

# ◎ INFORMES NACIONALES

## Imprescindible: más y mejor asistencia para el desarrollo



Después de más de un cuarto de siglo de guerra y casi una década de intervención de la comunidad internacional para terminar con el régimen talibán, Afganistán sigue inestable. Pese a los gastos en seguridad, esta sigue siendo escasa en muchas zonas. El Gobierno tiene recursos limitados y cubre la mayor parte de los gastos con subvenciones, préstamos y presupuesto externo. La asistencia al desarrollo es insuficiente y en muchos casos se ha utilizado ineficazmente. Los recursos no deberían ser usados con fines políticos y militares sino para establecer un espacio humanitario para el desarrollo, especialmente en las zonas de conflicto.

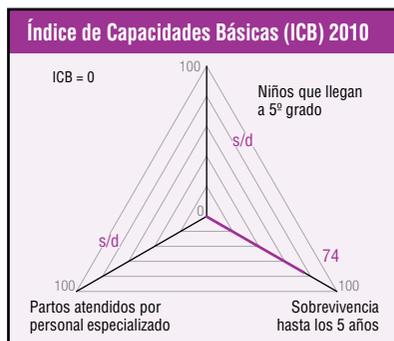
Coordination of Humanitarian Assistance (CHA)  
Sanayee Development Organization (SDO)  
Dr Mudassar Rasuli

En 2001, las fuerzas de la Alianza del Norte y la coalición encabezada por los Estados Unidos derrocaron al régimen talibán. Un Gobierno interino tomó el poder – sobre la base del Acuerdo de Bonn<sup>2</sup> – y en 2004 aprobó una nueva Constitución. Ese mismo año, un año después de la elección presidencial, se realizaron elecciones parlamentarias. Después de un breve período de relativa paz en la mayor parte del país, la situación se empezó a deteriorar por las actividades de grupos que recibían armas de los talibán. La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por su sigla en inglés) sumó cada vez más efectivos al país y ofreció capacitación al ejército nacional y la policía; a pesar de ello la situación siguió empeorando año tras año.

El Gobierno enfrenta el reto de luchar contra grupos de oposición armados y también ha debido hacer frente a otros impactos – como una gran sequía en 2008 – que afectan a las personas más pobres de las zonas rurales. Al mismo tiempo, es necesario que demuestre su legitimidad mediante la aplicación de la Constitución, la celebración de elecciones y la organización de los trabajos de reconstrucción y desarrollo.

Ha habido cambios positivos en los indicadores de salud – por ejemplo, el índice de mortalidad de los menores de 5 años se ha reducido de 257 a 161 por cada 1.000 nacidos vivos gracias a que se ha ampliado la atención básica de la salud y se ha mejorado la cobertura de vacunación. Además la tasa de mortalidad infantil ha disminuido de 129 a 111 por cada 1.000 nacidos vivos. Los nacimientos atendidos por personal especializado han aumentado del 15% en 2005 al 24% en 2008. No hay información reciente sobre la tasa de mortalidad materna; las cifras más recientes muestran 1.600 por cada 100.000 nacidos vivos (una de las más altas del mundo)<sup>3</sup>.

Para un país que después de Níger tiene el nivel de desarrollo humano más bajo del mundo<sup>4</sup>, es



fundamental – por razones morales y políticas – enfrentar los problemas de pobreza y gobernanza. La asistencia es decisiva para esto, se la debe gastar de manera más responsable y eficaz.

### Seguridad

La reconstrucción y el desarrollo suceden en paralelo, pero la falta de seguridad y la criminalidad los ponen en peligro. Los grupos de oposición armados tienen capacidad para hacer operaciones ofensivas incluso contra la “zona verde” de la capital<sup>5</sup>. El número de víctimas civiles ha venido aumentando todos los años y casi 6.000 civiles afganos murieron o fueron heridos en 2009: más de 16 por día<sup>6</sup>. Las estadísticas de la Misión de Asistencia de la ONU en el Afganistán (UNAMA) muestran que 2009 fue el año con más civiles muertos desde 2001, con 2.412 víctimas civiles – un 14% más que las 2.118 de 2008. Se atribuyó el 67% (1.630) de ellas a los elementos contrarios al Gobierno y el 25% (596) a las fuerzas pro Gobierno. El 8% restante (186) no pudo ser atribuido a ninguna de las partes en conflicto ya que murieron como consecuencia de fuego cruzado o municiones sin explotar<sup>7</sup>.

La ISAF liderada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) junto al ejército nacional afgano y la policía no son capaces de garantizar un ambiente pacífico y seguro, especialmente en el sur

del país. Además, la corrupción es generalizada. Estos factores han obstaculizado la reconstrucción, la ayuda de emergencia y las obras de desarrollo. Ha continuado la destrucción de la infraestructura: en el sur del país se han quemado escuelas reconstruidas, oficinas del gobierno y otros edificios públicos. En el norte, el este y el centro la situación es algo más tranquila.

### Producción y asignación de recursos

El país ha elaborado su propio documento estratégico para la reducción de la pobreza, la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Afganistán, que se preparó como requisito para el alivio de la deuda. Con una deuda externa de USD 8.000 millones, desde 2009 se lo considera un País Pobre Altamente Endeudado. Una reciente iniciativa del Club de París para aliviar la deuda canceló mil millones de dólares, lo que le permitirá al país gastar más en desarrollo y protección social.

Las rentas del Gobierno sólo alcanzan para cubrir una parte del presupuesto actual, por lo que el presupuesto para el desarrollo se financia totalmente con recursos del exterior. El presupuesto 2010-2011 es de USD 2.370 millones, un 18% más elevado que el presupuesto 2009-2010. La mayor parte se vuelca a seguridad y mejoras militares. En cambio, sólo el 14% y el 7% del presupuesto, fueron asignados para la educación y la salud respectivamente. El presupuesto para desarrollo disminuyó a USD 1.700 millones para 2010-2011, lo que significa una reducción del 31% del presupuesto para 2009-2010. Cada año hay un pequeño aumento en las rentas públicas pero los recursos limitados para infraestructura, agricultura y educación obstaculizan los esfuerzos por eliminar la pobreza y brindar educación para todos.

La importación de los materiales de construcción – como el cemento y el acero – agrava el problema de la fuga de capitales. Ante la falta de trabajadores especializados, los grandes contratistas de proyectos públicos traen gente de otros países y la mano de obra local tiene una participación reducida en estas actividades.

La agricultura es uno de los mayores sectores de la economía, sobre todo por el cultivo de amapolas. En las últimas décadas se ha visto muy afectado por las sequías. Con su tecnología antigua y una infraestructura de riego muy básica, el sector tiene que competir con productos importados de otros

1 Este informe también fue revisado por Abdul Aziz Naderi, Director de Programa de SDO.

2 “Acuerdo sobre disposiciones provisionales para el Afganistán en espera del restablecimiento de las instituciones permanentes de gobierno”. Ver: <[www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm](http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm)>.

3 Central Statistics Organization, “National Risk and Vulnerability Assessment”, 2008. Disponible en: <[cnrva.cso.gov.af/](http://cnrva.cso.gov.af/)>.

4 PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Nueva York, 2009.

5 Buena parte del centro de Kabul ha sido aislado con barricadas para proteger las bases militares, las embajadas, las oficinas del gobierno y los juzgados, y por eso se asemeja a la “Zona Verde” de Bagdad.

6 “UNAMA calls for safety first, as civilian casualties rise by 14% in 2009”, comunicado de prensa. Disponible en: <[unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1760&ctl=Details&mid=2002&ItemID=7265](http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1760&ctl=Details&mid=2002&ItemID=7265)>.

7 *Ibid.*

países como Irán, Pakistán y Uzbekistán donde hay mayor desarrollo tecnológico. Además, puesto que hay escasas instalaciones para almacenamiento y procesamiento, los agricultores deben vender sus productos rápidamente y a precios bajos.

## Ayuda

Después del colapso del régimen talibán en 2001, hubo donantes que comprometieron ayuda a gran escala, lo que llevó a la rápida rehabilitación de muchos centros urbanos y carreteras, así como pequeños proyectos de infraestructura pública en zonas rurales. Sin embargo, eso no ha mejorado los niveles de vida de los pobres de las zonas rurales. Las únicas inversiones grandes han sido en sectores con alto retorno, como la construcción y las telecomunicaciones, donde para fines de 2008 se habían invertido USD 1.300 millones<sup>8</sup>.

La asistencia internacional representa aproximadamente el 90% del gasto público. La eficacia de la asistencia desempeña un papel importante para la paz y la estabilidad del país. Sin embargo, la asistencia ha resultado insuficiente y ha sido utilizada de manera antieconómica y poco eficaz. También se calcula que el 40% ha vuelto a los países donantes como ganancias empresariales y sueldos de consultores. En diciembre de 2007, el gerente de una empresa de construcción privada con sede en Kabul manifestó que algunas empresas privadas que obtienen contratos directos con los grandes contratistas se quedan con el 50% del presupuesto antes de subcontratar con un tercero<sup>9</sup>.

Los gastos en reconstrucción son muy inferiores a los gastos militares. El costo de mantener un soldado estadounidense en Afganistán es de aproximadamente USD 1 millón por año<sup>10</sup>, y se ha gastado cerca del 57% de los casi USD 47.000 millones de asistencia de EEUU desde 2001 en entrenar y equipar las fuerzas afganas<sup>11</sup>.

## Pocos avances

Desde 2001 se han conseguido logros importantes en Afganistán, tales como el establecimiento de instituciones democráticas y ministerios, mejoras en la atención de salud y la vacunación, ampliación de la educación primaria, construcción de carreteras e infraestructura de transporte, crecimiento económico y formación de las fuerzas de seguridad estatales. Además, hay muchos casos de asistencia bien suministrada – por ejemplo, en el sector de la educación o en proyectos de desarrollo rural basados en las comunidades, que son parte del Programa Nacional de Solidaridad – que ha cambiado la vida a los afganos de manera considerable.

8 *Ibid.*

9 Citado en Matt Waldman, *Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR Advocacy Series (Kabul: Agency Coordinating Body for Afghan Relief, 2008), 29. Disponible en: <[www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20\(25%20Mar%202008\).pdf](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%202008).pdf)>.

10 Christopher Drew, "High Costs Weigh on Troop Debate for Afghan War", *The New York Times*, 14 de noviembre de 2009.

11 Curt Tarnoff, "Afghanistan: U.S. Foreign Assistance", *CRS Report for Congress*, 25 de junio de 2010.

## Datos sobre la asistencia a Afganistán

- Hay un déficit de asistencia de USD 10.000 millones – que equivale a 30 veces el presupuesto nacional de educación; desde 2001 los donantes se han comprometido a dar USD 25.000 millones en asistencia pero sólo han entregado USD 15.000 millones.
- Se calcula que el 40% de la asistencia vuelve a los países donantes como ganancias empresariales y sueldos de consultores: unos USD 6.000 millones desde 2001.
- En buena medida por falta de coordinación y comunicación, el Gobierno no sabe en qué se ha gastado un tercio de la asistencia recibida desde 2001, unos USD 5.000 millones.
- Las fuerzas militares de EEUU en Afganistán gastan cerca de USD 100 millones por día; sin embargo, el volumen promedio de asistencia que gasta el conjunto de los donantes desde 2001 es apenas USD 7 millones por día.
- Más de la mitad de la asistencia está condicionada a la compra de bienes y servicios del país donante.
- Más de las dos terceras partes de la asistencia se canaliza por fuera del Gobierno.
- Según las cifras más recientes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), menos del 40% de la asistencia técnica se coordina con el Gobierno y apenas un tercio del trabajo de análisis o evaluación de los donantes se realiza en forma conjunta.
- Los márgenes de ganancia de las empresas internacionales y afganas en los contratos de reconstrucción son, a menudo, del 20% y pueden llegar al 50%.
- La mayoría de los consultores extranjeros que trabajan para las empresas de consultoría privadas a tiempo completo cuestan entre USD 250.000 y USD 500.000 por año.

**Fuente:** Matt Waldman, *Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR Advocacy Series (Kabul: Agency Coordinating Body for Afghan Relief, 2008).

Sin embargo, la mayoría de los afganos todavía soportan privaciones y millones viven en la pobreza extrema. Gran parte de la asistencia ha estado impulsada por las prioridades de los donantes en lugar de responder a las necesidades de los afganos. Hay demasiados proyectos pensados para generar resultados rápidos y visibles y no para lograr una reducción sostenible de la pobreza o un fortalecimiento de las capacidades.

La cuarta parte de toda la ayuda a Afganistán ha sido destinada a asistencia técnica – con la meta de incrementar las capacidades del gobierno – pero buena parte se ha derrochado o ha tenido un impacto limitado. Con demasiada frecuencia el fomento de las capacidades y la situación y los derechos de la mujer han sido asuntos postergados al momento de diseñar y aplicar los planes. Se ha volcado la mayor parte de la asistencia en Kabul y otros centros urbanos en lugar de en las zonas rurales – donde es más necesaria y donde viven más de las tres cuartas partes de los afganos. Algunos sectores, como la agricultura, han recibido apoyo insuficiente porque no se los considera prioritarios.

Además, según la Encuesta de seguimiento de la Declaración de París, más de la mitad de la asistencia a Afganistán es condicionada. De esta manera, los donantes exigen la compra de servicios o recursos de sus propios países, lo que priva a la economía afgana de ayuda valiosa y aumenta el costo de los proyectos. Los donantes pocas veces o nunca hacen informes públicos de los objetivos y hay escasas pruebas de que se estén cumpliendo<sup>12</sup>.

## El espacio humanitario

En Afganistán no hay espacio para que los trabajadores humanitarios puedan brindar ayuda, en especial a las personas en las zonas controladas por grupos armados de oposición.

Después de la caída de los talibán, la mayoría de los donantes consideró que el conflicto en Afganistán había terminado y se cerró en forma oficial la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria al país (UNOCHA). La UNAMA tomó a su cargo las actividades humanitarias hasta que, recientemente, la UNOCHA retomó el control. La mayoría de los donantes y las organizaciones humanitarias (a excepción del Comité Internacional de la Cruz Roja) no tienen capacidad para negociar el acceso con la otra parte del conflicto.

Los talibán perciben a las agencias de asistencia como pro Gobierno, por lo que a las ONG les resulta difícil llegar a las zonas que el Gobierno no controla. No hay consenso entre los donantes, las ONG y la comunidad acerca de cuáles son las necesidades en materia de ayuda humanitaria. En muchos casos, la insistencia de las fuerzas militares en trabajar con las ONG ha llevado a la militarización real o percibida de la asistencia<sup>13</sup>. Casi todos los principales donantes son también partes beligerantes; no hay espacio para hablar de humanitarismo cuando incluso la OTAN describe a las ONG como "poder blando" y como agentes pro Gobierno. ■

12 Matt Waldman, *op. cit.*, 9.

13 Sippi Azarbaijani-Moghaddam, Mirwais Wardak, Idrees Zaman y Annabel Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan Perceptions of Civil-Military Relations* (British and Irish Agencies Afghanistan Group, 2008). Disponible en: <[www.baag.org.uk/publications/item/reports/afghan-hearts-afghan-minds](http://www.baag.org.uk/publications/item/reports/afghan-hearts-afghan-minds)>.

## Olvidados: la pobreza y el medio ambiente



El cambio de gobierno como resultado de las elecciones de 2009 aún no ha producido beneficio alguno para los pobres y demás afectados por la crisis financiera. No se percibe un cambio de rumbo en el mercado laboral ni en las políticas sociales, y el empobrecimiento de grandes sectores de la sociedad prosigue. Por otra parte, las cuestiones medioambientales han tenido un papel muy secundario en la respuesta del Gobierno a la crisis. Según el Fondo Mundial para la Naturaleza, sólo 6 de las 32 medidas de estímulo a la economía tuvieron un impacto positivo en el medioambiente, y apenas 13% de ellas pueden considerarse sostenibles.

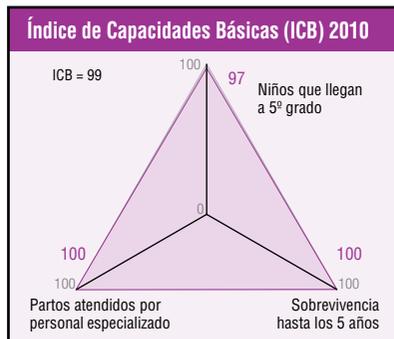
Social Watch Alemania  
Uwe Kerkow

A pesar de las medidas de apoyo del Gobierno de EUR 480 mil millones para los bancos y la industria y paquetes de estímulo económico de EUR 107 mil millones, la crisis financiera claramente ha dejado su huella en la economía alemana. Es cierto que ha habido menos despidos de lo que se temía, pero quienes tienen empleo en la actualidad deben manejarse con menos dinero. En 2009, por primera vez en los más de 60 años de historia de la República Federal, los empleados tuvieron que aceptar un recorte de 0,4% en los salarios y jornales reales brutos (aproximadamente EUR 100)<sup>1</sup>. Esta disminución de ingresos per cápita se produjo principalmente por la expansión del trabajo de media jornada y una reducción de las horas extras. El sector manufacturero se vio especialmente afectado, con una disminución de los ingresos per cápita de 3,6% (aunque se observó un aumento del 4,4% basado en los jornales por hora).

### Progresivo empeoramiento de las condiciones sociales

Alrededor de 6,5 millones de personas – más de uno de cada cinco empleados – están trabajando por montos por hora por debajo del salario mínimo de acuerdo con un informe del Instituto para el Trabajo, Capacitación y Formación de la Universidad de Duisburg-Essen<sup>2</sup>. El porcentaje de empleados con formación profesional que se ve obligado a trabajar en el sector de bajos salarios también ha aumentado considerablemente. Los trabajadores sin cualificaciones formales sólo representan alrededor del 20% de este sector.

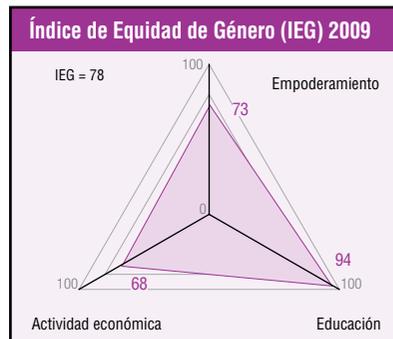
El empeoramiento de las condiciones está afectando a todos los grupos desfavorecidos de la sociedad: a mediados de 2009, el número de beneficiarios de la asistencia de la agrupación Tafel, banco de alimentos, se elevó por primera vez a más de 1 millón<sup>3</sup>. Las iniciativas de asistencia social de Tafel funcionan en la mayoría de las ciudades alemanas, recibiendo donaciones de alimentos del sector comercial y, con el apoyo de alrededor de 40.000 voluntarios, sumi-



nistrando provisiones básicas a las personas que no pueden satisfacer sus necesidades diarias. El presidente de la asociación Deutsche Bundesverband, Tafel e.V., Gerd Häuser, ha instado al Gobierno a nombrar un Comisionado para la Lucha Contra la Pobreza, “dotado de amplias facultades para coordinar las actividades de los cuatro ministerios federales” responsables de la reducción de la pobreza, y para actuar como punto de contacto para las organizaciones privadas tales como las iniciativas de Tafel o asociaciones de bienestar<sup>4</sup>.

### El enfoque sobre el medioambiente es nominal

Las cuestiones ambientales han tenido sólo un papel menor en la respuesta del Gobierno a la crisis financiera. En cambio, las medidas de estímulo económico estuvieron orientadas en gran medida hacia el desarrollo del transporte privado. El componente “dinero en efectivo por chatarra” (cash for clunkers) es especialmente polémico. Consistía en un pago único de EUR 2.500 por parte del Estado a los propietarios de automóviles más viejos para que compraran vehículos nuevos y entregaran el viejo para ser desguazado. El Verkehrsclub Deutschland (Club del Transporte Alemán – VCD) criticó el concepto, argumentando que se podría haber hecho mucho más para proteger el medioambiente si la indemnización hubiera estado vinculada a criterios ambientales o si los fondos se hubieran invertido en formas alternativas de transporte. Es más, en opinión del VCD, promover el transporte público y modernizar la tecnología medioambiental podría haber tenido un impacto mayor en términos de creación



de empleo y mejora del balance general del medioambiente<sup>6</sup>.

Un análisis completo de los impactos ambientales de los paquetes de estímulo económico, presentado por el Fondo Mundial para la Naturaleza, encontró que sólo 6 de las 32 medidas han tenido efectos positivos. En términos de los recursos financieros movilizados, apenas el 13% de las medidas puede considerarse sostenible.

El único tema que tuvo trascendencia directa para el medioambiente, según el informe, fue la inversión en mejoras energéticas en el sector vivienda. Lo que faltaba por completo eran “planteamientos innovadores para la reducción del tránsito y la promoción de productos eficientes en el uso de la energía y procesos de producción eficientes en el uso de los recursos”. Un 8% de las medidas de estímulo en realidad dañaron el medioambiente, y los aspectos medioambientales apenas aparecieron en los criterios que rigen la asignación de fondos<sup>7</sup>.

### Una política de desarrollo confusa y contradictoria

Es probable que Alemania no pueda cumplir, por un amplio margen, el objetivo intermedio de incrementar en 2010 su ayuda oficial para el desarrollo (AOD) a 0,51% del producto bruto nacional (PBN). A finales de 2009, el nuevo ministro Federal de Desarrollo, Dirk Niebel, comentó en una entrevista: “El plan gradual de la UE es una declaración de intenciones, no una obligación en virtud del derecho internacional. Con una posición inicial de 0,38%, no habría forma de que pudiéramos alcanzar el porcentaje de AOD de 0,51%

1 Oficina Federal de Estadística, “Desarrollo de los ingresos durante la crisis económica de 2009”, Comunicado de prensa No. 117, 25 de marzo de 2010.

2 Institut Arbeit und Qualifikation, “IAQ-Report 2009-05”, Julio de 2009.

3 ARD, “Zahl der Tafel-Empfänger auf eine Million gewachsen”, 12 de junio 2009. Disponible en: <www.tagesschau.de/inland/tafeln106.html>.

4 Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales; Ministerio Federal de Asuntos Familiares, Adultos Mayores, Mujeres y Juventud; Ministerio Federal de Salud; y Ministerio Federal de Finanzas.

5 ARD, 12 de junio de 2009, *ibid*.

6 VCD, información de antecedentes. Disponible en: <www.vcd.org/konjunkturpaket\_ii.html>.

7 Von Sebastian Schmidt, Florian Prange, Kai Schlegelmilch, Jacqueline Cottrell and Anselm Görres, “Sind die deutschen Konjunkturpakete nachhaltig?”. Estudio encargado por el WWF (Presupuesto Verde Alemania, 12 de junio de 2009).

en sólo un año<sup>8</sup>. En 2009, las contribuciones de AOD alemanas ascendieron a USD 11.982 mil millones, por debajo de los USD 13.981 mil millones de 2008. Esta caída de casi USD 2 mil millones se debió principalmente a la finalización de las amortizaciones en el presupuesto de alivio de la deuda y corresponde a una disminución de la relación AOD/PBN de 0,38% a 0,35%<sup>9</sup>. No obstante, la canciller federal Angela Merkel dijo: “Asumimos el compromiso, y continuamos comprometidos con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para África. Seguimos comprometidos con la meta de destinar el 0,7% de nuestro ingreso nacional bruto para el desarrollo para 2015. Esta es asimismo una responsabilidad moral”<sup>10</sup>.

Para lograr este objetivo, la AOD alemana tendría que aumentar en alrededor de EUR 2 mil millones al año, con efecto inmediato. En 2010, sin embargo, el presupuesto del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), que representa alrededor del 54% de la AOD alemana, se incrementó en sólo EUR 256 millones, quedando en EUR 6,07 mil millones<sup>11</sup>. En total, la AOD alemana alcanzará aproximadamente 0,4% del PBN en 2010<sup>12</sup>.

De lo que carece particularmente la cooperación alemana para el desarrollo en la actualidad es de un ambicioso compromiso para proteger el clima. Antes de la Conferencia sobre Cambio Climático de la ONU en Copenhague, Alemania asignó EUR 420 millones para la protección internacional del clima<sup>13</sup>. A principios de marzo de 2010, sin embargo, todo indica que sólo un sexto de esto – EUR 70 millones – es en realidad “dinero nuevo”<sup>14</sup>.

Un aspecto que está predominando cada vez más en la política de desarrollo es la cooperación civil-militar. En particular en Afganistán donde las fuerzas armadas de Alemania, las Bundeswehr, están brindando parte de la fuerza de intervención, hay un mayor esfuerzo para encuadrar los servicios alemanes de desarrollo dentro de las estrategias militares. La organización de ayuda Welthungerhilfe describe el problema en los siguientes términos:

Mezclar a los militares con los mandatos de reconstrucción ha causado graves daños. Debido a que la ayuda al desarrollo proporcionada por los equipos provinciales de reconstrucción ha pasado a ser parte

8 “EU-Stufenplan ist keine völkerrechtliche Verpflichtung,” Domradio online, 18 de noviembre de 2009. Disponible en: <www.domradio.de/aktuell/artikel\_58664.html>.

9 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD),” “Development Aid Rose in 2009 and Most Donors Will Meet 2010 Aid Targets,” comunicado de prensa, 14 de abril de 2010.

10 Gobierno Federal “Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel im Wortlaut,” declaración de política, 10 de noviembre de 2009.

11 BMZ, “In Spite of Difficult Environment, Germany’s Development Ministry Takes Germany’s Commitments Seriously,” comunicado de prensa, 19 de marzo de 2010.

12 UE, “Where is the EU in Terms of Financing for Development and Where Should the EU Go?” comunicado de prensa, 21 de abril de 2010.

13 Focus online, “Deutschland zur Zahlung von 420 Millionen für Klimaschutz bereit,” 11 de diciembre de 2009.

14 Spiegel online, “Regierung Knausert bei Klimaschutz-Zahlungen an Arme Länder,” 5 de marzo de 2010.

## En Alemania se ignora el derecho a la educación convencional de los niños discapacitados

Vernor Muñoz, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación, visitó Alemania a principios de 2010 y nuevamente expresó con claridad su crítica respecto del fracaso de las autoridades educativas en proporcionar plazas suficientes en las escuelas convencionales para los niños con discapacidades tales como el síndrome de Down. Aunque la escolaridad integradora es un requerimiento de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que Alemania ratificó en 2007, alrededor de 400.000 niños y niñas con discapacidad (85%) asisten a escuelas especiales<sup>A</sup>.

Muñoz ya había presentado un informe al Consejo de Derechos Humanos en 2007 sobre su misión a Alemania el año anterior. En él, expresó su convencimiento de que: “el proceso de clasificación que tiene lugar en el nivel de educación secundaria básica (...) no evalúa a los estudiantes de manera adecuada y en vez de ser inclusiva, es exclusiva, puesto que pudo comprobar durante la visita que, por ejemplo, los niños pobres y emigrantes – así como los niños con discapacidad – se ven afectados negativamente por el sistema de clasificación”<sup>B</sup>.

A Christian Füller, “Menschenrechte nicht für den Mond”, taz, de, 9 de junio de 2009. Disponible en: <www.taz.de/1/zukunft/wissen/artikel/1/menschenrechte-nicht-fuer-den-mond>.

B Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz. Adéndum: Misión a Alemania, 13–21 de febrero de 2006,” A/HRC/4/29/Add.3.

La respuesta del Gobierno a este informe consiste en unos cuantos párrafos que no abordan el fondo de las críticas: “La asistencia obligatoria a la escuela concierne a [los niños discapacitados] de igual modo que a los niños y jóvenes sin discapacidad. (...) Los estudiantes con discapacidad asisten tanto a centros convencionales junto con estudiantes sin discapacidad como a escuelas especiales [Sonderschulen] o escuelas para niños con necesidades educativas especiales [Förderschulen]”<sup>C</sup>. Sin embargo, se está tomando el asunto más seriamente de lo que la declaración citada anteriormente podría sugerir: en 2008, el Instituto Alemán de Derechos Humanos recibió el encargo de vigilar la implementación de la Convención en el país<sup>D</sup>. La financiación de este trabajo es proporcionada por el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y el presupuesto anual para la unidad de vigilancia asciende actualmente a EUR 430.000. ■

C Ministerio Federal de Educación e Investigación, “Bericht des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung,” Disponible en: <www.bmbf.de/de/7763.php>.

D Véase <www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/monitoring-stelle.html>.

de la estrategia militar, las fuerzas de la oposición ahora están atacando también a los que trabajan para el desarrollo – a pesar de que son políticamente neutrales y están obligados únicamente por los principios que rigen la prestación de ayuda humanitaria<sup>15</sup>.

El apoyo total del BMZ para la estabilización y el desarrollo en Afganistán en 2009 ascendió a unos EUR 144 millones<sup>16</sup>, convirtiendo a Afganistán en el mayor beneficiario de ayuda alemana para el desarrollo<sup>17</sup>. “Con ese fin, vamos a utilizar una financiación de EUR 1.000 millones para el período que va hasta 2013”, según un comunicado de prensa emitido por el BMZ<sup>18</sup>. En

15 Welthungerhilfe, “Entwicklungshelfer in Afghanistan: ‘Nie war die Sicherheitslage so explosiv wie jetzt.’” Disponible en: <www.welthungerhilfe.de/afghanistan-sicherheit-entwicklungshelfer.html> (se ingresó el 12 de abril de 2010).

16 BMZ, “Additional Funds for Stabilisation Measures in Afghanistan and for Fostering Good Governance in Pakistan,” comunicado de prensa, 24 de noviembre de 2009. Disponible en: <www.bmz.de/en/press/aktuelleMeldungen/2009/november/20091124\_afghanistan/index.html>.

17 Terres des Hommes and Welthungerhilfe, “Kurs auf Kopenhagen,” *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe*, 17 (2009), 57. Disponible en: <www.tdh.de/content/themen/weitere/entwicklungspolitik/shadow-dac/index.htm>.

18 BMZ, “Civilian Reconstruction in Afghanistan to Be Strengthened,” comunicado de prensa, 28 de enero de 2010. Disponible en: <www.bmz.de/en/press/aktuelleMeldungen/2010/january/pm\_20100128\_15.html>.

comparación, el Servicio Civil de Paz (establecido por Alemania en 1999 como un nuevo instrumento para la consolidación de la paz y la prevención de crisis) recibió en 2009 y 2010 EUR 30 millones al año para sus actividades<sup>19</sup>.

### Avanzar

El Gobierno tiene que poner más énfasis en medidas de estímulo económico que sean sostenibles y que aborden el creciente número de personas que viven en la pobreza. Garantizar que las personas puedan satisfacer sus necesidades diarias es un papel que, según Social Watch, es una de las funciones básicas del Estado en los países de industrialización avanzada.

En cuanto a la cooperación al desarrollo, Alemania debe estar a la altura de sus obligaciones para con la AOD, así como dedicar más presupuesto a la protección del clima. En el caso de Afganistán, Welthungerhilfe ha pedido la separación estricta de los mandatos, con las Bundeswehr a cargo de la seguridad y los trabajadores del desarrollo ocupándose del desarrollo. En vista de la magnitud financiera de la ayuda que se está prestando allí, esta demanda está tomando fuerza. ■

19 *Ibid.*, 55.

## Justicia financiera y tributaria: una deuda histórica



La experiencia argentina demuestra que no hay desarrollo sin autonomía y recursos genuinos, como los impositivos. Las sucesivas crisis —políticas y económicas— que han golpeado al país prueban que cuando el modelo de desarrollo priorizó el sector financiero por sobre el productivo el resultado fue nefasto para la gran mayoría de la población. Es imperativo que el Estado recupere el control de la economía, la haga menos dependiente de la llegada o no de capitales extranjeros, avance hacia un sistema tributario más justo y financie la producción además del consumo. Para aproximarse al logro de los ODM, la dimensión de género no puede seguir ausente.

### FOCO

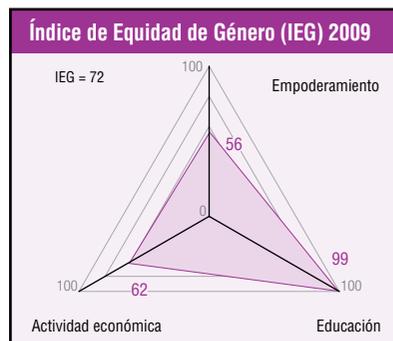
Agostina Chiodi  
Rodrigo López

La senda del desarrollo no es una quimera proyectada hacia un futuro; se transita en el presente a través de prácticas democráticas, que en las sociedades modernas se expresan por la oportunidad de los gobiernos de conducir la economía, y no a la inversa. La historia de las últimas décadas, en Argentina, deja en claro que reducir la dependencia del financiamiento externo fortalece la autonomía en el desarrollo de políticas.

La experiencia del país demuestra que el desarrollo requiere autonomía; no puede ser alcanzado si el país depende del financiamiento externo. Así, los impuestos vuelven a ser los “recursos genuinos” sin los cuales no es posible pensar el desarrollo.

En esto, Argentina ha mejorado con relación a su historia (ver sección siguiente): en los últimos años ha logrado aumentar su presión tributaria, que llegó al 30% del PIB (aunque aún está lejos de las experiencias de países desarrollados que rondan el 50%). Sin embargo, se continúa con una estructura tributaria regresiva —proporcionalmente aportan más los que menos tienen— y procíclica —la recaudación acompaña las altas y bajas del consumo. La mayor parte de la recaudación proviene de la imposición indirecta, donde se destaca el impuesto al valor agregado con una tasa del 21% (muy alta en relación a estándares internacionales) y con muy pocas exenciones y tasas diferenciales. Estos impuestos aumentan la inequidad, al presionar más fuertemente en los sectores populares mientras el sector financiero cuenta con numerosas exenciones<sup>1</sup>.

Una medida muy importante adoptada por el actual gobierno de Cristina Fernández ha sido la nacionalización de los fondos de jubilaciones y pensiones, que habían pasado al sector privado en los años 1990 a través de los sistemas de capitalización. Se recuperó así una fuente de financiamiento legítima para el desarrollo, que evita al Estado endeudarse con el sector privado a tasas de dos dígitos.



### Un poco de historia

Antes del golpe de Estado de 1976, la economía argentina había tenido como eje y sustento la economía real. A partir del golpe se abrió un ciclo en el cual el patrón de acumulación basado en la sustitución de importaciones, vigente hasta ese momento, fue reemplazado por la reprimarización de la economía y la valorización financiera. En este sistema, el endeudamiento externo del sector público está en función de la valorización financiera y no de la economía real y de la expansión productiva. Su lógica se basa en que el sector oligopólico se endeuda, valoriza en el mercado financiero interno y fuga al exterior en divisas, provistas por el Estado mediante su propio endeudamiento con el exterior. Para poder implementar este modelo, el terrorismo de Estado desarticuló la clase trabajadora movilizadora y desató un genocidio que provocó decenas de miles de muertos y desaparecidos.

Esa modificación de la política económica fue acompañada de cambios en las funciones del Estado. En este proceso era el Estado el que garantizaba que la tasa de interés interna fuera mayor que la internacional, para asegurar la valorización. Ese fue el rol estratégico que cumplió la reforma financiera de 1977, al establecer que el Estado ya no se financiaría a través del Banco Central, sino que sería un tomador de fondos más en el sector financiero<sup>2</sup>. Antes de que el país recuperara la democracia en el año 1983, se estatizó la deuda privada de cientos de empresas y la deuda externa creció, de USD

7.000 millones, a USD 45.000 millones en apenas siete años<sup>3</sup>.

Este modelo se consolidó en la década de 1990 y Argentina cumplió a rajatabla los mandatos del Consenso de Washington —entre otros, desregulación, liberalización de las tasas de interés, flexibilización laboral, privatizaciones, reducción del gasto público, disciplina fiscal, apertura económica, comercial y financiera. Estas medidas desmembraron el Estado y pauperizaron los sectores populares. La desindustrialización, la terciarización, la desocupación, el endeudamiento externo y la pobreza estructural —56% en 2002, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos— fueron algunas de sus secuelas.

Tres años de recesión, el modelo de endeudamiento y convertibilidad de paridad uno a uno (entre el peso argentino y el dólar estadounidense) colapsó y dio lugar a una fuerte crisis en el año 2001. Esta fecha marcó un quiebre de 30 años en que la economía real estuvo al servicio de la economía financiera y abrió un camino de transición que presentó la posibilidad de revertir esta tendencia.

A partir del año 2003, el gobierno de Néstor Kirchner implementó una estrategia de alto crecimiento económico que implicó un fuerte impacto en el empleo y mejoró la calidad de vida de la clase trabajadora. Durante los seis años siguientes, el PIB creció a una tasa del 8% anual, manteniendo superávit fiscal y externo y se llevó a cabo un proceso de des-endeudamiento exitoso. Tal desempeño

1 Se encuentra exenta de impuestos la ganancia de personas físicas por renta financiera —esto incluye los depósitos a plazo, así como la compra, venta y dividendos de acciones o títulos públicos.

2 Adrián D'Amore, Entrevista al economista Eduardo Basualdo, “Los sectores dominantes no quieren que siga aumentando la participación de los asalariados”, *Zoom*, 30 de mayo de 2008. Disponible en: <[www.rayandolosconfines.com.ar/reflex62\\_basualdo.html](http://www.rayandolosconfines.com.ar/reflex62_basualdo.html)>.

3 María de Monserrat Llairó y Raimundo Siepe, “La evolución del endeudamiento externo argentino y su relación con los organismos financieros internacionales: desde 1976 a la salida del default (febrero de 2005)”, Centro de Investigación de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

fue posible gracias a una serie de políticas que incluyeron: un tipo de cambio competitivo, retenciones a las exportaciones, control de la cuenta capital y estímulos a la producción. No obstante, los caminos del desarrollo requieren enfrentar algunas limitaciones aún vigentes, y definir un patrón de acumulación de capital alternativo a la valorización financiera.

### Sistema financiero

Podría decirse que el actual sistema financiero no funciona como tal, desde el momento que no es capaz de financiar la producción. La desregulación arrastrada desde la reforma del 1977, reemplazó el sistema de banca especializada por uno de banca universal, lo que dio una clara ventaja a los bancos comerciales por sobre los de inversión, desarrollo, cooperativos y públicos. De este modo, el crédito se encuentra concentrado en financiamiento del consumo, donde los bancos gozan de beneficios seguros cobrando tasas usurarias, muchas veces disfrazadas en las compras con tarjetas de crédito o de consumo. Aunque existe una alta liquidez bancaria, no se realizan los préstamos que requeriría la inversión productiva. En tal sentido, la ley de entidades financieras de la dictadura afecta el crédito de los pequeños y medianos productores y traba la redistribución; su reforma se torna insoslayable para apuntalar el desarrollo.

### Inversión extranjera directa

La Inversión Extranjera Directa (IED) en Argentina cobró un importante papel en los años 1990 – durante el auge de las privatizaciones. En realidad, se trató más de un “cambio de manos” que de un auténtico proceso de inversiones. Fue en ese período en el que la transnacionalización de la economía argentina aumentó considerablemente, con la venta de muchas empresas nacionales a capitales externos.

Estos capitales controlan actualmente la mayor parte de la industria. Últimamente, la IED se ha concentrado en actividades extractivas – tales como la petrolera y la minera – y en otras actividades ligadas a productos primarios – como la comercialización de la soja –, todas ellas con muy bajo impacto en el empleo. Además, las ganancias son giradas a sus casas matrices en lugar de ser reinvertidas y su actividad degrada el medio ambiente y pone en peligro a la población. En este sentido, se requieren regulaciones mucho más fuertes y un nuevo vínculo con el capital extranjero que permita promover el desarrollo en lugar de limitarse a exportar productos primarios.

### Deuda externa y flujo de capitales

Si bien el Gobierno ha reducido la relación deuda-PIB de un 120% a un 40% en menos de un lustro, el camino del endeudamiento debe ser evitado de modo de no hipotecar a las futuras generaciones. El financiamiento del desarrollo requiere anular los mecanismos por los cuales los capitales generados en el país se fugan al exterior, lo que disocia el crecimiento de la acumulación. En parte, el sistema financiero ha contribuido a la inestabilidad de la economía y a sus repetidos colapsos, convalidando las

fugas periódicas de capital<sup>4</sup>. Es necesario, entonces, cambiar de paradigma, dejar atrás la “valorización financiera” y poner las finanzas al servicio de la producción y el desarrollo.

Actualmente, el Gobierno se plantea utilizar parte de las reservas del Banco Central para crear un Fondo que asegure el pago de deuda, mientras algunos sectores de la oposición esperan que esto se haga a partir de un ajuste del gasto público. Si bien los activos – como las reservas – pueden ser utilizados para cancelar pasivos – como las deudas –, hay dos consideraciones importantes a tener en cuenta. Por un lado, primero debe determinarse la legalidad y legitimidad de esos pasivos – las deudas privadas contraídas en la dictadura, por ejemplo, fueron estatizadas y hoy existen fallos judiciales que las han declarado ilegales. Por otro lado, los pagos deben subordinarse a la estrategia de desarrollo.

El Presupuesto Nacional 2010 registra un gasto público en salud de ARS 10.160 millones (unos USD 2.600 millones) y en educación y cultura de algo menos de USD 5.000 millones, mientras que para el pago de intereses de la Deuda Pública la cifra prevista es de unos USD 6.800 millones<sup>5</sup>. Difícilmente se pueda apuntar al desarrollo si los intereses de la deuda implican casi la misma inversión que se prevé para salud, educación y cultura.

En lugar de seguir esperando que la inversión productiva surja de la supuesta confianza de los inversores externos y locales, es el Estado el que debe promover la apertura de nuevas condiciones para los negocios productivos, invirtiendo en las áreas estratégicas para el desarrollo económico. En este sentido, la creación de un Banco de Desarrollo puede ser un buen instrumento para canalizar los recursos provenientes de los aportes jubilatorios, como muestra la experiencia exitosa del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil<sup>6</sup>.

A su vez, cabe consignar la importancia de la puesta en funcionamiento del Banco del Sur<sup>7</sup> para fomentar el desarrollo y la integración regional de América Latina, abriendo nuevas alternativas de financiamiento basadas en conceptos de igualdad, equidad y justicia social.

En la Argentina de hoy, como resultado de una economía primarizada, altamente extranjerizada y

concentrada, la moneda que opera como reserva de valor y sobre la cual se organizan las relaciones económicas es el dólar estadounidense. Se debería tener como prioridad modificar el carácter de la estructura productiva, la nacionalidad de los principales capitales, el grado de concentración de los medios de producción y, en ese marco, desmontar el dispositivo neoliberal que presenta actualmente el diseño del Banco Central, discutir su autonomía, y modificar su Carta Orgánica. Un organismo gubernamental que define la política cambiaria, monetaria y financiera no puede ser ajeno a la voluntad popular, ni tener como único objetivo la preservación del valor de la moneda, sin considerar las condiciones estructurales que definen dicho valor.

### Reflexiones finales

Los factores analizados están estrechamente ligados a las causas de la pobreza y la deficiencia de los índices de desarrollo humano, así como a la falta de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No hay que perder de vista, por otra parte, que la equidad de género constituye una condición fundamental para consolidar los procesos de desarrollo y democratización. Potenciar el papel económico de la mujer, proporcionándole acceso a oportunidades económicas y educacionales, así como la autonomía necesaria para aprovechar esas oportunidades, sería un avance hacia la superación de varios de los ODM. No se trata sólo de promover la equidad de género, sino también de mejorar la salud materna, reducir la mortalidad infantil, y avanzar hacia la erradicación de la pobreza.

A pesar de estas consideraciones, los derechos humanos de las argentinas todavía no son vistos como un objetivo de desarrollo, ni existe aún un programa integral orientado a tomar en cuenta la dimensión de género. Para que se haga efectivo el Derecho Humano de desarrollo de los Pueblos, que se basa en los principios de la Carta de Naciones Unidas y fuera proclamado por la Declaración de la Asamblea General de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo, es fundamental que la sociedad civil exija la implementación de acciones políticas y estrategias urgentes y concretas, que aseguren condiciones de vida dignas y permitan la realización de todas las personas en un marco de desarrollo sustentable. ■

4 Como por ejemplo en las hiperinflaciones de 1989-1990, en la crisis del 2001 y en el actual jaqueo a la cuenta financiera, desde inicio de la crisis internacional de 2007.

5 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, datos oficiales del Presupuesto 2010. Disponible en: <www.mecon.gov.ar>.

6 Este Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) fue creado para impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones y llegó a ser el responsable de la formulación y ejecución de la política industrial de Brasil. Aun en la etapa liberal de los años 1990 el BNDES representaba el 25% del crédito total ofrecido por el sistema bancario. En 2002, este porcentaje alcanzó uno de sus niveles más altos (33%), cumpliendo perfectamente su papel “anticíclico”. Fuente: Claudio Golonbek y Emiliano Sevilla, “Un estudio de caso sobre Banca de Desarrollo y Agencias de Fomento”. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Documento de Trabajo Nº 20, mayo de 2008. Disponible en: <www.cefid-ar.org.ar>.

7 Creado en 2009 por iniciativa del presidente venezolano Hugo Chávez, está integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

## Equidad de género: es preciso honrar la historia



A diferencia de lo que ha ocurrido en otras partes del mundo, los derechos de la mujer han sido concedidos muy tempranamente en Armenia. Con el advenimiento de la moderna República, fueron consagrados nuevamente y, durante la era soviética, ampliados. Sin embargo, la transición hacia la democracia y el mercado liberalizado deterioró la situación de las armenias, que hoy padecen discriminación en todos los aspectos de la vida. El Gobierno no llega a darse cuenta de la magnitud del problema, lo que determina que los intentos por cumplir con los compromisos internacionales sean débiles y no cuenten con el apoyo presupuestario adecuado.

Center for the Development of Civil Society  
Svetlana A. Aslanyan<sup>1</sup>

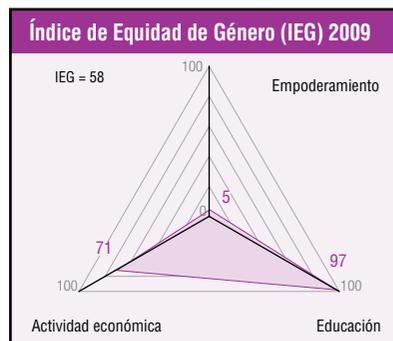
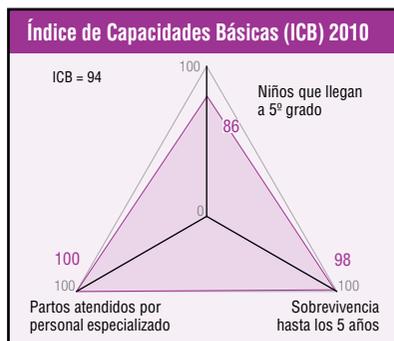
En el caso particular de Armenia, a diferencia de lo que generalmente ha ocurrido en casi todos los demás países, esta preocupación por la equidad de género proviene desde el fondo de la historia – antigua y reciente – y se ha reflejado concretamente en las legislaciones de las diferentes etapas y formas de organización política que ha vivido el país. De todos modos, a pesar de que su tradición indica que no debería resultar demasiado difícil que Armenia logre compatibilizarla con su presente, por distintas razones – entre ellas, la falta de visión y de un compromiso más fuerte de parte del Estado, la descoordinación entre los actores involucrados y la poca concienciación pública – la situación de las mujeres se ha deteriorado a lo largo de las últimas décadas.

No hay posibilidades de que un país alcance un desarrollo sostenible sin que integre en sus políticas las cuestiones relativas a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La sociedad civil, fortalecida por la acción de algunas instituciones internacionales, aboga por un cambio de rumbo que devuelva a las mujeres el lugar que tuvieron en la sociedad armenia desde siempre.

### Una tradición de equidad

La igualdad de derechos de las mujeres han tenido una larga historia en Armenia: los antiguos códigos y las normas legales proporcionan evidencia de que antiguamente las mujeres eran tratadas como miembros iguales de la sociedad en los temas relativos a la herencia, la propiedad, etc. Así, por ejemplo, el código de Shahapivan (443 a.C.) dispuso que “las mujeres tienen derecho a poseer una propiedad de la familia en caso de que el marido haya abandonado a su esposa sin ninguna razón”. Mencionaba también que “una mujer tenía derecho a traer un nuevo marido al hogar”.

Shahamir Shahamirian, un escritor y filósofo del siglo XVIII, autor de la primera *Constitución Armenia*<sup>2</sup>, estableció: “Cada persona humana, ya sea armenia o de otra etnia, sea hombre o mujer, nacida en Armenia



o trasladada a Armenia desde otros países, vivirá en igualdad y será libre en todas sus ocupaciones. Nadie tendrá el derecho de dominar a otra persona, considerando que su mano de obra deberá ser remunerada de acuerdo a cualquier otro trabajo, como lo exige la legislación de Armenia”<sup>3</sup>.

La primera República de Armenia (1918-1920), fue una de las primeras en otorgar a la mujer el derecho a votar y a ser electas. Asimismo, el 8% de los miembros de su Parlamento eran mujeres y la Dra. Diana Abgar fue designada embajadora en Japón, lo que la convirtió en la primera mujer en la historia en ocupar ese cargo – ya que la rusa Alexandra Kollontai, generalmente reconocida como la primera embajadora, fue nombrada plenipotenciaria de Noruega recién en 1923.

Durante la era soviética, el Estado garantizó la enseñanza escolar gratuita y obligatoria, la enseñanza universitaria y los servicios médicos gratuitos y accesibles, 24 días de vacaciones pagas, asignaciones, vacaciones pre y post-natales, etc. En 1920, el derecho al aborto fue legalizado y la atención médica en esta área fue garantizada. Sin embargo, hay que mencionar que la legislación sobre el aborto estaba fuertemente vinculada al cambiante rol de la mujer en la sociedad dado que el principal objetivo de la administración soviética era involucrar a las mujeres en la fuerza de trabajo.

### Discriminación: teoría y práctica

A pesar de estos avances, las mujeres de la Armenia soviética cargaban con un peso doble y soportaban la discriminación estructural. Las mujeres trabajaban dentro y fuera de su casa, cocinando y limpiando, lavando, y obteniendo la comida mediante el trabajo. Esa

carga doble se hizo más pesada debido a la inexistencia de una infraestructura de apoyo y la falta de tecnología, que asegurara que esas faenas cotidianas no consumieran más tiempo del necesario.

Durante ese período, ninguna mujer alcanzó cargos jerárquicos, ni en el Gobierno, ni en el Parlamento. A pesar de que fue estipulado que el hombre y la mujer debían ganar igual, las mujeres fueron empleadas en los trabajos peor remunerados. La noción de que el poder soviético utilizó a la mujer como mano de obra barata fue reflejada en el estribillo de una vieja canción folclórica popular de la época que decía: “la mujer ara, la mujer cosecha y el hombre controla y dirige”.

Aunque esta situación fue contemplada en la Constitución post-soviética de 1995 – según la cual las mujeres y hombres gozan de iguales derechos en la vida política, el trabajo y la familia – y las leyes se corresponden, en la mayoría de los casos, con las principales normas internacionales, en la vida diaria, tales principios no se aplican.

Más aún, la transición a la democracia y el libre mercado han ocasionado el deterioro de la situación de las armenias en la sociedad, así como también el de su situación económica. Hoy en día no existe una política nacional para los temas relacionados con la mujer, los que deben ser abordados en la vida real.

El Gobierno ha hecho pocos y débiles intentos por cambiar esta situación, ya que considera que la inequidad de género fue resuelta durante la época soviética. La falta de mecanismos eficaces para garantizar la correcta aplicación de la legislación da lugar a la discriminación de la mujer en todas las esferas, incluida la participación política.

A menudo, las mujeres se ven excluidas de los procesos económicos y políticos, continúan con los roles tradicionales de la sociedad, y reciben el impacto más fuerte de una transición azarosa e irreflexiva que

1 Investigadora principal, jefa del Grupo de Investigación del Instituto de Lingüística de la Academia Nacional de Ciencias de Armenia. Una versión de este artículo fue publicado en Social Watch, *Cuadernos Ocasionales 06, La hora de la economía de género* (marzo de 2010). Disponible en: <www.socialwatch.org/es/node/11578>.

2 Este fue el primer proyecto conocido para una democracia constitucional que apareció en el Este.

3 Shahamir Shahamirian, *Vorogayt parats* (Trampas de la gloria), Madras, India, 1773, reeditado en Tiflis en 1919, Article 3.

va de una sociedad totalitaria (con una planificación centralizada y una rígida economía) a una economía de libre mercado basada en la democracia.

No existen órganos representativos de la mujer, ni grupos parlamentarios, ni asesores de género en Armenia. De forma excepcional, en 2002 fue nombrada una vice-ministra en el Ministerio de Seguridad Social para coordinar las actividades destinadas a abordar los temas de la mujer. Sin embargo, fue depuesta muy pronto; otra mujer fue nombrada en su lugar, quien a su vez fue desplazada. A la fecha, los problemas de las mujeres son tratados por el Departamento de la Mujer y la Infancia, creado en 1997, dentro del Ministerio de Seguridad Social de la República de Armenia, así como la División de Protección para la salud de la Madre y el Niño del Ministerio de Salud de la República.

Esta falta de entidades de género eficaces se transparenta en la manera en que el país informa sobre sus compromisos internacionales. Armenia fue uno de los 191 países firmantes de la Declaración del Milenio. El respeto y compromiso por la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer son reconocidos como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): "Objetivo 3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de 2015".

En 2005 Armenia publicó un primer informe intermedio sobre el cumplimiento de los ODM. El mismo tenía un alto grado de adaptación a la situación nacional, fijando metas más elásticas que las mundiales. El informe nacional sobre los progresos de los ODM se preparó mediante el esfuerzo conjunto del Gobierno, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las organizaciones de Naciones Unidas en Armenia.

### El papel de la sociedad civil

Luego de la Conferencia de Beijing de septiembre de 1995 las organizaciones de mujeres ya existentes en Armenia se volvieron más activas, al tiempo que se crearon nuevas. A su vez, varias organizaciones internacionales – entre ellas el PNUD, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa – iniciaron investigaciones sobre equidad de género. Estas organizaciones, junto con otros donantes internacionales, han otorgado numerosas becas a ONG de mujeres, lo que contribuyó a promoverlas y fortalecerlas.

Uno de los principales objetivos de estos grupos ha sido el empoderamiento de las mujeres, lo que opera como idea inspiradora que trasciende la diversidad de sus campos de actividad específicos. Desde el comienzo, estas organizaciones promovieron los derechos civiles de las mujeres o se organizaron para abordar los problemas sociales que las afectan. Han llevado a cabo un gran trabajo en pro de los derechos de la mujer, el liderazgo y el combate a la violencia de género y a la trata de mujeres.

### Logros y fracasos

El Gobierno ha elaborado planes y creado organismos enfocados en promover la equidad de género. Sin embargo, la falta de recursos financieros – que ha determinado errores de aplicación – y la falta de concienciación

de la población, ha impedido que los planes tengan los resultados esperados.

En el marco de la implementación del Plan de Acción de Beijing en 1997, el Primer Ministro emitió un decreto para la creación de un Comité para llevar a cabo el Programa de Desarrollo de Políticas de Género, 1998-2000. Era un programa de tres años de duración destinado a mejorar la situación de la mujer, pero nunca fue aplicado debido a la falta de financiación. En 2000, el Consejo de la Mujer, un órgano consultivo voluntario, fue creado bajo el mandato del Primer Ministro. Sin embargo, su sucesor lo abolió.

El logro más importante fue la aprobación del "Plan Nacional de Acción 2004-2010 de la República de Armenia para mejorar la situación de la Mujer y reforzar su papel en la sociedad"<sup>4</sup>. Este Plan define los principios, prioridades y objetivos clave de la política pública para abordar los temas de la mujer. Se basa en las disposiciones pertinentes de la Constitución de la República de Armenia y está orientado a la realización de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer, las recomendaciones de la Cuarta Conferencia de Beijing (1995), los documentos del Comité Directivo del Consejo de Europa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, los requisitos de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, y los compromisos de la República de Armenia con otros instrumentos internacionales.

El plan de acción comprende siete secciones relativas a:

- Garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres en la toma de decisiones y en la esfera social y política.
- Mejorar la condición social y económica de la mujer.
- Atender el sector educativo.
- Mejorar la salud de la mujer.
- Eliminar la violencia contra la mujer.
- Examinar el papel de los medios de comunicación masiva y las instituciones culturales en la presentación de informes sobre los temas de la mujer y la construcción de un modelo de feminidad.
- Reformar las instituciones.

Además, algunos puntos, como la producción de investigación y de recomendaciones para la lucha contra la violencia de género, así como la recolección de datos estadísticos desglosados en función del género, han sido publicados en folletos informativos. En la década pasada, se crearon varios organismos para abordar preocupaciones sociales, de salud y de empleo, incluido el Instituto de la Defensoría del Pueblo, instaurado en 2004. Lamentablemente, están desfinanciados o carecen de poder para desarrollar y sostener políticas efectivas para superar las inequidades de género y garantizar iguales derechos y oportunidades para hombres y mujeres. Otros obstáculos se produjeron debido a la falta de mecanismos de coordinación entre los diferentes individuos y organismos involucrados.

4 Gobierno de la República de Armenia, Decreto N° N 645 N, 8 de abril de 2004.

El bajo nivel de concienciación de la población sobre estos asuntos también necesita ser abordado.

En 2006 el PNUD publicó un Folleto Resumido sobre la Igualdad de Género, y un Boletín Electrónico sobre Género y Cambio (BEGC). El folleto tiene como objetivo proporcionar información general sobre temas de género e igualdad de género, los marcos nacionales e internacionales, y los mecanismos de protección y promoción de los derechos de la mujer. Estaba destinado a responsables de la toma de decisiones políticas a nivel del Gobierno central y local, a organizaciones de la sociedad civil, a defensores de los derechos humanos de las mujeres, investigadores, así como a cualquier persona que busque información básica sobre la igualdad de derechos.

### Tráfico de mujeres

Mujeres y niñas son traficadas desde Armenia a los Emiratos Árabes y Turquía para ser sometidas a explotación sexual comercial, y tanto hombres como mujeres armenias son traficadas a Rusia para realizar trabajos forzados.<sup>54</sup>

En octubre de 2002 se creó la Comisión de Trata de Mujeres en la que participaban los representantes de todos los ministerios y organismos interesados, así como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

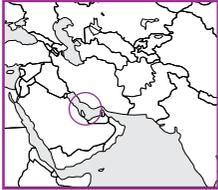
El Comité elaboró el concepto de lucha contra la trata de seres humanos y elaboró un Plan de Acción Nacional para el período 2004-2006 y otro para el período 2007-2009. Estos planes cubren todos los aspectos relativos al tráfico de personas, tales como el perfeccionamiento de las legislaciones al respecto, la investigación de estos temas y su alcance, la adopción de medidas preventivas, la difusión de la información y la asistencia a las víctimas. Sin embargo, lo mismo que los otros organismos anteriormente mencionados, la Comisión no contó con la jerarquía y el dinero suficientes para implementar esas políticas en forma efectiva. También la Policía Nacional estableció en junio de 2005 un Departamento de Lucha contra la Trata de seres humanos.

### Conclusiones

La utilización discursiva de la liberación de la mujer como herramienta de propaganda política durante la era comunista fue sumamente efectiva. Hasta el día de hoy es moneda corriente considerar que la equidad se consiguió en Armenia hace mucho tiempo atrás. Ha sido únicamente a través de la educación de las mujeres sobre la esencia de la democracia que ellas comenzaron a entender la importancia del activismo para combatir la "discriminación oculta" y la falta de mecanismos para implementar la legislación. Académicas feministas y activistas deberían accionar juntas para encaminar la situación de la mujer Armenia y establecer una verdadera equidad de género. ■

5 Ver, por ejemplo, U.S. Departamento de Estado, *Trafficking in Persons Report*, Washington, DC, 2009. Además, de acuerdo con cifras oficiales, en el transcurso de 2009 fueron oficialmente identificados 60 traficantes de personas, un número que casi duplicaba el del año anterior.

# Mucho para hacer



A excepción del Objetivo de Desarrollo del Milenio 7, relativo al medio ambiente, Bahrein ha alcanzado – o está por alcanzar – los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM). Sin embargo, todavía hay metas a alcanzar: eliminar las enormes diferencias de ingresos, más educación basada en la tecnología, leyes para fomentar el empoderamiento de la mujer y una información sobre las enfermedades de transmisión sexual universal. En términos de medio ambiente, se necesitan políticas que protejan las aguas subterráneas y la biodiversidad del crecimiento de la construcción y el aumento de tierras ganadas al mar.

Social Watch Bahrain  
Abdulnabi Alekry

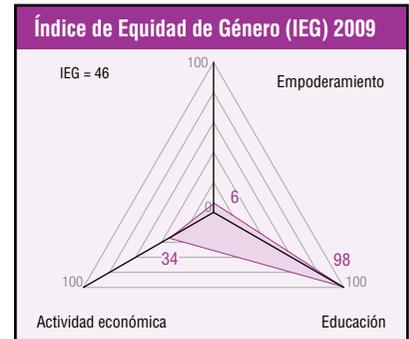
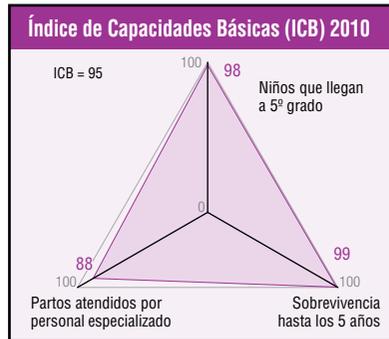
El informe de evolución (2004-2007) de Bahrain sobre los ODM, preparado por un grupo de expertos del gobierno, la intelectualidad y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), además del PNUD, indicó que Bahrein ha alcanzado con éxito e incluso superado las metas de los ODM<sup>1</sup>. Sin embargo, una lectura crítica revela varios defectos en la comprensión y aplicación de los ODM en las estrategias oficiales. Un informe paralelo de las OSC – que vincule las metas con la financiación para el desarrollo – podría contribuir a una evaluación más objetiva de los progresos.

## Visión 2030

La estrategia económica Visión 2030 de Bahrein, que abarca la economía nacional, el Gobierno y la sociedad, destaca lo siguiente<sup>2</sup>:

- “El crecimiento económico será impulsado por mayor productividad del sector privado y por la utilización de empleados bahreiníes por parte de las empresas que aportan mucho valor agregado”.
- El Gobierno dejará gradualmente la provisión de servicios y se dedicará a la creación y aplicación de políticas enfocadas al futuro en asuntos como finanzas y economía, atención de la salud, educación, medio ambiente, seguridad y justicia social.
- En 2030 la sociedad bahreiní será una meritocracia sobre la base del trabajo y el talento. Todos dispondrán de los servicios básicos sin distinción de habilidades, y habrá igualdad de oportunidades para todos los bahreiníes.

Visión 2030 reconoce los desafíos que el mundo competitivo y globalizado de hoy presenta a la economía. Bahrein es un país muy bien catalogado en términos de capacidad para atraer inversión extran-



jera, especialmente para el desarrollo inmobiliario, la banca, las finanzas y los servicios. Se han abierto varias zonas francas para estimular el establecimiento de empresas del sector manufacturero. Además, por medio de políticas de privatización, se han abierto a los inversores privados los sectores que participan en el desarrollo como los puertos, la producción de electricidad, las viviendas públicas, la salud, la educación y los servicios municipales. Se espera que esto genere nuevos recursos financieros y materiales para los ODM.

## ODM: logros y desafíos

### ODM 1 – Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

En el contexto de Bahrein, esto significa erradicar la pobreza relativa. El Gobierno ha mejorado las medidas a largo plazo para formar una red de seguridad para las familias necesitadas, que incluye asignaciones para quienes estén debajo de cierto nivel de ingresos, viviendas subsidiadas y tarifas de servicios públicos reducidas por intermedio del Family Bank. La Royal Charity atiende a los huérfanos, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social apoya a los discapacitados.

Una de las metas principales de Visión 2030 es desarrollar una economía sostenible basada en el conocimiento y el valor agregado, impulsada por un sector privado que genere trabajo gratificante. Muchos de los bahreiníes que buscan empleo no están calificados o se niegan a aceptar ciertos trabajos por las malas remuneraciones. Por ello, el Gobierno ha establecido una serie de iniciativas: la creación de una Autoridad del Mercado de Trabajo, que regula el mercado y controla los permisos de trabajo, permitiendo que los inmigrantes cambien

de empleo; impuestos al empleo de trabajadores inmigrantes; la constitución de un fondo para la capacitación de quienes buscan trabajo y apoyo a los jóvenes emprendedores que desean iniciar su propio negocio por medio del Development Bank; estímulos a los bancos privados para que financien pequeñas y medianas empresas con garantías del Gobierno; y nuevas instalaciones para incubadoras de pequeñas empresas.

La participación del sector privado y las nuevas fuentes de financiación ayudaron a crear empleos y reducir el desempleo – del 16% en 2002 al 3,7% en febrero de 2009<sup>3</sup>, según el Ministro de Trabajo, el Dr. Majeed Al Alawi. Esta reducción también se debió a la creación de un Sistema de Seguro de Desempleo: los ciudadanos se pueden inscribir como desempleados para recibir asistencia financiera por seis meses, durante los cuales el Ministerio los ayuda a buscar empleo o recibir capacitación. Además, el sueldo promedio de los recién empleados aumentó, aunque todavía quedan muchos bahreiníes en el sector público y el privado con ingresos bajos. También se estableció un fondo mixto, público y privado, para dar subvenciones a las OSCs para la puesta en práctica de proyectos de desarrollo.

### ODM 2 – Lograr la enseñanza primaria universal.

Bahrein alcanzó este objetivo hace tiempo. Ahora el desafío es brindar una enseñanza más creativa, diversificada y basada en la tecnología. Hay planes piloto sobre tecnologías de la información que se

1 Ministerio de Desarrollo Social y PNUD, *The Millennium Development Goals: Work in Progress 2004–2007, 2007*. Disponible en: <www.undp.org/bh/Files/2008MDGPROREP/BHRMDGPROREP2004-2007.pdf>.

2 Bahrain Economic Development Board, *From Regional Pioneer to Global Contender: Economic Vision 2030*. Disponible en: <www.bahrainedb.com/uploadedFiles/BahrainEDB/Media\_Center/Economic%20Vision%202030%20(English).pdf>.

3 Habib Toumi, “Bahrain’s unemployment rate down to 3.7 per cent”, *GulfNews.com*, 16 de marzo de 2010. Disponible en: <gulfnews.com/news/gulf/bahrain/bahrain-s-unemployment-rate-down-to-3-7-per-cent-1.597366>.

aplican – o se aplicarán – en las instituciones primarias, intermedias y secundarias.

### *ODM 3 – Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.*

Desde la Constitución Nacional de 2001, que establece derechos políticos iguales para hombres y mujeres, hay un abordaje más positivo de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. El Consejo Supremo de las Mujeres, establecido en 2002, ha sido el principal facilitador de la autonomía de la mujer en todos los campos y ámbitos. Un indicador clave de estos cambios es el aumento de la proporción mujer/hombre en la enseñanza terciaria (2,46) donde el 70% de los estudiantes son mujeres<sup>4</sup>.

En la dimensión económica, la participación femenina en la fuerza laboral en 2008 era del 35% comparado con un 86% de la masculina<sup>5</sup>. El número de mujeres con habilitación comercial o que se dedican a los negocios está aumentando dramáticamente<sup>6</sup>. Las mujeres tienen derecho a asignaciones familiares igual que los hombres. Pero el número de mujeres que ocupan posiciones destacadas tanto en el sector privado como en el público sigue siendo desproporcionadamente bajo en relación a su formación.

Desde 2002, las mujeres participan más activamente en política. Han llegado a ser ministras y miembros del consejo legislativo y las nuevas organizaciones políticas tienen mujeres en los cargos de liderazgo. Debe adoptarse un sistema de cupos para favorecer a las mujeres en las listas de candidatos, el parlamento, los consejos consultivos y municipales, el liderazgo de las organizaciones políticas y las OSC. Las mujeres deberían estar bien representadas en todos los niveles del gobierno, empezando por el Consejo de Ministros. Sin embargo, el Estado y la sociedad están dominados por la cultura y las costumbres machistas y Bahrein todavía no ha adoptado una estrategia integral para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

### *ODM 4 – Reducir la mortalidad infantil.*

Bahrein ha podido cumplir con los requisitos de los tres indicadores: reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, reducir la mortalidad infantil y vacunar a los menores de un año contra el sarampión. En 2008 la tasa de mortalidad entre los menores de cinco años era de 12 por cada 1000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad infantil era de 9 por cada 1000 nacidos vivos<sup>7</sup>, lo que son cifras similares a las

de los países desarrollados. La vacunación contra el sarampión cubre al 100% de la población. Tanto el Ministerio de Salud como instituciones privadas brindan servicios integrales de salud. Las OSC de profesionales médicos también desempeñan una función.

En este campo, los desafíos son reducir aún más las tasas de mortalidad en menores de 5 años y de 1 año; mejorar el tratamiento de las enfermedades hereditarias, especialmente la anemia de células falciformes; garantizar la calidad y asequibilidad de los servicios de salud privados; aumentar el número de profesionales de la salud calificados y mejorar la nutrición de los niños.

### *ODM 5 – Mejorar la salud materna.*

El número de muertes maternas registradas entre 2000 y 2006 no superó las 2 por cada 1000 nacimientos. Se ha logrado el acceso universal a los servicios de salud reproductiva: en forma gratuita para los ciudadanos y por un precio simbólico para los inmigrantes. Todos los partos son asistidos por personal capacitado. Se pueden obtener anticonceptivos gratuitos en los centros de salud estatales y a un precio razonable en todas las farmacias; su uso limitado se debe a la ignorancia o los preceptos religiosos. Si bien el porcentaje de nacimientos en madres adolescentes es muy bajo, está aumentando con la modernización y las actitudes más liberales hacia el sexo. En el futuro se debería tratar de mejorar la atención de la salud de madres y bebés durante el embarazo, el parto y el posparto.

### *ODM 6 – Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.*

En Bahrein prácticamente no existen enfermedades epidémicas y contagiosas. No hay paludismo y sólo se registran unos pocos casos de tuberculosis entre los trabajadores inmigrantes. Sin embargo, la lucha contra el SIDA es prioritaria y representa un gran desafío por muchas razones. Se sigue considerando una vergüenza ser portador de VIH y por eso, o por ignorancia, muchas personas ocultan el hecho de tener HIV. Es necesario tomar medidas para cambiar las actitudes de la gente con respecto al SIDA y el aislamiento que padecen quienes tienen la enfermedad, desarrollar mecanismos para detectar la infección con VIH en la fase inicial y garantizarles una vida normal y tratamiento a las personas que viven con VIH y SIDA.

### *ODM 7 – Integrar principios de desarrollo sostenible a las políticas nacionales.*

Hace décadas que el desarrollo sostenible es una estrategia nacional y Visión 2030 hace hincapié en él. Por desgracia, se ha logrado el rápido desarrollo del país a costa del medio ambiente. La pérdida de biodiversidad va en aumento. Por ejemplo, complejos de cemento han reemplazado a las palmeras. Entre 1970 y 2009 más de 90 kilómetros cuadrados fueron ganados al mar, a expensas de bahías, lagunas y playas. Esto ha causado la destrucción de hábitats naturales y la extinción de muchas especies marinas.

Hace varias décadas se alcanzó el acceso generalizado al agua potable y al saneamiento básico. El problema es que los manantiales subterráneos no son renovables y la calidad del agua se está deteriorando. Se necesitan cantidades cada vez mayores de agua desalinizada – que se produce con electricidad – lo que significa quemar más combustibles fósiles.

La mayoría de los habitantes de los barrios marginales son trabajadores asiáticos no especializados y mal pagados; hoy en día no hay planes de Gobierno para construirles viviendas dignas. El problema de la vivienda se está volviendo una crisis por la escasez de viviendas públicas y privadas asequibles y por la apropiación de tierras fiscales por parte de altos funcionarios.

### *ODM 8 – Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.*

Bahrein se ha establecido sólidamente como país abierto al comercio y centro de la banca y los servicios financieros internacionales. Por medio de una política de puertas abiertas, ha logrado atraer inversores internacionales. La consecuencia es una economía floreciente, con un crecimiento real del producto interno bruto (PIB) del 6,3% en 2009: esto significa unos USD38.400 per cápita<sup>8</sup>. Bahrein es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y el Mercado Común Árabe y ha celebrado tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y otros países.

Sin embargo, los bahreínes no tienen voz en estos acuerdos, en los que los verdaderos actores son el Gobierno y el sector empresarial. Hay un sentimiento generalizado de que, darles a los ciudadanos de los países que tienen TLC, o acuerdos similares con Bahrein, el derecho a ejercer sus profesiones o explotar negocios, genera competencia desleal.

### **Conclusión**

Como se analizó para cada objetivo, se han logrado avances significativos hacia los ODM pero restan varios desafíos. En especial, es necesario desarrollar legislación y mecanismos para combatir la discriminación contra la mujer, encontrar formas de enfrentar la escasez de recursos hídricos naturales, abordar la crisis de la vivienda y mejorar la calidad de la enseñanza primaria para que sea compatible con las necesidades siempre cambiantes y los avances de la tecnología. También se debe desarrollar una estrategia nacional para brindarle al público información precisa sobre el SIDA y enfrentar las causas de infección de VIH. ■

4 Ricardo Hausmann, Laura D. Tyson and Saadia Zahidi, *The Global Gender Gap Report 2009* (Ginebra: Foro Económico Mundial, 2009). Disponible en: <[www.weforum.org/pdf/gendergap/report2009.pdf](http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2009.pdf)>. Sin embargo, debe notarse que una razón de la mayor participación de la mujer es que un gran número de hombres se educan en el exterior.

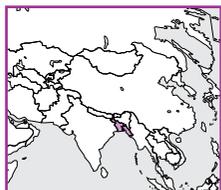
5 *Ibid.*

6 Por ejemplo, las cifras divulgadas por el Banco Central de Bahrein (CBB) en 2007 mostraron un aumento del número de mujeres que trabajan en el sector financiero del país. En ese momento representaban el 36% de los bahreínes empleados en el sector y el 25% de la mano de obra total (incluyendo los inmigrantes).

7 UNICEF, "Bahrain statistics". Disponible en: <[www.unicef.org/infobycountry/bahrain\\_statistics.html](http://www.unicef.org/infobycountry/bahrain_statistics.html)>.

8 Index Mundi, "Bahrain GDP – per capita". Disponible en: <[www.indexmundi.com/bahrain/gdp\\_per\\_capita\\_\(ppp\).html](http://www.indexmundi.com/bahrain/gdp_per_capita_(ppp).html)>.

## Financiación de los ODM: expectativas y realidad



Aunque es uno de los países más pobres del mundo, Bangladesh ha experimentado un aumento constante en su economía y un cierto éxito en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo la inflación y el cambio climático están tornándose en desafíos cada vez mayores en la lucha contra la pobreza. Si bien la contaminación que produce el país es mínima, al mismo tiempo es una gran víctima del calentamiento global. Los países donantes deberían tomar en cuenta los costos adicionales de adaptación y mitigación al realizar sus evaluaciones en materia de ayuda.

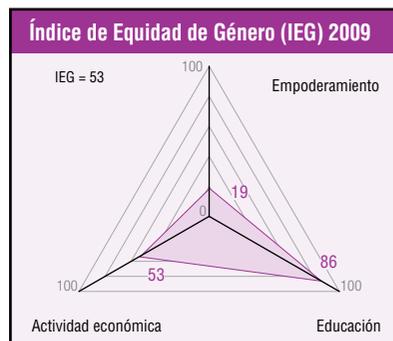
Unnayan Shamannay  
Dr. Akhter Hossain<sup>1</sup>

A pesar de la gran carga que representa la pobreza, de la presión inflacionaria, los desastres naturales, la inestabilidad política y la crisis financiera mundial, Bangladesh ha alcanzado con constancia una tasa promedio de 5,5% de crecimiento de su producto bruto interno (PBI) en los últimos 10 años<sup>2</sup>. Con su economía pequeña y presupuesto limitado en comparación con otros países, ha logrado algunos éxitos notables en la financiación y logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, aún tiene un largo camino por recorrer<sup>3</sup>. El momento es propicio para que el Gobierno, junto con las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales y los organismos donantes reconsideren la financiación y desarrollo relacionado con los ODM para alcanzar un éxito sostenible en el largo plazo.

### Avance y desafíos en el cumplimiento de los ODM

En tanto se realizan repetidas asignaciones presupuestarias para el logro de los ODM, el país ha estado experimentando una tremenda presión en algunos sectores, entre ellos la reducción de la pobreza en zonas urbanas y rurales, el empleo, la educación, la salud y el medioambiente.

El Gobierno ha obtenido un éxito notable en la erradicación de la pobreza y el hambre en los últimos 20 años, pero la relación entre la pobreza y las personas que padecen hambre sigue siendo muy elevada. Por otra parte, en la actualidad existe un estancamiento en la reducción de la pobreza debido a la presión inflacionaria sobre los precios de los productos básicos y el trauma reciente de los desastres naturales: el 41,2% de la población vive por debajo de la línea de pobreza – el 31,9% en la pobreza y



el 9,3% en extrema pobreza. Otro 34,1% está en situación de extrema vulnerabilidad y en riesgo de caer por debajo de la línea<sup>4</sup>.

Los escasos incentivos para la asistencia escolar, combinados con la pobreza extrema, contribuyen a una baja asistencia y alta tasa de deserción escolar dado que los niños tienen que trabajar para ganarse la vida. Las últimas estadísticas indican que el 47% de los escolares no completa su educación primaria<sup>5</sup>. La tasa de desnutrición infantil es una de las más altas en el mundo, siendo más grave que en la mayoría de los otros países en desarrollo, incluidos los de África subsahariana. Uno de cada tres bebés nace con bajo peso y el 48% de los niños y niñas menores de cinco años presenta retraso en su crecimiento. La mitad de los menores de cinco años sufre de desnutrición<sup>6</sup>.

A pesar de la lentitud en el aumento de la cantidad de parteras calificadas, la tasa de mortalidad materna en Bangladesh se redujo a más de la mitad entre 1990 y 2008, de 724 a 338 muertes por cada 100.000 nacidos vivos<sup>7</sup>. Sin embargo, aún quedan muchos desafíos: solo el 15% de los nacimientos tuvo lugar en un centro de salud en 2007, lo que significa que el

85% de los bebés nacieron en los hogares<sup>8</sup>. Los resultados negativos en los sectores educación y salud son producto de una financiación pública inadecuada. Aunque algunas ONG se encuentran trabajando en los sectores de la educación y la salud, la escasa e ineficiente coordinación entre ellas y el Gobierno ha impedido el logro de los resultados deseados.

Otros desafíos importantes son la inflación (principalmente en los precios de los alimentos), la escasa recaudación de ingresos, la corrupción y la falta de coordinación en los proyectos de desarrollo, el desempleo, la desigualdad de ingresos, la urbanización no planificada, la falta de competencias en el sector agrícola, el cambio climático y los desastres naturales, la necesidad de subsidiar los alimentos y la energía, el flujo descendente de la inversión extranjera directa (IED) y la reciente crisis financiera mundial. Estos obstáculos deberían ser superados a través de un mayor financiamiento de los programas para alcanzar los ODM, el inicio de medidas nuevas y eficaces y un monitoreo eficiente. Dado que los recursos del Gobierno son insuficientes, este debe tratar de obtener apoyo financiero externo.

### Costo estimado del logro de los ODM

Se ha estimado que alcanzar los ODM en todo el mundo para 2015 requeriría unos USD 100-120.000 millones al año, menos del 0,5% del PBI mundial<sup>9</sup>. En un reciente informe del Gobierno, la División General de Economía de la Comisión de Planeamiento estimó

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Selim Jahan, *Financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una nota temática*, preparado para un Seminario Internacional sobre "Continuar Pobre: Pobreza Crónica y Política de Desarrollo", Manchester, Reino Unido, 7-9 de abril de 2003. Disponible en inglés: <www.undg.org/archive\_docs/5634-Financing\_MDGs\_An\_Issues\_Note.pdf>.

<sup>1</sup> El Dr. Akhter Hossain es Investigador Asociado en la Unnayan Shamannay.

<sup>2</sup> Comisión Europea, *Country Strategy Paper: Bangladesh 2002-2006* (Documento de Estrategia País). Disponible en: <eeas.europa.eu/bangladesh/csp/02\_06\_en.pdf>.

<sup>3</sup> Gobierno de Bangladesh, *Millennium Development Goals Needs Assessment and Costing 2009-2015: Bangladesh (Los ODM requieren evaluación y cálculo de costos)*. Disponible en: <www.undp.org.bd/info/pub/MDG%20Needs%20Assessment%20&%20Costing%202009-2015%20small.pdf>.

<sup>4</sup> Oficina de Estadísticas de Bangladesh, *Informe sobre la Encuesta 2009 de Seguimiento del Bienestar*. Disponible en inglés: <www.bbs.gov.bd/project/welfareurvey\_09.pdf>.

<sup>5</sup> IRIN, "Bangladesh: la tasa de deserción escolar se eleva a 47%", 4 de noviembre de 2007. Disponible en inglés: <www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=75139>.

<sup>6</sup> UNICEF, "La desnutrición infantil y la inseguridad alimentaria de los hogares siguen siendo las principales preocupaciones para Bangladesh", comunicado de prensa, 29 de marzo de 2009. Disponible en inglés: <www.unicef.org/media/media\_48981.html>.

<sup>7</sup> IRIN, "Bangladesh: La educación de las niñas reduce la tasa de mortalidad materna", 11 de junio de 2010. Disponible en inglés: <www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/04181198dcfd1312fa570557bd076d8.htm>.

el costo anual para alcanzar los ODM en Bangladesh en USD 14.880 millones<sup>10</sup>. Otro estudio, realizado por Jubilee Netherlands, mostró que según un cálculo del Proyecto Milenio de la ONU Bangladesh requeriría USD 7.500 millones de asistencia anual – cuatro veces la cantidad que está recibiendo en la actualidad (un promedio anual de USD 1.500 millones)<sup>11</sup>.

El Gobierno ha indicado también la inversión promedio anual necesaria en varias áreas: desarrollo agrícola y rural, incluidas la generación de empleo e infraestructura vial (USD 4.830 millones); educación, incluida la educación inicial, primaria, secundaria y no formal (USD 2.270 millones); igualdad de género (USD 590.000); sistema de salud, incluida la infraestructura de salud y recursos humanos (USD 1.630 millones); salud infantil con exclusión de los sistemas de salud (USD 670.000); salud materna, excluidos los sistemas de salud (USD 260.000); VIH/sida, malaria y tuberculosis (USD 480.000); medioambiente (USD 260.000); energía (USD 1.880 millones); y agua y saneamiento (USD 2.020 millones)<sup>12</sup>.

### El pago de la deuda obstaculiza los ODM

Durante la primera década después de la independencia de Pakistán en 1971, Bangladesh dependió fuertemente de la ayuda exterior al desarrollo (AED), especialmente la ayuda alimentaria. Aunque esta dependencia se ha reducido con el tiempo su impacto permanece. El pago de la deuda es uno de los problemas económicos cruciales que enfrenta el país. Los datos muestran que en 2009 la deuda externa de Bangladesh pendiente de pago se situó en USD 20,25 millones y el servicio anual de la deuda fue de alrededor de USD 1,4 millones, equivalente al 14% de los ingresos de exportación<sup>13</sup>. Por cada dólar de ayuda extranjera no reembolsable recibida, el Gobierno tiene que pagar USD 1,5 en servicios de deuda a los acreedores extranjeros, dinero que no se invierte en los requerimientos presupuestarios de los ODM. Entretanto, el presupuesto de salud ha alcanzado un promedio anual de alrededor de USD 500-700 millones durante los últimos años.

Los objetivos para el alivio de la deuda se basan en indicadores arbitrarios (relación deuda-exportaciones) antes que en las necesidades basadas en los ODM, por lo que Bangladesh no es elegible para la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, en su sigla en inglés) o la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral. Según cálculos del Banco Mundial y del FMI, la relación deuda-exportación de Bangladesh es de 146%, por debajo del umbral oficial mínimo de 150%. Como señala

el Dr. Debapriya Bhattacharya, Director Ejecutivo del Centro para el Diálogo Político (CDP), “Bangladesh ha pagado regularmente sus deudas, expandido las exportaciones y ahora está siendo castigado por su éxito”<sup>14</sup>. Puesto que el ritmo para lograr los ODM depende en gran medida de la financiación, los países desarrollados deberían aprobar la cancelación de la deuda del país en forma total, o al menos parcial.

### Atención a la financiación climática

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en su sigla en inglés) predice que las temperaturas mundiales habrán subido entre 1,8°C y 4,0°C para la última década del siglo 21. Los impactos del calentamiento global sobre el clima, sin embargo, no serán los mismos en cada región del mundo. Bangladesh es ampliamente reconocido como uno de los países más vulnerables en términos climáticos. Los frecuentes desastres naturales ya causan pérdidas de vidas, daño a la infraestructura y activos económicos y tienen impactos adversos en las vidas y medios de vida, especialmente entre los pobres.

El cambio climático inexorablemente pondrá a prueba la capacidad de Bangladesh para lograr un mayor crecimiento económico y erradicar la pobreza al ritmo esperado. En los próximos años se prevé que habrá cada vez más frecuentes e inclementes ciclones tropicales, precipitaciones más abundantes e irregulares, mayores crecidas del caudal de los ríos, erosión de las costas, aumento de la sedimentación, derretimiento de los glaciares del Himalaya, elevación del nivel del mar y un clima más cálido y húmedo, entre otros fenómenos. Estos cambios causarían una reducción de la producción agrícola, el aumento de la salinidad en la faja costera, escasez de agua potable y graves sequías.

En el peor de los casos, a menos que se refuercen los diques costeros y se construyan nuevos, la elevación del nivel del mar podría provocar el desplazamiento de millones de personas – “refugiados ambientales” – de las regiones costeras, produciendo un enorme impacto negativo en los medios de vida y la salud a largo plazo de gran parte de la población. Es esencial que Bangladesh se prepare para este desafío y defienda su futuro bienestar económico y los medios de vida de su gente.

Un estudio reciente en India concluyó que los agricultores experimentarían una pérdida de alrededor de 9% en sus ingresos anuales a nivel cultivos como consecuencia del cambio climático<sup>15</sup>. Al ser un pequeño país en comparación con India, y tener una población que depende altamente de la agricultura, Bangladesh corre el riesgo de sufrir una mayor pérdida de ingresos por su agricultura debido al cambio climático. En los últimos 30 años el Gobierno ha invertido más de USD 10.000 millones para hacer

al país más resistente al clima y menos vulnerable a los desastres naturales<sup>16</sup>. De 1984 a 2007, la estimación de daños a la propiedad ascendió a USD 7.400 millones, mientras que en los ciclones tropicales de 1970 y 1991 se estima que murieron 500.000 y 140.000 personas respectivamente. Recientemente el Gobierno ha establecido el Fondo de Bangladesh para la Resiliencia al Cambio Climático (BCCRF, en su sigla en inglés), con una capitalización inicial de USD 110 millones y un Fondo de Fideicomiso de Donantes Múltiples para el Cambio Climático de USD 150 millones con el apoyo del Reino Unido, Suecia, Dinamarca y la Unión Europea. Estos fondos se utilizarán únicamente en temas de cambio climático, y deberían dar lugar a un mejor análisis de los impactos climáticos en los sectores tradicional (agricultura) y no tradicional (telecomunicaciones). El escollo actual es que todavía no se ha decidido qué institución o ministerio estará a cargo de los fondos.

La financiación para el cambio climático es un gran desafío para Bangladesh debido a su escasa base económica. Desde que el Gobierno estableció el BCCRF, ha tenido que sacrificar la misma cantidad de inversión en otros sectores importantes como la salud, el saneamiento, la educación y la pobreza. El Ministerio de Medioambiente y Bosques está calculando actualmente el costo de la implementación del Plan de Acción de diez años (2009-2018) en consulta con los ministerios competentes. Se estima que un programa de USD 500 millones debería iniciarse en los primeros dos años para acciones inmediatas, tales como el fortalecimiento de la gestión de desastres, investigación y gestión del conocimiento, construcción de capacidades y programas de sensibilización del público, así como inversiones urgentes como refugios para protegerse de los ciclones y programas seleccionados de drenaje. El costo total de los programas que se inician en los primeros cinco años podría llegar a USD 5.000 millones.

### Avanzar hacia el futuro

Dado que Bangladesh es una de las principales víctimas del calentamiento global, necesita una gran inversión de ayuda en medidas de mitigación de la incidencia creciente de los desastres naturales. La contribución del país a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) es mínima: menos de un quinto del 1% del total mundial, lo que refleja su consumo extremadamente bajo de energía. Son los países responsables de las mayores tasas de emisiones los que deben financiar las estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático.

Las organizaciones de la sociedad civil, ONG nacionales e internacionales y diversos organismos donantes deberían iniciar, al mismo tiempo, algún movimiento coordinado para la reestructuración de los instrumentos financieros del FMI y el Banco Mundial y reunir a todos los interesados bajo una misma articulación, de modo de acelerar el logro de los ODM en Bangladesh y en el mundo. ■

10 Gobierno de Bangladesh, *op. cit.*

11 ONU Proyecto Milenio, *Invertir en Desarrollo: Plan Práctico para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2005. Disponible en inglés: <[www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm)>.

12 Gobierno de Bangladesh, *op. cit.*

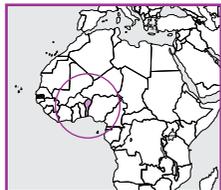
13 Ahmed Sadek Yousuf and Mohiuddin Alamgir, “Asistencia exterior: ayuda o caer en la trampa de la deuda,” *The Daily New Age*, XTRA, 15–21 de mayo de 2009. Disponible en inglés: <[prodiip.wordpress.com/2009/05/15/foreign-aid-help-or-debt-entrapment/](http://prodiip.wordpress.com/2009/05/15/foreign-aid-help-or-debt-entrapment/)>.

14 Campaña de Deuda del Jubileo, Reino Unido, “Información País: Bangladesh.” Ver: <[www.jubileedebtcampaign.org.uk/Bangladesh+3478.twl](http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/Bangladesh+3478.twl)>.

15 Kavi Kumar, “Sensibilidad Climática de la Agricultura India: ¿Importan los Efectos Espaciales?” *SANDEE Borrador de trabajo*, noviembre de 2009. Disponible en inglés: <[www.sandeeonline.com/uploads/documents/publication/868\\_PUB\\_Working\\_Paper\\_45.pdf](http://www.sandeeonline.com/uploads/documents/publication/868_PUB_Working_Paper_45.pdf)>.

16 Ministerio de Medioambiente y Bosques, *Bangladesh, Estrategia y Plan de Acción 2009 para el Cambio Climático*, Gobierno de la República Popular de Bangladesh, septiembre de 2009. Disponible en inglés: <[www.moef.gov.bd/climate\\_change\\_strategy2009.pdf](http://www.moef.gov.bd/climate_change_strategy2009.pdf)>.

## Sin ayuda no hay desarrollo



Las dificultades de desarrollo se agravaron a raíz de la crisis financiera internacional. El impacto en los países donantes determinó una disminución del volumen de ayuda oficial e inversión directa y retiros masivos de capital por parte de inversores extranjeros. El país debe adoptar medidas para contralorar los movimientos de capitales, así como para promover la inversión extranjera en su beneficio. El cumplimiento con los derechos humanos es un imperativo de desarrollo que debe transformarse en un objetivo en sí mismo.

### Social Watch Benín

Las organizaciones de la sociedad civil que constituyen Social Watch (SW) Benín – coincidiendo con las autoridades del Gobierno<sup>1</sup> – se oponen radicalmente a un sistema económico y financiero depredador y desigual. Se estima que los trastornos de los mercados financieros internacionales precisan una supervisión mundial más eficaz y medidas preventivas para proteger la economía mundial.

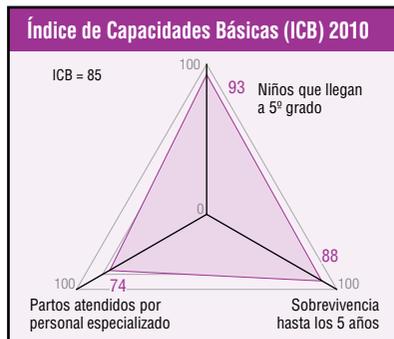
El Fondo Monetario Internacional (FMI), garante de la vigilancia de la estabilidad del cambio de divisas, ha funcionado de manera no equitativa y en perjuicio de las economías más pobres. Benín, como otros países africanos, padeció en gran medida esa disfunción de la institución financiera. El reequilibrio de las voces y el poder de decisión en beneficio de los países más pobres contribuirá a aliviar la asimetría que caracteriza el funcionamiento de las Instituciones de Bretton Woods y permitirá, a partir de ahora, sancionar a los países que originan los desequilibrios y las crisis.

El principio “un dólar, un voto” para la toma de decisiones dentro del Banco Mundial y el FMI es antidemocrático<sup>2</sup>. Los ciudadanos de Benín recomiendan enfáticamente que la comunidad internacional opte por una norma más democrática que consista en “un país, un voto” y que comprometa activamente a la sociedad civil.

El escepticismo de SW Benín respecto a las recomendaciones y compromisos (mínimos) asumidos en la Cumbre del G-20 en Pittsburg para la reforma de la arquitectura financiera mundial en septiembre de 2009, se debe a que no se afrontaron con coraje las causas que generaron la crisis financiera.

1 “Las perturbaciones de los mercados financieros y bancarios acarrearán consecuencias económicas que aniquilarán los esfuerzos para el desarrollo de los países pobres debido a la esperada disminución de los recursos para la financiación de las pequeñas y medianas empresas, a la reducción de los créditos para la economía y a la probable disminución del precio de las materias primas, así como también a la previsible reducción de la ayuda oficial para el desarrollo y de los flujos de inversiones extranjeras directas”. (Fragmento de la carta del presidente beninés Boni Yayi al presidente de Francia Nicolas Sarkozy, 28 de octubre de 2008). Disponible en francés en: <[www.afrik.com/article15550.html](http://www.afrik.com/article15550.html)>.

2 Estados Unidos tiene el 17,35% de los votos, lo que le otorga poder de veto, ya que son necesarios 85% de los votos para modificar la Carta del FMI y del Banco Mundial. Por el contrario, 22 países africanos comparten 1,17% de los votos.



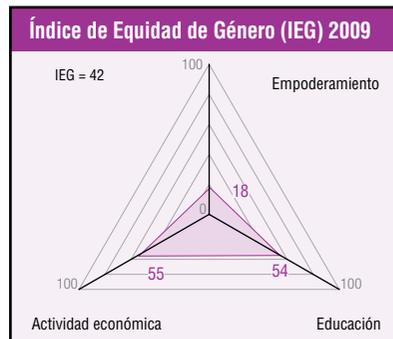
SW Benín reclama la humanización de la arquitectura financiera mundial y un más estricto control ciudadano de las instituciones financieras internacionales.

### Financiamiento para el desarrollo

En 2009 y 2010, la crisis financiera mundial debilitó el envío de fondos y la Inversión Extranjera Directa (IED) en Benín. Hoy “el peso de las inversiones extranjeras directas sigue siendo escaso. La IED, que mantiene una evolución irregular en estos últimos años, sólo permitió movilizar, en promedio, unos XOF 30.000 millones (USD 60 millones) por año, que beneficiaron esencialmente a la industria. A corto y mediano plazo, los efectos de la crisis en este campo afectarán débilmente a la población”<sup>3</sup>.

Por otro lado, ya antes de la crisis, las IED no beneficiaron a la economía beninesa debido a los retiros masivos y sistemáticos de capitales y beneficios, realizados por parte de algunos inversores extranjeros que enviaron esos fondos a las casas matrices o a sus países de origen. Hay inversores que no depositan en el Banco Central ni en los bancos locales. Por otra parte, existen exoneraciones que amplían las ventajas fiscales de exención tributaria a los ingresos de los operadores económicos. Esto es bastante revelador de la engañosa relación de Benín con los inversores extranjeros, en la que el país no recibe beneficios concretos. Benín debe adoptar medidas de restricción (por ejemplo, de control de los movimientos de capitales) con la finalidad de promover la inversión extranjera en su beneficio.

3 Comisión Nacional de gestión del impacto de la crisis financiera y económica internacional en el desarrollo económico y social del Benín, “Impacto de la crisis mundial financiera y económica en el desarrollo económico y social de Benín” (mayo de 2009).



### Impacto de la deuda externa

A pesar de que la deuda externa pendiente del país está muy por debajo de lo que es la norma en la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA), “el nivel de la deuda sigue siendo un lastre que impide el desarrollo de la economía nacional”<sup>4</sup>. La deuda externa creció de USD 539 millones en 2006 a USD 846 millones en 2008. A esto se suma el incremento de la deuda interna – alrededor de USD 7 millones en 2005 y USD 608 millones en 2008. El servicio de la deuda pública llegó en 2008 a USD 91 millones<sup>5</sup>.

La disminución, en 2006, de la deuda pendiente se debe esencialmente a las condonaciones de deudas que se produjeron en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (IPMPE) y de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Efectivamente, la IADM le permitió a Benín obtener una condonación de su deuda multilateral del orden de los USD 1.163 millones, distribuida en un período de 50 años a partir de 2006.

Los recursos IPMPE fueron destinados a cuatro sectores prioritarios – salud, acceso al agua potable, educación y a solucionar el problema del aislamiento rural. En un informe sobre el perfil social nacional, edición 2005, llamado *La IPMPE y la reducción de la pobreza*, el Observatorio del Cambio Social subraya que la contribución de los recursos de alivio sigue siendo baja en relación a las necesidades de financiamiento de los sectores sociales. Estos recursos representan menos del

4 Ministerio de Economía, Previsión, Desarrollo y Evaluación de la Acción Pública, *Estrategia nacional para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, (2007), p. 35. Disponible en francés en: <[www.undp.org/bj/docs/omd/plaidoyer\\_omd.pdf](http://www.undp.org/bj/docs/omd/plaidoyer_omd.pdf)>.

5 Asamblea Nacional, “Ley de finanzas”, gestión 2010.

20% del presupuesto anual de los cuatro sectores prioritarios estudiados y sólo 2% del presupuesto general del Estado.

### Ayuda extranjera

La ayuda oficial para el desarrollo de Benín consiste, esencialmente, en apoyo al presupuesto. La parte de los recursos externos que se movilizaron para cubrir el déficit presupuestario del Estado, entre los años 2005 y 2008, fueron respectivamente: 12%, 13%, 15% y 16% de los ingresos propios del país<sup>6</sup>. En 2009 no se pudo movilizar el 27% de las ayudas presupuestarias esperadas.

La previsión de recursos externos pasó de USD 661 millones en 2009 a USD 507 millones en 2010, una disminución que se explica principalmente por la crisis financiera que afecta a la mayoría de los países donantes y a los organismos de financiación involucrados, o bien, por el plazo relativamente largo de entrada en vigor de los acuerdos de financiamiento. Las estimaciones de ayudas presupuestarias, integradas principalmente por apoyo indirecto del FMI al presupuesto, sufrieron una fuerte regresión de 57,5% en el presupuesto 2010<sup>7</sup>.

Por otro lado, al 30 de junio de 2009, los recursos externos movilizados alcanzaron USD 150 millones para una previsión anual de USD 645 millones, o sea una tasa de cumplimiento de sólo 23,2% a mediados de gestión<sup>8</sup>.

### ¿Benín puede financiar su desarrollo?

Los desafíos referidos al desarrollo de Benín son de tal magnitud que es impensable un proceso autárquico: "La realización de los ODM induciría un aumento considerable del gasto público. Es así que, en el período 2007-2015, se calcularon las necesidades en USD 11.507 millones. Para el logro de los ODM, de los USD 758 millones requeridos en 2007, los gastos alcanzarían cerca de USD 1.920 millones en 2015 – lo que corresponde a un promedio anual de USD 1,278 millones"<sup>9</sup>.

Para alcanzar los ODM es indispensable movilizar cada vez más recursos, ya sean externos o internos. El Gobierno no puede comprometerse sin que el sector privado y la sociedad civil se asocien estrechamente en el esfuerzo de movilización y gestión de los recursos.

Por otra parte, la situación de las finanzas públicas es habitualmente deficitaria. El Presupuesto general del Estado, gestión 2010, prevé un déficit

global de 7,2% del PIB, con un saldo presupuestal deficitario de 2% del PIB – lo que llevaría a Benín a no respetar el criterio presupuestario del Pacto de Convergencia, Estabilidad, Crecimiento y Solidaridad, al que adhieren los Estados miembros de la UEMAO. En ese contexto, Benín no será capaz de financiar su desarrollo sin asistencia extranjeras.

### Género y financiamiento del desarrollo

Benín desarrolló su documento de Estrategia de Crecimiento para la Reducción de la Pobreza (ECRP) 2007-2009<sup>10</sup>, incorporando por primera vez aspectos de género en los distintos temas abordados. Esta inclusión del género intenta, por una parte, corregir las insuficiencias advertidas en la primera Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) 2003-2005<sup>11</sup> y, por otra, asegurar la sostenibilidad de los resultados esperados por la actual ECRP. Es así que todas las acciones planteadas, ya desde la elaboración de los programas sectoriales, tienen la ambición de atender a hombres y mujeres según sus necesidades específicas.

Una experiencia innovadora para incluir la igualdad de género en la ECRP de Benín está enmarcada en la cooperación danesa y suiza, respaldada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento del Estudio del Género en las Políticas y Estrategias de Crecimiento para la Reducción de la Pobreza (PAFEGP/ECRPU). Gracias a este programa, la visión de género está claramente expresada en el financiamiento para el desarrollo de Benín. El programa está siendo implementado por el Ministerio de la Familia y por otros actores nacionales, con el soporte técnico y financiero de alianzas para el desarrollo – por medio de un financiamiento conjunto que busca el alineamiento, la armonización y la apropiación en el espíritu de la Declaración de París. Todas las acciones propuestas privilegian la sinergia entre todos los actores involucrados.

### Algunos de los resultados fueron:

- Inscripción de la sección de género en las Revisiones anuales y conjuntas de la ECRP cuyo memorando es extraído de la síntesis de los puntos de ejecución de las acciones de género sectoriales y de su avance.
- Proceso de elaboración de la Política Nacional de Promoción de Género en curso, que se realiza con el respaldo de las Alianzas Técnicas y Financieras (ATF) y del Gobierno, y que se

sustenta en la iniciativa inscrita en el PAFEGP/ECRPU.

- Realización del Estudio Nacional sobre la Violencia contra la Mujer, con el financiamiento conjunto de las ATF.
- En la continuidad de los apoyos externos para garantizar una protección sanitaria suficiente para la madre y el niño, el Gobierno beninés reforzó las medidas de implementación de la gratuidad de la cesárea y de los cuidados en beneficio de los niños de 0 a 5 años<sup>12</sup>.

### El papel de la sociedad civil

La sociedad civil tiene roles y responsabilidades en el proceso de desarrollo de Benín. Esencialmente, debe tratar de educar e informar a la población, fortalecer la capacidad de gestión y de organización, asegurar el relevo y la intermediación, participar de los diálogos y prestar servicios a la población. De esta manera las organizaciones de la sociedad civil contribuyen con el desarrollo en todos los sectores de la vida pública – entre otros, educación, salud, agua y saneamiento, agricultura, medio ambiente, servicios financieros, promoción y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, autonomía de la mujer, promoción de la buena gobernanza, rendiciones de cuenta, lectura y análisis de los presupuestos y seguimiento de las políticas de desarrollo.

Lo más importante para las organizaciones de la sociedad civil beninesas tiene que ver con el respeto de los derechos humanos y particularmente los derechos económicos, sociales y culturales. Es preciso ir más allá de los ODM y atacar la vulnerabilidad de la población frente a las violaciones a sus derechos. Privilegiar los derechos humanos es un imperativo para cualquier modelo de desarrollo; cada aspecto particular de estos derechos debe transformarse en un objetivo en sí mismo. ■

6 Asamblea General, "Ley de finanzas", gestiones 2005, 2006, 2007, 2008; Comisión Nacional de gestión del impacto de la crisis financiera y económica internacional en el desarrollo económico y social de Benín, *op. cit.*, p. 73.

7 SW Benín, *Documento de análisis e informe de la ley de finanzas gestión 2010*, p. 19.

8 *Ibid.*

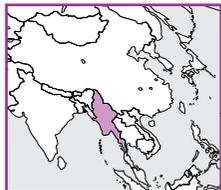
9 Ministerio de Economía, Previsión, Desarrollo y Evaluación de la Acción Pública, p. 13.

10 Disponible en francés en: <[www.planipolis.iiep.unesco.org/upload/Benin/PRSP/Benin%20SCR%20VersionFinaleAvril07.pdf](http://www.planipolis.iiep.unesco.org/upload/Benin/PRSP/Benin%20SCR%20VersionFinaleAvril07.pdf)>.

11 Comisión Nacional para el Desarrollo y la Lucha contra la Pobreza, *Documento de estrategia de reducción de la pobreza en Benín 2003-2005*, (diciembre de 2002). Disponible en francés en: <[www.planipolis.iiep.unesco.org/upload/Benin/PRSP/Benin%20PRSP%20French.pdf](http://www.planipolis.iiep.unesco.org/upload/Benin/PRSP/Benin%20PRSP%20French.pdf)>.

12 SW Benín, *Informe alternativo 2009 de las organizaciones de la sociedad civil para los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Benín*, p. 57.

## No hay desarrollo sin justicia: denuncia de la farsa democrática



En el marco de un estado de derecho inexistente, Birmania ocupa el 5º peor lugar del mundo en cuanto a libertad económica. La Constitución de 2008 y las elecciones generales previstas para 2010 sólo perpetuarán el gobierno militar y el estancamiento. El desarrollo necesita instituciones transparentes, imparciales y responsables, que no pueden coexistir con las flagrantes violaciones de los derechos humanos, la corrupción y la opresión política. Es necesario que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas establezca una Comisión Investigadora para aclarar los crímenes cometidos.

### Burma Lawyers' Council

El régimen militar, a través del Consejo para la Paz y el Desarrollo del Estado (SPDC por sus siglas en inglés), ha devastado la población birmana mediante flagrantes violaciones de los derechos humanos y actos de criminalidad generalizada desde 1988. El SPDC acompañó estos abusos con impunidad, creando un sistema en el que no hay responsabilidad para los autores de los crímenes, ni siquiera de los más brutales. La criminalidad y la impunidad están propiciadas por un sistema judicial que se somete a la voluntad de las autoridades y doblega las leyes de la nación para preservar y aumentar el poder de la Junta.

En este marco, la economía del país cayó hasta el punto de ser recientemente catalogada como la 5ª peor del mundo en términos de libertad económica<sup>1</sup>. Internacionalmente se la considera una economía corrupta y pésimamente administrada<sup>2</sup>. Birmania está ubicada además en el puesto 138, entre 182 países, en el Índice de Desarrollo Humano 2009 del PNUD, evidenciando las graves carencias de desarrollo económico y social<sup>3</sup>. Sólo podrá haber avances en el desarrollo económico cuando termine el clima actual de criminalidad y opresión y los culpables respondan ante la justicia.

### Sin transparencia no hay desarrollo

La desconfianza generalizada en el SPDC y su forma de gobierno tiene importantes efectos sobre el desarrollo económico. Las empresas extranjeras son reacias a operar en un país donde los litigios son resueltos por un poder judicial parcial al Gobierno y donde el Estado no respeta plenamente los derechos de propiedad individual. En algunos casos empresas extranjeras han sido cerradas. La Ley de Empresas Públicas reserva para el Estado muchos sectores de la economía, como la banca, los seguros, las telecomunicaciones, la extracción de determinados recur-



sos y la explotación de la madera de teca, dándole control exclusivo de los mismos al SPDC<sup>4</sup>.

Un buen ejemplo de la corrupción desenfrenada del SPDC y su falta de respeto por los derechos de propiedad es el caso de Yaung Chi O, que involucra un emprendimiento conjunto entre una compañía con sede en Singapur y el Ministerio de Industria para reabrir la fábrica de cerveza Mandalay. La cerveza Mandalay llegó a convertirse en una marca reconocida, pero antes que finalizara el acuerdo de cinco años surgió una disputa. A pesar de que el Ministerio debía someter la disputa a arbitraje, el SPDC embargó la fábrica y todos los bienes sin acatar el proceso legal establecido por sus propias leyes. Congelaron las cuentas bancarias de la empresa asociada y amenazaron con arrestar a sus propietarios por supuesta apropiación indebida de fondos. Cuando las partes llegaron a la justicia, el juez ignoró los argumentos de la compañía de Singapur y utilizó injustificadamente su amplia discrecionalidad jurídica para fallar a favor del Gobierno<sup>5</sup>.

La Ley de Inversión Extranjera (FIL, por sus siglas en inglés) de Birmania garantiza que ninguna empresa extranjera sea nacionalizada durante el período de inversión permitido. La FIL también contiene una sección que permite al SPDC terminar un contrato antes de su vencimiento<sup>6</sup>. El caso Yaung Chi O demostró que el régimen y sus tribunales pueden manipular las reglamentaciones para nacionalizar una empresa cuando le resulta conveniente al Gobierno.

Una economía de mercado exitosa depende en gran medida de la confianza de los participantes del

mercado en que el sistema legal defienda sus derechos y dirima sus litigios con imparcialidad. Debe existir un sistema judicial eficaz, justo y asequible para resolver los litigios, incluso aquellos que involucren a los gobiernos. Evidentemente no es el caso en Birmania. Sin instituciones que protejan los derechos de la propiedad privada, las empresas extranjeras desistirán de invertir en la economía birmana.

El desarrollo económico requiere instituciones transparentes, imparciales y responsables, que no pueden coexistir con las flagrantes violaciones de los derechos humanos, la corrupción y la opresión política. El desarrollo de Birmania sólo se podrá lograr cuando el poder judicial sea independiente del SPDC y todas las partes respeten el estado de derecho. Además de instituciones legales y judiciales fuertes, la salud económica del país necesita instituciones políticas responsables y transparentes. Este tipo de instituciones no existe actualmente.

### Medios pseudo democráticos para perpetuar la Junta

Durante décadas el SPDC administró pésimamente la economía del país. La Constitución de 2008 y las elecciones generales previstas para 2010 sólo perpetuarán el Gobierno militar y el correspondiente estancamiento económico. La Constitución incluye artículos problemáticos que restringen la participación electoral de grupos opositores y garantizan la impunidad de los crímenes cometidos por funcionarios del Gobierno.

La Constitución birmana de 2008 no significa un avance de la democracia sino un intento descarado del SPDC para mantenerse en el poder. Fue concebida por los militares sin aportes de los partidos políticos opositores ni de expertos legales. La Constitución retira la supervisión civil sobre los militares; rompe así una norma perentoria de las leyes internacionales y permite que las fuerzas militares sean la institución más poderosa del país<sup>7</sup>. El artículo 121 de la Constitución impide que muchos opositores políticos puedan ser candidatos, porque prohíbe la elección para bancas parlamentarias de quienes cumplen condenas de prisión. El SPDC tiene actualmente detenidos a más de 2.000 opositores políticos, quienes por lo tanto están excluidos<sup>8</sup>. El texto del documento prohíbe ade-

1 Heritage Foundation, "2010 Index of Economic Freedom: Burma." Burma." Disponible en: <www.heritage.org/Index/Country/Burma>.

2 Ver por ejemplo: Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2009." Disponible en: <www.transparency.org/policy\_research/surveys\_indices/cpi/2009/cpi\_2009\_table>.

3 UNDP, "Human Development Report 2009: PNUD, "Human Development Report 2009: Myanmar." Disponible en: <hdrstats.undp.org/en/countries/country\_fact\_sheets/cy\_fs\_MMR.html>.

4 State-Owned Economic Enterprises Law (SLORC Law No. 9/89), 1989. Ley de Empresas Públicas (ley Nº 9/89), 1989.

5 BK Sen y Peter Gutter, "The Burmese Junta's Abuse of Investment Laws," *Legal Issues on Burma Journal* (Agosto de 2001).

6 *Ibid.*

7 *Id.*, art. 343 ("In the adjudication of Military Justice ... the decision of the Commander-in-Chief is final and conclusive").

8 Assistance Association of Political Prisoners Burma. Asociación de Asistencia para Prisioneros Políticos en

## Violencia sexual y violación como armas de guerra

En medio de la constante opresión y violencia, la situación de las mujeres en Birmania empeora. Varias organizaciones de base a lo largo de la frontera entre Tailandia y Birmania documentan las flagrantes violaciones a los derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas militares. Los crímenes de la junta militar abarcan un amplio espectro de delitos que incluyen asesinatos, desapariciones forzadas, violación, trabajos forzados y traslados forzados, entre muchos otros. Cada uno de estos crímenes afecta a las mujeres, pero los crímenes de violencia de género tienen quizás el impacto más directo en la situación de las mujeres en Birmania.

Los integrantes del SPDC cometen crímenes de violencia sexual con escandalosa regularidad. El SPDC usa la violación como arma de guerra, especialmente cuando ataca a grupos étnicos en el este del país<sup>1</sup>. El régimen aumentó sus ataques a grupos étnicos durante los últimos quince años y estos ataques incluyen el uso sistemático de la violencia sexual<sup>2</sup>. Muchas mujeres fueron violadas en grupo por militares que a veces también torturan o matan a sus víctimas<sup>3</sup>. La violencia sexual no es un crimen cometido por algunos integrantes de las fuerzas militares, sino parte de la estrategia concertada del SPDC para atacar a los grupos étnicos y opositores<sup>4</sup>. Los que cometen estos crímenes no comparecen ante la justicia y la impunidad reina en Birmania<sup>5</sup>. Como los tribunales birmanos no son independientes del Gobierno militar, las víctimas de violencia de género u otros crímenes no pueden recurrir al sistema legal birmano. La cultura de la impunidad que protege a los culpables de violencia sexual permite que estos crímenes se sigan cometiendo.

La constante violencia sexual del SPDC y su falta de responsabilidad no pasan inadvertidas en la comunidad internacional. El Secretario General de las Naciones Unidas reconoció recientemente que el SPDC está incumpliendo sus obligaciones de acuerdo a la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad. Y esta resolución fue específicamente pensada para proteger a las mujeres de la violencia sexual en situaciones de conflicto<sup>6</sup>. El Secretario General tomó nota del uso extendido de la violencia sexual contra las mujeres de las minorías étnicas en áreas rurales por parte del régimen, el acoso sexual de los militares a mujeres y niñas solas, la incapacidad o falta de voluntad del sistema legal para procesar los crímenes de violencia sexual y la impunidad dominante que impide que los culpables de violencia de género sean procesados.

Además de la violencia sexual, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad del SPDC han afectado a las mujeres en mayor proporción. Desde 1996, el SPDC quemó 3.500 aldeas en el este de Birmania. Las consecuencias fueron comparadas por el Consorcio Fronterizo Birmano Tailandés con la destrucción brutal que tiene lugar en Darfur<sup>7</sup>. La quema masiva de hogares y alimentos ha generado grandes cantidades de personas desplazadas. Las mujeres se ven particularmente perjudicadas por los desplazamientos forzados de sus hogares, resultando más vulnerables a la trata de personas y al trabajo peligroso.

Fuente: *Putting gender economics at the forefront. 15 years after the IV World Conference on Women. Social Watch Occasional Papers 06*. Febrero de 2010 ■

1 Ver por ejemplo: Shan Women's Action Network, *License to Rape* (Mayo de 2002).

2 *Ibid.*

3 U.S. Campaign for Burma, *People, Politics, Poverty*. Disponible en: <[www.uscampaignforburma.org/learn-about-burma/people-politics-poverty](http://www.uscampaignforburma.org/learn-about-burma/people-politics-poverty)> (consultado el 8 de diciembre de 2009).

4 Ver Shan Women's Action Network, *supra* nota 2.

5 *Ibid.*

6 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Informe del Secretario-General en relación a la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad, del 15 de julio de 2009, S/2009/362.

7 Consorcio Fronterizo Birmano Tailandés, comunicado de prensa: "Rising Instability in Eastern Burma", 29 de octubre de 2009. Disponible en: <[www.tbcc.org/announcements/2009-10-29-media-release.pdf](http://www.tbcc.org/announcements/2009-10-29-media-release.pdf)>.

más la candidatura de los opositores principales en la elección. El artículo 59, por ejemplo, impide que una persona pueda ejercer el cargo de Presidente si está casada con un extranjero o una extranjera. Esta disposición excluye a Aung San Suu Kyi, casada con un ciudadano británico, de la candidatura presidencial. De acuerdo a esta Constitución, los únicos autorizados a participar en las elecciones serán integrantes del SPDC o simpatizantes del actual Gobierno.

Aún más chocante resulta que la Constitución incluya un artículo que pretende garantizar la amnistía para todos los responsables del SPDC<sup>9</sup>. Esta disposición está vagamente escrita y consagrará la impunidad para los crímenes más atroces, incluidos los de lesa humanidad y los de guerra. El artículo sobre la amnistía invalida la Constitución completa frente a las leyes internacionales. Garantizar la amnistía general a los culpables de crímenes graves viola la Convención de Ginebra, el derecho internacional tradicional y las disposiciones de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad, que prohíben la impunidad de la violencia sexual en áreas de conflicto.

Instituciones fuertes que defiendan el estado de derecho y un poder judicial independiente son esencia-

les para el avance económico. Estas instituciones deben encarnar la responsabilidad, el acceso a la información y la transparencia. La Constitución de 2008 representa una desviación manifiesta del estado de derecho y continuará denigrando el sistema judicial de la nación. No significará avances en la transparencia, la independencia ni la responsabilidad de las instituciones legales o políticas de la nación, ya que incluye varios artículos que obstaculizan estas exigencias de las instituciones legales, judiciales y políticas. La Constitución beneficia al Gobierno militar que hasta ahora ha destruido la responsabilidad institucional, el acceso a la información y la transparencia.

Por su parte, las elecciones de 2010 consagrarán la Constitución de 2008. Después de las elecciones, las instituciones legales, judiciales y políticas de Birmania serán demasiado débiles para hacer avanzar la economía de la nación. En lugar de favorecer el progreso del país, las elecciones afianzarán la impunidad, la criminalidad y las prácticas políticas desleales. La nueva Constitución hundirá al país en una depresión económica más profunda y un mayor aislamiento, mientras que las elecciones de este año consolidarán la cultura de la criminalidad y la militarización en el país.

### Recomendaciones

El desarrollo económico debe ir acompañado de instituciones fuertes, buena gobernanza, paz y seguridad. La constante represión de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y

culturales por parte del SPDC se tradujo en un mínimo desarrollo económico durante las últimas décadas.

En relación a la Constitución de 2008 y a las próximas elecciones de 2010, el Consejo de Abogados de Birmania (Burma Lawyers' Council) recomienda:

- Para promover un desarrollo económico significativo en Birmania y mejoras reales en la calidad de vida, el SPDC debe comprometerse a revisar globalmente la Constitución con todas las partes involucradas, formar un poder judicial independiente y restituir el respeto del estado de derecho.
- La Constitución debe establecer un sistema político responsable, transparente y que brinde acceso a la información.
- Dado que la redacción actual de la Constitución de 2008 viola normas perentorias de las leyes internacionales, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debe declararla nula. Todos los estados deben negarse a reconocer esa Constitución y los resultados de las elecciones basadas en ella.
- En virtud de que la parcialidad del poder judicial y las condiciones de impunidad dadas por la Constitución impiden que los tribunales locales juzguen los crímenes del SPDC, el Consejo de Seguridad de la ONU debe establecer una comisión investigadora para aclarar los crímenes internacionales que se hayan cometido en Birmania. ■

Birmania. Disponible en: <[www.aappb.org](http://www.aappb.org)>.

9 Constitución de la República de Myanmar (2008), art. 445 ("No se emprenderá ninguna acción contra dichos Consejos o cualquiera de sus miembros o cualquier miembro del Gobierno con relación a cualquier acto realizado en la ejecución de sus respectivas funciones.").

## Las riquezas no llegan a la gente



En una coyuntura internacional extraordinariamente positiva – debida a los altos precios internacionales de las materias primas – el país ha recibido importantes ingresos financieros derivados, principalmente, de las exportaciones de hidrocarburos. Sin embargo, lo que queda en las arcas del Estado por concepto de impuestos y regalías no ha impactado en la economía doméstica. El modelo extractivo hace que la inversión extranjera directa no genere mejores condiciones para Bolivia – ya que saca más dinero del que hace ingresar al país.

CEDLA

Debido al incremento del ingreso *per cápita* durante los últimos años, Bolivia ha dejado de ser un país de ingresos bajos para convertirse en uno de ingresos medios. Esto ha significado que el acceso a recursos para el financiamiento del desarrollo ya no dependa del acceso a créditos concesionales por parte de entidades multi y bilaterales de los países desarrollados.

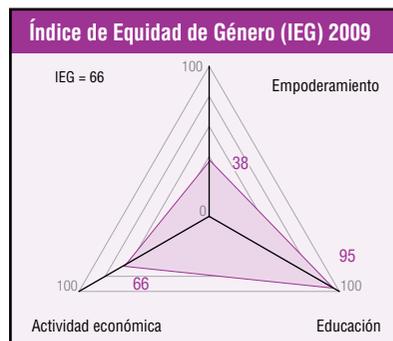
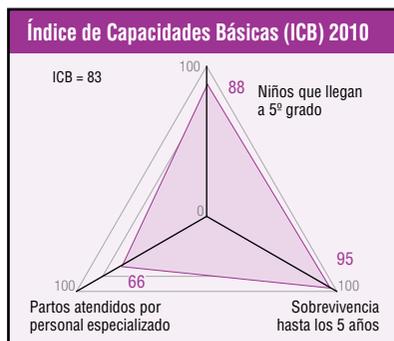
Además, la crisis económica mundial ha reavivado, camuflada, una vieja discusión sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional y el financiamiento para el desarrollo de las economías periféricas. A ello ha contribuido, sin duda, el carácter sistémico de la crisis capitalista, que ha derivado las críticas hacia un tenue reformismo que sólo ha posado su preocupación en la esfera financiera.

### Ingresos fiscales y patrón primario exportador

En los últimos años, las economías de América Latina han afianzado los patrones de desarrollo vinculados a la explotación y comercialización de materias primas en base al incremento de los precios internacionales. Esto ha permitido que la inserción de la región en el mercado mundial se concentre mayoritariamente en rubros como, entre otros, la minería, el petróleo y el gas. Este comportamiento, al que se ha rebautizado como neo-extractivismo<sup>1</sup>, no hace otra cosa que consolidar la división internacional del trabajo y una aceptación de la “institucionalidad global” ligada a la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>2</sup>.

El carácter primario exportador de las economías latinoamericanas ha determinado, en los últimos años, un aumento de la actividad económica en gran parte de los países, con tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por encima del 5%. Este crecimiento fue impulsado por una coyuntura excepcionalmente positiva, producto del aumento de los precios y de la demanda externa.

Si bien los balances fiscales se han beneficiado de la situación, la naturaleza del patrón ha determinado que las empresas transnacionales sean las principales beneficiarias. En términos fiscales, varios países de América Latina reciben importantes



ingresos por la explotación de recursos no renovables – según la CEPAL, en “países como Venezuela, Ecuador, México y Bolivia, alrededor del 30% o más del total de los ingresos fiscales se originan en la producción de petróleo, en el caso de los tres primeros y en la explotación de gas en el último”<sup>3</sup>.

En el caso de Bolivia, desde 2005 los ingresos fiscales originados por el sector de hidrocarburos – uno de los más importantes de su economía – fueron fundamentales para superar el déficit fiscal nacional y financiar en mayor proporción la inversión pública<sup>4</sup>; sin embargo, persiste la fragilidad de estos recursos debido a la volatilidad de los precios internacionales en contextos de crisis. Esto podría confundirse con un típico caso de la llamada “enfermedad holandesa”, es decir, una distorsión generada por una inundación súbita, que el sistema productivo real no puede absorber, de divisas provenientes de un recurso natural<sup>5</sup>. Sin embargo, en realidad se trata de un rasgo estructural de la economía boliviana, profundizado por el reciente *boom* de precios de las materias primas.

Si se analiza el comportamiento de los ingresos fiscales y sus componentes, es posible ver que, luego de la crisis vivida en el primer lustro de la década de 1980, la aplicación de severas políticas de ajuste estructural permitió una relativa administración del déficit fiscal. La estructura fiscal ha mostrado

inflexibilidad a lo largo de esas dos décadas y media, con una proporción importante de sus egresos comprometida, fundamentalmente, con el financiamiento del Estado y escasos montos de inversión pública – que no superaron los USD 500 millones durante ese período –, financiados en su mayoría a través de deuda pública externa.

La situación es muy diferente con respecto a los ingresos, ya que, luego de la reforma del sistema tributario en 1986, se dependió esencialmente del impuesto al valor agregado (IVA) como la principal fuente de recaudación del Estado. Este impuesto indirecto tiene una naturaleza regresiva, pues se aplica al consumo de toda la población boliviana sin diferenciar a pobres de ricos. Hasta el año 2003, significó algo más del 70% de todo el sistema tributario boliviano, para luego caer en su participación hasta algo más del 50% en 2009.<sup>6</sup>

Desde 2005, los ingresos por concepto del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) subieron de USD 287 millones a USD 802 millones en 2009. Esta cifra puede ser entendida mejor si se compara su participación en el sistema tributario con la que tuvo el IVA. En el año 2000 el IVA significó un 40% del total recaudado, mientras que en 2009 bajó su participación al 35%, pero sobre la base de una mayor recaudación absoluta – de USD 420 millones en 2000 se pasó a USD 1.235 millones en 2009. En el

1 Eduardo Gudynas, “El nuevo extractivismo progresista”. *El Observador* N° 8. CEDLA/OBIE. Enero de 2010.

2 *Ibid.*, p. 3.

3 América Latina y el Caribe Frente al Nuevo Escenario Internacional. CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

4 Para ello contribuyeron dos factores: por un lado, la modificación de la regulación sobre impuestos en este sector; por el otro, el incremento de los precios internacionales del petróleo y del gas.

5 Esto deriva en un crecimiento exagerado de bienes y servicios no negociables – obras públicas, transporte, comunicaciones – debido a la sobrevaluación de la moneda.

6 El IVA marca lo altamente regresivo del sistema tributario boliviano, aún con un incremento de los ingresos del Estado por concepto de impuestos a la actividad de petróleo y gas desde 2005, luego de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos 3058, y la creación del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) – una alícuota del 32% del total de la producción de hidrocarburos medida en el punto de fiscalización que no está dirigido a gravar la riqueza, sino que varía según los volúmenes producidos de gas y de su precio internacional.

caso del IDH, en 2005 alcanzó una participación de 15% del total recaudado, mientras que en 2009 este porcentaje subió al 22% debido, fundamentalmente, al efecto precio antes que a un incremento de volumen de producción y exportación.

### Escaso margen para el Estado

Las tasas de crecimiento promedio anual de producción de petróleo y gas para el período 1997-2007 fueron 4,6% y 11,6% respectivamente. Mientras que entre el 2006 y 2007 estas tasas fueron de 1,11% y 3,73%. Las reducidas tasas de crecimiento de la producción se explican por diferentes razones. Según el diagnóstico elaborado en la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos del actual Gobierno, llaman la atención tres elementos: la disminución de las inversiones destinadas a la explotación y desarrollo de campos, la capacidad de las plantas para el procesamiento de los hidrocarburos y las características de la acumulación del sector. Estos aspectos muestran que el control de la producción continúa en manos de las petroleras.

La primera conclusión es que, pese al incremento significativo de los ingresos del Estado debido al precio de materias primas, no se modificó la orientación del sistema tributario, que siguió presionando sobre la gente. La segunda conclusión es que el negocio del gas continúa dependiendo de las inversiones que realicen las empresas petroleras en el sector, sin que éstas, bajo el marco regulatorio vigente luego de la reforma de 2005, tengan la obligación de invertir en exploración y explotación<sup>7</sup>.

Con respecto al gasto, el incremento de ingresos fiscales provenientes de la renta de hidrocarburos no se expresó en flujos mayores de inversión pública en sectores productivos. Los recursos provenientes de la venta de hidrocarburos estuvieron dirigidos fundamentalmente a infraestructura caminera y, muy escasamente, a rubros como la agricultura o la manufactura<sup>8</sup>. Esto tiene mucho que ver con la forma de integración comercial de Bolivia en los mercados dominantes de la región, que presenta al país más como un puente integrador bioceánico que permite el flujo de mercancías entre países vecinos, antes que como un socio que puede promocionar y comercializar su producción local<sup>9</sup>.

Este hecho hace que la esperanza puesta en una coyuntura favorable de precios para promover procesos de transformación del patrón primario exportador tienda a diluirse ante los enormes desafíos que afronta el país. Más aún cuando las empresas

## Crisis y presión sobre los recursos naturales

De acuerdo a algunas predicciones científicas<sup>1</sup>, el mundo podría alcanzar el pico de producción de petróleo convencional antes de 2020. Esta situación sugiere que persistirán los altos precios de la energía, constituyéndose en un factor de presión inflacionaria mundial y un estímulo al desarrollo y producción de sucedáneos, como los biocombustibles, y también a la búsqueda de otros sustitutos, como los llamados minerales energéticos, la energía nuclear y las fuentes de energía renovable.

En este complejo escenario, las respuestas a la crisis económica internacional no pueden derivarse únicamente de la mirada a las consecuencias inmediatas de la recesión y a las características que asumirá la recuperación. Más bien, estas respuestas deberían surgir de la valoración de las consecuencias de mantener un modo de producción que, a la larga, derivará en la sobreexplotación del trabajo y la consolidación de la renta monopólica sobre la explotación de recursos naturales por parte del capital transnacional.

Si se observan los trayectos de la inversión extranjera directa (IED) en Bolivia, pese a un comportamiento variable durante la última década es evidente la concentración en los sectores extractivos: hidrocarburos y minería. La información estadística oficial muestra que, durante 2008, ambos sectores concentraban más del 75% de los flujos de la IED<sup>2</sup>, con una participación mayor de la minería debido, por un lado, al auge de

precios internacionales y, por otro, a un estancamiento de la inversión en el sector de petróleo y gas.

La IED en estos sectores ha mostrado, como contrapartida, un incremento del pago de rentas procedentes de acciones, otras participaciones de capital y por concepto de “desinversión”<sup>3</sup>, en especial a partir de 2004, pues es a partir de esa fecha que estos pagos fueron mayores a los de la IED bruta. El pico mayor registrado por el pago de rentas hacia el exterior por parte de las empresas transnacionales se produjo en 2005, cuando superó en un 201% a la IED bruta<sup>4</sup>.

Debido al tipo de actividades (fundamentalmente dirigidas a la exportación), la IED no ha generado mejores condiciones para el país –pues ha habido un mayor flujo de dinero saliendo de Bolivia que ingresando por ese concepto. Asimismo, lo que queda en las arcas del Estado por concepto de impuestos y regalías de las actividades extractivas (principalmente petróleo y gas) se ha difuminado en la inversión pública en proyectos regionales –tales como el proyecto de integración bioceánica– antes que en inversiones que tengan un impacto significativo para la economía doméstica. ■

1 UK Energy Research Centre, “Global Oil Depletion. An assessment of the evidence for a near-term peak in global oil production”. Agosto de 2009.

2 Instituto Nacional de Estadísticas. Inversión Extranjera Directa 1996-2001. Banco Central de Bolivia, 2002-2008.

3 Se entiende por desinversión “una inversión en sentido contrario (...) es una especie de devolución de capital hacia su dueño y/o financiador del capital de la inversión directa” FMI. Guía para compilar estadísticas de Balanza de Pagos. Traducción y composición de Dirección de Servicios Lingüísticos del FMI, Washington, 1995.

4 Efraín Huanca, “Generación y uso del excedente económico en Bolivia, 1988-2008”. CEDLA. Mimeo. Diciembre de 2009 (Avance parcial).

transnacionales continúan siendo protagonistas de la inversión en sectores extractivos, que dejan poco margen para que el Estado –incapaz de revertir el proceso de apropiación de los excedentes– encare procesos de transformación sustentables.

### Conclusiones

Como se ha visto, el incremento de los ingresos fiscales ha sido producto de una coyuntura extraordinaria de precios internacionales altos de las materias primas. Este hecho no permite proyectar de forma sostenible el desarrollo del país, pues se ha profundizado la dependencia de los ingresos sobre la base de impuestos a actividades primario exportadoras controladas por empresas transnacionales. Éstas, a su vez, han administrado sus flujos de inversión de acuerdo a las tendencias de los precios

internacionales y a las condiciones que el Estado boliviano ha puesto en los marcos regulatorios de sus actividades. ■

7 “La crisis energética al ritmo de las petroleras”. *El Observador* Nº 4. CEDLA/OBIE. Marzo de 2008.

8 Juan Luis Espada, *La renta de hidrocarburos en las finanzas prefecturales. Tendencias de los ingresos y gastos (1997-2007)*. CEDLA, 2009.

9 A ello responde la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y la inversión en proyectos camineros bioceánicos.

## Nubes en el horizonte



La rápida y marcada recuperación de la economía brasileña en 2009 se debió principalmente a una combinación de políticas compensatorias no ortodoxas. Las autoridades federales rompieron con la orientación neoliberal seguida por las administraciones anteriores y por el propio Presidente Lula en su primer mandato. La experiencia brasileña muestra que las políticas sociales también pueden favorecer el crecimiento económico. Sin embargo, aunque la situación aún está bajo control, a medida que la economía mundial da vuelta la página de la crisis internacional, una segunda ola de crisis e inestabilidad puede estar formándose en estos momentos sin una visión clara de cuáles serían sus consecuencias.

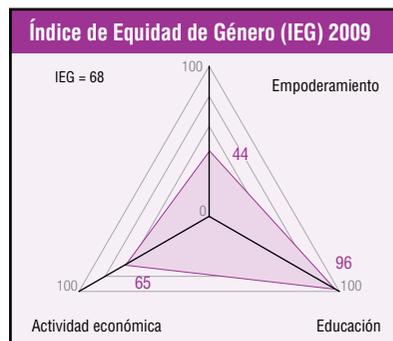
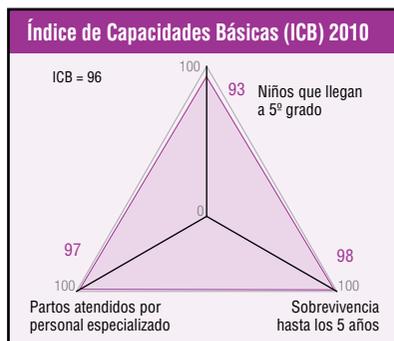
Social Watch Brasil  
IBASE – Instituto Brasileiro para el  
Análisis Social y Económico

En el último trimestre de 2008 la crisis mundial alcanzó a Brasil y quebró la tendencia hacia un crecimiento relativamente rápido que había marcado los tres trimestres anteriores. Como se informó en la edición 2009 de Social Watch, la economía brasileña fue duramente golpeada cuando el ingreso de capitales se transformó repentinamente en flujo de salida, provocando la caída de la moneda local y amenazando a un grupo de grandes empresas que habían apostado a la apreciación continua del real brasileño en el mercado de derivados.

Al igual que en crisis pasadas, la conmoción fue grave pero no mortal. De hecho, después de unos seis meses de contracción económica, la economía brasileña comenzó a recuperarse en el segundo trimestre de 2009. El crecimiento se aceleró desde entonces y los pronósticos para 2010 prevén una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) desde un mínimo de 5,5% hasta cerca de 7%. El ingreso de capitales se reanudó ya a mediados de 2009 y el país volvió a enfrentar un período de tasa de cambio sobrevaluada, con todos los riesgos que implica esa situación. Durante el primer semestre de 2010, la inestabilidad financiera aumentó nuevamente debido a los problemas de balanza de pagos en Grecia, Portugal, España e Italia, entre otros, pero todavía era temprano para evaluar su impacto sobre Brasil.

### Políticas sociales y crecimiento económico

La rápida y marcada recuperación de la economía brasileña en 2009 se debió principalmente a una combinación de políticas compensatorias no ortodoxas. La administración del presidente Luiz Inácio 'Lula' da Silva ha avanzado mucho desde las políticas neoliberales que definieron su primer mandato desde 2003 hasta 2007. La recuperación se logró gracias a la fortaleza de la demanda interna, alimentada por: políticas de aumento del salario mínimo; políticas sociales, de las cuales la "Bolsa Familia" (subsidio familiar) es la más importante; políticas de expansión del crédito otorgado por los bancos públicos; y, en menor grado, políticas fiscales bajo el paraguas del programa conocido en Brasil como PAC (Programa de Aceleración del Crecimiento). Los grupos de bajos ingresos también fueron objetivo de las políticas: aumentó el número de personas pobres



que reciben beneficios en efectivo (equivalente a un mes de salario mínimo), entre otros, quienes tienen un ingreso familiar igual o menor a 25% del salario mínimo per cápita, personas con discapacidades y personas pobres mayores de 65 años. También se otorgan beneficios jubilatorios ampliados para los trabajadores rurales (aunque no hayan hecho contribuciones previas).

La Bolsa Familia canaliza suplementos de ingreso a familias en extrema pobreza y distribuye R\$ 12,5 mil millones (unos USD 6,94 mil millones), prácticamente en todo el territorio nacional. Además de su eficacia como instrumento para la reducción de la pobreza extrema, que en general ha sido considerada como muy exitosa, la Bolsa Familia brindó un apoyo importante a la demanda interna, en particular de bienes de consumo perecederos. Debido a que las familias pobres consumen todo su ingreso, estos subsidios se tradujeron en un aumento directo a la demanda, generando un piso frente a cualquier eventual reducción de los gastos en consumo en el país. Los gastos basados en la Bolsa Familia también tienen un impacto expansivo indirecto sobre la demanda y el nivel de actividad económica. Los gastos originales se transforman en los ingresos de otras personas, que también serán gastados con un estímulo adicional a otras actividades. La naturaleza descentralizada del programa permite que estos estímulos estén dirigidos a actividades locales, ampliando el impacto sobre el empleo y el consumo adicional.

Estos gastos fueron, sin duda, un instrumento para evitar la contracción que hubiese provocado el impacto negativo generado por la disparidad de la balanza de pagos de fines de 2008 y comienzos de 2009. La experiencia brasileña muestra que las políticas sociales también pueden favorecer el crecimiento

económico, ya que las familias más pobres que reciben el beneficio tienen una muy alta propensión al consumo. El impacto macroeconómico de estas políticas es superior al de las implementadas en otros países, como la reducción de impuestos. Esta última tiende a favorecer a los grupos de más altos ingresos (aquellos que pagan impuestos directos) que aprovechan para ahorrar parte de sus beneficios inesperados y atenúan así el impacto expansivo.

El segundo pilar de las políticas contracíclicas del Gobierno fue la expansión del crédito. En condiciones de elevada incertidumbre, el crédito tiende a contraerse porque las instituciones financieras prefieren buscar activos más seguros en lugar de extender créditos a las empresas o a los consumidores, que resultan rentables pero son más arriesgados. Esto provoca la contracción de la producción, porque las empresas no pueden contratar trabajadores ni comprar materias primas si no tienen capital de giro, en tanto los consumidores no pueden financiar sus compras de bienes duraderos. Las autoridades federales rompieron con la orientación neoliberal seguida por el ex presidente Fernando Henrique Cardoso y por el propio Lula durante su primer mandato, que trataba a los bancos públicos como si fuesen privados.

Mientras los bancos privados del Brasil y de otros países rehuían los préstamos, el Banco do Brasil (banco comercial controlado por el Gobierno, no por el Banco Central), el banco brasileño de ahorros Caixa Econômica Federal (CEF, especializada en financiación para construcción y saneamiento) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) se volcaron a llenar ese vacío. Los tres bancos, que atienden clientelas diferentes, expandieron agresivamente sus actividades tomando cuotas de mercado de los bancos privados, quienes a su vez se vieron obligados a expandir sus propias

operaciones. A medida que los tres bancos aumentaron su provisión de créditos, redujeron sus márgenes diferenciales, por lo que los bancos privados se vieron más presionados a expandirse para no perder mayores cuotas de mercado.

BNDES fue un actor particularmente importante en este escenario, ya que financió inversiones. El aumento de las inversiones es condición necesaria para convertir este estímulo al crecimiento en una trayectoria sostenible a largo plazo. La elección de algunos proyectos para los cuales el banco brinda apoyo financiero estuvo rodeada de controversia, en particular por la preocupación medioambiental y también por su impacto sobre las comunidades locales, pero, como elemento estratégico para el proceso de recuperación del crecimiento, la acción del BNDES fue altamente exitosa.

Aún más controvertidas han sido las iniciativas de política fiscal, entre las que destaca el PAC. El programa se lanzó en medio de una avalancha de publicidad, parcialmente motivada por el interés inmediato (la proximidad de la elección presidencial), pero también por su posible impacto en el espíritu emprendedor de las pequeñas empresas brasileñas. En parte, el PAC fue poco más que la consolidación de proyectos más antiguos de inversión pública o inversiones hechas por empresas de propiedad del Estado, siendo Petrobras – la empresa petrolera controlada por el Gobierno Federal – la más destacada. Varios proyectos parecían haber encontrado todo tipo de dificultades, incluso con las entidades auditoras que controlan los gastos del Gobierno Federal. Muchos críticos destacan que la actual implementación de los proyectos incluidos en el PAC es mucho menos ambiciosa de lo que se había anunciado, que los proyectos no siempre fueron elegidos con racionalidad ni teniendo en cuenta las mayores tasas de retorno social.

Sin embargo, el impacto en el espíritu emprendedor parece ser positivo y estimula la recuperación de algunas inversiones privadas. Aún más importante fue el descubrimiento de una nueva gran reserva de petróleo conocida en Brasil como Pré-Sal que promete cambiar la posición del país en el mercado internacional del petróleo. El momento de la explotación de esa reserva todavía está en un futuro relativamente lejano, pero la noticia misma fue suficiente para estimular más la inversión privada.

También otros factores positivos hicieron sentir su influencia. La temprana y firme recuperación de la economía china tuvo un impacto expansivo sobre todo el continente, ya que las exportaciones de minerales y productos agrícolas a China expandieron las exportaciones en general. Sin embargo, el impacto neto del comercio internacional fue negativo, porque las importaciones crecieron más rápido que las exportaciones. En otras palabras, los brasileños compraron más al resto del mundo de lo que el resto del mundo compró en bienes y servicios producidos en el país, por lo que el impacto neto contrajo la salida local.

Una diferencia importante en esta crisis fue el comportamiento de la cuenta de capital. La economía brasileña sufrió el impacto negativo de la crisis internacional en su balanza de pagos en el último

trimestre de 2008, principalmente bajo la forma de salida de capitales. Este flujo de salida se debió, sin embargo, al regreso de las inversiones financieras extranjeras en Brasil, que fueron hechas en respuesta a las proyecciones de la bolsa y, en menor grado, a las tasas de interés superiores a las del resto del mundo. Cuando estos inversores extranjeros sufrieron pérdidas en los mercados de los países avanzados, cerraron sus puestos en las economías emergentes y repatriaron su capital para compensar esas pérdidas.

A diferencia de las crisis pasadas, esta vez no hubo fuga de capitales por parte de los brasileños dueños de la riqueza. De hecho, como la crisis estuvo centrada en el mundo desarrollado, los mercados extranjeros de capital no eran atractivos para los inversores financieros nacionales. Los activos del mercado doméstico, sin duda, pagaban más que las inversiones financieras en el exterior y con menor riesgo. La economía brasileña no sufría presiones por pagos, ya que su deuda externa pública está razonablemente bajo control y sus reservas internacionales son altas para la escala de la economía. La salida de capitales podría conciliarse fácilmente con estas reservas. Una línea preventiva de cambio de dólares negociada con la Reserva Federal fortaleció estas defensas y redujo las presiones que podían llevar a la fuga de capitales, facilitando el manejo de otras presiones.

### Riesgos a la vista

Sin embargo, no todo es tan brillante. Es cierto que la crisis fue breve y de efectos relativamente benignos, teniendo en cuenta que es la segunda más grande en la historia del capitalismo moderno, después de la Gran Depresión de 1930. A mediados de 2009, como ya se ha observado, la economía estaba nuevamente casi a todo vapor con tasas de crecimiento muy respetables, aunque todavía lejos de las alcanzadas por países como China o India.

La recuperación también trae ingresos de capital que pueden ser muy peligrosos para Brasil en el futuro cercano, por la apreciación de la moneda local (una tendencia recuperada después de la devaluación de fines de 2008), que perjudica las exportaciones, favorece las importaciones y deriva en el actual déficit de las cuentas y en el aumento del endeudamiento externo. La situación aún está bajo control pero se deteriora rápidamente y es un motivo de preocupación para el futuro cercano. La acumulación de reservas en sí misma no es suficiente para asegurar la posición de la economía brasileña. Aumentar la deuda externa hace al país más dependiente de la financiación externa y puede convertirse en una crisis de envergadura si estos ingresos de capitales se interrumpen como sucedió muchas veces en un pasado no muy distante. El cuadro es aún más preocupante porque no parece haber soluciones en el horizonte de los responsables de la política brasileña. En general, se reconoce que la combinación de altas tasas de interés y tasas de cambio sobrevaluadas puede ser letal, pero poco parece estarse haciendo para cambiar esta situación.

En el frente de las políticas sociales, la Bolsa Familia se ha consolidado y la administración Lula

anunció planes para hacerla permanente, haciendo que los subsidios sean obligatorios por ley para las futuras administraciones federales. Un paso adelante en este punto sería la definición de políticas de avance social, incluidas políticas sostenidas de empleo, políticas para reducir el desempleo y la expansión de la economía informal y políticas educativas y sociales que no sólo aumentarían la asistencia a los grupos de más bajos ingresos sino también su calificación y productividad.

Del lado de la política crediticia no es mucho lo que debe hacerse en este momento. La regulación financiera está siendo rediseñada en los foros internacionales pero el Banco Central de Brasil no parece querer ser innovador en este campo. La agresividad con la que actuaron los bancos públicos durante la crisis parece haber servido de alerta para los bancos privados, que están tomando medidas para expandir su propia provisión de crédito. Esto puede ser beneficioso en términos de mejora de los costos de capital para actividades productivas y para financiar los gastos de los consumidores.

Es en el área de las inversiones, junto con el riesgo de la balanza de pagos ya mencionado, donde el horizonte es más incierto. El nivel de daños relativamente bajo causado por la primera ola de la crisis que golpeó la economía entre fines de 2008 y comienzos de 2009 pareció fortalecer la propensión a invertir de la economía brasileña. Sin embargo, la tasa de inversión todavía es muy baja, mucho más baja de lo necesario para una economía en desarrollo que pretende hacer la transición hacia el nivel de país desarrollado. En particular, las inversiones en infraestructura todavía están muy lejos de lo que se necesita con urgencia. Además, las preocupaciones medioambientales no se toman en cuenta de manera adecuada y el país puede estar promoviendo inversiones en sectores y procesos que pueden volverse rápidamente obsoletos. Incluso algunos proyectos de inversión, en particular de generación de energía eléctrica, están rodeados de controversias por su impacto en las comunidades locales y en el medio ambiente, generando polémica sobre el acierto de este tipo de inversiones.

Los riesgos más importantes para el futuro provienen del hecho de que, como es evidente, la economía mundial aún no ha dado vuelta la página de la crisis financiera global. Tal como demostró la fuerte turbulencia que azota la Eurozona, el futuro todavía está lleno de peligros. De hecho, los efectos de una crisis de envergadura en la Eurozona pueden tener un impacto aún peor en las economías en desarrollo, y en Brasil en particular, que el crac financiero de 2008. Los instrumentos políticos disponibles fueron suficientes para controlar y superar la crisis de 2008. Una segunda ola de crisis e inestabilidad puede estar formándose en estos momentos, no habiendo una visión clara de cuáles serían sus consecuencias.

Una lección importante, sin embargo, parece haber sido aprendida: que el neoliberalismo y actitud *laissez passer* característica de los gobiernos brasileños hasta 2005-2006 hubiese sido letal. La postura activista de 2009 puede ser mejor garantía de un futuro más seguro para la economía y la sociedad del país. ■

## Financiamiento para el desarrollo en tiempos de crisis



Aún no se ha podido evaluar el impacto de la crisis económica sobre los avances de Bulgaria en educación y empleo, ni en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Si es dable constatar que algunos objetivos de desarrollo, dentro del proceso de membresía europea, están lejos de ser alcanzados. El país, antes recipiente de ayuda, es ahora donante. La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) dista de la meta fijada para 2010. No existen mecanismos ni procedimientos claros para la adjudicación de la ayuda a otros países. Es necesario fortalecer la cooperación y comunicación entre los actores involucrados, incluir la dimensión de género en los programas de ayuda y concienciar a la ciudadanía.

Bulgarian Gender Research Foundation  
Bulgarian European Partnership Association

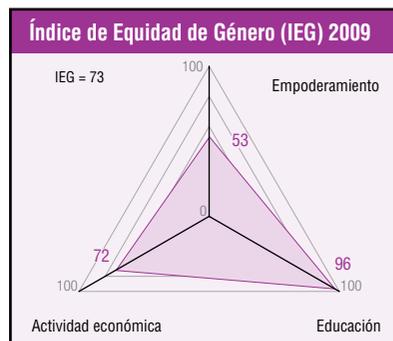
Durante los años previos a la crisis económica y financiera mundial de 2008, ingresaron a Bulgaria grandes flujos de capital que generaron una gran demanda interna. Como consecuencia hubo un fuerte crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y del empleo, pero también un aumento del déficit de cuentas corrientes y un sobrecalentamiento de la economía, con un alto aumento de salarios y una inflación de dos dígitos. Ese *boom* llegó a su fin en el último trimestre de 2008. Hubo un ajuste en el flujo de capitales, lo que generó una contracción de la demanda interna, mientras la recesión en los países socios de Bulgaria produjo una caída en las exportaciones. Como resultado, el PIB se contrajo un 5,1% en 2009, su primera caída desde la crisis de 1996-1997.

### Un largo período de ajustes

Aunque el FMI proyecta una recuperación de la economía a partir de 2010, y un crecimiento del PIB del 0,2%, se espera que la demanda interna caiga todavía más.<sup>1</sup> Como resultado de la desaceleración en las inversiones, del endurecimiento del crédito y de una débil actividad económica, es dable esperar que las inversiones sigan cayendo. A su vez, el consumo interno se vería reducido debido a una caída del empleo. Esto implicaría una profundización del déficit de cuentas corrientes, de 8,5% en 2009 a 5,5% del PIB en 2010. Esa misión del FMI proyecta que la inflación permanecerá moderada, alrededor del 2,2%, mientras se pronostica un aumento del desempleo desde un promedio estimado en 7,8% en 2009 a 9,2% en 2010<sup>2</sup>.

Pero las proyecciones de los sindicatos y organizaciones de trabajadores son más pesimistas, estimando el índice de desempleo en dos dígitos y llegando a ubicarlo hasta en un 20%. El promedio de desempleo registrado era de 9,9% en enero de 2010, y en algunas regiones del país ya sobrepasaba el 15%.

Basándose en las recomendaciones del FMI, el Gobierno espera que tanto el sector privado como las políticas públicas se ajusten a la nueva situación, y ha comenzado a establecer sus políticas a partir de esta presunción. Para el organismo multilateral, por ejemplo, el sector privado deberá desviar recursos



del sector no exportador al exportador como forma de garantizar el crecimiento del PIB. Pero esta medida, según el FMI, sólo será exitosa si se contiene considerablemente el aumento de salarios. Este disminuyó significativamente desde su pico de 25% en el segundo trimestre de 2008 al 10,6% del último trimestre de 2009 (en ambos casos comparando con el mismo período del año anterior).

El Gobierno sostiene que, al ajustar las políticas públicas, el país se preparará para una eventual transición hacia la zona euro, que ve como la única estrategia viable de salida a la crisis. También que, manteniendo la disciplina fiscal y profundizando las políticas estructurales, se fortalecerán los fundamentos económicos y la viabilidad de la economía búlgara. Así, se ha impuesto para 2010 el desafío de alcanzar un déficit de caja del 0,7% del PIB. Para ello, entre otras medidas, prevé una reducción del presupuesto que implicará el congelamiento de los salarios públicos y las pensiones, la reducción de la administración pública y un control más estricto de los gastos en salud. El FMI entiende que, si bien una reducción en las contribuciones a la seguridad social podrían en principio ayudar a disminuir el costo del trabajo y la competitividad, una política de ese tipo profundizaría la brecha de financiamiento en el sistema de la seguridad social, requiriendo mayores transferencias del Gobierno. Esto pondría en riesgo los objetivos presupuestales que el Gobierno se ha trazado a mediano plazo y la sustentabilidad, en particular la del sistema de pensiones.

Para evitar esto, el FMI recomendó una reforma urgente del sistema de pensiones. Entre las medidas recomendadas están el congelamiento de las pensiones en 2010, un menor aumento de las mismas en los próximos años, y un ajuste en los parámetros del sistema de pensiones que incluya el aumento de la edad de retiro o el mínimo de años de aportes.

En los primeros meses tras las elecciones, el Gobierno pretendió iniciar la discusión en torno a un aumento en la edad de retiro y en los plazos necesarios para jubilarse, pero dado el aumento del desempleo se decidió posponer esa reforma. Al mismo tiempo, el Gobierno dejó de pagar las contribuciones que, según la ley, el Estado debe pagar a menores de 18 años, pensionistas y personas beneficiarias de asistencia social o seguros de desempleo. Las contribuciones, que representan un tercio del presupuesto del seguro de salud, no se pagaron con el objetivo de contener el déficit presupuestal. El fondo del seguro de salud no tiene suficiente dinero para pagar por los servicios de sus médicos y funcionarios, lo que determinó el cierre de hospitales en pequeños poblados, lejos de los grandes hospitales regionales. Sin embargo, esto generó protestas masivas y, desde marzo, varias huelgas en el sistema de salud.

Los debates en el país sobre las políticas contra la crisis y su eficacia continúan. Todas las medidas adoptadas por el Gobierno hasta el momento son pro-cíclicas, ya que cortan el gasto y enlentecen la economía, con la consecuencia de un aumento en el desempleo y la economía informal. Esto hace difícil creer que el Gobierno focalice sus esfuerzos en el cumplimiento de la meta del 0,17% de su PIB.

### Sostenido rezago

A pesar de cierto optimismo oficial respecto al camino hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>3</sup>, lo cierto es que Bulgaria enfrenta importantes desafíos para el desarrollo, agravados por la

1 Fondo Monetario Internacional, 1 de marzo de 2010. <www.imf.org/external/np/ms/2010/030110.htm>.

2 *Ibid.*

3 PNUD, "Bulgaria Has Grounds for Optimism in Push for MDGs", Bulgaria, 24 de octubre de 2008. Disponible en: <www.undp.bg/uploads/File/mdg/mdgs\_in\_bulgaria/MDGs\_Progress\_ENG\_Oct08.pdf>.

crisis económica mundial. Cuando el país publicó su segundo informe sobre los ODM<sup>4</sup> en octubre de 2008 se encontraba en vías de alcanzar algunos de ellos, en algunos casos obteniendo mejores resultados de los esperados. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil, fijada en 7 (cada mil nacidos vivos) para 2015, era de 11,8 en 2006, menos que los 14,4 de 2001. El desempleo a largo plazo, fijado en un 7% para 2015, cayó a 6% en 2005 y ya era de 3,9% en junio de 2007, lejos del 9,59% de 2001<sup>5</sup>.

De todos modos, es preciso contextualizar el avance hacia los ODM dentro del marco de la transición hacia la membresía europea. Dentro de ese marco, el primer informe nacional de ODM de Bulgaria<sup>6</sup>, publicado en 2003, había adaptado sus metas para 2015 al proceso de integración a la Unión Europea (UE). Pero mientras algunos indicadores, como los de educación y desempleo, igualaban entonces los promedios europeos, otros – como los del ingreso mensual, el ingreso mínimo, la mortalidad infantil y algunos indicadores ambientales – mostraban fuerte rezago<sup>7</sup>. Con un salario mínimo aún por debajo de la meta de EUR 170 establecida para 2015, Bulgaria permanece dentro de la categoría de países miembro de la UE considerados de “ingreso medio bajo”.

Por otra parte, las inequidades y la exclusión han acompañado el progreso hacia los ODM: el 10% de la población búlgara acapara el 40% de los ingresos y el gasto. Esta proporción, exacerbada por el deterioro en la calidad y el aumento en el costo de la educación básica y la salud, implica a su vez un aumento de la desigualdad de oportunidades. En particular, los bajos niveles de ingresos y educación, y el limitado acceso a los servicios de salud, tienen como consecuencia disparidades sociales, regionales y étnicas, siendo la más afectada la minoría roma.

### Ayuda: de receptor a donante

Bulgaria fue beneficiario de numerosos programas de ayuda para el desarrollo dentro de la UE durante más de 15 años (iniciativas financiadas por Alemania, Francia y Reino Unido), así como de apoyo de parte de algunos países fuera de los acuerdos de la UE, como Japón, Suiza y Estados Unidos.

El segundo informe nacional ofrecía una revisión del progreso hacia los ODM desde la perspectiva de un país que ya era miembro pleno de la UE (desde el 1 de enero de 2007). Por esa razón, el

informe replanteaba íntegramente las metas para el Objetivo 8 – Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo – como forma de reflejar el nuevo estatus de Bulgaria, que ha pasado de país receptor de ayuda a país donante emergente.

El nuevo compromiso de Bulgaria para su participación activa en las políticas de desarrollo de la UE establece su obligación de alcanzar los objetivos de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) fijados para los nuevos estados miembro: el 0,17% del Ingreso Nacional Bruto (INB) en 2010 y 0,33% del INB en 2015. Lejos de esa meta, la AOD de Bulgaria decreció en 2008, de EUR 16 millones a EUR 13 millones, ubicándose en el 0,04% del INB. Un informe oficial de 2007 establecía que la asistencia para el desarrollo de Bulgaria “estará dirigida en primer lugar a la erradicación de la pobreza y a enfrentar el subdesarrollo económico en los países socios (de la UE)...”, identificando a las regiones del sudeste europeo y el Mar Negro como áreas geográficas prioritarias<sup>8</sup>.

### Desafíos y oportunidades

La mayor parte de la AOD de Bulgaria es canalizada hacia organizaciones internacionales como agencias de la ONU, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y organizaciones internacionales como la Cruz Roja. A partir de 2008, Bulgaria también contribuye con el Fondo Europeo de Desarrollo (European Development Fund, EDF), el principal instrumento de ayuda comunitaria a la cooperación para el desarrollo. De acuerdo a un informe publicado en 2008<sup>9</sup>, el rol de los donantes privados y las organizaciones humanitarias de asistencia se ha visto subestimado por oficiales de gobierno responsables de la implementación de la AOD búlgara, siendo ésta una de las mayores debilidades detectadas en la estrategia actual de ayuda al desarrollo.

Si bien existe un marco claramente definido para la aplicación de la AOD, Bulgaria carece de mecanismos y procedimientos concretos para proveer asistencia técnica y financiera a otros países. La ausencia de esos mecanismos prácticos, así como la falta de claridad respecto a la infraestructura institucional para la provisión de ayuda, administración y evaluación, son obstáculos serios para una efectiva implementación de los programas de asistencia para el desarrollo.

Hasta 2008, no existían informes anuales ni evaluaciones de la implementación de la ayuda. Y si bien esto puede explicarse en parte debido a todavía reciente estatus de Bulgaria como país donante, parece existir una subestimación de los procesos de monitoreo y evaluación. Prácticamente no hay información sobre el progreso realizado – si es que ha habido algún progreso –, algo especialmente notorio en el caso del gasto financiero. No hay evidencias de

que se haya aplicado plan alguno, ya que no existen informes públicos respecto a los proyectos y temas en los que se han invertido fondos durante los años anteriores a 2008.

### La necesidad de transparencia

La transparencia es, entonces, uno de los puntos más débiles en la implementación de la AOD de Bulgaria. La información sobre la toma de decisiones en materia de desarrollo no se encuentra disponible para la ciudadanía, mientras que la información sobre el flujo de la ayuda también es muy difícil de obtener. En los canales de información dispuestos por el Gobierno, como Internet, prácticamente no hay información, o es de muy poca relevancia.

Las decisiones en materia de desarrollo generalmente son tomadas de forma unilateral por el Gobierno. Las ONG búlgaras han comenzado a desempeñar un papel más relevante en los procesos de la ayuda, pero aún queda mucho camino por recorrer. Las ONG fueron consultadas durante la preparación de la estrategia de mediano plazo para la ayuda (2009-2011), pero si se pretende que los mecanismos de ayuda en Bulgaria sean democráticos, es fundamental que los procesos de consulta se amplíen de manera de incluir discusiones sobre temas de desarrollo más específicos e involucrar a actores del desarrollo en los países socios.

### Las recomendaciones de la sociedad civil

Las ONG de Bulgaria han hecho una serie de recomendaciones a su Gobierno:

- Finalizar la estrategia de la ayuda, incluyendo informes de estrategia nacionales para los países que son prioritarios para Bulgaria.
- Fortalecer los contactos de la Plataforma Búlgara para el Desarrollo Internacional (Bulgarian Platform for International Development, BPID) con expertos relevantes de instituciones estatales.
- Reservar los recursos necesarios y ofrecer adiestramiento tanto para oficiales de gobierno como para representantes de la sociedad civil como forma de fortalecer el diálogo y la transparencia.
- Implementar y conducir evaluaciones de la ayuda (incluyendo temas de género) en los países prioritarios como forma de determinar sus verdaderas necesidades y que éstas se vean reflejadas en la estrategia nacional de AOD.
- Trabajar en la inclusión de temas de género como un programa temático específico e intensificar la colaboración entre las OSC que trabajan sobre género y las instituciones estatales.
- Crear un foro que propicie reuniones regulares entre los diferentes actores (incluyendo las OSC) para discutir las prioridades en la política de ODA.
- Implementar una campaña de información pública para difundir las obligaciones de Bulgaria en materia de ODA. ■

4 PNUD, *Millennium Development Goals Report for Bulgaria 2008*, Bulgaria, octubre de 2008. Disponible en: <[www.undp.bg/publications.php?id=2691](http://www.undp.bg/publications.php?id=2691)>.

5 El objetivo de Bulgaria para 2015 respecto al ingreso mensual promedio es de EUR 280 a partir de una base de EUR 91 en 2001. En 2009, el ingreso mensual promedio ya era de EUR 300.

6 PNUD, *Millennium Development Goals Report for Bulgaria 2003*, Bulgaria, Marzo de 2003. Disponible en: <[www.undp.bg/publications.php?id=1161&lang=en](http://www.undp.bg/publications.php?id=1161&lang=en)>.

7 Según el Informe 2008 sobre los ODM, la tasa de mortalidad infantil cada 1.000 nacimientos en Bulgaria era de 10,4, mientras que el promedio de la UE era de 4,7. A su vez, la energía producida mediante fuentes renovables en Bulgaria varía entre el 4% y el 7%, mientras que el promedio de la UE supera el 20%.

8 Ministerio de Relaciones Exteriores, “Bulgaria’s policy on participation in international development cooperation”, Concept paper, Bulgaria, 18 de junio de 2007.

9 Vessela Gertcheva, “Bulgarian Official Development Assistance and Peacebuilding”. Initiative for Peacebuilding; Partners for Democratic Change International. Noviembre de 2008. <[www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Bulgarian\\_Official\\_Development\\_Assistance\\_and\\_Peacebuilding.pdf](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Bulgarian_Official_Development_Assistance_and_Peacebuilding.pdf)>.

## La ayuda debe ser más eficiente

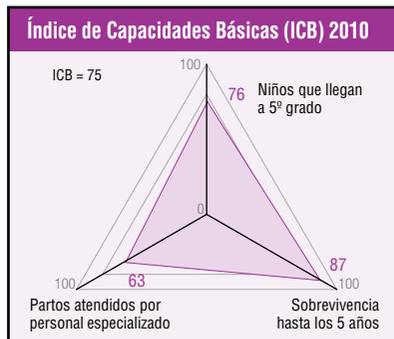


Si bien Camerún puede convertirse en un país emergente antes del plazo previsto en el Documento Estratégico para el Crecimiento y el Empleo, firmado en 2007, difícilmente pueda alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. Para lograrlo deberá, entre otras cosas, modificar profundamente su gobernanza económica y financiera y enfatizar la valorización de las competencias de hombres, mujeres, jóvenes y adultos. Para volver más eficiente la gestión de la ayuda internacional, la sociedad civil de Camerún exige que se tengan en cuenta los temas de género y se coordine mejor con los donantes.

**Social Watch Camerún<sup>1</sup>**  
**Colectivo de las ONG para la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural (COSADER)**  
**Christine Andela**  
**Centro Regional Africano para el Desarrollo Endógeno y Comunitario (CRADEC)**  
**Jean Mballa Mballa**  
**Governance & Entrepreneurship Consulting Group (GECOG)**  
**Samuel Biroki**

Durante el período 2004-2009 el país logró mantener la estabilidad política – salvo por la ola de protestas contra el costo de vida desatada durante 2008<sup>2</sup>. En lo interno se comenzó un proceso de descentralización política; en lo externo se logró pacíficamente el traspaso, por parte de Nigeria, de la soberanía sobre la península de Bakassi<sup>3</sup>. Además, los resultados obtenidos en materia macroeconómica permitieron a Camerún lograr los puntos de decisión y culminación en la iniciativa del Banco Mundial para los Países Pobres Muy Endeudados y, consecuentemente, acceder a planes de alivio de deuda y nuevas líneas de financiamiento para programas de desarrollo.

Pese a estos datos, el país continúa mostrando índices que denuncian serios problemas de desarrollo. En el Índice de Desarrollo Humano 2009 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Camerún ocupa el puesto 153 entre 182 países considerados. De acuerdo al informe más del 57% de los cameruneses vive con menos de USD 2 al día<sup>4</sup>. Las estadísticas del Banco Mundial, en tanto, muestran que la tasa de mortalidad de menores de 5 años era, en 2008, de 142,6 por cada mil nacidos vivos y la de mortalidad de menores de un año de 86,2 por cada mil nacidos vivos. El analfabetismo llegaba, de acuerdo a cifras de 2001, a 32% de la población – siendo prácticamente el doble (40,2%)



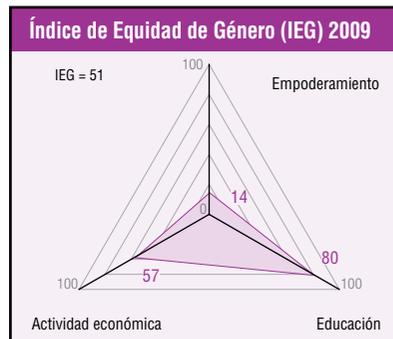
entre las mujeres que entre los hombres (23%)<sup>5</sup>. Según cifras oficiales, el desempleo en 2007 era de 6,2% a nivel nacional y 14,1% en el área urbana. El índice de subempleo era de 75,8%, al tiempo que el sector informal era, por lejos, el principal proveedor de empleos (90%)<sup>6</sup>.

### Crecimiento y empleo

En este contexto, el Gobierno se impuso metas de largo plazo que quedaron plasmadas en el Documento Estratégico para el Crecimiento y el Empleo (DSCE, por su sigla en francés). Se trata de un plan que prevé la transformación de Camerún para 2035<sup>7</sup>, en fases sucesivas de 10 años, en un país emergente, democrático y unido pese a su diversidad. El marco de referencia elegido se basó en cuatro pilares:

- Reducir la pobreza a un nivel socialmente aceptable.
- Lograr el estatus de país de ingresos medios.
- Convertirse en un país industrializado.
- Fortalecer el proceso democrático y la unidad nacional.

En su resumen ejecutivo, el DSCE se define a sí mismo como un marco integral de desarrollo, de



coherencia financiera, de coordinación de la acción gubernamental y la ayuda exterior, de consulta y concertación con la sociedad civil, el sector privado y los socios para el desarrollo, y de orientación de los trabajos analíticos para iluminar la gestión del desarrollo. El documento se estructura en siete capítulos interdependientes que prevén: a) el examen de las políticas de desarrollo, b) la visión del desarrollo a largo plazo, c) la estrategia de crecimiento, d) la estrategia de empleo, e) la gobernanza y gestión del Estado, f) el marco macroeconómico y presupuestal y g) el marco institucional y los mecanismos de puesta en marcha y seguimiento del DSCE.

Con la mira puesta en acelerar el crecimiento, la formalización del empleo y la reducción de la pobreza, el Gobierno comenzó su implementación proponiéndose algunos objetivos concretos:

- Elevar el crecimiento promedio anual al 5,5% para el período 2010-2020.
- Bajar la informalidad laboral a menos del 50% para 2020, mediante la creación de decenas de miles de empleos formales en los próximos diez años.
- Reducir la pobreza monetaria, de 39,9% en 2007 a 28,7% en 2020.

### El papel de la Ayuda Oficial para el Desarrollo

De acuerdo a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los montos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) que llegan a Camerún – a través del Banco Mundial, el PNUD y la OCDE – han variado en los últimos cinco años, entre un 5% y un 10% del presupuesto

1 La coalición nacional de Social Watch Camerún es una red de alrededor de 15 asociaciones. Tiene su base en Dinámica Ciudadana, una red extendida por las diez regiones del país.  
 2 Durante ese año en Douala, la capital económica de Camerún, estallaron huelgas y manifestaciones callejeras, en protesta por el costo de los combustibles y los alimentos, que se extendieron al resto del país.  
 3 Tras el fallo de un tribunal internacional de 2002, Nigeria entregó la península en agosto de 2008, lo que puso fin a una larga disputa entre los dos países que casi los lleva a la guerra en 1981.  
 4 PNUD Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Disponible en: <www.hdrstats.undp.org/en/countries/country\_fact\_sheets/cty\_fs\_CMR.html>.

5 CIA. *The World Factbook*. Disponible en: <www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cm.html>.  
 6 OCDE. *African Economic Outlook 2008*. Disponible en: <www.oecd.org/dataoecd/13/42/40577073.pdf>.  
 7 El DSCE se inscribe dentro de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DSRP, por su sigla en francés) de segunda generación – a menudo calificado por la sociedad civil como restrictivo y poco eficaz. El DSCE está disponible en francés en: <www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Cameroon%20DSCE2009.pdf>.

nacional<sup>8</sup>. Puede decirse que el país no tiene una fuerte dependencia de estos recursos, teniendo en cuenta que el porcentaje promedio para los países receptores que suscriben a la Declaración de París es del 12%.

Francia y la Unión Europea son, por lejos, los mayores donantes de los 13 que intervienen en Camerún. El Fondo Europeo de Desarrollo de la UE para 2008-2013 fue de EUR 239 millones, mientras que el volumen de la ayuda de Francia aumentó considerablemente gracias al Contrato de Desendeudamiento y Desarrollo (C2D) firmado en junio de 2006, en Yaundé, por un importe de EUR 500 millones y que consiste en que Francia refinance en forma de subvenciones la totalidad de sus créditos de AOD para el período 2006-2010.

Luego de un muy largo período en que los donantes y el Gobierno trabajaban cada uno por su lado, las cosas cambiaron progresivamente en Camerún, en particular gracias al programa de aplicación de la Declaración de París. Por ello, el Gobierno estableció un mecanismo de diálogo para la mejora de la eficiencia de la ayuda que, dos veces al año, reúne en torno al Secretario General del Ministerio de Economía, Planificación y Ordenación del Territorio, el conjunto de los miembros del Comité de donantes, los parlamentarios y la sociedad civil.

Es en el marco de este mecanismo que el Gobierno y sus socios definen el papel de la ayuda para el desarrollo del empleo y la visión de Camerún 2035. Los debates se refieren también a las reformas que el Gobierno debe emprender para mejorar la eficacia de la ayuda.

La OCDE presentó en 2008 una evaluación de la situación de la ayuda a Camerún con un análisis a partir de los indicadores de la Declaración de París. De acuerdo al estudio, debe mejorar el liderazgo del Gobierno en los temas de desarrollo, mientras que los donantes deben lograr que los acuerdos alcanzados en las oficinas de la OCDE se reflejen en una gestión más armónica a la hora de ejecutar proyectos conjuntos y de asumir la responsabilidad mutua por los resultados.

De todas formas, los proyectos de inversión pública han obtenido resultados visibles – por ejemplo, la construcción de infraestructuras en las ciudades de Yaundé y Douala y de las carreteras transnacionales Camerún-Gabón-RCA. De acuerdo a un estudio de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por sus siglas en alemán), el país limita su capacidad de recibir más ayuda, en muchos casos, por la falta de coordinación y acuerdo sobre las prioridades entre el Gobierno y sus socios técnicos y financieros. Además, grupos de la sociedad civil acusan a los

funcionarios públicos de estar desmotivados y de ser corruptos, incompetentes e incapaces de implementar los ambiciosos programas y proyectos de desarrollo, pese a la AOD recibida.

## Los principales problemas

### Género

Los indicadores muestran que la escolarización de las niñas ha mejorado, en particular, en la enseñanza primaria donde la relación niñas/niños pasó de 0,83 a 0,89 entre 2001 y 2007. En enseñanza secundaria, mientras tanto, hubo una reducción para el mismo período, en el que se pasó de 0,93 a 0,86. Tal como se indicó antes, el analfabetismo es mayor entre las mujeres que entre los hombres. Por otra parte, la alfabetización de las mujeres de entre 15 y 24 años siguió estable en aproximadamente 0,88<sup>9</sup>.

Teniendo en cuenta que más del 55% de la población económicamente activa trabaja en el sector agrícola informal<sup>10</sup>, un proyecto de desarrollo sostenible no puede dejar de considerar las necesidades de este sector económico que es, además, en el que la pobreza está más extendida. Sin embargo, la consideración de género permanece aún muy basada en la feminización de los empleos: la participación femenina en el sector no agrícola creció apenas de 21% en 2006 a 22% en 2009<sup>11</sup>. Una escasa evolución que se explica por el lento cambio de mentalidad frente al tema de género. Es más difícil el acceso de la mujer a los medios de producción como la tierra, el crédito y otras tecnologías<sup>12</sup>.

La representación de las mujeres en las instancias de decisión (entre otras, alta administración, representación nacional y colectividades territoriales descentralizadas) sigue siendo extraordinariamente escasa. Las mujeres ocupan apenas el 12,5% de los ministerios y sólo el 13,9% de los escaños parlamentarios, con 24 sobre 180 diputados para la legislatura 2007/2012 – un retroceso con relación a la legislatura 1988/1992, donde el porcentaje era de 14,4%<sup>13</sup>.

Camerún alcanzó 51 puntos en el Índice de Equidad de Género 2009 de Social Watch, que mide la brecha entre mujeres y hombres en base a varios indicadores cuyo valor máximo (equidad total) es 100 – lo que lo ubica por debajo de la media regional

subsahariana de 55 puntos y muestra una severa regresión desde 2004<sup>14</sup>.

De acuerdo a estos datos, y más allá de los discursos del Gobierno en favor de la equidad de género, la sociedad civil exige acciones más concretas que combatan la inequidad en aquellos espacios donde aún persiste. Para ello propone una ley que defina dispositivos institucionales y estándares que midan la evolución de la situación del género en todos los sectores, durante la aplicación del DSCE y los demás planes hacia 2035. Los elementos principales de esta propuesta son:

- Definición de cuotas de paridad hombre/mujer, joven/adulto y de las personas discapacitadas.
- Identificación de las instituciones existentes o a crear que cumplan funciones de supervisión, dirección, aplicación, control, seguimiento y sanción.

### Salud

Las estadísticas de UNICEF para 2008 ubicaban la mortalidad de menores de cinco años en 131 por cada mil nacidos vivos<sup>15</sup> – lo que indica una mejora aunque se está muy lejos de la meta fijada para 2015. La mejora fue posible gracias a un aumento en la cobertura de la vacunación contra el sarampión – 64,8% a 78,8% –, la promoción de la lactancia y la lucha contra las enfermedades infantiles y las deficiencias nutricionales.

Entre 1998 y 2004 la mortalidad materna había aumentado de 430 a 669 por cada 100.000 partos. Para cumplir con los ODM en esta materia la cifra no debería ser mayor a 350 muertes por cada 100.000 nacimientos<sup>16</sup>.

### Conclusión

Aunque no se lleguen a cumplir la gran mayoría de los ODM para 2015, Camerún puede convertirse en un país emergente antes del plazo previsto en el DSCE. Para ello deberá, entre otras cosas, modificar profundamente su gobernanza económica y financiera y hacer hincapié en la valorización de las competencias de los hombres, mujeres, jóvenes, adultos y personas con discapacidad sin discriminación de ningún tipo.

Para que los programas de desarrollo puedan ser implementados de manera más eficiente y arrojen buenos resultados es fundamental que los fondos sean mejor administrados, lo que requiere una mayor coordinación entre el Gobierno y sus socios técnicos y financieros del exterior. Esto debería comenzar con la elaboración conjunta de una lista de prioridades. ■

8 AFRODAD. *Una evaluación crítica de la gestión de la ayuda a armonización de los donantes. El caso de Camerún* (2007). Disponible en: <[www.afrodad.org/downloads/publications/Aid%20Mgmt%20Cameroun%20Final.pdf](http://www.afrodad.org/downloads/publications/Aid%20Mgmt%20Cameroun%20Final.pdf)>.

9 DSCE, p. 13. Disponible en francés en: <[www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Cameroun%20DSCE2009.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Cameroun%20DSCE2009.pdf)>.

10 Backiny-Yetna, Prosper, "Secteur informel, fiscalité et équité: l'exemple du Cameroun", *The African Statistical Journal*, vol. 9, noviembre de 2009.

11 Foro Económico Mundial, *Global Gender Gap Report*.

12 DSCE, *op. cit.*

13 Unión Interparlamentaria, base de datos Women in Parliaments. Disponible en: <[www.ipu.org/wmn-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm)>.

14 Disponible en: <[www.socialwatch.org/es/node/11566](http://www.socialwatch.org/es/node/11566)>.

15 UNICEF 2008. Disponible en: <[www.unicef.org/infobycountry/cameroun\\_statistics.html](http://www.unicef.org/infobycountry/cameroun_statistics.html)>.

16 DSCE, *op. cit.*

## Estrategia de desarrollo post crisis: “más de lo mismo”



El gobierno canadiense ignoró deliberadamente las lecciones de la reciente crisis económica global y adoptó un enfoque que podría resumirse como: “más de lo mismo”. Comprometido con el rápido retorno a la ideología dominante de las dos últimas décadas – más mercado, menos gobierno – se ha rehusado a poner en práctica las reformas estructurales necesarias para estabilizar la economía y promover el desarrollo humano de Canadá y sus socios económicos. Mientras se recuperan el mercado de acciones y el Producto Interno Bruto (PIB), se esperan mayores retrocesos en los niveles de equidad y desarrollo tanto internos como en el extranjero.

### Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)

Zoe Horn

North-South Institute

John Foster

Canadian Centre for Policy Alternatives

Armine Yalnizyan

La reciente crisis de confianza en el paradigma de desarrollo del Consenso de Washington, no disuadió al gobierno canadiense de volver a lo mismo de siempre. Durante 20 años, el país ha aplicado políticas económicas que lo afianzan entre las “plutocracias” del mundo, en las que una pequeña minoría – entre el 1 y el 5% más rico – domina en forma creciente la gobernanza y las políticas de crecimiento económico. La coordinación de Canadá con otros gobiernos de ideas afines ha exacerbado los desequilibrios macroeconómicos globales y también los domésticos, a través de políticas de integración de comercio e inversión, protecciones a la propiedad intelectual, liberalización financiera, desarrollo de instrumentos financieros cada vez más complejos y medidas impositivas que favorecen a la élite. Las políticas de redistribución, como el seguro de desempleo, la creación de empleos y la erradicación de la pobreza han retrocedido en el orden de prioridades de la política canadiense. A pesar de una crisis global de intensidad sin precedentes durante generaciones, el Gobierno no parece haber considerado cuáles son las mejores políticas para contrarrestar la aceleración de la inestabilidad económica en el país y en el exterior. En cambio, tiene la determinación temeraria de volver lo antes posible a la ideología dominante de las dos últimas décadas: más mercado, menos gobierno.

Durante la crisis, se priorizaron los “rescates” del sector financiero de Canadá frente a las inversiones de los ciudadanos comunes. El paquete de estímulos del Primer Ministro Stephen Harper de febrero de 2009, fue de CAD 18 mil millones (unos USD 17 mil millones) para 2009-2010, y sus características principales incluyeron el recorte de impuestos para las corporaciones ricas y rentables. No obstante, se dispusieron USD 186 mil millones para el apoyo del sector financiero casi sin condiciones<sup>1</sup>. Además, el Gobierno no abogó por una mayor regulación del sector financiero internacional, por el contrario, se opuso a las propuestas de nuevos impuestos internacionales en el sector, como las sugeridas por el Reino Unido y otros gobiernos europeos. La parcialidad de Canadá con respecto a los “clubes por invitación” del G-8 y el G-20, condujo a que pasara el 2008 y gran parte del 2009 en

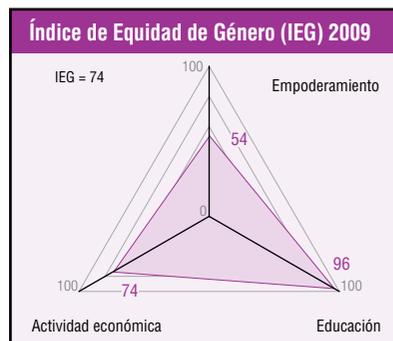


los debates en la ONU sobre financiamiento para el desarrollo, oponiéndose a las iniciativas para avanzar hacia un Consejo Coordinador Económico Mundial y a otras respuestas integrales y globales frente a la crisis mundial. Amparado por una necesidad urgente de reducir el déficit, el país está regresando rápidamente a un modelo fallido de capitalismo de “más de lo mismo”. Esta postura obsoleta está socavando desastrosamente las posibilidades de Canadá de estar a la altura de sus compromisos de desarrollo tanto nacionales como internacionales.

### Historial del desarrollo interno de Canadá

Internamente, la lucha para reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad se ha visto severamente obstaculizada por los recortes al gasto del gobierno durante los últimos 25 años. La porción del gasto del Gobierno federal en la economía se redujo a la mitad entre principios de los 1980 y fines de los 1990 (ver Cuadro 1). A corto plazo, la recesión ha revertido su tendencia, pero las estrategias fiscales federales conformadas por el gasto de estímulo cortoplacista están dando paso a presupuestos reducidos, cuyo núcleo es la gestión del déficit. La contribución de los niveles federales del Gobierno – que fija el tono de la estrategia económica y permite que los niveles inferiores del gobierno ofrezcan niveles de servicio más o menos equivalentes – ya está cerca de los niveles históricos más bajos. Los presupuestos post crisis estarán marcados por un mayor recorte del gasto social, renovados ataques al trabajo organizado y los salarios reales y un entusiasmo continuo hacia la privatización.

Una obsesión por el tamaño reducido del gobierno ha privado de recursos a la infraestructura social de Canadá en áreas como salud, educación, trabajo social, vivienda, cuidado de niños y niñas, equidad de pagos, seguro de empleo, medidas para paliar la pobreza y apoyo a las comunidades aborígenes. Desde mediados de los '90, la desigualdad en Canadá ha cre-



cido más rápidamente que en la mayoría de los demás países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)<sup>2</sup>. En 1976, los ingresos medios entre el 10% más rico de los hogares canadienses en edad económicamente activa eran 14 veces superiores a los del 10% más pobre. En 2007 ganaban 223 veces más y después de los gravámenes la desigualdad creció casi un 50% desde 1976<sup>3</sup>. A pesar de que Canadá tuvo un período de rápida expansión económica desde mediados de los '90 hasta mediados de la década de 2000, la década pasada también fue testigo de la acelerada erosión de su sector manufacturero, una fuente vital de empleos sindicalizados bien pagos.

Antes de la recesión, más de tres millones de canadienses vivían por debajo de la línea de pobreza<sup>4</sup>. Salarios estancados y costos en aumento redujeron los ahorros y condujeron al incremento desmesurado de las deudas personales como forma usada por muchos para mantener el estándar de vida. Canadá perdió más de 485.000 empleos de horario completo desde octubre de 2008<sup>5</sup>, muchos en forma permanente. Los recortes inminentes del sector público eliminarán más empleos bien pagos. Las filas de los trabajadores independientes y los empleados de medio tiempo y temporales han crecido desde el estallido de la crisis, acelerando el viraje de largo plazo hacia trabajos peor

2 Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), “Country Note: Canada,” en *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, octubre de 2008. Disponible en: <www.oecd.org/dataoecd/44/48/41525292.pdf>.

3 Armine Yalnizyan, calculado a partir de las estadísticas *Canada data from the Survey of Labour and Income Dynamics*.

4 Estadísticas de Canadá, *Income in Canada, 2007* (Ottawa: Ministerio de Industria, mayo de 2009).

5 Ken Levenza, “The Precarious Economy,” *The Mark*, 6 de octubre de 2009. Disponible en: <www.themarknews.com/articles/542>.

1 Bruce Campbell, “The Global Economic Crisis and its Canadian Dimension,” *The Monitor*, 1º de julio de 2009.

pagos y menos seguros. Las ayudas del Gobierno a los ingresos, que fueron ferozmente rebajadas en los '90, nunca se restauraron. Como consecuencia, menos de la mitad del millón y medio de canadienses desocupados actualmente recibe beneficios por desempleo. Las deudas de los hogares han aumentado a niveles sin precedentes – en el tercer trimestre de 2009 la deuda promedio de los hogares era de CAD 1,45 por cada dólar de ingreso disponible<sup>6</sup>.

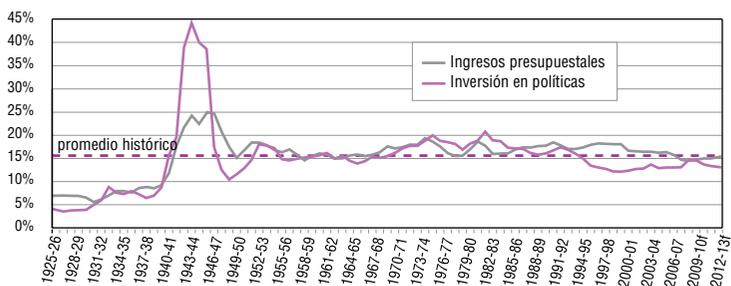
Las mujeres canadienses, como grupo, ya eran más pobres y menos económicamente seguras que su contraparte masculina antes de la crisis. Las mujeres representan el 60% de la mano de obra con salario mínimo y cerca del 40% de las mujeres empleadas trabaja en puestos precarios, generalmente mal pagos y con poca o ninguna seguridad laboral ni beneficios como jubilaciones. Las mujeres siguen teniendo un acceso decreciente y desigual a los beneficios de seguro de desempleo; en 2008, 39% de las mujeres desempleadas y 45% de los hombres desempleados recibían beneficios, lejos del 83% de las mujeres desempleadas y el 85% de los hombres desempleados de fines de la década de 1980<sup>7</sup>. En 2009, el Gobierno Federal introdujo rebajas permanentes del impuesto a las rentas personales y corporativas por valor de CAD 20 mil millones (USD 19,6 mil millones) por los siguientes cinco años. Mientras tanto, el Gobierno terminó con las disposiciones legales de equidad de pago y los recortes de la prestación de servicios públicos – incluidas la salud y la educación – aumentarán seguramente la carga de trabajo impago e invisible realizado mayoritariamente por mujeres.

En el escenario internacional, el Primer Ministro Harper declaró que “pelearía” por la causa de la salud materna en la cumbre del G-8 a realizarse en Canadá en junio de 2010. Sin embargo, el aborto y la anticoncepción, dos derechos fundamentales de la mujer, no están incluidos en el plan. Tampoco hay movimientos para mejorar el acceso al cuidado de los niños y las niñas en la casa, a pesar de que las mujeres canadienses tienen una de las tasas de empleo más altas del mundo. Actualmente, UNICEF y OCDE ubican a Canadá en el último lugar entre los países industrializados en materia de apoyo a las familias<sup>8</sup>. En los últimos años, también el Foro Económico Mundial ubicó al país en puestos cada vez más bajos con relación a la paridad de género. En 2006, Canada se ubicaba en el puesto 14 entre 115 países en el “índice de brecha de género” del Foro; en 2009, estaba en 25º lugar<sup>9</sup>.

### Historial de desarrollo de Canadá en el exterior

El Gobierno canadiense ha expresado antipatía hacia la reforma estructural de la gobernanza económica mundial, por ejemplo, mayores regulaciones, impuestos sobre las transacciones financieras o cambiarias y mayor exigencia de responsabilidad de las instituciones democráticas. El presupuesto más reciente reforzó la liberalización del comercio y la Inversión Extranjera Directa (IED) como principios fundamentales de los planes de desarrollo de

**CUADRO 1. Proporción del gasto e ingresos federales en la economía (1925-2013)**



Fuentes: Departamento de Finanzas de Canadá, Tablas de referencia fiscal. Nota: las cifras de ingresos de 2009-10 y 2012-13 son estimadas.

Canadá. En la década pasada, se convirtió en un inversor directo neto en el exterior con una IED externa que pasó de USD 270 mil millones a más del doble con USD 591 mil millones<sup>10</sup>. Este fenómeno estuvo, en gran medida, a cargo de servicios financieros y empresas de recursos naturales. La industria de las finanzas y los seguros representa el 65% de los fondos hacia el exterior y la mayor parte del dinero fluye a las filiales extranjeras existentes en los EE.UU. El sector de los recursos naturales recibió el 16% de los fondos, pero debido a las características de explotación del sector estas inversiones tienen poco impacto en el desarrollo, por el contrario, han provocado conflictos con las poblaciones locales en varios países, entre ellos, Ecuador, Guatemala y México.

A pesar de que Canadá está en vías de cumplir su promesa de 2005 en el G-8 de Gleneagles, de duplicar su ayuda a África este año, está actualmente entre los donantes menos generosos (16º entre 22 naciones) con sólo 0,33% del Producto Bruto Interno (PIB) destinado a ayuda. El presupuesto 2010, ha “topeado” la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de Canadá en los niveles de 2010-2011, lo que reducirá su contribución porcentual a un 0,28% estimado en 2014-2015. Esto lo situará en el puesto 18º entre 22 naciones. El Gobierno actual ha desplazado su foco de ayuda de África a los países de ingresos medios de América Latina, en los que el país tiene mayores planes de comercio e inversión. Esto lo deja con una plataforma aún más débil para atender los esfuerzos urgentemente necesarios para cumplir con Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta el 2015<sup>11</sup>.

El presupuesto de 2010 también subrayó el cambio de enfoque hacia la política exterior. En 2005-2006 el Gobierno gastó unos USD 3,48 en el Departamento de Defensa por cada dólar gastado en AOD; se prevé que en 2019-20 gastará USD 4,3 en defensa por cada dólar gastado en AOD. Canadá también se ha apartado de su antiguo enfoque político en relación con Palestina e Israel, rehusándose a oponerse a las guerras de Israel en el Líbano y Gaza y votando con regularidad contra las resoluciones de la ONU críticas a Israel. Esta nueva concepción política pone en peligro su reputación como actor justo y equilibrado en el desarrollo internacional.

El Gobierno también ha adoptado activamente políticas contrarias a los derechos humanos de los ciudadanos de naciones extranjeras y de los canadienses. En el nombre de la seguridad aprobó leyes y prácticas antiterroristas que alimentan la discriminación, promueven la tortura o permiten la detención ilegal y los juicios injustos. La decisión de terminar la sesión actual del Parlamento justo a tiempo para detener la investigación de la tortura de detenidos en Afganistán también fomenta la ira y la frustración.

El Parlamento aprobó la ley de Mejor Ayuda en 2008 con el fin de promover la transparencia y la responsabilidad en las prácticas de ayuda. Sin embargo, el Gobierno fue recientemente acusado de perjudicar a varias organizaciones para el desarrollo y de ayuda que no siguen su nueva orientación política, en particular en relación con Oriente Medio<sup>12</sup>. Por ejemplo, rebajaron drásticamente los fondos federales de la respetada agencia ecuménica KAIROS, sin previo aviso después de 30 años, mientras que los fieles del partido Conservador fervientemente pro israelí eran designados para dirigir la Junta de la agencia de Derechos y Democracia dependiente del Gobierno. El presupuesto más reciente deja claro que esta es la nueva norma y establece que “la financiación brindada a las organizaciones está ligada al fomento de las prioridades del Gobierno”<sup>13</sup>.

### Conclusión

El Gobierno ignoró deliberadamente las lecciones de la reciente crisis económica global y se rehusó a poner en práctica las reformas estructurales necesarias para estabilizar la economía y promover el desarrollo humano de los canadienses y de los ciudadanos del mundo. A pesar de las promesas de proporcionar ayuda a los económicamente vulnerables durante la crisis, ni los gastos de estímulo ni las principales medidas presupuestales han brindado los apoyos necesarios para lograrlo. La reducción del déficit se está usando para encubrir los mayores recortes a los gastos sociales. Mientras el mercado de acciones, los beneficios empresariales y el PIB se recuperan de la masiva debacle financiera mundial, se espera que la plena recuperación de los privilegiados esté acompañada de mayores retrocesos en los niveles de equidad y desarrollo tanto en lo interno como en el extranjero. ■

6 Roger Sauvé, “The Current State of Canadian Family Finances: 2009 Report” (Ottawa: Vanier Institute of the Family, 2010).

7 Monica Townson, Women’s Poverty and the Recession (Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2009), 16.

8 UNICEF, “The Childcare Transition: Innocenti Report Card 8” (Florenca: UNICEF Innocenti Research Centre, 2008).

9 Ricardo Hausman, Laura D. Tyson and Saadia Zahidi, *Global Gender Gap Report* (Ginebra: Foro Económico Mundial, 2009). Disponible en: <www.weforum.org/pdf/gendergap/report2009.pdf>.

10 Estadísticas de Canadá, “Canada’s International Investment Position – Third Quarter 2009” (Ottawa: Ministerio de Industria, mayo de 2009), Tabla 10.

11 Para obtener más información, consulte End Poverty 2015 Millennium Campaign.

12 James Clancy y Larry Brown, “Stephen Harper’s record of denying democracy,” Sindicato Nacional de Empleados Públicos y Generales, 24 de febrero de 2010.

13 Departamento de Finanzas de Canadá, *Budget Plan 2010*, 163. Disponible en: <www.budget.gc.ca/2010/plan/chap4a-eng.html>.

# Sin justicia fiscal no hay desarrollo sustentable



Chile, además de ser uno de los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso del mundo, depende de la exportación de materias primas – lo que lo deja a merced de los mercados internacionales. Aún así, la única estrategia de desarrollo del Gobierno es facilitar las condiciones para la expansión del capital y la inversión en la explotación de los recursos naturales. Esto incluye incentivos fiscales para las empresas mineras privadas, en un sistema tributario de por sí regresivo. Un modelo que permita redistribuir la riqueza de forma más equitativa exige, antes que nada, modificar profundamente este injusto sistema tributario.

Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)  
Hugo Fazio

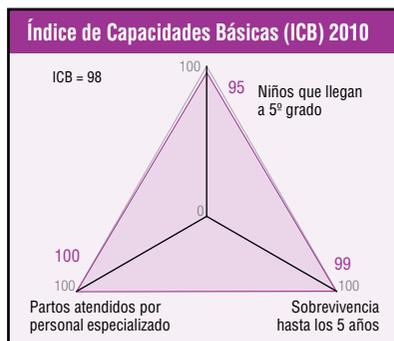
La libre circulación de los capitales financieros ha sido un factor de distorsión en múltiples aspectos. Su ingreso o salida repercute fuertemente en la actividad económica, la balanza de pagos y los presupuestos que, en esta forma de manejo, están determinados por los vaivenes del mercado y no por las estrategias y políticas de desarrollo. En los últimos años, sin embargo, la plaza chilena no ha resultado demasiado atractiva para los inversores extranjeros debido a las bajas tasas de interés y rentabilidad ofrecidas, en comparación con el resto de la región.

El país carece de una política de financiamiento para el desarrollo propiamente dicha; más bien cuenta con una serie de medidas tendientes a cumplir con determinados objetivos específicos – como, por ejemplo, el pago de beneficios previsionales, que siguen siendo por completo insuficientes.

La desigualdad en la distribución del ingreso es de las veinte más marcadas del mundo. Hay desempleo estructural y las pequeñas empresas sufren las consecuencias de la apertura económica, agravada en los últimos años por una tendencia a la reevaluación de la moneda nacional. Los índices de pobreza son muy superiores a los que reportan las estadísticas oficiales, como se constata en varios trabajos publicados por el actual ministro de Hacienda, Felipe Larraín<sup>1</sup>. En consecuencia, es necesario contar con una efectiva estrategia de desarrollo económico y social que cuente con adecuado financiamiento.

## Alta dependencia de los mercados

Ante todo, Chile es un país exportador de materias primas. Si se confecciona un listado de las mayores empresas exportadoras, se comprueba una vez más que las ventas al exterior siguen siendo básicamente de materias primas o con escaso valor agregado, de acuerdo a cifras de 2009. Si bien aumentan los destinos de las exportaciones y las empresas nacionales dedicadas a la actividad, los productos son esencialmente los mismos – acentuando o disminuyendo su grado de participación de acuerdo a las variaciones en la cotización de los mercados internacionales



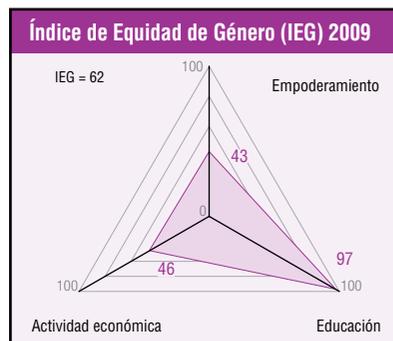
de cada rubro. Ni siquiera los numerosos acuerdos comerciales firmados han modificado esta realidad. En 2009, las exportaciones mineras representaron el 58,1% del total, donde sólo el cobre alcanzó un 52,4%. Se trata de una estructura claramente deformada, que es necesario modificar<sup>2</sup>.

Este escenario hace evidente que el Gobierno deberá volcarse hacia el cobre para extraer recursos para el desarrollo. Para ello, se requiere la aplicación de políticas que prioricen el interés nacional. Desde 2006, con la sola excepción de 2009, la cotización del cobre en los mercados internacionales ha sido extraordinariamente favorable y todo parece indicar que continuará igual en 2010.

## Los incentivos fiscales

¿Quiénes son los receptores directos de estos abundantes ingresos? Desde luego, las empresas exportadoras, prioritariamente privadas y mayoritariamente extranjeras, que controlan más del 70% de la extracción de cobre. El resto es proporcionado por la empresa estatal Codelco. Las altas cotizaciones del metal conducen a que los consorcios privados obtengan rentabilidades extraordinariamente elevadas.

Sin embargo, por la explotación de yacimientos que pertenecen a los chilenos estas empresas pagan un impuesto extraordinariamente bajo sobre el resultado operacional, de 4%, que se estableció de común acuerdo con los consorcios privados. Además, durante años, se acordó la invariabilidad tributaria, lo que constituye una renuncia a parte de sus derechos soberanos.



En mayo de 2010, el Gobierno australiano anunció que se establecería un impuesto de 40% a las utilidades de las empresas que explotan recursos naturales en Australia. Marius Kloppers, director ejecutivo de BHP Billiton – la empresa que explota el mayor yacimiento mundial de cobre –, manifestó que, de concretarse la medida, la tasa efectiva sobre las utilidades de sus operaciones en Australia aumentaría de 43% a cerca de 57% en 2013. Esta tasa es más de tres veces mayor que la aplicada en Chile<sup>3</sup>.

Una vez más, parece urgente la necesidad de lograr que las excesivas rentabilidades obtenidas por los consorcios cupríferos privados queden en el país. Fue con este criterio que se estimó el pago neto a las transnacionales estadounidenses durante la nacionalización del cobre en el gobierno de la Unidad Popular – lo que se conoció como “doctrina Allende”. Ello generaría grandes recursos para el país.

## La utilización de los recursos

Las elevadas cotizaciones en el precio del cobre han significado, al mismo tiempo, un incremento de los ingresos fiscales por este concepto<sup>4</sup>. Es revelador el destino dado a estos recursos. Se destinan a gasto público los fondos percibidos hasta el nivel estimado de tendencia en el precio del cobre, que se calcula considerando su cotización promedio en un horizonte de diez años. Sobre este monto se originó un superávit fiscal que fue colocado en activos financieros en el exterior. Durante la administración de Michelle Bachelet estos fondos superaron los USD 20.000 millones y se utilizaron exclusivamente durante 2009

1 Felipe Larraín, “Cuatro millones de pobres. Actualizando la línea de pobreza.” Disponible en: <[www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/cuatro\\_millones\\_de\\_pobres.pdf](http://www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/cuatro_millones_de_pobres.pdf)>.

2 Banco Central, “Boletín mensual, abril de 2010”. Disponible en: <[www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/informacion-integrada/pdf/bm042010.pdf](http://www.bcentral.cl/publicaciones/estadisticas/informacion-integrada/pdf/bm042010.pdf)>.

3 *El Mercurio*, citando a *The Financial Times*, 03 de mayo de 2010.

4 Dirección de Presupuestos.

para financiar el déficit fiscal. Este déficit se originó debido, por un lado, al incremento del gasto público que buscaba revertir la recesión en que entró la economía chilena a mediados de 2008, y por otro, a la disminución en los ingresos provocada por la caída en los niveles de actividad económica<sup>5</sup>.

En marzo de 2010, los fondos soberanos del país colocados en el exterior sumaban USD 14.503 millones. De ellos, USD 3.377 millones tenían un destino específico, al incorporarse al Fondo de Reserva Previsional. Los otros USD 11.130 millones estaban colocados en el llamado Fondo de Estabilización Económico y Social (FEES) en condiciones de ser usados. Frente a la emergencia originada en el terremoto y maremoto de fines de febrero hasta la fecha no han sido utilizados, a pesar de que son superiores a la suma de USD 8.431 millones – para cuatro años – que el Gobierno estimó a destinar por el sector público con el fin de reponer los daños provocados por el sismo. Si se toma como referencia el cálculo oficial de necesidades públicas, estas podrían cubrirse inmediatamente con los recursos existentes en el FEES<sup>6</sup>.

Esto resulta aún más evidente si se considera que existían recursos acumulados, gracias a la llamada Ley Reservada del Cobre – aun cuando se destina un 10% de las ventas efectuadas por Codelco a la adquisición de armamentos – y al excedente generado por el elevado precio del cobre – superior al nivel de gastos asignados en la ley de presupuesto anual<sup>7</sup>. Además, al mantenerse el precio del cobre a niveles altos, se generarán ingresos por varios miles de millones de dólares no considerados cuando se elaboró el presupuesto de 2010.

### Un sistema tributario regresivo

¿Qué camino eligió el gobierno de Sebastián Piñera? Se promovió un aumento impositivo “voluntario” del reducido gravamen que pagan –de acuerdo al resultado operacional– las empresas cupríferas ya favorecidas por el mecanismo de la invariabilidad tributaria durante dos años. El plan otorga un premio a quienes decidan acogerse a él, que prolonga dicha invariabilidad hasta el año 2025 – esto significa, extender en el tiempo la violación a la soberanía.

Por supuesto, de esta manera no se está financiando el desarrollo sino que se está continuando con el saqueo de los recursos nacionales, ya que las empresas extranjeras remesan fuera de Chile un

elevado porcentaje de sus utilidades. A su vez, el grupo económico nacional presente en la gran minería cuprífera (Luksic) usa en parte sus ingresos extras para expandirse internacionalmente<sup>8</sup>.

Por esta razón, Chile requiere una reforma profunda que modifique un sistema tributario claramente regresivo que descansa prioritariamente en impuestos indirectos que, como es el caso del IVA – la principal fuente de ingresos tributarios –, se cobran indiscriminadamente al conjunto de la población. A los efectos de crear las condiciones apropiadas para financiar una política nacional de desarrollo, esta reforma debería apuntar a retener en el país las ganancias excesivas de las grandes empresas cupríferas – poniendo fin a la invariabilidad tributaria – así como reorganizar las formas de tributación de los accionistas de las grandes empresas evitando las evasiones indirectas que el sistema les permite – en formas de créditos recibidos al momento de cancelar impuestos sobre las utilidades y descuentos al momento de pagar sus tributos personales.

### La dimensión del problema y la respuesta del Gobierno

La magnitud de los recursos extraídos del país anualmente se constata claramente en las cifras de la balanza de pagos. Desde 2004, se sacaron como renta de inversiones extranjeras directas (IED) USD 93.900 millones. Los montos anuales varían, lógicamente, con relación a los cambios en las cotizaciones en los mercados internacionales de las materias primas exportadas. Por ello, sus niveles alcanzaron cifras sin precedentes en los años 2006 y 2007 cuando el cobre tuvo sus promedios más elevados. En 2007, el monto remesado alcanzó un récord de casi USD 23.000 millones. Todo esto ratifica la idea de que el país presenta potenciales condiciones para financiar una política nacional de desarrollo, siempre que se correlacione con políticas sociales adecuadas, que deriven en transformaciones de fondo.

Sin embargo, la orientación del gobierno de Sebastián Piñera es otra. Según ha expresado el ministro de minería, Laurence Golborne, la principal preocupación de la administración es que aumente la inversión en el sector, aunque ello signifique debilitar los controles sobre las condiciones de explotación de los recursos, así como mantener bajos los impuestos. “Tenemos – dice Golborne – un desafío gigantesco. El plan de inversiones de la minería es de USD 45.000 millones. Hoy se producen 5,4 millones

**CUADRO 1. Cotización del cobre refinado en la Bolsa de Metales de Londres – 2005-2010 (en dólares la libra)**

Año	Precio
2005	1,669
2006	3,049
2007	3,229
2008	3,155
2009	2,336
2010	3,600

Fuente: Bloomberg.

**CUADRO 2. Renta IED, 2004-2009 (en millones de dólares)**

AÑO	MONTO
2004	8,231
2005	11,416
2006	19,913
2007	22,832
2008	17,419
2009	14,088
<b>2004-2009</b>	<b>93,900</b>

Fuente: Banco Central, balanza de pagos.

de toneladas de cobre y en 2020 vamos a terminar produciendo 7,5 millones. Es decir, un 50% de aumento en la producción”.<sup>9</sup> El problema es que si no cambia el marco legal, todo esto significaría sólo un aumento en la magnitud del saqueo de recursos nacionales por parte del sector privado.

El ministro Golborne no pronostica el mismo crecimiento de la inversión en minería desde la empresa estatal. De acuerdo al Gobierno, ante la disyuntiva de capitalizar parte de los excedentes de Codelco para financiar sus planes de inversión, la primera prioridad está en la reconstrucción y la empresa estatal está en condiciones de obtener recursos ya sea con endeudamiento o mediante la venta de activos prescindibles. Chile necesita contar con una política nacional para el cobre, en particular a través de Codelco, que debe asumir su papel central en una estrategia nacional de desarrollo adecuada. ■

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

7 Ley Reservada del Cobre y Dirección de Presupuestos.

8 Ver: Hugo Fazio, “La crisis mundial modifica el mapa de la extrema riqueza”, Cenda 2010.

9 *La Tercera*, 8 de mayo de 2010.

## Un panorama incierto



El Plan Estratégico Nacional para 2011-2015 desafía el *statu quo* actual en lo que concierne a las tendencias de desarrollo. Sus dos principales áreas de atención son la educación y la asociación entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). De esta manera, las OSC serán más activas en el ámbito del desarrollo internacional y el país tendrá el potencial para convertirse en pionero en desarrollo social. Para que esto suceda, Chipre debe liderar el camino hacia el desplazamiento en las tendencias de desarrollo, alejándose de las políticas centradas en el mercado y orientándose hacia la justicia social, los derechos humanos y la igualdad.

### CARDET

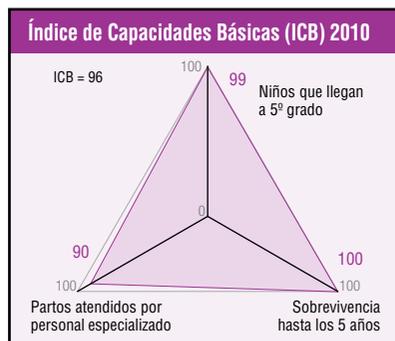
Sotiris Themistokleous  
Charalambos Vrasidas  
Michalinos Zembylas

La transformación gradual del mundo en una “aldea global” bajo la imposición hegemónica de un sistema socioeconómico común diseminó las consecuencias de la crisis financiera a casi todos los rincones del planeta. Un elemento central del debate actual sobre cómo superar la crisis es la idea de “desarrollo” y la terrible situación de los llamados “países en desarrollo”. Desde 1980, muchos países receptores de asistencia han quedado atrapados por las recetas de las instituciones neoliberales internacionales y explotados por sus deudas y préstamos. Para obtener Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) e Inversión Extranjera Directa (IED) de parte de las instituciones nacionales e internacionales, estos países se vieron obligados a aplicar políticas comerciales y de “libre” mercado que permitirían a los organismos de financiación un acceso más fácil a sus recursos locales. Sin embargo, estas prácticas minimizan los regímenes sociales y públicos y debilitan la red de seguridad social.

### Reestableciendo las prioridades

En muchas ocasiones los países desarrollados promueven sus métodos y prácticas como recetas universales de modernidad y progreso. Sin embargo, el desarrollo no puede exportarse ni imponerse de manera uniforme en distintos ámbitos sociales, económicos y geográficos. Las recientes deficiencias sistémicas de la economía dejan en evidencia la necesidad de prestarle atención al desarrollo de instituciones civiles locales que sean funcionales. Las mismas deben provenir de la esfera pública y la sociedad civil y promover la participación democrática plena de toda la ciudadanía en procesos transparentes de toma de decisiones. Por ejemplo, el desarrollo de los sistemas educativos de los países receptores de ayuda – que atiendan las necesidades locales y se centren en el contexto social local – debe ser uno de los principales pilares del desarrollo.

Es posible que las instituciones cívicas locales no reemplacen por completo al imperialismo socioeconómico y cultural impuesto en las décadas recientes sobre el Sur Global<sup>1</sup>, pero tienen el potencial

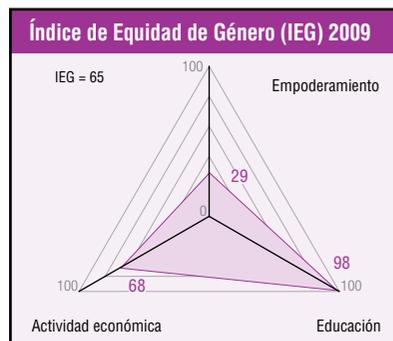


de proporcionar los recursos políticos para frenar las políticas y prácticas hegemónicas. En este contexto, se hace necesario revisar las tendencias dominantes en el desarrollo y reestablecer las prioridades de los estados que proporcionan la ayuda.

Chipre está en proceso de elaboración de su Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Sustentable para el período 2011-2015. Si tomamos en consideración las circunstancias históricas que la UE y el mundo enfrentan, estas ofrecen la oportunidad de que el país sea un pionero en políticas y prácticas alternativas de desarrollo. El Plan puede orientarse al desarrollo de sociedades viables, regidas por la democracia y la justicia social en lugar de los mercados y las zonas de explotación industrial. Se entiende que Chipre posee un poder limitado para influir en las tendencias internacionales más amplias de desarrollo. No obstante, como estado activo en las decisiones de la UE y como proveedor de AOD, puede presentar un paradigma líder para las estrategias de desarrollo de otros estados pequeños.

En primer lugar, Chipre debe diseñar, implementar y evaluar su propio modelo exitoso de políticas y prácticas para el desarrollo. La isla pasó por todas las etapas que la mayoría de los países en desarrollo atraviesan en la actualidad: régimen colonial, lucha por la independencia, conflictos internos, invasión externa y refugiados. En esta trayectoria histórica, el empoderamiento de la sociedad a través del libre acceso a los bienes y servicios públicos por parte de quienes sufren ha sido clave en el camino hacia la recuperación.

En el centro del proceso de desarrollo de la isla también ha estado la estrecha colaboración entre todos los protagonistas sociales públicos y privados. El éxito de las experiencias de desarrollo de Chipre basadas en la protección social y las asociaciones debe



reflejarse en las políticas estatales y particularmente en el Plan Estratégico. Por consiguiente, toda aproximación al “desarrollo” en el debate nacional actual debe tener como prioridad el empoderamiento de instituciones cívicas eficientes y eficaces a través de la participación democrática de toda la ciudadanía.

### Cómo desprenderse de la receta neoliberal

En los últimos años, Chipre promovió iniciativas que se distanciaron del modelo internacional dominante de desarrollo neoliberal, a la vez que procuraba elevar su AOD. El plan estratégico a mediano plazo de 2006-2010 fijó como objetivo la desvinculación de la AOD de la infraestructura y el apoyo empresarial. Asimismo, como parte de sus obligaciones como nuevo estado miembro de la UE, el país adoptó una meta de AOD de 0,17% del ingreso nacional bruto (INB), que se alcanzó en 2008<sup>2</sup>. Adicionalmente, el plan estratégico de mediano plazo designó como objetivo las áreas de desarrollo de los servicios sociales, la educación, los proyectos de infraestructura pública y el medio ambiente<sup>3</sup>.

Estas políticas indican una orientación social hacia el desarrollo. Los servicios sociales en los países receptores se concentran más en los asuntos de atención sanitaria, el desarrollo de los recursos humanos y el acceso igualitario a los servicios y el

<sup>1</sup> Ver R. Keily, *Empire in the Age of Globalisation: US Hegemony and Neoliberal Disorder* (London and Ann Arbor, MI: Pluto Press, 2005).

<sup>2</sup> Servicio del Medio Ambiente, *Debate on the National Strategic Plan for Sustainable Development 2011–2015*. Disponible en: <[www.moa.gov.cy/moa/agriculture.nsf/environment\\_gr/environment\\_gr?OpenDocument](http://www.moa.gov.cy/moa/agriculture.nsf/environment_gr/environment_gr?OpenDocument)> [en griego] (visitado el 20 de febrero de 2010).

<sup>3</sup> Servicio del Medio Ambiente, *National Strategic Plan for Sustainable Development 2006–2010*. Disponible en: <[www.moa.gov.cy/moa/agriculture.nsf/environment\\_gr/environment\\_gr?OpenDocument](http://www.moa.gov.cy/moa/agriculture.nsf/environment_gr/environment_gr?OpenDocument)> [en griego] (visitado el 20 de febrero de 2010).

turismo (siendo este último uno de los principales sectores de la economía de Chipre). Sin lugar a dudas, las áreas focales mencionadas tienen algunos elementos importantes de justicia social; sin embargo, todavía se puede hacer mucho más. La concentración en los servicios sociales, por ejemplo, se debe orientar al desarrollo de organismos que aseguren la justa distribución de bienes y servicios públicos y que promuevan los derechos humanos para toda la población, y no sólo para algunos individuos.

Otro aspecto que debe revisarse en el nuevo Plan Estratégico Nacional es el ámbito de la educación. En el plan 2006-2010, la ayuda orientada a la educación se concentró en becas y el apoyo al acceso a instituciones educativas internacionales<sup>4</sup>. El nuevo plan brinda la oportunidad de revisar esa estrategia y promover el desarrollo de un sistema educativo local funcional en los países a los cuales Chipre otorga ayuda, como Egipto, Líbano, Malí, Palestina, Somalia y Yemen.

Como enfatiza la discusión en curso sobre el nuevo plan, Chipre tiene extensa experiencia en la prestación de enseñanza pública junto con un sector de educación privada que se ha desarrollado rápidamente en años recientes. Esta experiencia acumulada y la capacidad técnica adquirida deben difundirse en otros países en desarrollo mediante disposiciones pertinentes en el nuevo plan.

Chipre considera que el nuevo Plan Estratégico continúa las políticas del período de 2006-2010. Con respecto a la AOD, el objetivo es alcanzar el 0,33% del INB para 2015, casi el doble del nivel actual de 0,17%. El plan prioriza el empoderamiento de las comunidades locales y el desarrollo de instituciones sociales representativas en la esfera pública y dentro de la sociedad civil. Esto reducirá los conflictos y las tensiones especialmente en las regiones vecinas, que de otra manera se propagarían en Chipre ya sea a través de la inmigración o debido a la reducción del comercio y la cooperación económica.

El nuevo Plan Estratégico Nacional plantea disposiciones específicas para la "Educación para todos". El desarrollo de la educación se basará en tres pilares: la introducción del desarrollo sostenible en el contexto educativo y social; el desarrollo de un medio educativo democrático donde maestros y estudiantes sean agentes del cambio hacia una sociedad sostenible y justa; y la prestación de capacitación para lidiar con prácticas insostenibles en todos los niveles de la vida social. El nuevo plan considera que la educación formal pública es uno de los motivos de éxito del desarrollo en Chipre. Además, prioriza la inclusión social, los procedimientos democráticos y una sociedad justa como atributos principales en lo que respecta a la educación.

No obstante, esos atributos sólo se prestan para el contexto local y no se reflejan en las prioridades de desarrollo internacional. El intento de Chipre de reorientar su sistema educativo nacional debe reflejarse en su estrategia hacia las políticas de desarrollo internacional y en las disposiciones del marco futuro de la AOD, así como en su distribución, en contraste con prácticas pasadas. Al mismo tiempo, el Gobierno debe intentar influir en sus contrapartes de la UE para aplicar esas iniciativas a nivel nacional e internacional como medida eficaz para que la UE se proteja frente a conflictos, tensiones y movimientos migratorios masivos.

### El papel de la sociedad civil

Tras años de lobby y discusiones, el Gobierno considera por primera vez colaborar con las OSC locales en su política general de desarrollo, lo cual implica un reconocimiento a la extensa experiencia que las OSC poseen en la materia. Además, el Gobierno expresó el compromiso de colaborar con ellas en la prestación de AOD nacional. El nuevo Plan Estratégico fija como una de sus prioridades nacionales el "desarrollo de asociaciones entre el sector público y la sociedad civil". Antes de esa disposición la AOD se orientaba principalmente a las organizaciones internacionales y organismos de

otros estados. La incorporación de la sociedad civil local a las políticas nacionales de desarrollo constituye un gran avance tanto para el país en general como para las OSC locales en particular. El Gobierno también debería habilitar el diálogo público e invitar a la sociedad civil a presentar sugerencias y a asumir un papel más activo en la elaboración de las políticas, algo que no sucedió durante la redacción del nuevo Plan Estratégico.

La sociedad civil es protagonista clave en el desarrollo y constituye un canal eficaz para la prestación de ayuda y servicios y la promoción de los derechos humanos. La sociedad civil internacional y las OSC pueden convertirse en agentes de solidaridad y justicia social<sup>5</sup>. Las OSC chipriotas tienen participación y experiencias directas en los campos de la reconciliación y la justicia social, además de la capacidad de prestar capacitación y educación. Pueden contribuir de manera sustancial en una distribución justa y sana de la AOD a las personas que la necesitan.

El Plan Estratégico Nacional 2011-2015 ofrece una esperanza a través de iniciativas que desafían el *statu quo* vigente en tendencias de desarrollo a nivel nacional e internacional. Las dos principales áreas de atención, que se espera sean las más influyentes con respecto a los procesos de reforma y avance, son: (a) la educación y (b) la asociación entre las instituciones públicas y las OSC. Todo avance en esas áreas se beneficiará enormemente al tomar en consideración las cuestiones de justicia social, inclusión, democracia y plena participación cívica. Con el desplazamiento integral del nuevo Plan Estratégico hacia las políticas centradas en el desarrollo social, y a medida que las OSC locales se vuelven más activas en el campo del desarrollo internacional, Chipre tiene el potencial de convertirse en pionero ante otros estados pequeños en este ámbito. Esto sucederá sólo si la isla elige liderar el camino al desplazamiento en las tendencias de desarrollo, alejándose de las políticas centradas en el mercado y orientándose hacia la justicia social, los derechos humanos y la igualdad. ■

4 *Ibid.*

5 Reinhart Kössle y Henning Melber, "International civil society and the challenge for global solidarity," *Development Dialogues*, octubre de 2007. Disponible en: <[www.dhf.uu.se/pdf/2007\\_49\\_civ\\_soc/development\\_dialogue\\_49\\_art\\_2.pdf](http://www.dhf.uu.se/pdf/2007_49_civ_soc/development_dialogue_49_art_2.pdf)>.

## Políticas insuficientes



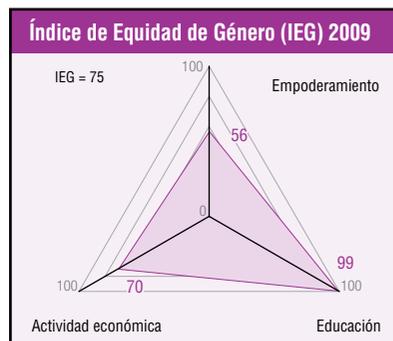
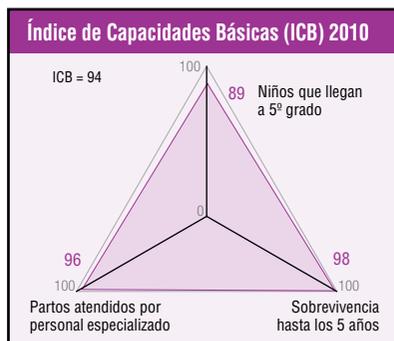
Colombia ha focalizado la inversión para la reducción de la pobreza y la vigencia de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) para cumplir con los ODM. Aún así, los niveles alcanzados en los últimos años ni siquiera cumplen con los mínimos establecidos en estos objetivos, menos aún, con los estándares determinados por el Comité de DESC de la ONU. A pesar de que hasta 2008 hubo un crecimiento económico significativo, éste no se tradujo en una mejoría de la situación social. La centralización de la cooperación internacional en manos del Gobierno es un obstáculo para la puesta en marcha de proyectos alternativos.

Corporación Cactus, Secretaría Técnica Nacional de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

El país vive un conflicto armado interno desde hace más de cuatro décadas, situación que ha generado una grave crisis humanitaria, evidenciada en el desplazamiento forzado interno y el refugio. Colombia está considerado como el segundo país en el mundo con mayor población internamente desplazada. Se estima que cerca de 4 millones de personas han sido desplazadas contra su voluntad, lo que equivale casi al 9% de la población nacional<sup>1</sup>.

Asimismo, es el segundo país en la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, alcanzando un coeficiente de Gini de 0,576<sup>2</sup>. El diseño del régimen tributario es claramente regresivo, haciendo énfasis en los impuestos indirectos de la población con bajo nivel de pago y la extensión de las exoneraciones a los tributos de los sectores de mayores ingresos. Las reformas al régimen de transferencias de recursos del nivel central a los departamentos<sup>3</sup> agudizaron esta situación, al reducir drásticamente los montos destinados a salud, educación y agua potable. En 2005, la reducción significó un 0,6% del PIB, en 2006 un 1,1%, mientras en 2007 se estimó una pérdida del 1,3% del PIB<sup>4</sup>, lo que muestra una regresividad sostenida en la asignación de los recursos en salud, educación y agua potable. Se calcula que en el período 2008-2016 se dejarán de invertir entre COP 66.200 millones (unos USD 34 millones) y COP 76.600 millones (unos USD 39 millones) en esas áreas.

De acuerdo a datos oficiales, un 27,7% de la población presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>5</sup>. El 40,8% de los hogares colombianos padece inseguridad alimentaria, más del 20% de



niños y niñas menores de cinco años muestran desnutrición, el 63,7% de la población tiene deficiencias energéticas, y el 36% deficiencias proteicas<sup>6</sup>.

### Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El Estado colombiano ha circunscrito su política pública en materia de reducción de la pobreza extrema y el hambre al cumplimiento de las metas sociales contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En concreto, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) emitió el "Documento CONPES 091 de marzo de 2005", cuya finalidad es proponer el marco institucional y político para alcanzar dichas metas en el año 2019 – esto es, cuatro años después del plazo previsto en los ODM, según aclaró el Gobierno colombiano, para que coincidan con el bicentenario de la batalla de Boyacá, un hito de la independencia del país<sup>7</sup>.

Esa decisión, si bien es coherente con la Declaración del Milenio, ha traído una consecuencia negativa respecto de las obligaciones generales en materia de DESC que ha asumido el Estado colombiano. La razón es que, al focalizar su política social en una estrategia de mínimos, el cumplimiento progresivo de ciertos derechos se ha visto estancado, pues los recursos se están movilizand para programas que sólo atienden un sector de la población, pero

excluyen otros igualmente afectados por factores como la pobreza y el desempleo<sup>8</sup>.

No obstante, aún cuando el cumplimiento de los ODM ha afectado obligaciones, tales como el progreso de los DESC, el Estado tampoco ha avanzado satisfactoriamente en estos. Por ejemplo, Colombia es el único país de la región que no garantiza la educación básica universal a niños y niñas<sup>9</sup>. Excepto por el caso de algunas alcaldías que, por iniciativa propia, han eliminado o disminuido los costos educativos, en Colombia no existe la educación gratuita. Esto crea enormes desigualdades de acceso al sistema, dependiendo de la situación socioeconómica de las familias y, aunque ha habido avances en la cobertura, apenas el 34,1% de la población de entre 5 y 17 años goza del derecho pleno a una educación de calidad<sup>10</sup>.

Algo similar sucede con la meta relativa a la mortalidad materna, cuyos índices siguen siendo muy altos – 80 muertes por cada 100 mil nacidos vivos – y casi los mismos que 25 años atrás. Mientras los ODM plantean reducir estos valores en tres cuartas partes, el Documento CONPES propone reducirlos sólo en un 55%<sup>11</sup>.

### La acción del Gobierno

Esto guarda una estrecha relación con el modelo de desarrollo planteado por el Gobierno para el

1 Información tomada de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes).

2 Ricardo Bonilla y Jorge Iván González (coords.), *Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible*, Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República, 2006, p. 37.

3 Acto legislativo 01 de 2001 y acto legislativo 011 de 2006.

4 Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), *Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2007, p. 142.

5 Cfr DANE, Censo nacional, 2005, cit. for Family Wellbeing, 2007, pp 323, 243, 245.

6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia ENSIN 2005*, Bogotá, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2007, pp. 323, 243, 245.

7 Alberto Yepes, "¿Desarrollo para todos?", en *Sin democracia, sin derechos*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHHDD), Bogotá, Colombia, abril de 2008, p. 89.

8 *Ibid.* p. 92.

9 PCDHDD, *Informe Alterno al Quinto Informe del Estado Colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Bogotá, Colombia, marzo de 2010, p. 105. Disponible en: <www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/Informe\_Alterno\_PCDHDD.pdf>.

10 *Ibid.*, pp. 10-11.

11 Alberto Yepes, *op. cit.*, p. 92.

cuatrienio 2006-2010, denominado "Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, Estado Comunitario: Desarrollo para todos". En síntesis, el PND propone que la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los ODM tengan dos fuentes de financiación: políticas asistenciales focalizadas y crecimiento económico de sectores generadores de empleo<sup>12</sup>.

El principal programa del Gobierno Nacional, llamado "Familias en Acción", propone un subsidio a las familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza a cambio de que la madre garantice que sus hijos o hijas asistan regularmente a la institución educativa donde estén inscritos o inscritas. En la práctica, los resultados no han sido satisfactorios, fundamentalmente porque persisten situaciones como: "la falta de recursos para la plena disponibilidad de condiciones suficientes de infraestructura, cupos, programas y docentes; barreras de acceso a los espacios y servicios educativos de tipo geográfico, social y económico; y atentados contra las comunidades educativas en el marco de la violencia sociopolítica vivida en el país"<sup>13</sup>.

Por el otro lado, "Familias en Acción" reproduce una concepción patriarcal de la familia, en la cual la mujer tiene como función el cuidado de los hijos e hijas mientras el hombre debe ingresar al sistema productivo para poder adquirir recursos y servicios. El Programa hace que las "mujeres sean responsables de lo que sucede en las familias como cuidadoras esenciales, y no permite avanzar en un enfoque de políticas basadas en el pleno reconocimiento de sus derechos, reconocidos ampliamente en los tratados internacionales"<sup>14</sup>.

En síntesis, al no combinar el programa con políticas de productividad y generación de empleo para los hogares, los subsidios focalizados se convierten en políticas transitorias que no impactan seriamente dentro del desarrollo humano y no permitirán un acceso a la educación más equitativo.

### El crecimiento económico

El primer período de la actual administración (2002-2006) coincidió con la profundización del ciclo ascendente de la economía internacional. Durante estos años, varios aspectos favorecieron el crecimiento de la economía: entre otros, la activación de la demanda en el mercado internacional, el aumento de los precios de productos exportados (principalmente, petróleo), la ampliación de la oferta monetaria y la disminución de las tasas de interés.

No obstante, ese crecimiento no se tradujo en un mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más pobres de la sociedad. Según expertos, la principal razón es que la economía colombiana es de naturaleza especulativa. En efecto, el Gobierno ha priorizado la compra de Títulos de Deuda Pública emitidos por la Tesorería de la Nación (TES) al sector financiero. Esto causó, por un lado, que muchos organismos estatales estén descuidando sus "tareas misionales por estar comprando sus recursos a la compra de TES"<sup>15</sup> y, por el otro, que el sector financiero obtenga una alta rentabilidad sólo con el Estado colombiano como cliente, lo que a su vez implica una disminución del crédito para empresas y familias.

El crecimiento económico del período 2002-2006 tuvo otra razón adicional: el aumento del gasto público encaminado al sostenimiento de la guerra – esto es, la aplicación del llamado keynesianismo militar, en el que el Estado aumenta los gastos de defensa para impulsar el crecimiento –, que si bien tiene consecuencias positivas en la macroeconomía, no genera empleo ni reduce la brecha de pobreza.

Adicionalmente, la falta de generación de empleo ha sido enfrentada por el Gobierno nacional mediante ajustes a la estructura legal de contratación laboral. Para el ejecutivo, el desempleo estructural no se explica por la desindustrialización ni, solamente, por los ciclos en la economía internacional, sino porque en Colombia la legislación laboral otorga excesivas garantías a los y las trabajadoras formales, lo cual se constituye en un desincentivo para que las empresas generen nuevos puestos de trabajo con plenas garantías. En ese contexto, se impulsó una reforma laboral que, entre otras cuestiones, amplió la jornada de trabajo diaria, redujo el recargo por trabajo en días festivos y limitó las indemnizaciones por despido sin justa causa. Sin embargo, a pesar de estas medidas, la tasa de desempleo ha aumentado en Colombia: en 2008 fue de 11,3%, en 2009 fue de 12% y en enero de 2010 ascendió al 14,6%<sup>16</sup>.

### El papel de la ayuda internacional

En Colombia, la cooperación internacional está guiada por la Declaración de París, acuerdo que busca, entre otras cosas, canalizar la mayoría de ayudas para el desarrollo y la democracia a través de los Estados nacionales y estandarizar procedimientos

sobre el manejo de recursos<sup>17</sup>. Así, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) recibe una gran parte de los recursos provenientes de los países cooperantes y los invierte según la política gubernamental (Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Económico, 2007-2013).

El caso más significativo al respecto es el G-24, grupo de los 24 países que tienen programas de cooperación para el desarrollo, la democracia y los derechos humanos en Colombia. Esta instancia, que fue creada por iniciativa del Gobierno nacional, pretende centralizar los recursos provenientes, particularmente, de Estados Unidos y Europa para invertirlos según el modelo de desarrollo actual, aun con las consecuencias negativas que trae su aplicación (tales como las planteadas en los párrafos anteriores).

Como resultado de lo anterior, iniciativas de la sociedad civil con visiones sobre el desarrollo y la democracia distintas a la del Gobierno han dejado de ser financiadas, reduciéndose significativamente la puesta en marcha de programas que se constituyan como alternativas al modelo imperante. Así mismo, agencias de cooperación independientes, pertenecientes a países del G-24, han sufrido una reducción significativa de sus recursos, en tanto las agencias estatales los monopolizan en sus países y después los trasladan a Colombia a través de Acción Social. En muchos casos, algunos de estos cooperantes han tenido que retirarse del país o acudir a estrategias de fusión o consorcios con otras agencias para evitar su iliquidez. Esto limita el número de iniciativas que se pueden admitir, lo que continúa marginando a varios sectores de la población.

Si bien el objetivo de canalizar la cooperación al desarrollo a través de planes nacionales de desarrollo y presupuestos que no estén en función de las prioridades de los donantes es digno de elogio, sigue habiendo una necesidad de apoyar la labor de promoción de las organizaciones de la sociedad civil, lo que es esencial para que estos planes sean verdaderamente nacionales, inclusivos y eficaces. ■

12 Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010*. Disponible en: <[www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx)>.

13 *Ibid.*, p. 102.

14 *Ibid.*, p. 200.

15 Jorge Iván González, "Los banqueros se enriquecen mientras que la indigencia aumenta", en PCDHDD, *¿Continuidad o desmoronamiento?*, Bogotá, Colombia, diciembre de 2009, p. 20. Disponible en: <[www.ciase.org/](http://www.ciase.org/)>.

16 Carmen Salcedo, "Evolución de la tasa de desempleo", *Portafolio*, febrero de 2009. Disponible en: <[www.portafolio.com.co/negocios/consultorio/2009-03-12/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-4871203.html](http://www.portafolio.com.co/negocios/consultorio/2009-03-12/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4871203.html)>.

17 Las conclusiones de esta Declaración apuntaron hacia la racionalización de las actividades, la eliminación de la multiplicación de esfuerzos, la obligatoriedad de la planificación, la definición de indicadores y la homogeneización de los procedimientos de la gestión financiera de los recursos.

# Salud universal: una meta difícil de alcanzar



El país podría enfrentar severos obstáculos para lograr que el derecho a la salud sea extensivo a toda su población, y especialmente a los grupos más discriminados, entre ellos las personas con VIH/SIDA. Además de las limitaciones en la adquisición de fármacos que le impone el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el país deberá vencer la resistencia de un medio cultural conservador para legislar en favor de personas no heterosexuales. En caso de no destinar recursos a estos desafíos, Costa Rica corre riesgo de incumplir con el objetivo de salud universal.

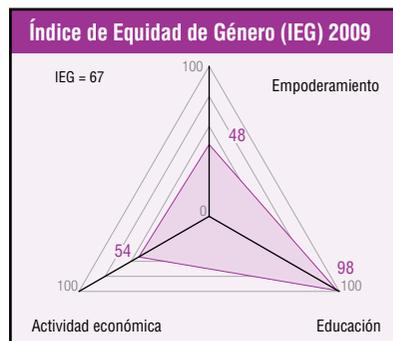
## Programa de Participación Ciudadana CEP-Alforja<sup>1</sup>

La ratificación en Costa Rica, en octubre de 2007, del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (TLC-EUCA), plantea nuevos retos sociales en materia de salud. El análisis jurídico de este documento por parte de importantes instituciones defensoras de los derechos humanos<sup>2</sup> pone de manifiesto que el TLC-EUCA impedirá al Estado brindar un derecho tan básico como el de la salud. La implementación del Tratado y más concretamente del Capítulo 15, referido al Derecho de Propiedad Intelectual, hará económicamente insostenible la cobertura universal de la salud, así como el suministro de medicamentos para todas aquellas personas que los necesiten.

Otro problema serio es que, si bien Costa Rica es considerado un país democrático e igualitario, las discriminaciones por orientación sexual son solapadas, discretas y encubiertas por todo un sistema legal moralista y con rígidas estructuras religiosas y tradicionales. La negligencia del Gobierno al no presentar – o hacerlo tardíamente – los informes de situación, tal y como ha sucedido por ejemplo con el reporte a ONUSIDA sobre prevalencia de VIH en poblaciones consideradas de alto riesgo, ha dejado a las organizaciones gay-lésbicas y aquellas que trabajan en VIH desprotegidas, marchando al lento y burocrático paso estatal, en desmedro de los derechos fundamentales de todas estas poblaciones.

### El suministro de medicamentos

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) hace llegar a todos los centros médicos del país alrededor de 11 fármacos antirretrovirales genéricos distintos. En los últimos seis años se ha registrado un aumento significativo en la partida de dichos medicamentos



para personas con VIH, pero simultáneamente se han incorporado a la oferta de servicios nuevos medicamentos (más amigables, menos invasivos y con menores efectos secundarios), descubiertos gracias a los avances científicos y farmacológicos<sup>3</sup>.

Es precisamente en relación a la incorporación de estos medicamentos nuevos, que ingresan paulatinamente al mercado, que el Estado podría enfrentar grandes dificultades y costos económicos. En ese sentido, son particularmente preocupantes las consecuencias que la aplicación del Tratado podría provocar en los servicios de expedición de medicamentos en general, y en las partidas de antirretrovirales para las personas portadoras de VIH/SIDA en particular.

La incapacidad del Estado de satisfacer la demanda de medicamentos se agravará por varias razones, incluyendo: la rápida obsolescencia de los productos farmacéuticos; el hecho de que los medicamentos más caros son aquellos destinados a contrarrestar las enfermedades degenerativas (como el cáncer y las enfermedades cardiovasculares, entre otras), que afectan especialmente a los adultos mayores; y la prohibición a los países de aprobar la compra y distribución de productos genéricos, a menos que los mismos hayan concedido cinco años de exclusividad en el mercado a los medicamentos de marca.

### Minorías desamparadas

Los esfuerzos del país en el campo de la salud materno infantil y la prevención y el tratamiento del VIH-SIDA, dos de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), son obstaculizados por la discriminación y exclusión de importantes grupos de población que pugnan por mantener sus derechos y

por promover nueva legislación para ratificar otros. Es el caso particular de los grupos gays, lésbicos, transexuales, transgéneros y bisexuales, que ven diariamente violados sus derechos como ciudadanos y ciudadanas en Costa Rica.

Particularmente en este grupo se tornan más sensibles las metas sobre el VIH/SIDA y la salud sexual y reproductiva. Los avances en materia de legislación que todavía es necesario aprobar – así como las correspondientes adjudicaciones de presupuesto – chocan contra un entorno cultural conservador que influye en la toma de decisiones políticas. En este marco, quedan de manifiesto las contradicciones del Estado costarricense a la hora de formular y ejecutar políticas públicas para el desarrollo, especialmente en lo que refiere al cumplimiento de los ODM, y más concretamente a la hora de garantizar el acceso a los servicios de salud y el tratamiento y la prevención del VIH/SIDA.

Costa Rica cuenta con un amplio marco jurídico que protege a todos sus habitantes, consignando la igualdad en el Art. 33 de la Constitución que establece que “toda persona es igual ante la ley” y que “no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”; sin embargo, los derechos de las personas gays y lesbianas y personas con el VIH/SIDA, están reflejados únicamente en la Ley General de SIDA (No. 7771), que establece en su Art. 48 que “quien aplique, disponga o practique medidas discriminatorias por raza, nacionalidad, género, edad, opción política, religiosa o sexual, posición social, situación económica, estado civil o por algún padecimiento de salud o enfermedad, será sancionado con pena de veinte a sesenta días multa”.

Esta disposición establece una sanción cuya severidad es menor a otras destinadas a delitos no referidos a discriminación de personas. Esto revela

1 Artículo elaborado con los aportes de Francisco Madrigal Ballester, Director Administrativo del Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (CIPAC); José Carvajal, Coordinador de Programas de la Asociación Demográfica Costarricense; Ericka Rojas y Soledad Díaz, de la Asociación Madreselva y Red de Control Ciudadano, y en base al estudio *Los ODM y la salud sexual y reproductiva: Una mirada desde Costa Rica*, de Family Care International (2009); y Mario Céspedes, Coordinador del Programa de Participación Ciudadana del CEP-Alforja.

2 Universidad de Costa Rica, *Roces Inconstitucionales del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos*, Comisión Especial sobre roces constitucionales del TLC (2007).

3 Datos suministrados por el Departamento de Farmacoterapia de la Caja Costarricense de Seguro Social, 2007.

el estado de desprotección en que se encuentra la población gay/lésbica y las personas con VIH/SIDA y la discriminación existente, inclusive, en la única ley que les reconoce como sujetos de derecho.

### Código Penal

Debido a que la legislación permite que el “criterio de valor” de jueces y juezas afecte la sentencia, ésta suele estar cargada de “prejuicios moralistas y religiosos”, de manera tal que se dan las condiciones para que, cuando quien comete un “delito” es un homosexual, la pena sea más severa. (Arts. 156, 161 y 167 del Código Penal).

### Código de Trabajo

Las discriminaciones laborales son más sociales que legales; en el Código de Trabajo no hay mención alguna que explícitamente castigue o censure a las y los trabajadores por su orientación sexual, pero no hay mecanismos procesales en los regímenes de empleo privado ni en la administración pública para evitar o eliminar la discriminación por orientación sexual.

### Ley de vivienda

Constantemente se presentan casos en los que, de una u otra forma, se discrimina claramente a la población gay/lésbica. Una de estas formas de discriminación tiene que ver con lo promulgado por la ley Programa de Vivienda, que determina que, para conseguir casa financiada por los órganos estatales, hay que tener un núcleo familiar tradicional heterosexual, es decir, esposo, esposa, concubino, concubina, hijos, hijas. Con el ánimo de proteger a esos núcleos familiares, se limita el acceso a la vivienda de personas no heterosexuales que deberán financiar su vivienda por fideicomisos o en condiciones más onerosas. Estás directrices financieras dejan desprotegidas a las personas gays y lesbianas para la obtención de financiamiento a costos populares y en condiciones de igualdad con el resto de la población.

### Código de Familia

La falta de reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo les impide también la obtención del beneficio de Seguro Social, herencias, pensiones, estados migratorio, procesos sucesorios, garantía de patrimonio, entre otras.

### Otras leyes y regulaciones

Las diferencias, invisibilización y franca discriminación, están presentes en muchos otros instrumentos jurídicos a nivel nacional. Esta tendencia a veces es disfrazada en las leyes, pero es evidente en los reglamentos administrativos u operativos de algunas instituciones tales como la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Patronato Nacional de la Infancia, entre otras.

Por otra parte, con motivo de una denuncia del Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (CIPAC)<sup>4</sup> ante la Defensoría de los Habitantes, este organismo inició

una investigación sobre las políticas de educación de la sexualidad humana del Ministerio de Educación Pública, donde todavía la Iglesia Católica mantiene un enorme poder e injerencia. La Defensoría sólo se ha manifestado en relación a la educación para la prevención del VIH/SIDA, pero aún está pendiente la resolución en torno al heterosexismo y concepto de familia empleado y fomentado con estas políticas.

### Acceso a servicios de salud reproductiva

Costa Rica tiene una de las tasas de prevalencia de uso de métodos anticonceptivos más alta de América Latina y el Caribe: 81 de cada 100 mujeres de 15 a 49 años en pareja usan métodos anticonceptivos. Dicho dato sería suficiente para pensar que en Costa Rica se está cumpliendo con la meta 5.2 de los ODM: “Lograr para 2015 el acceso universal a la salud reproductiva”.

No obstante, la tasa de embarazos no deseados es de 42%; el número anual de abortos inducidos se estima en 27.000 y la tasa de partos entre mujeres de 15 a 19 años es de 71 por 1.000<sup>5</sup>.

La International Planned Parenthood Federation/Región del Hemisferio Occidental considera que, según su clasificación, Costa Rica posee una tasa de partos de nivel medio.

La CCSS, donde acude el 80% de las usuarias de planificación familiar, ofrece sólo dos presentaciones de pastillas anticonceptivas: Norgyl y en ocasiones Ovral o Primovlar. Son gestágenos orales, de la primera generación, con estrógenos (etinil estradiol) y progestágenos (norgestrel) a dosis muy elevadas, que ya no se deben utilizar como anticonceptivos. Se pueden utilizar en la anticoncepción de emergencia (método Yuspe). Lo ideal sería utilizar los de la tercera generación, que actúan igual a los progestágenos, pero tienen muchas ventajas que disminuyen las contraindicaciones.

En Costa Rica no existe una legislación o política pública específica que prohíba, impulse o promueva la anticoncepción de emergencia (AE), que no está incorporada a los servicios que brinda el sistema público de salud. La Junta Directiva de la CCSS recientemente desaprobó su utilización en base a criterios legales y no médicos. Se sigue actuando con respecto a la AE conforme a la opinión no científica de los grupos fundamentalistas, que tiene gran influencia en las decisiones políticas sobre salud sexual y reproductiva.

El condón femenino aún no está disponible en el país. La CCSS ha manifestado interés en proporcionarlo a las trabajadoras sexuales, pero todavía no lo ha instrumentado. El uso de este método es muy importante no sólo entre las trabajadoras sexuales sino entre todas las mujeres sexualmente activas, porque le permite a las mismas utilizar de manera autónoma un método que las protege no sólo de embarazos no deseados sino también de enfermedades de transmisión sexual, incluidos el papiloma humano y el VIH (Objetivo 6 y meta 6.1 y 6.2 de los ODM).

Entre 1999 y 2009, el uso del dispositivo intrauterino pasó de 6% a 2% entre mujeres en pareja de

15 a 49 años de edad<sup>6</sup>. Esto podría estar relacionado al hecho de que no todos los centros de atención primaria de la salud del país, conocidos como Equipo Básico de Atención Integral en Salud, tienen capacidad de ofrecer este método.

La falta de una amplia gama de métodos anticonceptivos en los servicios públicos de salud podría estar influyendo también en la mortalidad materna. Muchas de las 25 muertes maternas que, en promedio, ocurren por año son prevenibles, ya que están asociados a causas obstétricas indirectas, condiciones pre existentes al embarazo que se agravan durante el mismo. Por ejemplo, en 2008 un 24% de las muertes de madres fue como consecuencia de males cardiovasculares, de acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos<sup>7</sup>. Los gestágenos orales de última generación, el condón femenino y la AE son una opción en este caso.

En el caso específico de las adolescentes, el 63.1% de las mujeres tuvo relaciones sexuales por primera vez entre los 15 y los 20 años, siendo la edad promedio de 17,1 años. La edad promedio del compañero sexual es de 28,2, lo cual implica una diferencia de 11 años<sup>8</sup>. En cuanto al uso de métodos anticonceptivos en la primera relación sexual, el 56% indicó que no los utilizó. Una encuesta realizada en 2009 entre alumnos de tercer ciclo (7<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup> y 9<sup>o</sup> grado) incluyó la siguiente pregunta: ¿Durante este año escolar, te han enseñado en alguna de tus clases como usar un condón o preservativo? Según el Ministerio de Salud, el 30% respondió afirmativamente y el 70% negativamente.

### Conclusión

Pese a que existen leyes como el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 7739 de 1998) y políticas como la del Ministerio de Educación Pública denominada Políticas de Educación Integral de Expresión de la Sexualidad Humana (2001), no hay un programa formal de educación integral de la sexualidad en las escuelas y colegios. Los múltiples intentos que se han hecho en este campo han fracasado ante la férrea oposición de los grupos fundamentalistas que, como ya se indicó, tienen gran influencia en la toma de decisiones políticas sobre salud sexual y salud reproductiva.

De lo que antecede se deduce que el país todavía tiene que realizar mayores esfuerzos para cumplir con el objetivo 5 de los ODM, específicamente con las metas 5.1 y 5.2 tendientes, respectivamente, a reducir la mortalidad materna y lograr el acceso universal a la salud reproductiva. ■

6 Gómez, Cristian, *Encuesta Nacional de Salud Reproductiva*. Asociación Demográfica Costarricense, 2009.

7 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), *Estadísticas Vitales 2008*, “Cuadro 3.10. Defunciones maternas por grupo de edades, según causa de muerte, 2008”. Disponible en: <[www.inec.go.cr/AMT/Populación%20y%20Demografía/Defunciones/Generales/Publicaciones/CO/2008/Publicaciones%20de%20Estadísticas%20Vitales.pdf](http://www.inec.go.cr/AMT/Populación%20y%20Demografía/Defunciones/Generales/Publicaciones/CO/2008/Publicaciones%20de%20Estadísticas%20Vitales.pdf)>.

8 Gómez, Cristian, *op. cit.*

4 Organización no gubernamental cuyo fin es eliminar las inequidades sociales vinculadas con la orientación sexual y la identidad de género.

5 Carbajal, José, *Tasa de Partos entre mujeres de 15 a 19 años por Cantón 1995 y 2008*, San José, 2008.

## Un panorama incierto



Croatian Law Centre  
Inge Perko-Šeparović, PhD  
Kristina Babić

El período considerado para este informe, 2001-2009, abarca casi dos tercios del plazo otorgado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los datos del Producto Interno Bruto (PIB) de Croacia durante estos años muestran un crecimiento de cerca del 4,4% hasta 2008, cuando decrece por primera vez a 2,4%. Luego cayó drásticamente un 5,8% en 2009<sup>1</sup>. La deuda externa como principal fuente de recursos adicionales volcados al gasto público creció promedialmente un 12,5% anual en el mismo período<sup>2</sup>, mientras que el crecimiento del gasto público fue de 6,7% en 2008 y 2,3% en 2009. Esto sólo contribuyó a profundizar la crisis.

### Pobreza en aumento

A pesar de que el PIB per cápita aumentó de HRK 25.538 (USD 4.474) en 2001 a HRK 45.379 (USD 7.951) en 2009<sup>3</sup>, esto no influyó en el índice de pobreza durante el mismo período. Cuando comenzó a desarrollarse la crisis económica y financiera en 2008, los indicadores de pobreza ya mostraban signos de regresión. El coeficiente Gini – la medida de inequidad de ingresos desarrollada por el Banco Mundial – pasó de 0,28 en 2007 a 0,29 en 2008 y la relación de quintiles, que compara el ingreso total equivalente de los quintiles superior e inferior (20% de los más ricos y 20% de los más pobres) pasó de 4,3 en 2007 a 4,6 en 2008.

Debido a la falta de información disponible al momento de elaborar este informe, sólo se puede presentar el índice de pobreza de 2009 sobre la base de simulaciones hechas por el Banco Mundial; los datos exactos de esta variable serán publicados por la Oficina Central de Estadísticas (OCE) en octubre de 2010. La simulación de cambios de corto plazo en la pobreza entre 2008 y 2009 muestra un incremento en relación al gasto de 3,5 puntos porcentuales. La proporción de hogares por debajo de la línea de po-

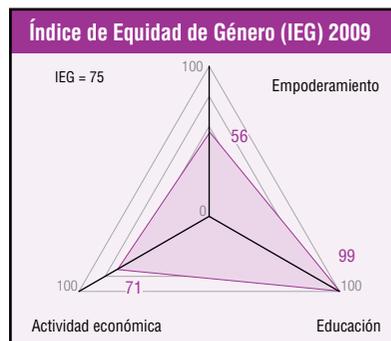
La falta de información actualizada y confiable hace difícil determinar cuánto se ha profundizado la pobreza en Croacia a consecuencia de la crisis económica, pero los indicadores sugieren que la recesión de 2009 revirtió las recientes mejoras en la esfera social, obstaculizando la contención de la creciente pauperización del país. Por lo tanto, las circunstancias se vuelven cada vez más desfavorables para el cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre erradicación de la pobreza. Intentar reducir la pobreza y la inequidad mientras se adoptan pautas neoliberales ha demostrado no sólo ser poco realista sino también imprudente.

breza aceptada de USD 380 por adulto aumentó de 10% en 2008 a 13,5% en 2009<sup>4</sup>. El mayor aumento de la vulnerabilidad, de 5,3% a 15,8%, ocurrió en los hogares con dos o más niños<sup>5</sup>. Es así que en sólo un año la recesión de 2009 anuló las recientes mejoras sociales.

El desarrollo económico entre 2005 y 2008 favoreció la creación de nuevos puestos de trabajo y la reducción del desempleo. En ese período, la pobreza estuvo principalmente vinculada al desempleo de largo plazo y a la inactividad, concentrados en su mayoría entre los trabajadores poco calificados. El índice de riesgo de pobreza en 2008 fue el más alto para los desempleados con 32,6%. Sin embargo, las pérdidas de empleo causadas por la crisis económica provocaron un aumento de 20% en el número de los desempleados registrados en enero de 2010 respecto al año anterior. La reducción del empleo, la disminución del salario real (con relación al índice de precios al consumidor) y la congelación salarial en el sector público han empujado a mucha gente a la pobreza. Los “nuevos” pobres se diferencian de los “viejos” en que son más educados, más jóvenes, económicamente activos, hay mayor porcentaje de hombres, trabajan en la industria y viven en regiones de mayor desarrollo económico<sup>6</sup>.

### Transferencias sociales

Las transferencias sociales se pueden definir tanto en sentido amplio como en sentido estricto. Según la definición estricta, de acuerdo con Eurostat, abarcan los ingresos relacionados con el desempleo, la licencia por maternidad, los beneficios de atención a los recién nacidos, asignaciones familiares, beneficios de licencia por enfermedad de más de 42 días, beneficios por lesiones corporales y cuidado de terceros, beneficios sociales, beneficios para rehabilitación y empleo de personas con discapacidades, pensiones por discapacidad, estipendios para educación y beneficios para vivienda. Las transferencias sociales en sentido estricto están relacionadas con los beneficios otorgados a los individuos como dinero en efectivo no en forma de servicios (por ejemplo, atención gratuita de la salud) o bienes materiales.



Las transferencias deben ser efectivas y eficaces al abordar el riesgo de la pobreza para que tengan un efecto de redistribución importante y así puedan reducir el índice de pobreza. En este sentido, los gastos públicos dirigidos a los beneficios sociales han producido las mayores reducciones.

La OCE aún no ha adoptado la metodología de Eurostat para la recolección de datos del gasto para protección social y transferencias sociales. Por ejemplo, la categoría “otras recaudaciones líquidas” en el cuestionario sobre los gastos del hogar es muy similar a la categoría de transferencias sociales de Eurostat, aunque también tiene una variable “pensión familiar”.

Los gastos en transferencias sociales y crecimiento económico estabilizaron el índice de pobreza durante la primera parte del período en revisión, a pesar de que sus efectos en la reducción de la inequidad social fueron insignificantes. La falta de datos completos y confiables para 2009 y la incertidumbre con relación a la situación en la que se encontrará Croacia a fines de 2010 imposibilitan la presentación de un cuadro acabado del impacto de la crisis. Aun así, muchos indicadores proyectan que será importante y las circunstancias serán cada vez más desfavorables para el cumplimiento efectivo del objetivo de erradicación de la pobreza. La pauperización creciente será difícil de controlar.

Todos los factores en juego –la caída del PIB combinada con el crecimiento de la deuda y el gasto público– dejan claro que se requieren recortes drásticos del presupuesto. El reequilibrio del presupuesto para 2010 se ha demorado y la pregunta es dónde se harán los recortes. Ciertamente no deberían ser en el área de las transferencias sociales, que se necesitan para ayudar a aliviar la situación cada vez más difícil de los beneficiarios.

1 Banco Nacional de Croacia, “Real GDP growth rate – Croatia.” Disponible en: <www.hnb.hr/publikacije/publikacije.htm>.

2 *Ibid.*

3 Banco Nacional de Croacia, “General information on Croatia – economic indicators.” Disponible en: <www.hnb.hr/statistika/e-ekonomski\_indikator.htm>.

4 Banco Mundial, *Croatia: Social Impact of the Crisis and Building Resilience*, 10 de junio de 2010, 38–39. Disponible en: <go.worldbank.org/SPXPLMBLMO>.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

CUADRO 1: Empleo y desempleo, 2007-2010 (en miles)								
	Empleo				Desempleo (registrado)			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Enero	1.457	1.506	1.525	1.430	299	261	254	310
Febrero	1.455	1.504	1.516	1.417	299	260	263	318
Marzo	1.461	1.511	1.512	1.412	292	255	267	319
Abril	1.470	1.521	1.513	1.416	278	245	264	309
Mayo	1.485	1.535	1.518		263	233	256	
Junio	1.499	1.549	1.524		250	222	247	
Julio	1.511	1.559	1.526		246	220	249	
Agosto	1.511	1.558	1.518		243	219	251	
Septiembre	1.503	1.548	1.501		246	222	259	
Octubre	1.495	1.538	1.485		250	229	273	
Noviembre	1.491	1.530	1.472		253	234	283	
Diciembre	1.481	1.519	1.457		254	240	292	

Fuentes: Banco Mundial, *Croatia: Social Impact of the Crisis and Building Resilience*.

La línea de presupuesto para beneficios de desempleo en 2009 fue corregida tres veces: el 9 de abril se aumentó la cantidad prevista de USD 150 millones en unos USD 20 millones; el 18 de julio se sumaron USD 42 millones y el 3 de agosto la cantidad se redujo en unos USD 22 millones (debido a una reducción del desempleo por el trabajo de temporada). La línea de presupuesto para beneficios de dinero en efectivo para ciudadanos y hogares fue corregida en consecuencia: la cantidad prevista de USD 68,6 millones aumentó 10% con la primera enmienda, luego volvió a aumentar en USD 3 millones y finalmente se redujo en USD 228.500. Estos ejemplos muestran que el Gobierno se preparó mal para la crisis y no previó las medidas adecuadas para enfrentarla. La falta de previsión dejó al país mal equipado para responder y reaccionó de manera *ad hoc*.

### Conclusión

Croacia ingresó en el camino de la recesión y su recuperación no será rápida ni sencilla. Se necesitan conocimientos, capacidad y coraje para elegir las políticas correctas y los instrumentos y medidas para implementarlas, monitorizarlas y evaluarlas con eficiencia. Es dudoso que se puedan solucionar eficazmente los problemas sociales con medidas *ad hoc*. Es imprescindible el uso óptimo de los medios disponibles en estas condiciones de restricciones crecientes para poder superar la crisis y simultáneamente reducir la pobreza.

La respuesta a la pregunta de si Croacia podrá tener éxito sin renunciar al paradigma neoliberal dominante es negativa. Creer que es posible reducir la pobreza y la inequidad mientras se adoptan pautas neoliberales es poco realista e insensato. ■

# El arduo camino hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio



Aunque los informes oficiales afirman que Egipto está camino de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el país ha mostrado pocos avances al respecto. En medio de la peor crisis económica mundial desde la Gran Depresión de la década de 1930, Egipto debe emprender algunos cambios profundos y adoptar estrategias radicales de desarrollo para cumplir con sus compromisos. Para ello se requiere una asistencia al desarrollo mejor administrada, en tanto que las políticas de empleo deberían ser cada vez más negociadas y alentadas, junto con una mayor cantidad de asociaciones con el sector privado y la sociedad civil.

The Egyptian Association for Community Participation Enhancement (EACPE)

Nawara Magdy Betal  
Yasmine Sherif Ismail

Según la firma de inversiones kuwaití Global Investment House, el impacto de la crisis económica mundial ha comenzado a sentirse actualmente en Egipto, aunque "se piensa que el saludable crecimiento económico de Egipto, junto con la reforma puesta en marcha, protegen el desempeño económico del país en medio de la actual crisis mundial". Es cierto, la economía egipcia ha mantenido el crecimiento real de su PIB, que era del 5,8% durante el primer trimestre del año fiscal 2008-2009, en comparación con el 6,5% alcanzado en el primer trimestre del año fiscal 2007-2008. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el Gobierno estableció una meta más baja de crecimiento del PIB, del 5,5% para el año fiscal 2008-2009, después de lograr un crecimiento de 7,2% en el año fiscal 2007-2008. Para los años fiscales 2008-2009 y 2009-2010, el Banco Mundial ha pronosticado tasas de crecimiento del PIB de 4,5% y 6,0% respectivamente<sup>1</sup>.

Pero, ¿está la crisis afectando el avance del país en la consecución de los ODM? Según un informe de evaluación a medio camino del logro de los ODM, emitido por el Ministerio de Desarrollo Económico, el país "está en el camino correcto para alcanzar la mayor parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la fecha fijada de 2015"<sup>2</sup>. Según el ministro egipcio de Desarrollo Económico, Othman Mohamed Othman, "la focalización geográfica y otras políticas sociales integradas prometen reducir los retrasos y brechas regionales y también garantizan la plena realización de los ODM nacionales en todo Egipto"<sup>3</sup>. En cuanto a la reducción de la pobreza, el Ministro anunció que "la tasa de pobreza se ha reducido de 31% a 26% en las zonas rurales y de 13% a 8,6% en las zonas urbanas"<sup>4</sup>. Estas cifras sin embargo fueron desmentidas por Gawdat el-Malt, presidente de



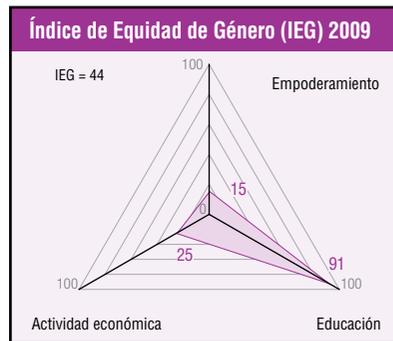
la Agencia Central de Auditoría egipcia, quien informó que "la pobreza se estima en 40% en las zonas rurales y 18% en las urbanas"<sup>5</sup>.

### La pobreza no se refiere sólo a los ingresos

Estas mediciones contradictorias están ambas basadas en los niveles de ingreso. Sin embargo, la pobreza no es sólo una cuestión de ingresos, hay otros aspectos importantes a considerar tales como salud, higiene y exclusión social. Así, las medidas combinadas, tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Humana (IPH), que se centran en el porcentaje de personas que viven por debajo de determinados umbrales en cada una de las dimensiones del IDH, deberían tenerse en cuenta.

En el Informe Nacional de Egipto 2008, el PNUD puso de relieve siete directrices que el gobierno egipcio debería tener en cuenta para lograr un crecimiento económico favorable a los pobres<sup>6</sup>.

- La vulnerabilidad de los pobres al riesgo y la ausencia de protección social reducen el ritmo del crecimiento.
- La desigualdad de recursos y oportunidades limita la capacidad de los pobres para participar y contribuir al crecimiento. El género es una dimensión particularmente importante de la desigualdad.
- Las políticas deben abordar las causas del fracaso del mercado y mejorar el acceso al mismo. El fracaso del mercado perjudica a los pobres



en forma desproporcionada. Se necesitan programas para garantizar que los mercados que tienen importancia en su sustento funcionen mejor para los pobres.

- Tanto el ritmo como el modelo de crecimiento son fundamentales para una reducción de la pobreza sostenible a largo plazo.
- Un crecimiento en favor de los pobres requiere de la participación de los pobres en el proceso.
- Las políticas para abordar las múltiples dimensiones de la pobreza deberían ir de la mano; la percepción de las dicotomías (por ejemplo, las políticas económicas frente a las políticas sociales) están fuera de lugar.
- Los pobres necesitan participar e influir en el proceso de reforma política que acompañe las estrategias de reducción de la pobreza.

En el Informe 2009 sobre Desarrollo Humano, Egipto ocupa el lugar 82 entre 135 países para los cuales se ha calculado el índice. El índice de pobreza mide las privaciones graves de salud por la proporción de personas que no se espera sobrevivan hasta la edad de 40 años. La educación se mide por la tasa de analfabetismo entre los adultos, y un nivel de vida digno se mide por la media no ponderada de las personas que no utilizan fuentes mejoradas de abastecimiento de agua y por el porcentaje de niños menores de cinco años con peso inferior al normal para su edad. El Cuadro 1 muestra los valores de estas variables para Egipto y los compara con otros países.

1 Global Investment House, *Informe Anual 2009*. Disponible en: <www.globalinv.net/pdfs/AnnualReport/GlobalAnnualReport2009E.pdf>.

2 Ministerio de Desarrollo Económico, *Informe 2008 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio- Egipto, Alcanzando los ODM: Evaluación pasado el Punto Medio*, 2008. Disponible en: <www.undp.org.org/Portals/0/MDG%20Links/Egypt%20MDG%20Mid%20Term%20Assessment%20Report%202008.pdf>.

3 *Ibid.*

4 Egypt.com News, 10 April 2010. Disponible en: <news.egypt.com/en/201003239929/news/-egypt-news/mps-egypt-govt-disagree-over-poverty-rate.html>.

5 *Ibid.*

6 PNUD, *Informe 2008 sobre Desarrollo Humano-Egipto*. Disponible en: <www.hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/arabstates/egypt/2008\_Egypt\_nhdr\_en.pdf>.

**CUADRO 1. Algunos indicadores de pobreza humana**

Índice de Pobreza Humana (IPH-1)	Probabilidad de no sobrevivir hasta los 40 años (%)	Tasa de analfabetismo entre los adultos (% edades 15 y más)	Personas que no utilizan fuentes de agua mejoradas (%)	Niños con peso inferior al normal para su edad (% menores de 5 años)
1. República Checa (1,5)	1. Hong Kong, China (SAR) (1,4)	1. Georgia (0,0)	1. Barbados (0)	1. Croacia (1)
80. Islas Salomón (21,8)	68. Georgia (6,7)	117. Angola (32,6)	28. Costa Rica (2)	40. Macedonia (6)
81. Botswana (22,9)	69. Vanuatu (7,1)	118. Congo (República Democrática del) (32,8)	29. Armenia (2)	41. Barbados (6)
82. Egipto (23,4)	70. Egipto (7,2)	119. Egipto (33,6)	30. Egipto (2)	42. Egipto (6)
83. Vanuatu (23,6)	71. Ecuador (7,3)	120. India (34,0)	31. Jordania (2)	43. Mongolia (6)
84. Congo (24,3)	72. Bahamas (7,3)	121. Ghana (35,0)	32. Montenegro (2)	44. Panamá (7)
135. Afganistán (59,8)	153. Lesoto (47,4)	151. Mali (73,8)	150. Afganistán (78)	138. Bangladesh (48)

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2010.

Las cifras en el Cuadro 2 demuestran claramente que el crecimiento económico no se refleja necesariamente en la calidad de vida. El fracaso del país para asegurar que se refleje un mayor crecimiento económico en los niveles de vida de sus ciudadanos representa el desafío principal que el Gobierno deberá enfrentar en los próximos cinco años con el fin de alcanzar los ODM para 2015<sup>7</sup>. Esto significa repensar su estrategia de financiación para el desarrollo en el contexto de una crisis económica que se ha convertido en el mayor obstáculo para el desarrollo.

### Avance en el logro de los ODM

La evaluación a medio camino del logro de los ODM para Egipto muestra que el país estrictamente no “va por el buen camino”, que los desafíos siguen siendo muy serios y que, en algunas áreas, especialmente en lo que respecta a la brecha de género, el desempeño del país es muy pobre. Lo que sigue es una evaluación por objetivo.

- ODM 1 – erradicar la pobreza extrema y el hambre: Hay algunos desafíos pendientes – como el desempleo entre las mujeres y los jóvenes y niños con bajo peso.
- ODM 2 – lograr la enseñanza primaria universal: Como reflejo de los avances en la matrícula escolar, el país se está acercando al 100 por ciento entre el grupo de edad de 15-24 años.
- ODM 3 – promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer: Aunque el país ha demostrado su compromiso a través de arreglos institucionales, cambios legislativos y de varias iniciativas y acciones, aún queda un largo camino por recorrer, principalmente en la educación técnica, empoderamiento y participación de la mujer en la política.
- ODM 4 – reducir la mortalidad infantil: Hay algunos avances, sin embargo, los datos oficiales muestran que la desigualdad geográfica, de género y social continúa siendo elevada. Además, la relativamente alta tasa de mortalidad neonatal es aún preocupante.
- ODM 5 – mejorar la salud materna: La eficacia de los programas nacionales que aumentaron la cantidad de partos atendidos por personal calificado se hace evidente en la extraordinaria velocidad con que se redujo la mortalidad materna.
- ODM 6 – combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades: La infección por VIH no se limita a un grupo social particular y en los últimos años ha aumentado entre las mujeres, en tanto que la hepatitis B y C también se ha convertido en una amenaza. Es necesario reorganizar el sistema de salud desde una perspectiva multisectorial que tenga en cuenta el contexto social en el tratamiento de las epidemias.
- ODM 7 – garantizar la sostenibilidad del medio ambiente: La demanda creciente de recursos naturales requiere adoptar medidas más enérgicas de control y estrategias adecuadas de gestión ambiental.

- ODM 8 – fomentar una alianza mundial para el desarrollo: Según el Ministerio de Desarrollo Económico “en los últimos años Egipto ha sido testigo de una tendencia al alza en los desembolsos de AOD de una variedad de países ricos y organizaciones internacionales, y estos han sido asignados para cumplir con las necesidades de desarrollo de diferentes sectores. Además, Egipto también se ha beneficiado con una serie de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. La participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB ha ido en aumento a lo largo de estos años”<sup>8</sup>.

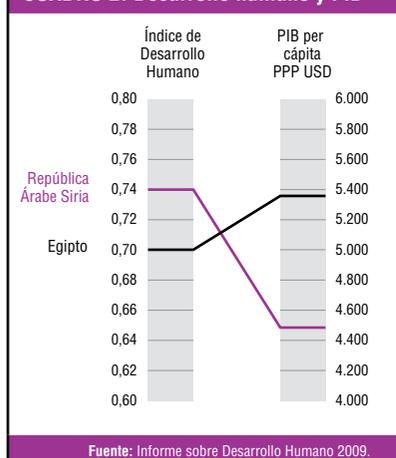
### Impacto de la crisis financiera mundial

Aunque la Inversión Extranjera Directa (IED) neta fue sólo de USD 3.900 millones en el año fiscal 2004-2005, en el período 2007-2008 esta cifra alcanzó los USD 13.200 millones. Pero en el último año fiscal – con la economía mundial en desorden – la IED neta cayó a USD 8.100 millones, según el banco central de Egipto. Por otra parte, un informe sobre los resultados económicos del segundo trimestre del año fiscal 2009-2010 emitido por el Ministerio de Desarrollo Económico muestra que el número de desempleados ha aumentado a 2,37 millones de personas<sup>9</sup>.

Como muestran estas cifras, el año 2010 podría desacelerar el avance de Egipto hacia el logro de los ODM para el año 2015. Con el fin de evitar tal riesgo, es imprescindible:

- aumentar la eficacia de la AOD, la que podría evidenciar una disminución debido al efecto de la crisis mundial sobre los donantes y armonizar y alinear la distribución de la AOD de acuerdo con las prioridades nacionales.
- negociar un espacio para adoptar políticas de empleo más orientadas al crecimiento y garantizar su aplicación.
- fortalecer las alianzas con el sector privado y la sociedad civil en Egipto. ■

**CUADRO 2. Desarrollo humano y PIB**



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2009.

7 Egypt.com News, 10 de abril de 2010. Disponible en: <news.egypt.com/en/201003239929/news/-egypt-news/mps-egypt-govt-disagree-over-poverty-rate.html>.

8 Millennium Development Goals Report 2008. Egypt, op. cit.

9 Egypt News, 21 February 2010. Disponible en: <news.egypt.com/en/201002219351/news/-egypt-news/report-over-2-million-egyptians-unemployed.html>.

## Vulnerabilidad y violencia, reflejos de la pobreza



El país, que por primera vez es gobernado por la izquierda, intenta cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Bajar los índices de pobreza y pobreza extrema, reformar el sistema de salud para hacerlo accesible a toda la población, desarrollar políticas de prevención de desastres naturales y avanzar hacia la equidad de género son prioridades que deberá fijar el nuevo Gobierno. Si El Salvador quiere alcanzar los ODM en 2015, es imperativo que ponga el énfasis en combatir la vulnerabilidad de gran parte de su población, sin descuidar la violencia y la criminalidad.

### Social Watch El Salvador

Jeannette Alvarado  
Scarlett Cortez  
Mario Paniagua

El año 2009 estuvo marcado por acontecimientos que modificaron el rumbo del país a nivel político, económico y social. La elección presidencial de marzo se constituyó en uno de los principales hechos históricos para la nación ya que, por primera vez, un candidato de izquierda – el periodista Mauricio Funes, del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional – asumió la presidencia por cinco años.

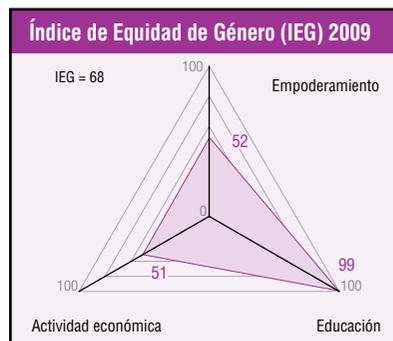
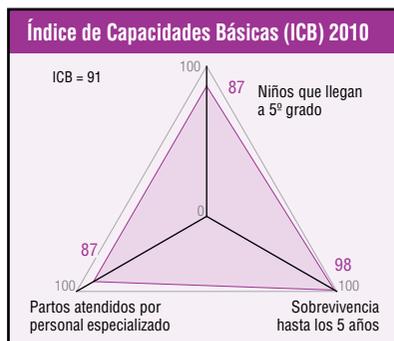
Las más serias preocupaciones de la ciudadanía y el Gobierno, al momento de asumir, eran la crisis económica – que mantenía al 50% de la población desempleada o subempleada – y la inseguridad social; de acuerdo a cifras de la ONU sólo dos de cada 10 trabajadores tenían un contrato formal de trabajo con acceso a la seguridad social y un salario digno. Según encuestas publicadas en diferentes medios informativos, los tres mayores problemas que afectaron a salvadoreñas y salvadoreños en 2009 fueron los altos índices de delincuencia, la falta de empleos y los elevados precios de los productos de la canasta básica.

### La necesidad de una reforma fiscal

El último informe presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2009, *Sin Excusas. Alcancemos los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015*, establece que el país ha disminuido la pobreza extrema en más del 50% por ciento, ya que del 28,8% de hogares que vivían en esta condición en 1991 se ha pasado a un 10,8% en 2007<sup>1</sup>.

Sin embargo, estas cifras no implican que el país haya superado totalmente el problema de la pobreza y la pobreza extrema, que sigue siendo uno de los principales desafíos del Gobierno. Aún hay más de 800.000 personas que viven en condiciones de extrema pobreza, por lo que debe dársele una atención prioritaria e integral a este problema incluyendo una mayor inversión de recursos.

Según el analista W. Marroquín, existen diferencias entre los países de la región a la hora de combatir la extrema pobreza, algo más accesible para El Salvador que para sus vecinos. Se estima que el país podría erradicar la pobreza extrema si destinara un 6% de sus ingresos, mientras que Honduras y Nicaragua necesitarían invertir



un 8% de los ingresos, algo difícil de alcanzar por ellos mismos<sup>2</sup>.

La disminución de las desigualdades en ingresos sólo es posible a través de una reforma fiscal y la redistribución equitativa de la riqueza. En su discurso de asunción, el presidente Funes se comprometió a trabajar en la reducción de la pobreza y el desempleo mediante un plan global de recuperación económica que incluye medidas para estabilizar la economía, inversión en proyectos de infraestructura (incluyendo la cobertura de energía eléctrica en las áreas rurales) y compensación para los trabajadores y sus familias por la pérdida de sus trabajos. Entre las medidas más innovadoras figuraba la extensión del sistema de seguridad social para cubrir a los trabajadores domésticos, el 90% de los cuales son mujeres. El Ministerio de Trabajo lanzó una campaña para erradicar el trabajo infantil y fortalecer la protección laboral a través de la legalización de 75 nuevos sindicatos.

### Cambios en el sistema de salud

Es importante resaltar que el nuevo Gobierno, que inició funciones en junio de 2009, está tratando de cortar con el proceso de desmantelamiento y abandono de la salud pública y de la seguridad social. Entre los problemas más graves se destacan: el desabastecimiento crónico y deliberado de medicamentos, el establecimiento de cuotas mal llamadas voluntarias<sup>3</sup>, los recortes del presupuesto para los hospitales y los conflictos de interés entre los ministros

y los servicios privados que abastecen al sistema público y de seguridad social<sup>4</sup>.

En mayo de 2009 se presentó la nueva política de salud denominada Construyendo la Esperanza, que refleja las intenciones de diversas organizaciones sociales y el compromiso público del nuevo Gobierno en materia de salud<sup>5</sup>. Es así que, por primera vez, el Estado reconoce la salud como un derecho y rechaza explícitamente la mercantilización de la misma, al considerarla un bien público<sup>6</sup>.

En los primeros meses de la nueva gestión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) se realizó un proceso de compra de medicamentos para abastecer a los hospitales y unidades de salud de SVC 17.900 millones (algo más de USD 2 millones), destinados al refuerzo presupuestario de 2010, la ampliación de los contratos de las licitaciones del año 2009 y medicamentos esenciales para los hospitales<sup>7</sup>. En el segundo semestre del 2009, el MSPAS afrontó la epidemia de Influenza H1N1, para lo cual se invirtieron de unos USD 150.000, con lo que se logró mantener una baja mortalidad causada por la enfermedad en comparación con otros países de la región.

El Salvador es el país de Centroamérica con los más altos precios de medicamentos – tanto de marca como genéricos. No existe una política de regulación ni de precios ni de la calidad de los medicamentos que se consumen. Cuando, en febrero de 2010, el MSPAS presentó el anteproyecto de ley de medicamentos que garantiza la regulación de precios y la calidad de los mismos, se desencadenó un ataque mediático a la propuesta, liderado por la mayor

1 PNUD, *Informe anual PNUD El Salvador 2009*. Disponible en: <www.pnud.org.sv/2007/>.

2 Marroquín, W., "El Salvador pobre extrema y reforma fiscal", Museo ¡Ajá!, (2009). Disponible en: <www.museo-aja.blogspot.com/2009/11/el-salvador-pobre-extrema-y-reforma.html>.

3 Se trata de un sistema de financiamiento de la salud pública, instaurado durante el gobierno anterior, por el cual los funcionarios de los hospitales solicitan dinero a los pacientes para brindarles la atención completa. Esos recursos se usan para cubrir gastos de gestión y salarios.

4 Alianza Ciudadana Contra la Privatización de la Salud, Balance de salud 2009, Diciembre de 2009.

5 *Ibid.*

6 Rodríguez, M., *Construyendo la Esperanza, Estrategias y Recomendaciones en Salud*, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2009.

7 Alianza Ciudadana Contra la Privatización de la Salud, *op. cit.*

empresa farmacéutica nacional y apoyado por los partidos de derecha. Esto ha estancado la discusión del documento en la Asamblea Legislativa.

El gasto público en salud, que ha caído en los últimos años, se estancó en el 3,6% del PIB. El compromiso del actual Gobierno es llegar al 5% en este quinquenio. De cumplirse, deberían advertirse mejoras en la accesibilidad, la disponibilidad y la calidad de atención que brinda el MSPAS. Aunque en 2009 se reportaron mejoras en los indicadores oficiales relacionados a la cobertura de los servicios de salud, muchas de estas estrategias no tienen garantizada su continuidad ya que dependen de fondos externos.

El informe final de la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) 2008 destaca un descenso de la tasa de mortalidad infantil (referente a niños y niñas menores de 1 año) de 9 puntos. En tanto, entre la población menor de 5 años el descenso fue de 12 puntos a nivel nacional<sup>8</sup>. De todas formas, existe una brecha considerable entre los niveles de mejora entre la población urbana – más beneficiada – y la rural, cuya vulnerabilidad continúa siendo alta. En conclusión, la mayoría de los niños y niñas que murieron vivían en zonas alejadas de las grandes ciudades, en condiciones de pobreza y con difícil acceso a los servicios de salud.

La mortalidad materna sigue siendo una prioridad en el marco del cumplimiento de los ODM debido a que, de acuerdo a lo reportado por el Gobierno, no se cumplirá con el compromiso asumido en la Cumbre del Milenio de reducir la tasa de mortalidad materna en 75% para 2015. En 2006 hubo 82 muertes cada 100.000 nacimientos, 64 en 2007, 62 en 2008 y 82 en 2009. La variación de los años 2007 y 2008 obedeció, principalmente, al subregistro y no a la mejora del indicador<sup>9</sup>.

En cuanto al VIH/SIDA, se contabilizan hasta noviembre de 2009 un total de 23.731 personas afectadas, de las cuales más de 15.000 fueron diagnosticadas con VIH y las restantes con SIDA<sup>10</sup>. ONUSIDA ha planteado que puede haber un subregistro de hasta 25.000 casos. Con estos datos difícilmente se puede asegurar que se haya detenido la tendencia, como establece el ODM 5. Actualmente, el programa nacional para el VIH/SIDA es financiado únicamente con recursos externos, a través del Fondo Global<sup>11</sup>, lo que pone en peligro su continuidad.

En junio de 2009 se consignó el tema de la participación y contralor social en el documento Construyendo la esperanza; actualmente está en proceso de constitución el Foro Nacional de Salud, programado para 2010, instancia que le dará seguimiento a estos aspectos y será coordinada por las organizaciones sociales.

### Mayor vulnerabilidad ambiental

Las lluvias originadas por la depresión tropical Ida, en noviembre de 2009, pusieron una vez más al descubierto

el alto nivel de vulnerabilidad de El Salvador. En 4 horas se registraron 355mm de lluvia en todo el país – un valor enorme, considerando que durante el Huracán Mitch se registraron 400mm de lluvia en 5 días<sup>12</sup>.

Las zonas altas y costeras de los departamentos de San Salvador, San Vicente, La Libertad, La Paz, y Cuscatlán, fueron las más afectadas por el fenómeno. A nivel nacional se registraron 198 fallecidos, 77 desaparecidos y 7.428 familias damnificadas. Se habilitaron 117 albergues para atender a los evacuados – unos 14.300. Los deslaves e inundaciones provocaron el colapso de puentes y el cierre de carreteras que dejaron incomunicados a varios municipios del país. También se reportaron cuantiosas pérdidas en campos de cultivo de frijoles, maíz, caña de azúcar y café.

El impacto de la tormenta tropical Ida era algo predecible, tomando en cuenta las grandes vulnerabilidades sociales y ambientales de El Salvador, así como el poco interés de las administraciones anteriores en abordar responsablemente la crisis ambiental que el modelo económico neoliberal ha profundizado.

Las organizaciones sociales reunidas en la Mesa Permanente para la Gestión del Riesgo de El Salvador, han denunciado la falta de políticas públicas sobre gestión del riesgo y ordenamiento territorial, así como la necesidad de reformar la actual Ley de Protección Civil para la Prevención y Mitigación de los Desastres<sup>13</sup>.

### Violencia: una barrera para la educación

En el año 2009, la Policía Nacional Civil registró 4.365 homicidios – 1.186 más que en 2008 –, un promedio de entre 12 y 13 asesinatos diarios. Según el Informe de Desarrollo Humano de América Central 2009-2010, en 2008 el país se situó en la segunda posición, después de Honduras, en cantidad de homicidios – 52 homicidios cada 100.000 habitantes, contra 58 en Honduras<sup>14</sup>. Es preciso terminar con las acciones de las pandillas que actúan con impunidad.

La violencia y la criminalidad de los últimos años han afectado seriamente al sector educativo nacional. Solamente para el mes de junio de 2009, el Ministerio de Educación reportó que existían 742 escuelas en situación de riesgo por la delincuencia, un dato superior al de 2008 que fue de 500 centros escolares en tal condición. Esto refleja una seria situación de violencia juvenil que dificulta el acceso a la educación de miles de jóvenes que en su mayoría cursan Plan Básico y Educación Media.

Según el último informe del cumplimiento de los ODM en El Salvador, presentado en marzo de 2009, entre los ODM de difícil cumplimiento se encuentra la finalización del ciclo de enseñanza primaria. Aquí, el trabajo infantil y la pobreza juegan un papel protagónico, al impedir a niños y niñas completar su educación primaria. En cuanto a la eliminación de las desigualdades educativas entre los sexos, si bien es cierto que según el informe del PNUD la meta ha sido cumplida en su totalidad, en esta área sólo se incluye a la población inscrita en el sistema educativo

formal, dejando fuera de los indicadores del país a toda la población que aún no puede acceder a este derecho humano fundamental<sup>15</sup>.

En el ámbito educativo, algunas de las grandes propuestas del Gobierno durante el 2009 fueron: la reducción del analfabetismo, que en 5 años se espera disminuir del 16%<sup>16</sup> al 3,2%, el programa de alimentación escolar, la entrega de paquetes escolares y uniformes gratuitos a la población estudiantil y el fortalecimiento de los programas educativos que servirán para mejorar la calidad de la propuesta educativa a nivel nacional.

### Equidad de género: un objetivo distante

A pesar de que a nivel legal El Salvador apoya la equidad de género y propicia el desarrollo de las mujeres – más allá de las formalidades diplomáticas, las convenciones y los compromisos internacionales asumidos – se puede afirmar que los avances de las salvadoreñas, a 15 años de la Conferencia de Beijing, son escasos. Los logros se han obtenido gracias al empuje del Movimiento de Mujeres y a la voluntad de algunos partidos políticos<sup>17</sup>.

Respecto al compromiso adquirido en Beijing por el Gobierno salvadoreño en relación a promover el equilibrio de género en sus instituciones, se observa que el Estado no ha hecho esfuerzos para mejorar la brecha de género, pues sigue siendo mayor la presencia de los hombres en los cargos de dirección. La participación de las mujeres en la Asamblea Legislativa actualmente sólo representa el 9%<sup>18</sup>.

Para Social Watch El Salvador es importante retomar las observaciones realizadas en 2004 por la Sra. Yakin Ertürk, relatora Especial sobre la Violencia hacia las mujeres del Secretariado General de Naciones Unidas. Ertürk afirmaba que la falta de investigación, juicio y castigo a quienes cometen actos de violencia contra la mujer genera un clima de impunidad, que promueve la falta de confianza en el sistema judicial. El resultado es una sociedad en la que la mujer es sometida a constante violencia sexual, económica y psicológica en situación de disparidad económica e inmersa en una cultura machista que limita sus posibilidades de alcanzar una calidad de vida digna.

### Conclusión

Si El Salvador quiere lograr los ODM en 2015, es imperativo que ponga el énfasis en combatir la vulnerabilidad de gran parte de su población y la violencia y criminalidad en la sociedad. La vulnerabilidad se puede ver en los índices de pobreza y pobreza extrema – todavía altos –, en los problemas de salud ocasionados, entre otros aspectos, por los costos de cobertura y medicamentos, en la falta de una política más eficaz a la hora de prevenir desastres naturales y en la no implementación de políticas de género que terminen con la inequidad. Además, es preciso terminar con las acciones de las pandillas que actúan impunemente. ■

8 Asociación Demográfica Salvadoreña, Encuesta Nacional de Salud Familiar 2008. Informe final. Disponible en: <www.fesal.org.sv/2008/informe/final/default.htm>.

9 MSPAS, Mortalidad Materna en El Salvador, años 2006 al 2009 (2010).

10 *Ibid.*

11 El Fondo Global, creado en enero de 2002, tiene su sede en Ginebra, Suiza. Su principal finalidad es atraer, gestionar y asignar recursos para el control y la prevención del VIH/SIDA, la Tuberculosis y la Malaria en todo el mundo, en el marco de los ODM.

12 Fundación Maquillishuatt, Informe de la emergencia IDA, noviembre de 2009.

13 Disponible en: <www.crid.or.cr/dipecho/PDF/EI%20Salvador-Ley.pdf>.

14 PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 (2009). Disponible en: <www.enlaceacademico.org/uploads/media/IDHAC\_2009-2010.pdf>.

15 Ver: <www.undg.org/docs/10225/INFORME\_ODM\_2009\_para\_web.pdf>

16 Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP), Balance educativo 2008-2009.

17 Dina Sales, *Informe Beijing + 15 El Salvador* (CIDEP, diciembre de 2009).

18 Concertación Feminista Prudencia Ayala; Las Méridas; Las Dignas; Organización de Mujeres Salvadoreñas, Comunicado "La Violencia contra la Mujer siempre es una Emergencia Nacional" (noviembre de 2009).

## Rehén de su propio Gobierno



Eritrean Movement for Democracy and Human Rights (EMDHR)

Daniel R. Mekonnen

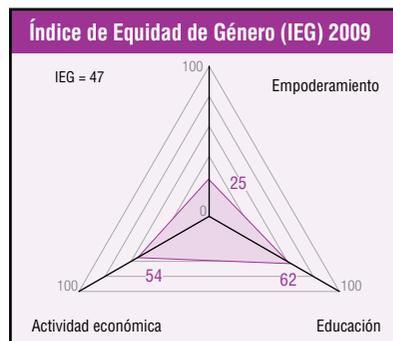
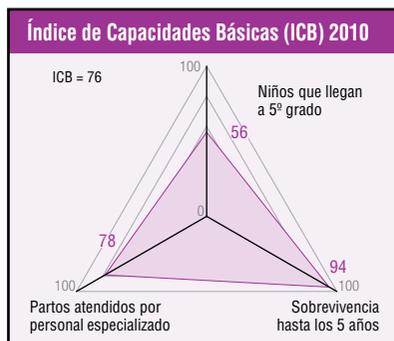
Eritrea es uno de los 33 Países Menos Adelantados de África y uno de los países pobres muy endeudados del mundo<sup>1</sup>. Los avances hacia los objetivos de desarrollo social acordados internacionalmente, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), avanzan a un ritmo muy lento y en algunos aspectos la situación ha incluso empeorado desde el *Informe Social Watch 2009* (la primera vez que se incluyó a Eritrea en ese informe). La pobreza absoluta sigue siendo generalizada y es la causa principal del hambre y la desnutrición.

### Políticas de desarrollo vs derechos humanos

Aunque las secuelas de la crisis económica mundial han dado lugar a algunos retos para Eritrea, la inversión extranjera directa (IED) y la ayuda no se han visto demasiado afectadas. Hay varias compañías mineras que se dedican a la búsqueda de minerales preciosos y hay indicios de que algunas de ellas comenzarán a exportar próximamente. Sin embargo, no existen garantías institucionales y legales, ni la transparencia necesaria para asegurar que esta actividad aporte al desarrollo social. En lo que se refiere a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), la Unión Europea, que es el donante internacional principal del país (y tal vez el único), firmó un acuerdo con el Gobierno en septiembre de 2009 para formalizar la entrega de EUR 122 millones de ayuda para el desarrollo. Se suministran estos fondos a pesar de los reparos de grupos internacionales de derechos humanos, quienes dudan de que los recursos se utilicen para los fines anunciados, en vista de la falta de transparencia que existe en Eritrea. Es más, adjudicar una cifra tan abultada de dinero a un Gobierno con uno de los peores historiales del mundo en materia de violaciones a los derechos humanos constituye un pésimo antecedente.

No es la primera vez que el país ha recibido una AOD tan importante. Sin embargo, las experiencias del pasado indican que la ayuda recibida no logra cambiar el nivel de vida de la población en general, debido a las políticas económicas defectuosas y a los niveles elevadísimos de represión política. Es cierto que tal vez haya habido algunos

Durante casi 20 años Eritrea ha estado bajo la conducción de un gobierno surgido de un movimiento de liberación y cuyo derecho a gobernar no ha sido confirmado en elecciones libres y equitativas. La represión política en el primer decenio del nuevo milenio es más flagrante que nunca. El Gobierno no cesa de frustrar las aspiraciones económicas y de desarrollo de la población. En vista de las nuevas sanciones que impuso el Consejo de Seguridad de la ONU en diciembre de 2009, la recuperación económica y el desarrollo social seguirán siendo metas inalcanzables.



avances, sobre todo en lo que se refiere a la inversión en infraestructura física, como escuelas, hospitales, caminería y represas. Sin embargo, se ha invertido poco en la población, que debería haber sido la principal beneficiaria. Todos los proyectos públicos del país desde 2002, se han llevado a cabo mediante métodos arcaicos de trabajo manual, incluidos los programas de trabajo forzoso<sup>2</sup>, cosa que, junto con los preocupantes niveles de violaciones a los derechos humanos, ha motivado a miles de eritreos a huir del país. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en 2008 Eritrea fue el segundo país generador de refugiados del mundo, con 62.700 nuevos solicitantes de asilo registrados<sup>3</sup>. Una población que se encuentra inmersa en un éxodo continuo y sin precedentes, no está en condiciones de gozar de los beneficios de la construcción de una infraestructura física en el país. Ello demuestra que las políticas de desarrollo no están en consonancia con un enfoque basado en los derechos humanos.

### Hambuna y desmentidos

A pesar de que Eritrea está ubicada en una de las zonas más secas de África, con precipitaciones escasas y desiguales, el 80% de la población depende de la agricultura de subsistencia y las lluvias estacionales<sup>4</sup>. La temporada de lluvias de 2009 no fue una excepción y, junto con el

brusco aumento del precio de los artículos de primera necesidad, la sequía ha agravado aún más la situación vulnerable de la mayor parte de la sociedad eritrea, sobre todo de las mujeres y los niños y niñas<sup>5</sup>.

El *Informe de Acción Humanitaria 2010* de UNICEF, señala que la cantidad de niños y niñas con desnutrición grave que ingresaron a los centros de nutrición terapéutica en 2009 fue seis veces mayor que en 2008. La desnutrición grave, el saneamiento deficiente y la escasez de agua limpia, lo hace más propensos a contraer diarrea y otras enfermedades infecciosas.

La falta de acceso al agua está empeorando la situación ya sería de la salud y la nutrición de niños y mujeres. En 2009, la mayor parte de las represas pequeñas a medianas se habían secado o tenían poca agua. Sin otros recursos, la gente comenzó a utilizar los pozos de agua potable que, por lo general, se destinaban a los animales, lo que hizo que las reservas de agua se vieran aun más comprometidas<sup>6</sup>.

Para 2010, UNICEF ha propuesto un programa de alimentación complementaria general para todo el país destinado a un millón de eritreos – alrededor de la cuarta parte de la población – focalizado sobre todo en los niños y niñas de menos de cinco años<sup>7</sup>. Por otra parte, las estimaciones del Programa Mundial de Alimentos y de la Organización para la Agricultura y la Alimentación revelan

1 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, *Reconsiderando la pobreza: Informe acerca de la situación social en el mundo*, 2010. Disponible en: <www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2010/fullreport.pdf> (consultado el 8 de marzo de 2010).

2 G. Kibreab, *Forced Labour in Eritrea*, en *Journal of Modern African Studies*, 47 (2009), 64 y 67.

3 ACNUR, *Global Trends Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Ginebra, 2009. Véase en: <www.unhcr.org/4a375c426.html> (consultado el 10 de septiembre de 2009).

4 Bertelsmann Stiftung, *"Bertelsmann Transformation Index (BTI) 2010: Eritrea Country Report"*, Gütersloh, 2009, 9. Disponible en: <www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten\_BTI2010/ESA/Eritrea.pdf> (consultado el 8 de marzo de 2010).

5 UNICEF, "Informe de Acción Humanitaria: Alianzas por los niños en situaciones de emergencia", Nueva York 2010, 23. Véase en: <www.unicef.org/har2010/files/UNICEF\_Humanitarian\_Action\_Report\_2010-Full\_Report\_WEB\_EN.pdf> (consultado el 8 de marzo de 2010).

6 *Ibid.*, 24.

7 Jeremy Clarke, *UNICEF Wants \$24.8 Million for Eritrean Fund* ("La UNICEF reclama \$24.8 millones para el fondo de Eritrea"), Reuters, 4 de marzo de 2010. Disponible en: <af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E6230F020100304> (consultado el 9 de marzo de 2010).

que desde noviembre de 2009 dos de cada tres eritreos se enfrentan a la desnutrición<sup>8</sup>, lo que significa que Eritrea tiene el segundo mayor porcentaje de desnutrición del mundo, después de la República Democrática del Congo, que se encuentra envuelta en contiendas internas. Una indicación de ello es el aumento elocuente de la cantidad de niños pordioseros en las calles de Asmara, la capital<sup>9</sup>. A pesar de estos informes tan preocupantes, el Gobierno jamás ha admitido la urgencia de la crisis. El presidente Isaias Afwerki ha negado repetidas veces que el hambre amenace al país y ha afirmado que no existe escasez de alimentos. La última afirmación de este tipo fue durante una sesión informativa que tuvo lugar con altos funcionarios del Gobierno el 8 de marzo de 2010<sup>10</sup>. El Gobierno también les ha negado el permiso a grupos humanitarios que deseaban visitar las áreas más seriamente afectadas por la hambruna.

### Ingresos en decadencia y gastos militares excesivos

No existe un presupuesto nacional publicado en forma oficial, lo que hace difícil seguir la pista de la estructura de los ingresos y gastos del Gobierno. Sin embargo, algunas fuentes indican que las remesas llegan a constituir un tercio de la economía nacional<sup>11</sup>. El país tiene una de las mayores diásporas del mundo en proporción a su población; se dice que más de un millón de eritreos, de un total de unos cuatro millones, se encuentran fuera del país. Hay tres tipos principales de remesas provenientes de la diáspora eritrea: el dinero que se envía a familiares dentro del país, el que el gobierno recauda en forma oficial por medio de un impuesto a la renta del 2%, y el que se reúne bajo el encabezado de apoyo para "proyectos de desarrollo", "defensa nacional", "el fondo de los mártires" y otros motivos. El dinero de las últimas dos categorías se recauda en las embajadas eritreas en las ciudades más importantes del mundo. Anteriormente, para las remesas enviadas a familiares se utilizaban instituciones financieras pertenecientes al Gobierno. Sin embargo, debido a la sobrevaloración persistente de la moneda nacional, el nakfa, muchos eritreos ahora utilizan formas alternativas de envío, lo que ha resultado en pérdidas considerables de moneda fuerte para los fondos del Gobierno. Es más, debido al aumento de la represión política, las remesas de las otras dos categorías han caído en forma significativa.

Como el Gobierno es uno de los más herméticos del mundo, la población de Eritrea no sabe cómo y con qué fines se gasta el dinero. Sin embargo, existen informes que indican que el país ostenta uno de los niveles de gasto militar más altos. En su informe anual de 2009, el Centro Internacional para la Conversión de Bonn (BICC, por sus

siglas en inglés), situó a Eritrea como el país más militarizado, mientras que el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, en inglés), ubicó al país en segundo lugar<sup>12</sup>. Otro informe señala que Eritrea tiene un ejército de 600.000 efectivos, entre las divisiones profesionales y de reserva<sup>13</sup>. Ambas se encuentran en movilización continua desde la erupción de los conflictos fronterizos con Etiopía en 1998-2000, lo que ha resultado en niveles más elevados de gastos militares, a expensas de la recuperación económica y el desarrollo social. El BICC informa que el 20% del PIB de Eritrea se dedica a gastos militares, mientras que Solidaridad Cristiana Mundial (CSW, en inglés) y la organización para los derechos humanos Human Rights Concern—Eritrea (HRC-E) indican que el porcentaje es del 25% del PIB<sup>14</sup>. En vista de la minúscula economía de Eritrea y del tamaño de su población, su gasto militar y la proporción de su reclutamiento son exorbitantes.

### Crece el aislamiento internacional

Son pocos los países en desarrollo que pueden abordar con eficacia los retos del desarrollo económico sin contar con cooperación internacional. No obstante, Eritrea se encuentra enemistada con la comunidad internacional. En los últimos diez años, los medios internacionales y observadores se han referido al país como: "el rincón solitario del mundo", "la prisión al aire libre", "la Corea del Norte de África", "el estado insular y paria", y "el centro de atención debido a los peores motivos"<sup>15</sup>. Estas descripciones se deben principalmente a la rígida cultura política del gobierno y al nivel alarmante de violaciones a los derechos humanos, así como a su intento arcaico y vano de valerse por sí mismo en materia económica.

En ámbitos regionales e internacionales, la reputación de Eritrea se ha visto empañada en forma irremediable debido al papel destructivo que ha desempeñado en casi todos los conflictos surgidos en el Cuerno de África. Esta región inestable ha sufrido los continuos estragos de la guerra convencional, las guerrillas, los golpes de estado y las revoluciones. Desde su independencia en 1991, Eritrea ha estado en guerra con todos sus vecinos más próximos — Djibuti, Etiopía y Sudán — así como en guerra subsidiaria con Somalia, país con el que ni siquiera comparte una frontera. Asimismo, el país ha estado en conflicto armado con Yemen.

Debido a la hostilidad de sus líderes, Eritrea ha sido excluida en forma notoria de los foros regionales e internacionales más importantes, desde la Autoridad Inter-

gubernamental para el Desarrollo (IGAD, en inglés) — la organización regional que agrupa a los países del Cuerno de África — hasta la Unión Africana (UA) y la ONU. En 2009, el grado de indignación de la comunidad internacional con el Gobierno debido a sus actividades desestabilizantes en el Cuerno de África resultó en la adopción de medidas punitivas estrictas por parte del Consejo de Seguridad de la ONU contra los líderes militares y políticos. La Resolución 1907 impuso un nuevo régimen de sanciones que comprende un embargo de armas, restricciones de viaje y el congelamiento de activos<sup>16</sup>. Las últimas dos categorías apuntan a los altos funcionarios del Gobierno y a las instituciones financieras que ellos controlan, directa o indirectamente.

La Resolución 1907 se originó en la IGAD y fue adoptada por la UA; es la primera vez que la UA ha iniciado formalmente una resolución de la ONU en contra de uno de sus propios estados miembros. El Gobierno ha reaccionado mediante una campaña de desinformación que incluye la manipulación de las comunidades de la diáspora para que organicen "protestas masivas" en contra de la resolución en las principales ciudades del mundo. Se considera que la resolución puede afectar la IED, ya que incluye cláusulas que se refieren al flujo de capitales de compañías y ciudadanos extranjeros.

### Los retos que se avecinan

En el país ya no se otorgan permisos oficiales para viaje e investigación a investigadores independientes, sobre todo en materia de derechos humanos y desarrollo político. En consecuencia, sigue siendo sumamente difícil evaluar los avances y los retrocesos en la realización de los ODM, así como suministrar una imagen completa de la situación real del país. A pesar de tan estrictas restricciones, aún existen varios informes confiables elaborados por investigadores y centros de investigación independientes. No son pocos los que representan a Eritrea como un Estado potencialmente fallido y como un país que ha llegado al borde de la ruptura<sup>17</sup>.

El mayor desafío es la falta de voluntad política por parte del gobierno de facilitar la democratización, respetar los derechos humanos y liberalizar la economía. Como en años anteriores, el desempeño del Gobierno con respecto a sus compromisos y obligaciones internacionales en torno a la erradicación de la pobreza, la igualdad de género y la promoción de los derechos humanos ha sido pésimo. Eritrea sufre debido a la represión del partido de gobierno, el Frente Popular para la Democracia y Justicia y sus políticas económicas deficientes, así como al grado cada vez mayor de aislamiento internacional. Sin una transición política pacífica hacia la democracia, estos desafíos continuarán representando obstáculos enormes en lo que se refiere a la realización de las aspiraciones de recuperación económica y desarrollo social de Eritrea. ■

8 Eritrea: Africa's Version of North Korea?, en *The Christian Science Monitor*, 2009. Disponible en: <www.csmonitor.com/World/Africa/2009/1110/p06s12-woaf.html/(page)/2> (consultado el 9 de noviembre de 2009).

9 N. Hirt, *Dreams Don't Come True in Eritrea: Anomie and Family Disintegration Due to the Structural Militarization of Society*, Documentos de trabajo de GIGA, 119/2010, enero de 2010, 13, 26.

10 Ministerio de Información, *Raising Productivity Guarantee of National Objectives and Vision: President Isaias, Shabait.com News*, 8 de marzo de 2010. Disponible en: <www.shabait.com/news/local-news/1252-raising-productivity-guarantee-of-national-objectives-and-vision-president-isaias> (consultado el 8 de marzo de 2010).

11 *The Christian Science Monitor*, op. cit.

12 BICC, *Global Militarization Index (GMI)*, 2009. Disponible en: <www.bicc.de/uploads/pdf/publications/jahresbericht/2009/gmi\_worldmap\_2009.pdf> (consultado el 9 de diciembre de 2009); IISS, *The Military Balance: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economies*, Londres, 2009. Disponible en: <www.iiss.org/publications/military-balance/> (consultado el 9 de diciembre de 2009).

13 Bertelsmann Stiftung, op. cit., 4, 13.

14 CSW y HRC-E, *Stakeholder Report on the Human Rights Situation in Eritrea. Submitted to the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council*. Presentado al Examen Periódico Internacional del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, abril de 2009, 7.

15 N. Myers, *Africa's North Korea: Inside Eritrea's Open-Air Prison*, en *Foreign Policy*, julio/agosto de 2010. Disponible en: <www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/africas\_north\_korea?page=0,1> (consultado el 8 de julio de 2010).

R. Reid, *Traumatic Transitions: Open Season on the Eritrean State*, en *African Affairs*, 105 (2006), 638.

16 Naciones Unidas, UN Doc S/RES/1907, 23 de diciembre de 2009. Disponible en: <www.unhcr.org/refworld/docid/4b66c06c.html> (consultado el 3 de junio de 2010).

17 El Fondo por la Paz, *Índice de Estados Fallidos*, 2010. Disponible en: <www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\_content&task=view&id=99&Itemid=140> (consultado el 8 de julio de 2010).

## El tigre cojea



La tasa de desempleo de Eslovaquia llegó al 12,9% en enero de 2010 por los impactos negativos tanto de la crisis financiera global como de las ineficaces medidas de respuesta adoptadas por el Gobierno. Si bien el país ha tenido un buen desempeño en relación a algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), todavía hay disparidades y asuntos pendientes, como la igualdad de género y la asistencia al desarrollo. Al mismo tiempo, el clima social y político está empantanado en la corrupción, el soborno y el amiguismo. La coalición de gobierno actúa aplicando la “tiranía de la mayoría”, oprimiendo a la oposición política.

Slovak Political Institute  
Faculty of Economics, Technical University of Košice  
Daniel Klimovský

En julio de 2009, un artículo en el *Financial Times* decía: “El reinado de Eslovaquia como el mayor tigre económico de Europa Central ha terminado, pues las exportaciones han caído bruscamente, el desempleo ha aumentado y ha crecido el déficit, lo que ha obligado al país a volver a un papel que creía haber abandonado: el de uno de los rezagados de Europa Central”<sup>1</sup>.

En agosto de 2008 la tasa de desempleo era del 9,9% pero saltó a 12,9% en enero de 2010 debido a los impactos negativos tanto de la crisis financiera global como de la ineficacia de las medidas de respuesta adoptadas por el Gobierno. A principios de año, el número de desempleados registrados era de 346.379, lo que significa un aumento de más de 100.000 en comparación con enero de 2009<sup>2</sup>. Además, el mercado laboral todavía lucha con el desempleo a largo plazo, que ha sido un problema desde principios de los 1990.

El déficit presupuestario del Estado fue bajo en los años anteriores (1,9% del PIB en 2007 y 2,2% en 2008) pero el Ministerio de Finanzas ha declarado que se estima que llegará al 5,5% del PIB en 2010.

La crisis financiera global ha puesto de relieve la dependencia de la economía eslovaca en la industria automotriz. Igual que otros gobiernos de la UE, el Gobierno anunció “primas por desguace” (que bonifican el canje de autos usados por nuevos) en marzo y abril de 2009, con el fin de reactivar la industria automotriz local y rejuvenecer el parque de automóviles de pasajeros en Eslovaquia. Se asignaron más de EUR 55 millones a este proyecto, que subsidió la compra de 44.200 automóviles nuevos. En la primera mitad de 2009 las ventas aumentaron un 18,4% en relación al mismo período de 2008. Sin embargo, según algunos expertos el proyecto solo ha tenido un impacto pequeño en la industria automotriz local<sup>3</sup> (y cerca de 5.000 primas quedaron sin usar).

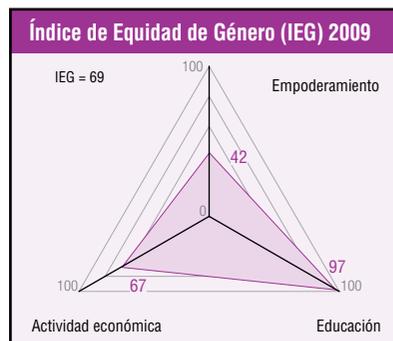


La economía eslovaca depende del comercio internacional, por lo que sólo se recuperará una vez que Europa Occidental, y especialmente Alemania, empiece a crecer nuevamente<sup>4</sup>.

### ODM: disparidades y asuntos pendientes

Eslovaquia es miembro de la UE y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y en relación a los ODM se encuentra – según algunos indicadores – entre los países altamente desarrollados. Las tasas de mortalidad materna (6 por cada 100.000 nacimientos) y mortalidad de menores de cinco años (8 por 1.000) son muy bajas<sup>5</sup>; el país tiene una baja incidencia de VIH/SIDA (110 casos según AIDSGame)<sup>6</sup>; y la educación básica es obligatoria hasta los diez años. Sin embargo, todavía hay tres objetivos por cumplir: promover la equidad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer (Objetivo 3); garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Objetivo 7); y fomentar una alianza mundial para el desarrollo (Objetivo 8).

Con relación al Objetivo 3, la constitución prohíbe toda forma de discriminación de género. Hay 29 mujeres en el parlamento, que tiene 150 escaños<sup>7</sup>, 36 entre los 70 magistrados de la Corte Suprema y 2 en un gabinete de 16 miembros. Aproximadamente el 20% de las alcaldías están ocupadas por mujeres, aunque los ocho directores de las unidades territoriales superiores son hombres. Varias ONG y programas financiados por el Gobierno ofrecen refugios y servicios de asesoramiento



para las víctimas de violación. La prostitución – sobre la que no hay datos fiables – es legal en el país, pero están prohibidas la instalación de burdeles, la propagación intencional de enfermedades de transmisión sexual y la trata de mujeres<sup>8</sup>.

Sin embargo, la violencia doméstica contra las mujeres es un problema grave. Está prohibida por ley, pero estudios recientes muestran que una de cada cinco mujeres en el país ha sufrido algún tipo de violencia doméstica (aunque hacen falta más datos fiables sobre este tema). Otro problema es la desigualdad en el lugar de trabajo: los sueldos y salarios de las mujeres suelen ser un 25% más bajos que los de sus colegas hombres.

En lo que refiere al Objetivo 7, a comienzos de 2010 el Gobierno aprobó el cierre del Ministerio de Medio Ambiente como medida para ahorrar recursos financieros. Varios expertos criticaron esta decisión por haber sido poco planeada y por el daño potencial que presenta en términos de protección ambiental. Actualmente existen evidencias (como inundaciones frecuentes en el campo, reducción de bosques tanto planeada como accidental, pérdida y contaminación de aguas subterráneas) sobre potenciales problemas en el futuro cercano.

Con respecto al Objetivo 8, el Gobierno aprobó – el 4 de marzo de 2009 – la Estrategia de Mediano Plazo para la Ayuda Oficial al Desarrollo 2009-2013<sup>9</sup>. Los nuevos países donde se ejecutan programas son Afganistán,

1 Jan Cienski, “A victim of its own success”, *Financial Times*, 28 de julio de 2009. Disponible en: <media.ft.com/cms/d14c1042-7b80-11de-9772-00144feabdc0.pdf>.

2 Zuzana Viliková, “Slovak unemployment rate grows to 12.89 percent in January”, *The Slovak Spectator*, 18 de febrero de 2010.

3 Jana Liptáková, “Car-scrapping bonus boosts car sales in Slovakia”, *The Slovak Spectator*, 13 de julio de 2009. Disponible en: <www.iness.sk/modules.php?name=News&file=article&sid=2300> (visitado el 12 de marzo de 2010).

4 Jan Cienski, *op. cit.*

5 UNICEF, “At a glance: Slovakia”. Disponible en: <www.unicef.org/infobycountry/slovakia\_statistics.html>.

6 Ver: <www.aidsgame.com/statistics.aspx?statistics=HIV%20COUNT%20BY%20COUNTRY>.

7 Este informe fue completado el 15 de marzo, es decir, algunos meses antes de las elecciones parlamentarias de 2010.

8 Departamento de Estado de los EE. UU., 2004: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, “2009 Human Rights Report: Slovakia”, en *2009 Country Reports on Human Rights Practices*. Disponible en: <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136057.htm> (visitado el 13 de marzo de 2010).

9 Slovak Aid, “Medium-Term Strategy for Official Development Assistance of the Slovak Republic for the years 2009-2013”. Disponible en: <www.slovakaid.mfa.sk/en/index.php/article/articleview/102/1/2>.

Kenia y Serbia, mientras que los países con proyectos son Albania, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Etiopía, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Macedonia, Moldavia, Mongolia, Sudán, Tayikistán, Ucrania, Uzbekistán y Vietnam. El documento define con mayor precisión esta asistencia como una contribución a reducir la pobreza y el hambre en los países en desarrollo por medio de ayuda humanitaria y para el desarrollo que sea bien orientada a los objetivos y suministrada con eficiencia.

En su reunión del 25 de agosto de 2009, la comisión del proyecto Slovak Aid aprobó 26 proyectos: cuatro para Kenia y Serbia; tres para Afganistán, Sudán y Ucrania; dos para Georgia, Mongolia y Vietnam; y uno para Bielorrusia, Kirguistán y Moldavia. A estos proyectos se destinó un presupuesto total de EUR 4,33 millones, menos que la cifra aprobada por el Gobierno en el plan de mayo de 2009<sup>10</sup>.

### Corrupción, soborno y amiguismo

El índice de percepción de la corrupción (IPC) ha venido mejorando de forma lenta pero sostenida desde 2000. Sin embargo, en 2009 se generalizó la sospecha de conexiones entre las estructuras actuales de gobierno y los casos de corrupción y amiguismo, y Eslovaquia cayó del lugar 52 al 56 entre los países clasificados según este índice<sup>11</sup>. El primer ministro Róbert Fico y el ministro del Interior Robert Kaliňák reaccionaron aduciendo que la directora de Transparency International Slovensko, Emília Beblavá, era la esposa de un miembro de un partido de oposición (a su vez subsecretario del Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia del anterior gobierno) y que por tanto los datos no eran fiables.

Por su parte, Transparency International Slovakia ha sugerido cinco razones para esta caída: dos de los tres partidos que integran la coalición de gobierno están encabezados por políticos que no pueden justificar su situación financiera y patrimonial; la contratación pública (tanto a nivel local como nacional) se celebra en general de manera no transparente; los mecanismos de control autónomos son insuficientes; existe una polarización dentro del sistema judicial; y se han hecho ataques políticos (especialmente de parte de los máximos representantes de la coalición de gobierno) contra activistas sociales y periodistas, seguidos de obstáculos para acceder a la información<sup>12</sup>.

Además, desde 2009 ha habido una ola de escándalos de corrupción<sup>13</sup>. Por ejemplo, el escándalo del “tablero de anuncios”: un llamado a postulantes para un contrato de más de EUR 100 millones que se publicó únicamente en un tablero de anuncios ubicado dentro del Ministerio de Construcción y Desarrollo Regional, en un área a la que el público normalmente no tiene acceso.

Más adelante, ocurrió un escándalo que comprometió al Ministerio de Medio Ambiente con relación a la venta de permisos de emisión de carbono a una empresa extranjera desconocida, creada sólo unos meses antes de la licitación pública y cuyo domicilio social era un garaje cerrado<sup>14</sup>. Y se dio el caso de una financiación de origen incierto para el partido de oposición, la Unión Democrática y Cristiana Eslovaca (SDKÚ), que llevó a la renuncia del dirigente de la oposición y ex primer ministro Mikuláš Dzurinda<sup>15</sup>.

También han surgido dudas respecto a la independencia del sistema judicial después de que el año pasado 15 jueces publicaran una carta en la que advertían sobre lo que llamaban un abuso de procedimientos disciplinarios contra algunos jueces que habían criticado al ex ministro de Justicia y actual Presidente de la Corte Suprema, Štefan Harabín<sup>16</sup>. Además, 105 jueces habían firmado anteriormente una petición de cinco puntos para iniciar un debate serio sobre el estado del sistema judicial en el país.

Todos estos hechos han dado lugar a grandes discusiones en la ciudadanía eslovaca y en los medios de comunicación, mientras que la coalición de gobierno sigue operando con la misma “tiranía de la mayoría” que aplicó en 2007 y 2008<sup>17</sup>, como forma de oprimir a la oposición y a los disidentes con apoyo de los medios estatales<sup>18</sup>.

### Autoritarismo, discriminación y xenofobia

Uno de los grupos de expertos más respetado de Eslovaquia, el Inštitút pre Verejnú Otázku (Instituto para Asuntos Públicos) ha declarado que la calidad de la democracia eslovaca cayó de 2,9 puntos (su clasificación promedio en 2008) a 3,3 puntos (su clasificación promedio en 2009): la mejor puntuación sería 1,0 y la peor 5,0. El mayor deterioro se detectó en el ámbito de la independencia de los medios y las instituciones democráticas<sup>19</sup>.

La Ley de Prensa, sancionada en 2008 y pensada para poner freno a la libertad de prensa, provocó una gran controversia. Esta ley, condenada tanto por Reporteros Sin Fronteras como por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), ignora la separación de poderes y su artículo 6 le da al Gobierno un control directo sobre los medios en una serie de asuntos delicados. Un derecho de respuesta automático

para cualquiera que crea, con o sin razón, que alguien lo ha difamado o insultado y fuertes multas por no publicar esas respuestas ya han limitado la libertad de prensa. Este instrumento ha sido usado en meses recientes por varios políticos de alto rango, por lo que se lo considera un grave obstáculo al periodismo de investigación<sup>20</sup>.

Otra tendencia preocupante es la discriminación contra las minorías. Según el último censo (2001) en Eslovaquia hay aproximadamente 90.000 romanes, aunque los expertos calculan que la cifra real se encuentra entre 350.000 y 500.000. El *Informe de Derechos Humanos 2009* del Departamento de Estado de los EE. UU. señala que la discriminación generalizada contra los romanes puede observarse en el empleo, la educación, los servicios de salud, la vivienda y los préstamos. Muchos de sus asentamientos carecen de infraestructura formal, acceso al agua potable y sistemas de saneamiento adecuados<sup>21</sup>. Los niños romanes están matriculados en forma desproporcionada en las escuelas “especiales” para niños con discapacidades mentales, a pesar de puntuaciones diagnósticas que con frecuencia están dentro del rango de la capacidad intelectual normal. Si bien la prostitución infantil está prohibida, sigue siendo un problema en los asentamientos romanes, donde las personas viven en las peores condiciones.

Al mismo tiempo, persiste la violencia xenófoba de los cabezas rapadas y los grupos neonazis contra los romanes, los miembros de otras minorías y los extranjeros. Algunos dirigentes políticos brindan apoyo indirecto a estas acciones. Ján Slota, cofundador y presidente del Partido Nacional Eslovaco – que integra la coalición de gobierno – ataca reiteradamente a los romanes<sup>22</sup> así como a gays y lesbianas (les llama “enfermos y escandalosos”); recientemente se refirió a los estudiantes que protestaban contra una enmienda de la Ley de Educación como “imbéciles”.

Asimismo, en 2009 diversos grupos y asociaciones ultra nacionalistas (por ejemplo Slovenská pospolitost’ [Hermandad Eslovaca]) organizaron varias concentraciones, reuniones y marchas en todo el país (especialmente en el Este, donde vive la mayor parte de la población romani) para difundir sus mensajes de intolerancia contra varias minorías étnicas, religiosas y sexuales. Sin embargo, la coalición de gobierno es quien más fomenta este ambiente nacionalista: por ejemplo, aprobó en el parlamento una controversial enmienda a la Ley de Lengua Estatal (que motivó la intervención del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de OSCE). El Gobierno también aprobó una enmienda a la Ley de Educación que, entre otras modificaciones, establece que es obligatorio tocar el himno nacional eslovaco todas las semanas en todos los institutos de enseñanza estatales. ■

14 *Ibid.*

15 Beata Balogová, “Old scandal spells new trouble for SDKÚ”, *The Slovak Spectator*, 1 de febrero de 2010. Disponible en: <[www.spectator.sme.sk/articles/view/37774/2/old\\_scandal\\_spells\\_new\\_trouble\\_for\\_sdku.html](http://www.spectator.sme.sk/articles/view/37774/2/old_scandal_spells_new_trouble_for_sdku.html)>.

16 Beata Balogová, “Harabín cries foul”, *The Slovak Spectator*, 12 de abril de 2010. Disponible en: <[www.spectator.sme.sk/articles/view/38493/2/harabin\\_cries\\_foul.html](http://www.spectator.sme.sk/articles/view/38493/2/harabin_cries_foul.html)>.

17 Daniel Klimovský, “Slovakia: More development aid, though discrimination remains”, *Social Watch Informe 2008*, 182–3; y “Slovakia: Revising the plans”, *Social Watch Informe 2009*, 148–49.

18 Miroslav Kollár, “Volebná kampaň: Nástup nových médií,” en G. Mesežnikov, O. *Europske a prezidentské voľby 2009* (Bratislava: Inštitút pre verejnú otázku, 2009), 195–206.

19 Inštitút pre verejnú otázku, “IVO Barometer: Kvalita demokracie v štvrtom štvrtroku 2009: mierny pokles na 3,4”. Disponible en: <[www.ivo.sk/5897/sk/aktuality/ivo-barometer-kvalita-demokracie-v-stvrtom-stvrtroku-2009-mierny-pokles-na-3-4](http://www.ivo.sk/5897/sk/aktuality/ivo-barometer-kvalita-demokracie-v-stvrtom-stvrtroku-2009-mierny-pokles-na-3-4)> (visitado el 10 de marzo de 2010).

10 Slovak Aid, “National Program for Slovak Official Development Assistance for 2009”.

11 Transparency International, “CPI 2009 Table”, en *Corruption Perceptions Index 2009*. Disponible en: <[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)> (visitado el 13 de marzo de 2010).

12 Transparency International Slovensko, “Index vnímania korupcie 2009: Rekordný pád Slovenska v najcitovanejšom svetovom rebríčku o korupcii”. Disponible en: <[www.transparency.sk/vystupy/rebricky/](http://www.transparency.sk/vystupy/rebricky/)> (visitado el 13 de marzo de 2010).

13 Beata Balogová, “A year of crisis and scandal”, *The Slovak Spectator*, 21 de diciembre de 2009. Disponible en: <[www.spectator.sme.sk/articles/view/37477/1/a\\_year\\_of\\_crisis\\_and\\_scandal.html](http://www.spectator.sme.sk/articles/view/37477/1/a_year_of_crisis_and_scandal.html)>.

20 Reporteros Sin Fronteras, “World Report 2009 – Slovakia, 1 May 2009”. Disponible en: <[www.unhcr.org/refworld/docid/49fea99a3d.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/49fea99a3d.html)> (visitado el 5 de julio de 2009).

21 Tomáš Želinský, “Porovnanie alternatívnych prístupov k odhadu individuálneho blahobytu domácnosti ohrozených rizikom chudoby”, *Ekonomický časopis*, vol. 58, no. 3, 251–270.

22 Roma Press Agency, “Slovak MP Ján Slota insulted Roma people on the International day of the Romas”, comunicado de prensa, 8 de abril de 2010. Disponible en: <[www.mecem.sk/rpa/?id=press&lang=english&show=18714](http://www.mecem.sk/rpa/?id=press&lang=english&show=18714)>.

## Los ODM: una meta muy lejana



La crisis mundial ha demostrado que si Eslovenia ha de sobrevivir en el nuevo escenario internacional tiene que experimentar cambios en los paradigmas social, político y económico. Con respecto a la asistencia al desarrollo, el país no cuenta con una estrategia de cooperación para el desarrollo ni con un sistema para evaluar la eficiencia de la ayuda. Será difícil que pueda mantener sus compromisos en el contexto actual donde se producen recortes de presupuesto en casi todos los sectores. A la vez, y a pesar del éxito documentado de sus proyectos comunitarios, todavía se considera a las organizaciones de la sociedad civil como jugadores menores en la arena del desarrollo.

**Društvo Humanitas**  
Rene Suša

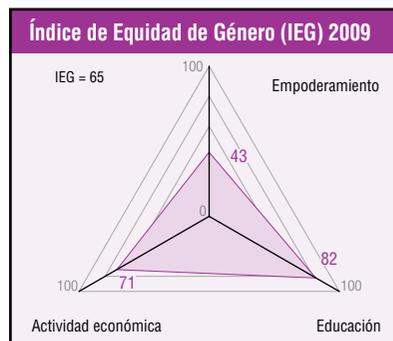
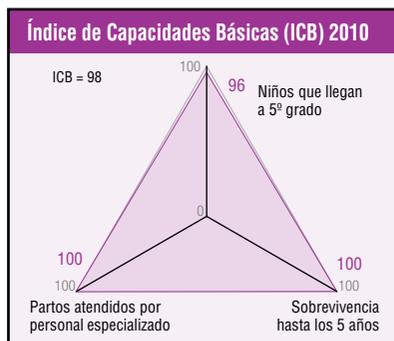
La elección del anterior Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, Dr. Danilo Türk, como presidente en las elecciones de 2007 pareció señalar que Eslovenia comenzaba a entender la importancia de la dimensión internacional, particularmente la cooperación internacional, al lograr algunos de los objetivos más desafiantes de la actualidad. Tres años más tarde, sin embargo, esa esperanza está prácticamente agotada. Las cuestiones mundiales ocupan una posición extremadamente baja en la agenda política, no se está cumpliendo con los compromisos internacionales y la falta de conciencia del público sobre estas cuestiones, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es alarmante – especialmente entre los jóvenes.

El período de “crisis” ha demostrado que el país tiene que pasar por algunos cambios radicales de paradigma social, político y económico si ha de sobrevivir en este transformado escenario mundial. Un equipo de expertos en varias disciplinas (entre otras, economía, filosofía y protección del medio ambiente) junto con el anterior defensor del pueblo y miembro del Gabinete, prepararon un documento con un título provocativo – ¿Adónde luego de la crisis?¹ – que demandaba precisamente tal cambio. Mientras que el artículo captó el interés generalizado de los medios y ganó la aprobación tanto del Primer Ministro como de una proporción considerable del gran público, fue casi completamente ignorado cuando se preparó una nueva estrategia de desarrollo para el período 2010-2013.

Las palabras y las acciones procedentes de una misma fuente raramente operan en tándem en la esfera política de Eslovenia – lo que hace, precisamente, que la consecución de los ODM sea una posibilidad tan remota. Parece que el país simplemente no comprende que forma parte de un mundo más grande e interconectado.

### Cooperación para el desarrollo: no hay estrategias

En 2004 Eslovenia asumió el compromiso de prestar ayuda internacional. El haber sido promovido a la categoría de donante por el Banco Mundial y su incorporación a la UE ha tenido un impacto duradero sobre la



política de ayuda exterior eslovena. Mientras que los números no son aún excesivamente alentadores – en 2009 el país gastó 0,15% del producto interno bruto (PIB) en ayuda oficial al desarrollo (AOD)² – se percibe claramente una tendencia positiva en los últimos años (Cuadro 1).

Comparado con 2003, el monto de la AOD se incrementó a más del doble en 2008. Cabe señalar que una cantidad considerable de la AOD se compone de aportaciones al presupuesto de la UE – EUR 18,57 millones en 2007³.

Presumiblemente, Eslovenia llegará a la meta objetivo de 0,17% del PBI en 2010 y de 0,33% en 2015, de acuerdo con los compromisos aceptados según el Consenso de Monterrey y el Consenso Europeo sobre Desarrollo. Estos objetivos están también incluidos en la Resolución sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo hasta 2015 (adoptada por la Asamblea Nacional el 11 de julio de 2008) y la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo⁴. Sin embargo, será difícil mantener dicho compromiso en el contexto actual, con recortes de presupuesto en casi todos los sectores.

Tan importante como la cantidad de ayuda es su calidad. Expertos de AidWatch y del Ekvilib Inštitut estiman que aproximadamente entre 13% y 20% de la AOD

está inflada artificialmente⁵. Algunas de las principales críticas sobre la calidad de la AOD tienen que ver con la falta de transparencia en los procesos de toma de decisiones, los bajos niveles de inclusión de actores de la sociedad civil en los países receptores y la ausencia de proyectos a largo plazo, especialmente para las ONG (llevar a cabo proyectos de dos años recién fue posible en 2010). Además, el mecanismo para monitorear el impacto de la AOD está insuficientemente desarrollado y Eslovenia aún no posee un plan estratégico para la cooperación para el desarrollo. Con excepción de algunas afiliaciones históricas y políticas, los criterios para seleccionar países y grupos meta son prácticamente inexistentes.

Eva Marn, presidenta de SLOGA (plataforma de la ONG eslovena) habla de varias deficiencias clave en la cooperación para el desarrollo en Eslovenia. Ella señala que este es un campo de acción relativamente nuevo en la política eslovena y que desde el comienzo fue abordado desde un ángulo poco profesional. No existe ninguna agencia de cooperación para el desarrollo y son diplomáticos en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), y no especialistas en desarrollo, quienes se dedican a este tema⁶. Entretanto, los diplomáticos se suceden y no se ha establecido ningún sistema para evaluar la eficiencia de la asistencia.

En tanto que la asistencia multilateral se realiza principalmente a través de la UE y las instituciones de las Naciones Unidas, la ayuda bilateral se centra esencialmente en los países de la región de los Balcanes y del sudeste de Europa. Eslovenia ha negociado acuerdos con Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia,

1 Matjaž Hanžek et al, *Kam po krizi* (Liubliana, 7 de diciembre de 2009). Disponible en: <www.kpv.gov.si/fileadmin/kpv.gov.si/pageuploads/datoteke\_dinamika/2009\_12/drugo/24dec2009\_kam\_po\_krizi\_SLO.pdf> (se ingresó el 3 de mayo de 2010).

2 Aleš Verdír, “Challenges of international development policies.” (Desafíos de las políticas internacionales de desarrollo) presentado en debate público, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Liubliana, 16 de abril de 2010.

3 MRE, *Proračun EU za programe razvojne pomoči*. Disponible en: <www.mzz.gov.si/si/zunanja\_politika/mednarodno\_razvojno\_sodelovanje\_in\_humanitarna\_pomoc/proracun\_eu\_za\_programe\_razvojne\_pomoci> (se ingresó el 26 de abril de 2010).

4 Uradni list št.73, *Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju do 2015* (18 de Julio de 2008). Disponible en: <www.uradni-list.si/\_pdf/2008/Uru/2008073.pdf> (se ingresó el 26 de abril de 2010).

5 Ekvilib Inštitut, *Slovenija – AidWatch poročilo in priporočila 2009: Uradna razvojna pomoč Slovenije*, Liubliana, 2009. Disponible en: <www.ekvilib.org/clovekove-pravice-in-razvojno/slovenija-2> (se ingresó el 26 de abril de 2010).

6 Eva Marn, comunicación personal, 2 de mayo de 2010.

Moldavia, Montenegro, Serbia y Ucrania. En la actualidad se encuentra en la fase de redacción un acuerdo con la República de Kosovo<sup>7</sup>.

### Proyectos de desarrollo y sociedad civil

En 2008 Eslovenia fue testigo de la primera convocatoria pública para presentar propuestas de proyectos de desarrollo gestionados por ONG. Se seleccionaron ocho proyectos por un valor total de EUR 100.000. Se realizó una convocatoria similar en 2009 con 14 proyectos aprobados por un total de EUR 265.000<sup>8</sup>. Para el período 2010-2011 se desembolsaron EUR 789.868 para 33 proyectos de ONG. La mayoría de las actividades (12 de ellas) tendrá lugar en África subsahariana, nueve proyectos se llevarán a cabo en la región de los Balcanes occidentales, tres en Ucrania y Moldavia y dos en otras regiones del mundo. El MRE también prestó su apoyo a seis proyectos de educación global en Eslovenia<sup>9</sup>. Esta fue la primera vez que se realizó una convocatoria a regiones fuera de Europa.

Como se señaló anteriormente, en 2006 se adoptó una Ley de Cooperación para el Desarrollo y también una resolución posterior, pero aún no han sido implementadas. Aunque la sociedad civil, representada por SLOGA, estuvo al principio parcialmente involucrada en el proceso, este ya no es el caso. Una de las consecuencias es que la situación de las ONG no está precisamente definida; ni tampoco lo está la elegibilidad para la financiación, que a menudo aún no se realiza de forma transparente – un tema que fue asimismo planteado por los expertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>10</sup>. Además, la financiación para el desarrollo no se encuentra bajo un mismo techo y no hay sumas disponibles para proporcionar las cifras prometidas. Las ONG eslovenas que trabajan en temas de desarrollo también se han quejado de que el MRE no mantiene sus compromisos cuando se trata de realizar convocatorias para presentar propuestas, firmar acuerdos y desembolsar los fondos a tiempo. Esta falta de respuesta obstaculiza muchos de sus proyectos.

Los proyectos de las ONG apoyados por el MRE representan menos del 2% de toda la AOD eslovena, lo que demuestra que las ONG siguen siendo consideradas como actores secundarios en cuestiones de desarrollo a pesar del éxito documentado de sus proyectos comunitarios.

### ODM: una limitadísima percepción

Eslovenia carece de una estrategia clara en el ámbito de la educación para el desarrollo y las cuestiones internacionales no están bien integradas en los programas y calendario escolar. En tanto que las ONG y otros actores clave – maestros, directores y expertos – participan activamente en esta área, sus esfuerzos continúan sin ser coordinados.

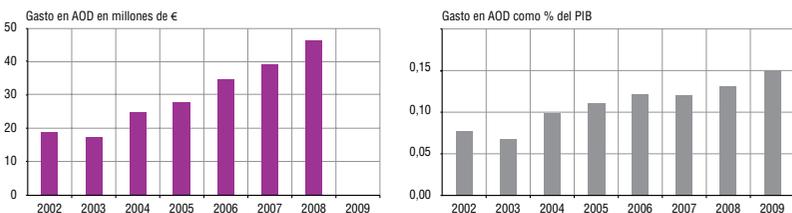
7 MRE, *Mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč*, 2009, op. cit.

8 MRE, *Izjava za javnost o rezultatih javnega razpisa za sofinanciranje mednarodnih razvojnih in humanitarnih projektov nevladnih organizacij v 2010 in 2011* (2010). Disponible en: <www.mzz.gov.si/nc/si/sposno/cns/novica/article/141/26654/> (se ingresó el 27 de abril de 2010).

9 MRE, "Rezultati javnega razpisa za sofinanciranje mednarodnih razvojnih in humanitarnih projektov nevladnih organizacij v 2010 in 2011", 2010. Disponible en: <www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1003/Rezultati\_javnega\_razpisa\_za\_sofinanciranje\_mednarodnih\_razvojnih\_in\_humanitarnih\_projektov\_nevladnih\_organizacij\_v\_letih\_20.doc> (se ingresó el 27 de abril de 2010).

10 Ekvilib Inštitut, op. cit.

## CUADRO 1. AOD de Eslovenia



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>15</sup>, SLOGA<sup>16</sup>.

Es difícil conseguir que se incluyan estos temas cuando el foco está centrado en las materias académicas y se carece del apoyo de las instituciones pertinentes, en particular del Ministerio de Educación y Deportes<sup>11</sup>.

En 1994, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo recomendó que al menos 3% de la AOD debiera ser destinada a la educación sobre temas globales. Eslovenia se queda muy atrás, con aproximadamente 0,13% (EUR 60.000) disponible para ello, lo que es especialmente preocupante en vista de los recientes hallazgos de una encuesta entre jóvenes (edad 15-24) realizada por las ONG Društvo Humanitas y Zavod Voluntariat sobre los ODM<sup>12</sup>. Los resultados mostraron que el 83% de los jóvenes nunca ha oído hablar de los ODM, lo que sitúa a Eslovenia muy cerca de la media comunitaria del 82%. Estos resultados son muy desalentadores dado que se trata de población que aún se encuentra en el proceso educativo. Más de dos tercios de los participantes en la encuesta también respondió negativamente cuando se le preguntó si los ODM se lograrían en 2015<sup>13</sup>.

Los investigadores pusieron énfasis en la considerable falta de comunicación entre los jóvenes, las ONG y el Gobierno. El potencial interés de los jóvenes en cooperar con las ONG en cuestiones de desarrollo comunes permanece desaprovechado. Los bajos niveles de inclusión de los jóvenes en los proyectos y/o el trabajo de las ONG representan uno de los mayores retos para que el interés y la participación popular en la consecución de los ODM sean más generalizados.

Según el experto en educación para el desarrollo Franci Iskra – de Društvo Humanitas – una mejor comunicación entre todos los niveles (gubernamental, ONG y jóvenes) podría promover un adelanto significativo, al menos en un conocimiento básico de los ODM<sup>14</sup>. Los fondos de las ONG eslovenas son limitados, y carecen de suficiente personal para hacer frente a este problema con eficacia. Otra limitante es la fragmentación de las ONG, que se especializan generalmente en uno o dos campos de acción. Sus actividades son muy diversas y en muchos casos sólo contribuyen indirectamente a la consecución de los ODM. El Gobierno también tiene problemas similares a los del sector de las ONG en cuan-

to a que cada sección trabaja en un estrecho campo, sin adoptar un enfoque más integrado.

Otra cuestión clave que debe abordarse es la coherencia de las políticas, que deja mucho que desear – no solo a nivel de la UE, donde el término es algo así como una palabra de moda, sino que también a nivel nacional. Esto es especialmente evidente cuando se considera el logro del Objetivo 7: garantizar la sostenibilidad ambiental. Según el Dr. Dušan Plut, experto en protección del medio ambiente, Eslovenia tiene actualmente niveles de emisión de gas de efecto invernadero y de agotamiento de los recursos naturales<sup>17</sup> entre dos y cuatro veces superiores a los considerados aceptables internacionalmente. En general, el país continúa aumentando su presión sobre el medio ambiente, con el desarrollo económico basado en parte en el agotamiento del capital medioambiental. Sin embargo, a pesar de reiteradas advertencias de destacados científicos del medio ambiente, evaluadores externos y las ONG, el país sigue por el camino de las tecnologías desactualizadas, energéticamente ineficientes y costosas.

Por ejemplo, una nueva central térmica de lignito es actualmente prioritaria en la agenda política, como uno de los pilares de las nuevas fuentes de energía de Eslovenia; este proyecto tan controvertido se presenta incluso como una solución "amigable con el medio ambiente". Esto es muy alarmante considerando que el país ya enfrenta serias advertencias y sanciones económicas debido al aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y al incumplimiento de los acuerdos de Kioto. El costo total de las sanciones se estima en EUR 80 millones – aproximadamente el doble de la cantidad de la AOD eslovena<sup>18</sup>. ■

11 Johannes Krause, "DE Watch, Annex I – Country profiles," documento inédito, 2010.

12 Maja Dolinar in Franci Iskra, "A.W.A.R.E. Grid Local report Slovenia," documento inédito, 2010.

13 *Ibid.*

14 Franci Iskra, comunicación personal, 2 de mayo de 2010.

15 MRE, *Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije 2002–2004*, Liubliana, 2005. Disponible en: <www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/dokumenti/mednarodno\_humanitarno\_sodelovanje.pdf> (se ingresó el 26 de abril de 2010); MRE, *Mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč*, 2009. Disponible en: <www.mzz.gov.si/si/zunanja\_politika/mednarodno\_razvojno\_sodelovanje\_in\_humanitarna\_pomoc/> (se ingresó el 26 de abril de 2010).

16 Robin Dewa, *Priročnik o uradni razvojni pomoči* (Liubliana: SLOGA, 2009). Disponible en: <www.ekvilib.org/images/stories/priponke/zagovornstvo\_lobranje/oda/aktivnosti/sloga\_priročnik\_oda2.pdf> (se ingresó el 26 de abril de 2010).

17 Dušan Plut, *Trajnostni razvoj med mavrico teorij in skromno prakso* (2010). Disponible en: <www.planbzaloslovenija.si/upload/trajnostni-razvoj/plut-besedilo.pdf> (se ingresó el 2 de mayo de 2010).

18 Keith Miles, "Osemdeset milijonov je evrov težka obdavičev Slovenije ni pravična," *Finance* 150, 2009. Disponible en: <www.finance.si/254341/Osemdeset\_milijonov\_evrov\_te%BEka\_obdav%EBtev\_Slovenije\_ni\_pravi%EBna>.

# Cambiando para peor



Las intenciones del Gobierno de enfrentar la crisis financiera sin apelar a recortes y ajustes que atentaran contra sus políticas sociales no lograron cristalizar, y en 2010, el Presidente Zapatero cambió el rumbo y anunció un paquete de fuertes medidas tendientes a reducir el déficit público y una reforma laboral duramente criticada por los sindicatos. Otra de las graves consecuencias de estos ajustes es el recorte de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), de la que España había sido fuerte defensora. El Gobierno ha perdido una magnífica oportunidad de regular el papel de las empresas españolas en el exterior, como actores en el desarrollo internacional.

Plataforma 2015 y más  
Pablo José Martínez Osés

El *Informe Anual de Social Watch 2009* daba cuenta de la intención del Gobierno español de capear el temporal de la crisis financiera sin ceder a las presiones para reducir el creciente déficit público o abaratar los despidos. La pregunta era cuánto aguantaría manteniendo las políticas y los sistemas de protección social para los más afectados por la crisis. Un año después, en pleno ejercicio de la Presidencia de turno de la Unión Europea, el mismo Gobierno se ha apresurado a aprobar un decreto de severos ajustes fiscales, reduciendo el gasto público, y ha puesto sobre la mesa una reforma laboral que eleva la edad de jubilación a 62 años y elimina restricciones para despidos de trabajadores de tiempo completo, al tiempo que reduce los incentivos para contratar trabajadores temporales. Esta reforma ha sido muy criticada por los sindicatos de trabajadores que no ven cómo estas medidas puedan solucionar la crisis de empleo.

En el primer trimestre de 2010, la tasa de desempleo creció 1,22 puntos porcentuales respecto al trimestre anterior, afectando al 20,05%<sup>1</sup> de la población activa. Aunque en los últimos meses parece observarse una leve reducción, está aún por verse si se debe al carácter estacional de la estructura de empleo – donde los meses de verano son intensivos en su generación – o si puede tomarse como un signo de recuperación. La persistencia del alto nivel de desempleo y el estancamiento del acceso al crédito de pequeñas y medianas empresas tuvo un elevado costo político para el Gobierno, que fue aprovechado por la oposición. Pero las medidas más severas en materia de ajuste del gasto público y en la reforma laboral parecen haber sido motivadas por presiones externas – tanto de los estados miembros de la UE como de los mercados mundiales.

## La ortodoxia liberal de los mercados

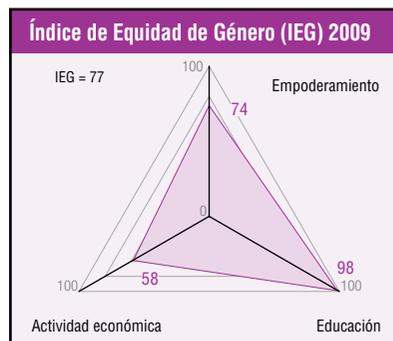
Desde principios de 2010, la economía española había venido sufriendo diferentes golpes. En febrero, los vaivenes del euro afectaron particularmente a las posiciones de la creciente deuda pública española. Luego, las agencias calificadoras – las mismas que no previeron el estallido de 2008 – rebajaron la calificación de la solvencia española para hacer frente a sus obligaciones de deuda a corto plazo. Todo ello, sumado al caldo de



cultivo generado por el Plan de Rescate a Grecia, ha reducido las capacidades de maniobra del Gobierno español, que finalmente ha tenido que atender sin matices las propuestas ortodoxas dictadas por el sistema europeo, en consonancia con las impuestas por las Instituciones Financieras Internacionales a todos los países durante las últimas tres décadas.

Luego de la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN por su sigla en inglés)<sup>2</sup> en mayo de 2010, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció medidas de ahorro que permitirían bajar el déficit público. El presidente anunció además que habrá de aprobar un decreto para reducir en EUR 6.000 millones la inversión pública y medidas como la reducción de un 5% del salario de los empleados públicos, la congelación de las pensiones, la anulación del incentivo por nacimientos, el retraso en la implementación de las ayudas a personas dependientes y el recorte de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)<sup>3</sup>. El anuncio podía entenderse como una rectificación de las propuestas de salida de la crisis, que combinaban fuertes inversiones públicas a través de gobiernos locales con políticas anti-cíclicas y mantenimiento de los sistemas de protección social.

Cuando España asumió la presidencia de la UE, durante el primer semestre de 2010, las propuestas



que inicialmente pretendían dar contenido a la misma fueron dejadas de lado y anuladas por el combate a la crisis que, como en otras ocasiones y en otras latitudes, se ha caracterizado por el anuncio de sucesivos ajustes fiscales en los diferentes países. Los acuerdos de la Unión Europea (UE) – que no incluyen políticas fiscales comunes – impiden a sus miembros utilizar las devaluaciones como solución a las crisis, tal y como se ha hecho tradicionalmente.

En cambio, un programa de ajuste estructural de ortodoxia liberal con el propósito de tranquilizar los mercados cuestiona una vez más la soberanía de los gobiernos democráticos en materia de diseño y ejecución de políticas económicas. Así, todas las propuestas anunciadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis quedan en segundo plano, suspendidas o aplazadas hasta que los especuladores lo permitan.

## Reforma laboral

También durante los primeros meses de 2010, el Gobierno presentó en el Parlamento una propuesta de reforma laboral, tras dar por fracasadas las negociaciones con los agentes sociales. El texto de la reforma, aún en trámite de negociación con los partidos políticos, incorpora medidas para reducir la dualidad del mercado laboral debida a la temporalidad de los empleos. Esta particularidad permitió a España generar más empleo que ningún país europeo durante el anterior ciclo expansivo, pero también hizo que, durante la presente crisis, fuera el que más y más rápidamente los destruyera.

El asunto es saber si se combatirá esta dualidad extendiendo las seguridades a los trabajadores temporales y precarios o reduciendo las de los nuevos contratos fijos. El texto presentado abarata los despidos de los contratos fijos y encarece los de los temporales. La desvalorización del despido respon-

1 Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <[www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0110.pdf](http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0110.pdf)>.

2 ECOFIN forma parte del Consejo Europeo y está compuesto por los 27 Ministros de Economía de los países miembros de la UE. Tiene competencias presupuestarias, en cuyo caso acuden también los Ministros de Presupuesto de los países miembros.

3 “Las nuevas medidas con las que el Gobierno quiere ahorrar 15.000 millones”, *El país.com*, 12 de mayo de 2010. Disponible en: <[www.elpais.com/articulo/espana/nuevas/medidas/Gobierno/quiere/ahorrar/15000/millones/elpepuesp/20100512elpepunac\\_5/Tes-](http://www.elpais.com/articulo/espana/nuevas/medidas/Gobierno/quiere/ahorrar/15000/millones/elpepuesp/20100512elpepunac_5/Tes-)>.

de a la demanda más persistente de la patronal, que justifica las altas tasas de temporalidad en los altos costos de la contratación fija.

Los sindicatos han recibido de forma muy crítica la reforma, por considerar que contribuye a deteriorar y lesionar los derechos laborales, al ampliar las causas de despido además de abaratarlo y aumentar el margen de maniobra de los empresarios para modificar unilateralmente algunas de las condiciones. En definitiva, la reforma responde a la matriz liberalizadora de la gestión del mercado de trabajo, con lo que contribuirá sin duda a elevar la precarización de los empleos.

## Estancamiento de la AOD

Durante la primera legislatura, el incremento de los fondos destinados a la AOD fue espectacular – pasó del 0,23% de la Renta Nacional Bruta (RNB) en 2004 al 0,45% en 2009<sup>4</sup> – y, por primera vez, se situó por encima de la media de los países de la Unión Europea. Además se incorporaron a los temas de cooperación los consensos básicos de la agenda internacional de desarrollo, como la apuesta por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la promoción de un nuevo multilateralismo activo y democrático y aspectos relativos al desarrollo sostenible, la equidad de género y el enfoque de derechos humanos<sup>5</sup>.

Fue la primera vez que un Presidente de Gobierno asumió públicamente su compromiso con los planes de lucha contra la pobreza internacional, proporcionando con ello una visibilidad y una importancia a las políticas de cooperación inéditas en la democracia española. Este compromiso trató de vincularse con las demandas históricas de la sociedad civil de España, anunciando que al finalizar su segunda legislatura el país alcanzaría a destinar 0,7 % de RNB a la AOD. En diciembre de 2007, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) vieron satisfechas gran parte de sus demandas cuando todos los partidos políticos con presencia en el Parlamento firmaron el Pacto de Estado contra la Pobreza<sup>6</sup>.

Sin embargo, a partir de 2008 se comenzó a producir un estancamiento en la senda del crecimiento presupuestario, muy probablemente causado por la renuencia a mejorar el sistema de capacidades profesionales y la estructura orgánica del Estado responsable de la gestión de las políticas de cooperación.

## Inercias de la cooperación para el desarrollo

El impulso inicial para emprender las reformas pareció agotarse rápidamente. Entre las iniciativas fallidas cabe destacar la limitada reforma del estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional

para el Desarrollo<sup>7</sup>, que debería haber establecido un nuevo modelo de gestión adaptado a los retos de una política de cooperación al desarrollo ambiciosa y coherente. Todavía amplios sectores políticos y de la administración se resisten a entender la política de cooperación desde una perspectiva de construcción de los bienes públicos globales – esto es, con independencia de intereses nacionales representados tanto por el servicio diplomático exterior como por los técnicos comerciales del Estado.

La política de cooperación y la agenda internacional de desarrollo humano exigen una nueva carrera profesional en la administración del Estado y un nuevo discurso del desarrollo internacional que abandone el clásico pensamiento basado en la competitividad o la rivalidad estratégica y diplomática.

## El papel de España en el desarrollo internacional

Con varios años de retraso, en 2010 el Gobierno presentó un Proyecto de Ley para reformar el instrumento más polémico del sistema de cooperación internacional: el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que inútilmente trataba de vincular subvenciones para la promoción de las exportaciones españolas con los objetivos de desarrollo de los países receptores de ayuda. El FAD había programado un conjunto de proyectos difícilmente defendibles como parte de estrategias de desarrollo locales, que no hacían más que responder de forma exclusiva a los intereses de un reducido grupo de empresas exportadoras españolas, que haciendo lobby lograron subvenciones públicas para abonar sus proyectos y ventas en el exterior. Todo ello a costa de aumentar la deuda externa de los países receptores, por cuanto el instrumento consistía en un fondo crediticio que exigía garantía soberana.

El Gobierno, incapaz de imponer una visión coherente con la agenda internacional de desarrollo, presentó una solución salomónica, creando un instrumento reembolsable para acciones de cooperación al desarrollo – llamado FONPRODE – y otro, también crediticio, exclusivamente para subvencionar las exportaciones de las empresas españolas – FIEM. Aunque la UE prohíbe este tipo de ayudas a la exportación por considerarlas competencia desleal a las empresas de otros países de la Unión, el Acuerdo de Helsinki contempla una excepción que exige que los países receptores tengan niveles de desarrollo inferiores y que los préstamos concedidos incluyan paquetes de cierta concesionalidad<sup>8</sup>. En realidad, se trata de una falacia para justificar que cada donante disponga de herramientas que privilegien a sus empresas exportadoras.

Las organizaciones sociales españolas han unido sus fuerzas con propuestas dirigidas a limitar las nuevas herramientas bajo criterios de desarrollo: unas para impedir que dichos préstamos se destinen a engrosar la deuda externa de los países pobres altamente endeudados – lo que contraviene los acuerdos internacionales – y otras para impedir las operaciones con dichos fondos que no se atengan a los convenios internacionales en materia de derechos laborales y ambientales o que subvencionen la exportación de armamento y material militar y policial. Las principales resistencias para introducir estas demandas han venido de sectores de la administración y del Gobierno.

En estos tiempos de crisis económica, el Gobierno ha perdido una magnífica oportunidad de regular el papel de las empresas españolas en el exterior, como contribuyentes al desarrollo internacional, y ha cedido a las visiones basadas en la mejora de la competitividad mediante la reducción al mínimo de los condicionantes y las regulaciones.

## El retorno de la vieja visión

Respecto a las políticas de cooperación, el estancamiento señalado en los dos últimos ejercicios presupuestarios<sup>9</sup> se ha agravado con el anuncio del Gobierno de la reducción de EUR 800 millones en los próximos dos años, y el reconocimiento de que la senda del 0,7% tendrá que esperar al menos hasta el 2015, si las condiciones económicas mejoran.

Más allá de los efectos directos de la reducción presupuestaria, las organizaciones sociales han acusado que dicho anuncio supone una fractura del discurso, regresando a la consideración de las políticas de cooperación como una política deficitaria y subvencionadora, es decir, como un lujo para tiempos de bonanza y expansión del crecimiento. En lugar de considerar las políticas anti-cíclicas como creadoras de alternativas en tiempos de desaceleración y de considerar las posibilidades que la cooperación ofrece para la transformación de sistemas y modelos productivos, el Gobierno ha regresado a la ortodoxia neoliberal, según la cual debe reducirse el déficit y el gasto público atendiendo a las demandas de los mercados en lugar de a las propuestas y necesidades de los pueblos soberanos. ■

4 Declaraciones hechas por la secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, en la inauguración del V Foro Internacional sobre Democracia y Cooperación realizado en Cáceres, Extremadura, en junio de 2010.

5 La profusión de documentos programáticos y políticos durante este periodo ha sido notable. Hubo que reelaborar Planes directores generales, estrategias sectoriales y programas específicos. Al principio de aquella legislatura se sustituyó la antigua Oficina de Planificación y Evaluación por una Dirección General de Planificación, con rango y recursos mucho mayores.

6 Ver: <[www.coordinadoraongd.org/index.php/contenidos/index/id\\_contenido/4159](http://www.coordinadoraongd.org/index.php/contenidos/index/id_contenido/4159)>.

7 Aprobada apenas sin diálogo con los agentes sociales a finales de la legislatura, modifica mínimamente el nombre del organismo añadiendo la "D" de Desarrollo y consolida de alguna forma el papel predominante del servicio exterior en los cargos directivos. En el organigrama tan sólo introduce algún departamento que trataría de *transversalidad*, prioridades políticas y programaciones operativas vinculadas a la nueva agenda de la calidad.

8 El grado de concesionalidad de un préstamo es directamente proporcional a las mayores o menores ventajas que ofrece a quien lo toma, respecto a las que otorgan los créditos del mercado.

9 Véase "La Reforma del Sistema de Cooperación español en tiempos de crisis", en el informe anual del 2008 de la Plataforma 2015 y más. Disponible en: <[www.2015ymas.org/spip.php?rubrique23&entidad=Textos&id=6506](http://www.2015ymas.org/spip.php?rubrique23&entidad=Textos&id=6506)>.

## Medidas audaces para priorizar a la gente



Estados Unidos sigue desempeñando un rol de liderazgo único en el establecimiento de prioridades globales, pero la recesión económica y las nuevas amenazas del cambio climático han aumentado drásticamente las necesidades internas e impuesto nuevos límites presupuestales al gasto en asistencia al exterior. La peor crisis económica desde 1929 ha acelerado la erosión de décadas de adelantos arduamente ganados en derechos humanos, oportunidad económica y justicia social. A la vez, grupos ciudadanos, organizadores comunitarios y emprendedores sociales han estado proponiendo soluciones audaces e innovadoras para muchos de los problemas más acuciantes que enfrenta el país.

### Global-Local Links Project

Tanya Dawkins

Center of Concern

Aldo Calia

Institute for Agriculture and Trade Policy

Karen Hansen-Kun y Alexandra Spieldoch

Hunger Notes

Lane Vanderlice

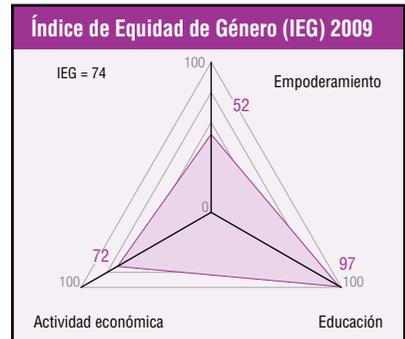
Estados Unidos fue uno de los 189 países que se comprometieron con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la histórica Cumbre del Milenio de la ONU en el año 2000. La Cumbre de revisión de los ODM de 2010 sin duda expondrá las preocupaciones de millones de personas en Estados Unidos y en todo el mundo, cuyos intereses siguen siendo socavados por una arquitectura económica y financiera incapaz de priorizar sus intereses. También ofrecerá una buena oportunidad para alentar los compromisos del Gobierno y la sociedad civil con el espíritu de la Declaración del Milenio: un mundo sin pobreza.

En 2009, el presidente Barack Obama afirmó que los ODM son "objetivos de Estados Unidos". La acción e inversión requeridas para abordar las áreas referidas en los ODM resultan imprescindibles en Estados Unidos y el mundo.

La peor crisis económica en mucho tiempo ha acelerado la erosión de décadas de victorias duramente ganadas en materia de derechos humanos, oportunidad económica y justicia social. Años de políticas públicas oficiales que dieron prioridad a los mercados por encima de la inversión en las personas y comunidades han profundizado e intensificado el impacto de la crisis.

La necesidad de puntos de referencia locales, estatales y nacionales, y de rendición de cuentas para el bienestar humano y de la comunidad nunca ha sido más evidente. En septiembre de 2009, la Oficina del Censo de Estados Unidos anunció un importante aumento en la tasa de pobreza, de 12,5% en 2007 a 13,2% en 2008<sup>1</sup>. Se espera que las cifras correspondientes a 2009 y 2010 continúen esta tendencia. El 1% superior de los hogares absorbe dos tercios del total de las ganancias entre 2002 y 2007, el mayor nivel de concentración de ingresos desde 1928<sup>2</sup>.

No se espera que los niveles de empleo en las naciones más avanzadas económicamente, incluyendo a Estados Unidos, alcancen los índices previos a la crisis antes de mediados de 2013, quedando rezagados otros indicadores



de empleo para 2014<sup>3</sup>. A partir de enero de 2009 el desempleo fue del 18,9% para los trabajadores de 16 a 24 años, 8,6% para aquellos entre 25 y 54, y 6,8% para los mayores de 55 años, lo que representa aumentos del 7,1%, 4,5% y 3,6%, respectivamente, desde 2007. La tasa de desempleo oficial por etnia fue de 16,5% entre los trabajadores negros, 12,6% entre los hispanos y 8,7% entre los trabajadores blancos, lo que representa un aumento de 7,5%, 6,3% y 4,3%, respectivamente<sup>4</sup>. La falta de trabajo entre los hombres negros actualmente es casi tan alta como durante la década de 1930; la tasa para los adolescentes negros se ha elevado a un impresionante 38%<sup>5</sup>.

Mientras el aumento del desempleo y del subempleo ha sido bien documentado en Estados Unidos y en el mundo, se ha prestado menos atención a una tendencia quizá más peligrosa anterior a la crisis: el crecimiento económico sin empleo. Entre 1999 y 2009, a pesar de los indicadores macroeconómicos positivos, el empleo en el país no creció en absoluto<sup>6</sup>. Esto pone de relieve la necesidad de esfuerzos más agresivos e innovadores para crear empleos, modernizando la compensación por desempleo y repensando el contrato social. A la fecha, incluso los esfuerzos de estímulo más progresistas no han sido capaces de abordar las consecuencias a largo plazo de este nuevo entorno económico.

El informe 2009 del Relator Especial de la ONU sobre Vivienda encomió el compromiso del Gobierno para

aumentar los fondos para vivienda, modificación de hipotecas, mejora de los barrios e iniciativas de recuperación de emergencias a través de la Ley de Recuperación y Reversión Estadounidense. El informe también ha observado una tendencia alarmante: millones de estadounidenses pobres y de la clase trabajadora enfrentan obstáculos crecientes para obtener una vivienda accesible y apropiada, como lo demuestra el creciente número de familias e individuos que, o bien viven en refugios o se ven forzados a vivir en otras situaciones inadecuadas<sup>7</sup>. Aproximadamente el 30% de los 50 millones de propietarios de vivienda posee una casa con un valor actual inferior al saldo de la hipoteca; este número podría aumentar al 50% hacia fines de 2011<sup>8</sup>.

En 2010, luego de una ardua batalla legislativa, el presidente firmó la histórica Ley de Asistencia Médica Asequible. Muchos se sintieron decepcionados por la imposibilidad de incluir la opción de habilitar un plan de compra por parte del Gobierno Federal, también conocida como Opción Pública. Esta nueva ley de gran alcance incluye medidas para aumentar la rendición de cuentas de las compañías de seguros, reducirá los costos de asistencia médica y expandirá las opciones de asistencia médica para todos los estadounidenses<sup>9</sup>.

### Las prioridades importan: qué dice el dinero

Los esfuerzos del Gobierno para abordar cuestiones domésticas, desde la educación y la independencia energética al fomento de la pequeña empresa, la pobreza y el hambre, se ven limitados por las prioridades del presupuesto federal.

1 Gregory Acs, "Poverty in the United States, 2008", *The Urban Institute | Research of Record*. Disponible en: <www.urban.org/uri.cfm?id=901284>.

2 Oficina del Vicepresidente, "Annual Report of the White House Task Force on the Middle Class", febrero de 2010. Disponible en: <www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/100226-annual-report-middle-class.pdf>.

3 OIT, "Pacto Mundial para el Empleo: Norte América".

4 Economic Policy Institute, "Unemployment Drops to 9.7% despite More Job Losses". Disponible en inglés en: <www.epi.org/publications/entry/jobs\_picture\_20100205/>.

5 Orlando Patterson, "For African-Americans, A Virtual Depression—Why?", *The Nation*. Disponible en: <www.thenation.com/article/36882/african-americans-virtual-depression>.

6 Barry Lynn and Phillip Longman, "Who Broke America's Jobs Machine?", *Washington Monthly Webcast*, 4 de marzo de 2010. Disponible en: <www.washingtonmonthly.com/features/2010/1003.Lynn-longman.html>.

7 Ver: <www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.20.Add.4\_en.pdf>.

8 Leo Hindery, Jr., "Our Dirty Little Secret: Who's Really Poor in America?", *AlterNet*, 9 de marzo de 2010. Disponible en inglés en: <www.alternet.org/story/145950/>.

9 "Understand the New Law", HealthCare.gov. Disponible en: <www.healthcare.gov/law/about/index.html>.

A la fecha, USD 1,05 billones se han utilizado para financiar las guerras en Iraq y Afganistán, incluidos USD 136.800 millones asignados para el ejercicio fiscal 2010<sup>10</sup>. El presupuesto militar propuesto para 2011 es equivalente a 13 veces el total de todos los gastos no militares para relaciones internacionales, incluido el Departamento de Estado, los que ascendieron a aproximadamente USD 54.000 millones en 2009. De aprobarse, esto se traduciría en una inversión de USD 16 en la fuerza militar por cada dólar gastado en seguridad nacional, y USD 7 por cada dólar gastado en asuntos internacionales y seguridad nacional sumados.

Si bien la crisis financiera ha exacerbado el importante déficit presupuestario heredado de la anterior administración, la creciente militarización del gasto federal es medular para abordar el déficit. El presidente Obama y el secretario de Defensa, Robert Gates, han señalado su intención de reducir el gasto militar<sup>11</sup>. La promesa de un "cambio radical" realizada por Obama durante la campaña requeriría cortar – en lugar de simplemente frenar – el aumento de las asignaciones militares de la era Bush, además de Iraq y Afganistán, que actualmente devoran una mayor proporción del PBI que en cualquier otro momento desde la Segunda Guerra Mundial<sup>12</sup>.

Hay esfuerzos impulsados por la ciudadanía, que incluyen a varios miembros acaudalados y prominentes, que abogan por una serie de propuestas de presupuesto responsable, desde la reforma del impuesto al patrimonio hasta terminar con los recortes fiscales de la era Bush para hogares con ingresos anuales por encima de USD 250.000. El presidente Obama estableció un comisión nacional para Responsabilidad y Reforma Fiscal, encargada de equilibrar el presupuesto para el año 2015 y de mejorar la salud fiscal del país a largo plazo. La Comisión considerará numerosas propuestas en los próximos meses, entre otras la reducción del gasto militar y un impuesto a la especulación financiera<sup>13</sup>.

## Reconstrucción de la credibilidad

El presidente Obama se ha encontrado con un sinnúmero de obstáculos para cumplir con su promesa de duplicar la ayuda exterior. La recesión económica, el aumento del hambre en el mundo y las nuevas amenazas que presenta el cambio climático han aumentado drásticamente las necesidades mundiales a la vez que han puesto nuevas limitaciones de presupuesto nacional al gasto en ayuda exterior. La solicitud de presupuesto de Obama para el ejercicio fiscal 2011 incluye USD 56.000 millones para asistencia al extranjero, un aumento significativo con respecto a la solicitud de 2010 pero mucho menos de una décima parte del presupuesto militar. Incluye USD 18.000 millones para asistencia a la pobreza y al desarrollo, USD 1.900 millones para ayuda alimentaria y USD 16.000 mi-

llones para asistencia a la seguridad (incluida la asistencia militar extranjera y los programas antinarcóticos)<sup>14</sup>.

Aún es necesario avanzar para abordar los problemas estructurales de la asistencia extranjera. Actualmente, la misma es administrada por 24 agencias gubernamentales y 50 programas, de los cuales muchos se duplican entre sí y otros se contradicen. Se creó una Directiva Presidencial de Estudio sobre Política de Desarrollo Mundial para revisar el sistema actual y recomendar cambios. El Congreso también está trabajando en leyes para reformar los programas de asistencia exterior, pero se han visto demoradas ante la larga lucha por las reformas financieras y de la salud.

Entre las propuestas prometedoras se encuentra una importante nueva iniciativa sobre la crisis alimentaria mundial que fomente nuevas inversiones en agricultura sostenible y dé prioridad a los programas para pequeños agricultores y mujeres. Por otro lado, el Gobierno continúa abogando por la liberalización del comercio como solución al hambre mundial, a pesar de pruebas contundentes de que el libre comercio ha socavado a los productores de alimentos en todo el mundo. Del mismo modo, el Gobierno favorece las iniciativas de la biotecnología por encima del apoyo a otras tecnologías, a pesar de suficientes evidencias de que dichos programas no aumentan la disponibilidad de alimentos.

Estados Unidos sigue desempeñando un rol de liderazgo único en el establecimiento de las prioridades mundiales, particularmente en los continuos esfuerzos para rediseñar la arquitectura financiera mundial. A la vez, el G20, BRICS<sup>15</sup> y otras nuevas configuraciones geopolíticas están también moldeando y cambiando las relaciones de poder económico y político a nivel mundial. Se suele argumentar que al Gobierno de Estados Unidos le cabe una responsabilidad particular por la crisis económica y financiera mundial de 2008 debido a su laxa regulación del sistema financiero nacional y por su histórica promoción de la desregulación mundial y la liberalización comercial y financiera. Estas políticas, impulsadas sistemáticamente desde la década de 1980 a través del Banco Mundial y el FMI, aumentaron la vulnerabilidad de las economías de los países en desarrollo frente a factores externos, una tendencia que la crisis ha intensificado.

La administración fue duramente criticada en el Congreso y en el extranjero por su apoyo a una inyección sin precedentes de USD 750.000 millones para el FMI en la cumbre del G20 en Londres. El FMI había estado al borde de la irrelevancia debido al manejo de las crisis anteriores y de otros problemas. Esta inyección de fondos permitió al FMI labrarse un rol central en la respuesta a la crisis sin haber realizado las reformas internas y externas que tanto necesitaba para revisar fundamentalmente las políticas que por tanto tiempo ha impuesto a los países en desarrollo, incluyendo las limitaciones de política fiscal que contraen el crecimiento e intensifican las recesiones económicas. El impacto negativo de estas disposiciones se pone de relieve ante las políticas adoptadas por algunos de los principales accionistas del Fondo, incluyendo a Estados Unidos, que son totalmente contrarias a las impuestas a los países en desarrollo.

14 Ken Fornsberg y Viraf Soroushian, "FY2010 Federal Funding for Key Foreign Assistance Accounts", InterAction, 10 de enero de 2010. Disponible en: <www.interaction.org/document/Budget\_Appropriations\_Chart>.

15 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

La falta de reformas fundamentales en el FMI socava incluso las propuestas más innovadoras. Este es el caso, por ejemplo, de la inyección de USD 283.000 millones en Derechos Especiales de Giro (DEG), que son activos que los receptores pueden utilizar ya sea como reservas libres de interés o para facilitar los préstamos de moneda fuerte a una tasa de interés preferencial. Debido a que los DEG se distribuyen sobre la base de las cuotas de los países miembros del FMI, no fue posible introducir innovaciones importantes que hubieran mejorado el impacto benéfico en los países en desarrollo. El rápido deterioro de la situación de la deuda de muchos países que soportan déficits fiscales en aumento y menores ingresos de la exportación podría haber sido mitigado por una mayor flexibilidad política y por rondas adicionales de condonación o moratoria de la deuda, en vez de por una deuda adicional.

## Hacia el futuro: se requiere actuar con audacia

Los resultados del censo 2010 proporcionarán información importante con respecto a nuevas oportunidades que requieren liderazgo ciudadano y espíritu emprendedor, particularmente en lo que se refiere a re-entramar la deshilachada red de seguridad del país, la infraestructura física y el desarrollo comunitario. Estos esfuerzos deben ir más allá de la importante intervención a corto plazo que las iniciativas de estímulo han proporcionado.

El presidente y el público han aprendido algunas duras lecciones sobre lo que significa hacer real el "cambio" en un entorno político cada vez más tóxico. La sociedad civil debe seguir exigiendo un verdadero liderazgo para abordar las cuestiones que más preocupan a la gente. Los grupos ciudadanos, organizadores comunitarios y emprendedores sociales en todo el país están ideando soluciones audaces para muchos de los problemas más acuciantes. A nivel nacional, las propuestas incluyen la creación de una nueva entidad nacional de derechos humanos que reconozca los derechos económicos, sociales y culturales, junto con los derechos civiles y políticos, y los llamados a la acción para ratificar la estancada Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Todos estos esfuerzos requieren asociaciones estratégicas con aliados del Gobierno.

En 1944, el presidente Franklin D. Roosevelt reclamó una radical "declaración de derechos económicos". Su visión incluía el derecho a la salud, a la educación y a "un empleo con salario digno", suficiente para pagar alimentos adecuados, vestimenta, recreación y una vivienda digna, junto con una red de seguridad que proteja contra el empobrecimiento causado por la vejez, la enfermedad, los accidentes o el desempleo. "No podemos estar satisfechos, no importa qué tan alto sea el nivel de vida general, si alguna fracción de nuestro pueblo (...) está mal alimentada, mal vestida, vive en una vivienda precaria o se encuentra insegura"<sup>16</sup>.

Un país y un mundo libres de pobreza, basados en los principios de democracia, derechos humanos, oportunidades y justicia económica, son indudablemente posibles. Alcanzar estos objetivos requiere una visión y acción audaces que pongan a las personas en el centro de los esfuerzos de recuperación económica. ■

16 Discurso de FDR sobre el estado de la nación en 1944, Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum. Disponible en: <www.fdrlibrary.marist.edu/archives/address\_text.html>.

10 National Priorities Project, "Cost of War". Disponible en: <www.nationalpriorities.org/costofwar\_home>.

11 Ewan MacAskill, "US Defence Secretary Announces Large Cuts to Help Curb Spending", *The Guardian*, 6 de abril de 2009. Disponible en: <www.guardian.co.uk/world/2009/apr/06/robert-gates-defence-budget-cuts>.

12 Miriam Pemberton y Suzanne Smith, "Budget Makes No 'Sweeping Shift' in Security Spending Yet" Institute for Policy Studies: Ideas into Action for Peace, Justice, and the Environment, 26 de febrero de 2009. Disponible en: <www.ips-dc.org/articles/1118>.

13 Committee for a Responsible Federal Budget, "Obama Establishes Deficit Commission", 18 de febrero de 2010. Disponible en: <crfb.org/blogs/obama-establishes-deficit-commission>.

# La ayuda y las relaciones económicas aún van a la zaga del bienestar de las personas



Aunque el Programa de Políticas para el Desarrollo tiene aspectos positivos, el enfoque de Finlandia con respecto al desarrollo social y los derechos sociales se ha debilitado. Las políticas sobre igualdad de género, derechos de la mujer y grupos vulnerables y lucha contra el VIH/SIDA son insuficientes. Las políticas de desarrollo y cooperación sostenibles necesitan que el país aumente la ayuda e introduzca mecanismos innovadores para el financiamiento – entre ellos, los impuestos a las transacciones financieras. Asimismo, el Gobierno debe controlar los impactos sociales y ambientales de las compañías finlandesas en los países en desarrollo.

KEPA  
Social Watch Finland<sup>1</sup>  
Timo Lappalainen

El actual Programa de Políticas para el Desarrollo del Gobierno finlandés, introducido en 2007, cambió las políticas del país en este terreno. Se amplió el enfoque con respecto a la reducción de la pobreza para incluir el desarrollo sostenible de la economía, el medio ambiente y la sociedad, y se comenzó a hacer hincapié en las políticas climáticas y ambientales y en el papel del sector privado.

Las ONG finlandesas ven con agrado la preocupación del Gobierno por la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y la sustentabilidad ambiental. Les inquieta, sin embargo, la menor prioridad que se le otorga al desarrollo social, los derechos de los más vulnerables y los impactos de la pobreza en el comercio, las inversiones, la migración y otras políticas relacionadas. Las inversiones extranjeras directas (IED) de las compañías finlandesas frecuentemente impactan negativamente en la capitalización humana. Las ONG desearían que el Gobierno evaluara a todos los sectores políticos a la luz de su impacto sobre la pobreza en países en desarrollo.

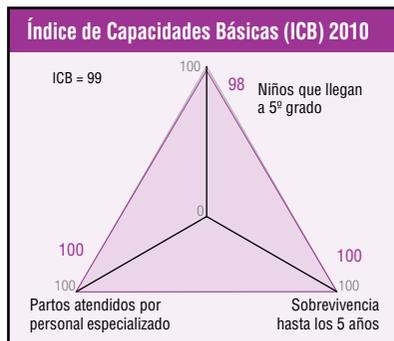
## AOD: extender no es aumentar

Finlandia es uno de los pocos países donantes que han logrado aumentar el porcentaje de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) de conformidad con sus compromisos internacionales. Lamentablemente, la crisis financiera ha obligado al Gobierno a recortar en términos absolutos los aumentos que se planificaban.

En 2010, se ha adjudicado un aumento de EUR 40 millones a los programas de desarrollo, en lugar del aumento de EUR 50 millones que se había presupuestado inicialmente. Para 2011, el gobierno prevé que la AOD alcanzará un nivel del 0,58% del INB. Tales tendencias causan preocupación ya que se teme que Finlandia no logre el objetivo del 0,7% para 2015.

Por otra parte, las ONG temen que la AOD se extienda a nuevas áreas políticas – mayores gastos que insumen los refugiados y la financiación climática. El Ministerio del Interior ha intentado que la AOD incluya no sólo el costo de los refugiados a quienes se les concede el estatus de tales, sino también a quienes se les niega el asilo, pero el Gobierno no ha accedido.

1 Este artículo fue escrito por Eva Nilsson. Colaboraron Tytti Nahi y Niina Pitkänen.



La financiación climática sí se incluirá en la AOD, en lugar de adjudicarse un monto adicional – en contra de los compromisos internacionales relacionados con la adicionalidad y las recomendaciones de las ONG finlandesas. Esta relación financiación climática–AOD está sin resolver.

A pesar de las crecientes presiones sobre los fondos de la AOD y el hecho de que Finlandia integra el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, el Gobierno no ha demostrado interés en proponer o respaldar fuentes innovadoras de financiación ni está dispuesto a apoyar la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras – a pesar del amplio apoyo de la sociedad civil, algunos partidos nacionales y varios gobiernos europeos<sup>2</sup>.

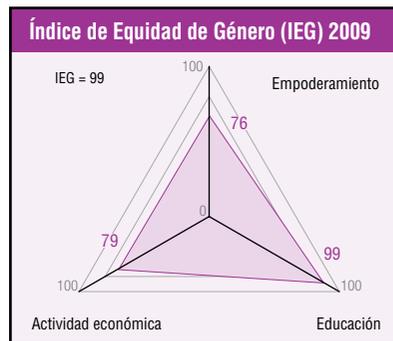
## La reducción de la ayuda social

Los bosques, el agua y el cambio climático son sectores en los que aumenta la ayuda finlandesa; se argumenta que estas son “áreas en las que la experiencia y los conocimientos finlandeses mejor pueden utilizarse en apoyo de los programas de desarrollo de los países asociados”<sup>3</sup>. La ayuda vinculada a estas áreas aumenta en todos los países asociados a largo plazo con Finlandia. Debido a ello, la proporción de la ayuda dirigida al sector social está disminuyendo.

La igualdad de género, los derechos de la mujer y de los grupos vulnerables, y la lucha contra el VIH/SIDA deberían constituir temas que transversalicen la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, prácticamente no

2 Matti Ylönen, *Innovatiiviset rahoituslähteet ja Suomi. Lehtereiltä parrasvaloihin?* Ajatuspaja E2:n tilaisuus eduskunnan kansalaisinfossa, 10 de septiembre de 2010.

3 Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Finlandia, *Programa de Políticas para el Desarrollo 2007: Hacia una comunidad mundial sostenible y justa*, Helsinki, 2007, 17.



existen mecanismos que los integren a los programas de ayuda, tal como lo muestra una reciente evaluación. Se ha reducido la financiación para los derechos específicos de la mujer y los programas de igualdad de género<sup>4</sup>.

Es más, el Gobierno ha cambiado su objetivo de focalizar la AOD en un número pequeño de países asociados a largo plazo por una cooperación temática, enfocada en sectores de importancia específica para Finlandia, generalmente con base regional. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha formulado programas marco regionales para África, el Cáucaso Sur, Asia Central, los Balcanes Occidentales y la región andina.

Por último, la proporción de ayuda programática está descendiendo en relación con la ayuda para proyectos, y el Gobierno ha restringido su apoyo presupuestario general al 25% para los países asociados a largo plazo. Estas medidas provocan dudas acerca del compromiso de Finlandia para con la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra sobre la eficacia de la ayuda. Las ONG temen que focalizarse en la ayuda temática y para proyectos distraiga la atención de la especificidad y armonización de contextos.

## La inversión extranjera directa

La pobreza no se combate sólo con ayuda para el desarrollo. Son importantes las relaciones económicas con los países en desarrollo, incluida la IED. Sin embargo, la mayor parte de la IED finlandesa va al mundo desarrollado. La IED finlandesa en países en desarrollo, en 2009, sólo ascendió al 6% del total – la mayoría en China, Brasil, India y Singapur. Las inversiones en África

4 Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Finlandia, *Temas transversales de la cooperación para el desarrollo de Finlandia: informe de evaluación*, Helsinki, 2008, 6.

subsahariana siguen siendo muy escasas y apenas el 0,02% de la IED total fue a los Países Menos Adelantados (PMA)<sup>5</sup>.

Sin embargo, es difícil medir los flujos de IED con exactitud cuando las compañías se convierten en multinacionales. Las compañías finlandesas van a la cabeza a la hora de tercerizar la producción a filiales en todo el mundo<sup>6</sup>. Las filiales pueden realizar inversiones que no se incluyen en las estadísticas finlandesas.

Para aumentar las inversiones en los países en desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha intentado involucrar al sector empresarial, formando grupos asesores de empresas e instituciones finlandesas para trabajar en temas centrales seleccionados. Asimismo, el Ministro de Trabajo y Desarrollo se ha dedicado a visitar países pobres y de ingresos medios para promover las compañías finlandesas y estimular las inversiones. Por otra parte, Finlandia administra un programa de alianzas empresariales llamado *Finnpartnership*, un plan de préstamos en condiciones muy favorables, y fondos privados de capital para los créditos de exportación. Todo con fondos de la AOD.

En 2009, dos tercios de los fondos de *Finnpartnership* fueron adjudicados a proyectos en Asia, con la mayoría de las aplicaciones entre 2006 y 2009 en China, India y Vietnam. Se ha otorgado financiación a compañías de todos los tamaños<sup>7</sup>. Finlandia aduce que la IED debe contribuir a la capitalización humana sostenible<sup>8</sup>; no obstante, los préstamos en condiciones muy favorables o crédito para la exportación, no siempre se evalúan según criterios que favorecen a los pobres. Muchas de las inversiones de grandes compañías en países en desarrollo se centralizan en las materias primas, no en industrias productivas, cosa que rara vez crea valor agregado para el desarrollo.

## Impactos sociales y ambientales

Hay animados debates públicos sobre los impactos ambientales y sociales de la IED finlandesa. Compañías de celulosas que invierten en Asia y América del Sur han acaparado titulares por violar los derechos territoriales de la población y perjudicar el medio ambiente. Un ejemplo de ello es la firma forestal *Stora Enso*, cuya instalación en Brasil obligó a los lugareños a abandonar sus hogares<sup>9</sup>. Otro gigante forestal, UPM-Kymmene, debió retirarse de Indonesia debido a acusaciones de destrucción de bosques pluviales y adquisición forzosa de tierras.

Los problemas suscitados por la producción de biocombustibles también han dado que hablar en Finlandia. La compañía finlandesa *Neste Oil* importa aceite de palma del sudeste asiático y ha sido acusada por organizaciones ambientales de destruir bosques pluviales y quitarles la tierra a las poblaciones indígenas. La campaña de la "Vestimenta Limpia" de Finlandia, que se lanzó en

la primavera de 2010, ha dado lugar a polémicas en torno a la producción de telas. Muchas de las compañías finlandesas de la confección, tales como *Stockmann*, *Seppala*, *Lindex*, *Halonen*, *Moda*, *Top-Sport* y *Halti*, dependen de trabajadores que no reciben salarios vitales.

Las ONG finlandesas han intensificado las deliberaciones acerca de la evasión de impuestos, que constituye un obstáculo importante al desarrollo. Numerosas compañías producen en zonas libres de impuestos y sus ganancias van a jurisdicciones extraterritoriales, lo que motiva que los países en desarrollo pierdan capitales e impuestos. Compañías como *Kemira*, *Kone*, *Metsä-Botnia*, *Nautor*, *Nokia*, *Outokumpu*, *Stora Enso* y *Wärtsilä*, han establecido filiales en paraísos fiscales. Es difícil encontrar información exacta acerca de los impuestos que las compañías pagan. Cuando la red de ONG *FinnWatch* intentó realizar un estudio acerca de las políticas positivas en el exterior de las compañías finlandesas, la mayoría de ellas se negó a proporcionar información acerca de los países o de sus filiales, aduciendo que constituía un secreto empresarial o que revestía dificultades prácticas<sup>10</sup>.

Por lo general, la IED no ha cumplido con las expectativas de generar crecimiento económico, reducir la pobreza y brindar trabajo decente. Aun así, el Gobierno ha sido muy pasivo con respecto a asuntos de responsabilidad empresarial y evasión de impuestos vinculados a países en desarrollo. Muchos de los problemas relacionados con la evasión de impuestos se podrían abordar mediante un apoyo enérgico a la eliminación de paraísos fiscales y la introducción de normas contables internacionales en los informes por país. El Gobierno tampoco controla eficazmente si las compañías finlandesas respetan las directivas para corporaciones multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se ha creado un Comité de Responsabilidad Social y Corporativa para controlar e informar acerca de la conducta de las compañías finlandesas, pero sus recursos y perfil no están a la altura de las exigencias<sup>11</sup>.

## Los servicios básicos corren peligro por causa de los acuerdos comerciales

El comercio es otro aspecto del rol del sector privado en la política para el desarrollo finlandesa. Durante los últimos dos años, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha apoyado la *Ayuda para el Comercio* y ha promovido la importación de productos de países en desarrollo. Finlandia tiene antecedentes en valorar el vínculo desarrollo-comercio, incluso durante su presidencia de la UE en 2006. El Gobierno actual también se ha comprometido a la coherencia política, pero en la práctica, no cumple con este compromiso. Por ejemplo, no se han evaluado los impactos de los acuerdos comerciales en países asociados a largo plazo.

Los foros principales para establecer las políticas comerciales de Finlandia son la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la UE. Aunque los Estados miembro tienen la posibilidad de incidir sobre las negociaciones de la Comisión Europea, Finlandia rara vez ha ejercido

este derecho. Tampoco el Parlamento ha actuado en este sentido. A diferencia del último período electoral, el Gran Comité del Parlamento no ha creado un grupo de trabajo especial para asuntos comerciales, a pesar del aumento constante de la cantidad y extensión de los acuerdos comerciales. Al mismo tiempo, el informe anual sobre comercio y desarrollo que presenta el Departamento de Política Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores al Parlamento finlandés fue inusualmente breve.

La mayor parte de las ONG finlandesas considera que Finlandia debería abstenerse de comercializar los servicios básicos y flexibilizar el margen sobre derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, en Dar es Salam, Tanzania – país asociado a largo plazo – se han privatizado los servicios de suministro de agua. Sólo 25% de la población recibe agua corriente, debido al aumento de precios y la restricción de la distribución. Para Finlandia, el agua es uno de los temas centrales del desarrollo sostenible, por lo que el país debería asegurarse de que tales servicios básicos están efectivamente al alcance de los pobres. Los medicamentos constituyen otro ejemplo; debido a los derechos de propiedad intelectual, a menudo son demasiado caros para la mayoría de las personas de países pobres y de ingresos medios.

## Cómo enfrentar los desafíos

Para que las políticas de desarrollo y la cooperación sean verdaderamente sostenibles, la ayuda de Finlandia debe aumentar, tanto en términos absolutos como porcentuales. La ayuda no se debe utilizar para solventar los costes de los refugiados y la financiación climática; en su lugar, se deben canalizar en forma más eficaz para la reducción de la pobreza. Más allá de la AOD, Finlandia debe introducir mecanismos innovadores para la financiación, que incluyan impuestos a las transacciones financieras, para que desaparezcan algunas de las brechas del financiamiento para el desarrollo.

Se debe además reconocer que los conocimientos finlandeses no pueden proporcionar valor agregado cuando se perjudica la apropiación de los países asociados así como sus políticas sociales. El estado de bienestar social de Finlandia misma se basa en la igualdad y en las instituciones sociales inclusivas como motores clave del desarrollo económico y social. Tales experiencias deberían ser un elemento crítico del valor agregado que proporcionar el país, así como una base sólida para la búsqueda de formas más eficaces de reducir la pobreza y promover la protección social en el extranjero.

Asimismo, el Gobierno debería controlar mucho más de cerca a las compañías que invierten en los países en desarrollo, y no debería participar en inversiones que no se comprometan a cumplir con normas de sustentabilidad social y ambiental. Debería apoyar la introducción de normas contables internacionales en los informes por país y la eliminación de paraísos fiscales, para detener los flujos financieros ilegales que emergen de los países en desarrollo.

Por último, Finlandia debería tomar medidas enérgicas para asegurarse de que los acuerdos comerciales no entren en conflicto con la capitalización humana. Como el país se ha comprometido a controlar los efectos de las políticas comerciales en los países pobres, el Gobierno debería ser más proactivo en guiar la labor de la Comisión Europea, basándose en sus experiencias con los países asociados a largo plazo. ■

5 Cálculos obtenidos de datos del Banco de Finlandia por el economista Airi Heikkilä, 10 de mayo de 2010.

6 Estadísticas sobre Finlandia, "Suomalaisyritykset ovat ulkomaille ulkoistamisen etujoukkoa," *Tieto&trendit* 4-5, 2008.

7 Finnfund, *Toimintaraportti 2009*.

8 Valtioneuvoston kanslia, *Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävä kehityksen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 5, 2006, 25.

9 Finnwatch, *Stora Enso etelän eukalyptusmailla*, 2, 2009.

10 Finnwatch, *Köyhiltä rikkaille, Yritysten veronmaksu, kehitysmaat ja vastuullisuus*, 1, 2009, 21.

11 Eurodad, *La situación real de la ayuda*, 2010. Ver en: <[www.realityofaid.org/](http://www.realityofaid.org/)>.

## Recuperando el espíritu original de los ODM



El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) exige que todos y cada uno de los estados demuestren su voluntad política de actuar, tanto en la mejora de los indicadores concretos como en la elaboración de políticas globales. La nueva estrategia de desarrollo debería recuperar el espíritu original de los ODM y centrarse en las necesidades de la gente, la mejora de su calidad de vida, el objetivo de llegar a los más pobres, la equidad de género y la noción de que el bienestar y una mejor calidad de vida son valores inseparables.

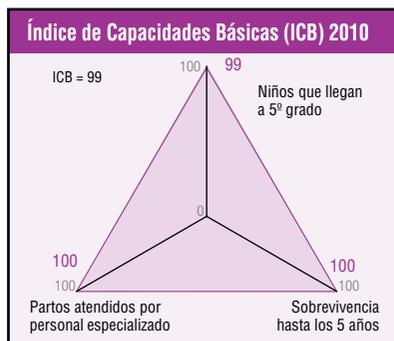
### Organizaciones francesas de la sociedad civil, ONG, sindicatos y organizaciones territoriales<sup>1</sup>

Como sucedió recientemente con el salvataje de los bancos, la verdadera lucha contra la pobreza y la desigualdad es, ante todo, una cuestión de valor y voluntad política de los dirigentes franceses y europeos. En 2005, las organizaciones civiles y las colectividades territoriales francesas afirmaban en sus movilizaciones que no había más excusas para que Francia no respetara sus compromisos. En 2010, a cinco años del plazo fijado para la realización de los ODM, esas mismas organizaciones exigen a sus dirigentes que asuman por fin su responsabilidad comprometiéndose en tres áreas complementarias: el respeto a los derechos humanos; solidaridad con la propia gente; y la inclusión de todos los involucrados en los planes de desarrollo y su implementación.

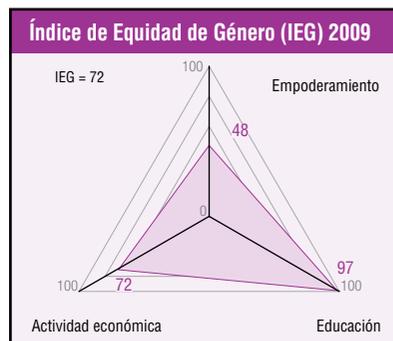
### Respetar y hacer respetar los derechos humanos

La lucha contra la pobreza y la desigualdad no es sólo una cuestión humanitaria, sino que involucra también el respeto a la dignidad de las personas e implica por lo tanto el respeto a sus derechos fundamentales. En consecuencia, los ODM deben integrar una aproximación fundada en la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, condición indispensable para su realización. Para ello, Francia debe:

- Firmar y ratificar el protocolo facultativo del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Su ratificación permitiría apoyar los esfuerzos que apuntan a obtener un mayor reconocimiento de los DESC por parte de las leyes nacionales y frente a los tribunales. Hasta el presente 32 países firmaron el Protocolo facultativo. Francia apoyó la redacción de este Protocolo, comprometiéndose así a implementar esos derechos. Sin embargo, todavía no forma parte de los Estados firmantes. Sin un número suficiente de ratificaciones, este Protocolo será letra muerta; deberá ser ratificado por 10 estados para que esos derechos se pongan en marcha. Los países del Sur esperan este proceso, pues permitirá a sus poblaciones exigir la implementación de sus derechos.



- Firmar y ratificar la Convención Internacional sobre los derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus familias (CTM), a fin de otorgarle alcance nacional, comunitario e internacional. Los emigrantes sirven muy a menudo de chivo expiatorio frente a la desocupación, el terrorismo y la intolerancia racial y religiosa. Uno de los principales ejes establecidos por la CTM consiste en que todos los trabajadores migrantes y sus familias tienen derechos fundamentales, cualquiera sea su estatus legal en el país de llegada. La Convención asegura la protección de derechos suplementarios para los trabajadores migrantes en situación regular en vista de su integración en la sociedad de llegada, al mismo tiempo que la enriquecen y conservan los lazos con su lugar de origen.
- Apoyar la iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de poner en marcha el Programa Piloto para el Trabajo Digno. En un nuevo estudio sobre las facetas del trabajo forzado en el mundo, la OIT subraya que en una situación de crisis "son los más vulnerables los que sufren más. En ese contexto, es harto necesario cuidar que los ajustes no se hagan en detrimento de las garantías que se dieron concienzudamente para prevenir el trabajo forzado y los abusos de la trata de seres humanos".<sup>2</sup>
- Asegurarse de que las empresas respeten los derechos fundamentales. Según las recomendaciones del representante especial ante



el Secretario General de las Naciones Unidas, los estados tienen el deber de proteger los derechos humanos y este deber supone la aplicación de recursos jurídicos para defender a las víctimas en el Sur frente a violaciones cometidas por las filiales o en el marco de las cadenas de aprovisionamiento de las empresas europeas. Además, los estados deben vigilar que las empresas que reciben apoyo público (financiamiento, crédito para la exportación) respeten los derechos humanos, las convenciones relativas a las consultas a las poblaciones, los derechos fundamentales de los trabajadores y la protección del medio ambiente.

### Reforzar la solidaridad

Los gobiernos demostraron solidaridad para reflotar los bancos e intentar minimizar los daños causados por sus crisis financieras. Ahora reivindicamos una solidaridad de una magnitud equivalente para con la gente común como forma de eliminar la pobreza y la desigualdad.

En un mundo en el que, en 2006, el 2% de la población poseía el 50% de la riqueza<sup>3</sup>, la redistribución de la riqueza y el acceso a escala mundial de los bienes públicos debe ser una prioridad. Fueron las políticas neoliberales de los países ricos las que desataron las crisis financiera, alimentaria, social, energética y ambiental. Son las poblaciones – en su gran mayoría las del Sur – las que pagan los platos rotos. Ya es tiempo de que los responsables de esas políticas asuman las consecuencias de sus decisiones.

<sup>1</sup> ODM 2015: Il est encore temps de agir. Disponible en francés en: <www.ODM2015.fr>.

<sup>2</sup> OIT, "El costo de la coacción." Ginebra, 2009. Disponible en: <www.ilo.org/global/What\_we\_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportsubmittedtotheConference/lang-es/docName-WCMS\_106232/index.htm>.

<sup>3</sup> ONU, "Solamente el 2% de la población posee la mitad del patrimonio mundial". Disponible en francés en: <www.un.org/apps/news/storyF.asp?NewsID=13315&Cr=UNU&Cr1>.

Los progresos realizados hacia el cumplimiento de algunos ODM no deben hacer perder de vista el camino que queda por recorrer. Los ODM parecen tanto más fuera del alcance en tanto no estén asociados a mecanismos de solidaridad financiera y de redistribución de la riqueza que asegure su universalidad.

Por lo tanto, los ODM no serán alcanzados a menos que una verdadera asociación global para el desarrollo permita liberar recursos complementarios. En efecto, las inversiones de los estados del Sur, gravados a menudo por los servicios de una deuda insostenible y un acceso muy débil a los beneficios de explotación de los recursos naturales de sus países, no les permitirán financiar solos sus servicios públicos. Es importante para Francia:

- Consagrar la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y canalizarla hacia los sectores sociales en los países más pobres. La AOD debe constituirse en objeto de un compromiso presupuestario plurianual en la próxima ley de programación trienal de las finanzas públicas, a fin de concretar los compromisos europeos e internacionales franceses en materia de AOD para llegar al 0,7% del Ingreso Nacional Bruto (INB) en 2015. Francia debe velar por una asignación más transparente y eficaz de los recursos, concertadamente con los países beneficiarios y los otros proveedores de fondos a fin de responder a las exigencias ligadas a la eficacia de la ayuda consagrada por la Declaración de París. El país debe otorgar subvenciones en forma prioritaria, en particular en lo que concierne al apoyo a los sectores sociales, recurso cada vez más importante y sistemático para los préstamos que puedan llevar a una crisis de re-endeudamiento cuya burbuja especulativa naciente constituye una primera señal.
- Implementar un mecanismo de redistribución de la riqueza bajo la forma de impuestos a las transacciones financieras. Esos impuestos permitirían liberar recursos previsibles complementarios a los financiamientos públicos tradicionales para luchar contra la desigualdad, asegurar la realización de los ODM, la adaptación al cambio climático y la preservación de los bienes públicos mundiales. Se trataría, en la primera etapa, de recurrir a un impuesto sobre las transacciones interbancarias de cambio que abarcaría a las monedas europeas (euro y libra esterlina) en cualquier parte del mundo. Hoy está perfectamente demostrada la viabilidad técnica de un impuesto semejante, y la viabilidad política de un impuesto europeo es, a corto plazo, más elevada que la de impuestos mundiales sobre todas las transacciones financieras que podrían abordarse en una segunda etapa. Se debería proponer la asignación temática e institucional del producto de este impuesto a la ONU, pues ésta es la única que tiene la legitimidad suficiente para decidir financiar las necesidades internacionales prioritarias.
- Anular todas las deudas ilegítimas. Los países del Sur deben poder invertir para lograr el desarrollo económico y social de su gente. Lamentablemente, muchos de los países más pobres es-

tán todavía muy endeudados. Los préstamos se otorgaron en algunos casos hace mucho tiempo, sin responsabilidad real de los acreedores y sin ningún o escaso impacto real y positivo sobre sus supuestos beneficiarios. Esas deudas son ilegítimas. En algunos casos porque el préstamo fue contraído por un régimen despótico que robó el dinero para aumentar sus capacidades militares o para oprimir a la población (lo que se llama “deuda odiosa”), o porque el préstamo fue contraído para llevar a cabo proyectos de desarrollo muy mal concebidos, o contaminados de corrupción, que fracasaron o nunca vieron la luz. Es esencial realizar una reforma profunda de las reglas de juego con el fin de evitar crisis recurrentes de deuda insostenible e ilegítima. Creemos que, más que nunca, es necesario establecer un nuevo marco de deuda en el cual acreedores y deudores se pongan de acuerdo conjuntamente y que ponga el acento en la responsabilidad mutua de las dos partes. Esto implica el respeto a los principios de transparencia y responsabilidad. En caso de problema, deberían aplicarse procedimientos justos y transparentes de resolución de diferencias basados en compartir las responsabilidades entre acreedores y deudores. Además, numerosos bancos del Norte son verdaderos paraísos para los fondos robados por dictadores corruptos. Esta riqueza ilegítima y los bienes adquiridos con ella deben volver a los países de donde fueron robados.

- Reforzar la transparencia de las empresas en materia fiscal, social y ambiental. La realización de los ODM y especialmente de su objetivo número 8 necesita más transparencia por parte de las empresas, y en particular de las transnacionales. Esto supone también dispositivos de intercambio de informaciones fiscales más completos y sistemáticos de parte de los estados. Con este fin, Francia y la Unión Europea deberían impulsar un marco legal apropiado para obligar a las empresas a rendir cuentas sobre los impactos de sus actividades en el desarrollo. Esto debería incluir un informe completo del impacto social y ambiental en cada país en los que esas empresas operan, en conformidad con las normas internacionales del IASB (International Accounting Standard Board) y según la directiva europea sobre la obligación de transparencia. Este marco debería igualmente favorecer el intercambio automático de información fiscal a nivel europeo e internacional. En un primer momento, los países más pobres no estarían directamente implicados en tales medidas, ya que su aplicación sería progresiva en Europa y luego en los países de la OCDE, contribuyendo a la AOD que estos países provean. Los recursos obtenidos por esta vía podrían reforzar las capacidades de las administraciones fiscales en los países del Sur. De este modo estos países podrían mejorar la recaudación del impuesto y la lucha contra el fraude y la evasión fiscal, que actualmente minan sus economías.

## Asegurar la participación de todos en el desarrollo

La crisis ofrece una oportunidad única de repensar las políticas y estrategias de desarrollo y crecimiento, asignándoles a las personas—empezando por los sectores más pobres—un papel central en el proceso de desarrollo.

Los ODM sólo serán alcanzados si se los vuelve a centrar en cubrir las necesidades más urgentes de las personas, sobre todo en los sectores más pobres, estableciendo una genuina equidad entre hombres y mujeres, y adhiriendo al principio fundamental de que el bienestar y una mejor calidad de vida son valores interdependientes.

Los ciudadanos y la sociedad civil, así como las colectividades locales, los parlamentos y las empresas tienen un papel esencial que jugar en este cambio de perspectiva que implica construir una nueva solidaridad, partiendo del nivel local, e involucrando no sólo a cada país sino la relación entre los países. Para lograr esto proponemos:

- Asociar sistemáticamente las sociedades civiles y las poblaciones que viven en la pobreza a la elaboración de las políticas públicas. Solicitamos al Gobierno francés que las políticas públicas, locales y nacionales, elaboradas con vistas a la realización de los ODM asocien sistemáticamente las sociedades civiles en toda su diversidad. En particular, estas políticas deberían asegurar la participación de organizaciones que representen a personas que viven en la pobreza y la exclusión social.
- Promover la participación de los gobiernos locales en la puesta en práctica de una asociación global. Las administraciones regionales reunidas en la Cumbre Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, realizada en noviembre de 2009 en Cantón, unánimemente se comprometieron a convertir a los gobiernos locales en el 9º ODM. Estas administraciones regionales y sus representantes deben participar en la formulación de políticas públicas relevantes. En la escena internacional, Francia debe reconocer que los gobiernos regionales deben cumplir un rol importante como actores del desarrollo y promover acciones descentralizadas e inversiones administradas localmente.
- Promover el control de los compromisos de los gobiernos por parte del parlamento. Como principio general, un parlamento debería recibir información completa y datos sólidos que permitan a sus miembros evaluar y hacer un seguimiento de los compromisos de su gobierno para alcanzar los ODM. Francia, en particular, debería asegurar que su parlamento supervise las políticas de cooperación para el desarrollo, como forma de garantizar que las mismas sean coherentes con los objetivos de desarrollo y la lucha contra la pobreza. ■

## ODM: todavía esquivos



En los últimos tres decenios Ghana ha dependido de la ayuda extranjera y las instituciones financieras internacionales, con el resultado de un desempleo generalizado, enormes déficits de la balanza de pagos y baja producción. La constitución de 1992 y otros instrumentos nacionales, regionales e internacionales proporcionan un fundamento legal y políticas específicas para mejorar el bienestar y la protección de mujeres y niños. Sin embargo, la escasa inversión estatal en educación, salud, recursos acuáticos y desarrollo rural demuestran la baja prioridad de estas metas. Las posibilidades de realizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 siguen siendo remotas.

### Coalición Social Watch-Ghana

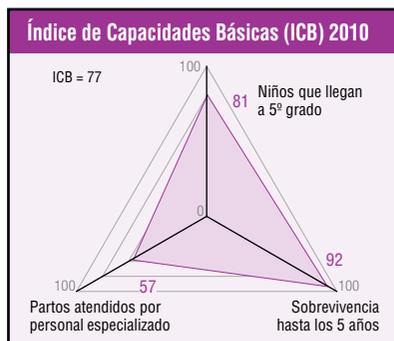
La economía de Ghana depende enteramente de la ayuda del Banco Mundial, el FMI y demás donantes. La mayoría de esta ayuda está ligada a proyectos elegidos por los donantes, lo que reafirma la dependencia e impide al país invertir en sectores críticos para mejorar la vida de los ciudadanos.

La Estrategia para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (GPRS II, en inglés) establecía objetivos y estrategias macroeconómicas para el período 2006-2009<sup>1</sup>. Su meta primaria era que Ghana alcanzara un nivel de ingresos medios para 2015. Sin embargo, un estudio de la UNICEF<sup>2</sup> demostró que las medidas de protección social, tales como el Plan Nacional de Seguros de la Salud (NHIS, en inglés), el Impuesto para el Subsidio de la Educación y el programa de transferencia monetaria Empoderamiento para Medios de Vida contra la Pobreza (LEAP, en inglés) no mejoran el acceso de mujeres y niños a la atención sanitaria y la educación. En el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 2009, Ghana ocupa el lugar 152, con 0,526 puntos – una realidad que dificulta el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015.

### Rentas y déficit presupuestario

De acuerdo a los GPRS I y II, el logro de los ODM es una de las principales estrategias de Ghana para intentar convertirse en un país de ingresos medios. Esto implica la movilización eficiente de los recursos (rentas del gobierno, financiación de donantes e inversiones privadas). Aunque se han adjudicado fondos a programas de protección social, de Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y de la Cuenta del Desafío del Milenio (MCA, en inglés), el Gobierno no ha movilizad eficientemente los recursos y persiste el déficit presupuestario – 15% del PIB en 2008, 9,4% en 2009 y se prevé que se reduzca al 6,0% en 2010<sup>3</sup>.

El informe sobre el presupuesto 2010 señala que “el total de ingresos y subvenciones ascendió a GHC 7,2 mil millones (USD 5,1 mil millones) para todo el ejercicio 2009, lo que significa una caída del 3,5% por debajo del presupuesto estimado inicialmente” – una insuficiencia atribuida

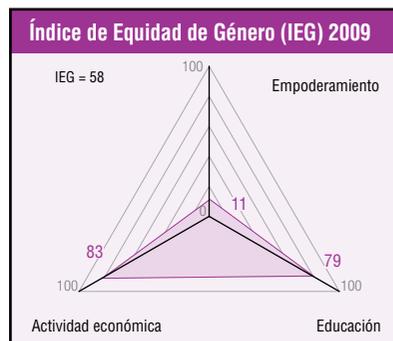


a la caída del 2,8% en los ingresos internos y del 6,5% en desembolsos por subvenciones. El presupuesto 2010 anticipa ingresos de USD 6,8 mil millones, con una inflación anual del 10,5%. Es posible que estas proyecciones no se cumplan y que el Gobierno siga dependiendo de los préstamos del FMI – habitualmente acompañados de “cláusulas de gasto restringido” para programas sociales.

Por lo general, la Financiación para el Desarrollo (FpD) no cumple las metas previstas debido a la escasez o mal uso de los fondos, en un ambiente macroeconómico inestable. Ghana excedió el crecimiento objetivo del PIB per cápita de USD 624,36 para 2008 y logró alcanzar la cifra de USD 712,25<sup>4</sup>. Sin embargo, la inflación creció del 14,8% en 2005 al 18,1% en 2008 – muy superior al 10% previsto.

La inestabilidad económica dificulta el desarrollo y los pobres, como siempre, cargan con el mayor peso del aumento del costo de vida. El Gobierno pasó de dedicar recursos para reducir la pobreza a restringir el gasto en varios programas sociales. El crecimiento del PIB descendió del 7,3% en 2008 al 4,7% en 2009. Las proyecciones para 2010 anuncian que la inflación decrecerá hasta intersectar la tendencia del crecimiento del PIB en 2011, lo que brindará estabilidad macroeconómica y ayudará a consolidar los logros del crecimiento económico.

El Gobierno prevé que sus ingresos crecerán en forma sostenida de USD 5,28 mil millones en 2009 a USD 9,3 mil millones en 2012, aunque sus estimaciones suelen ser demasiado optimistas. El aumento provendrá de las subvenciones habituales de donantes y de los ingresos del petróleo y el gas, con un leve aumento entre 2011 y 2012. El informe presupuestario para 2010 disponía la reestructura progresiva del régimen impositivo,



fundamental para los más pobres – los más castigados por los impuestos indirectos.

### La inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) neta aumentó de USD 970 millones en 2007 a USD 2,1 mil millones en 2008<sup>5</sup>. En el tercer trimestre de 2009 creció 262% con respecto al trimestre anterior, lo que podría generar unos 12.000 puestos de trabajo<sup>6</sup>. La IED ha inundado todos los sectores – la minería y la construcción y, en el último años, la agricultura fueron los que recibieron los mayores montos. La IED ha generado empleos, pero su enfoque comercial, las exoneraciones impositivas, las cláusulas de estabilidad y la degradación ambiental disminuyen los beneficios. Hasta hace poco, las compañías mineras pagaban una tasa del 3% por derechos – muy inferior al 10% aplicado internacionalmente. Las cláusulas de estabilidad obstaculizan la obtención de un alquiler equitativo por los recursos explotados. Es fundamental establecer precios justos para el capital natural y ambiental.

Los inversores son los más beneficiados por la IED. Los análisis comparativos del período 1960-1990 indican que las tasas de crecimiento en países con pocos recursos fueron entre dos y tres veces mayores que en aquellos con abundancia de recursos<sup>7</sup>. Casi la mitad de los 48 países analizados ocuparon el tercio inferior del IDH para 2002. El petróleo constituyó más del 30% de sus exportaciones entre 1965 y 1995<sup>8</sup>.

5 *Ibid.*

6 Centro para la Promoción de la Inversión en Ghana, Informe de inversión del tercer trimestre de 2009, diciembre de 2009. Disponible en: <www.gipc.org.gh/UploadFiles/Publications/Q3Report2009231209f100202174453.pdf>.

7 Ministerio de Economía y Planificación Económica, *Oil and Gas Revenue Management International Experience: A Source Book In View of the Broad National Consultation*. GEITI, 2008.

8 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano Ghana*, 2002.

1 Comisión Nacional para la Planificación del Desarrollo, *Implementation of the Growth and Poverty Reduction Strategy 2006-2009; Annual Progress Report 2008*.

2 *Social protection to tackle child poverty in Ghana*, Documento informativo, UNICEF, febrero de 2009. Disponible en: <www.unicef.org/wcaro/wcaro\_32\_UNICEF\_ODIbriefing\_paper\_Ghana\_LOW.pdf>.

3 Ministerio de Economía y Planificación, *Budget Statement and Economic Policy of the Republic of Ghana, Fiscal Year 2010*.

4 Comisión Nacional para la Planificación del Desarrollo, *Growth and Poverty Reduction Strategy—GPRS II (2006–09)*. Disponible en: <www.ndpc.gov.gh/GPRS/The%20Architects%20by%20DR%20ADUTWUM.pdf>.

Las movilizaciones de la sociedad civil ganesa se centran en la adopción de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, en inglés) – sobre todo para el petróleo y el gas – y la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información (DAI). Ambas propuestas podrían mejorar el control del financiamiento para el desarrollo y velar por las prácticas comerciales adecuadas y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

## La inversión en salud

La salud ha sido financiada, principalmente, por fondos públicos, pagos de usuarios, fondos de donantes y el Plan Nacional de Seguros de la Salud (NHIS, en inglés). En 2008, el informe sobre la salud causó preocupación, porque los gastos alcanzaron poco menos que el objetivo del 15% del gasto gubernamental, acordado en la Cumbre de África sobre VIH en 2001<sup>9</sup>.

El país sólo cuenta con 1.439 establecimientos para la atención sanitaria y 1.500 médicos, para una población de 22 millones. La mortalidad materna continúa creciendo. Los indicadores de la salud reproductiva en los últimos 20 años han mejorado poco o han empeorado. Sólo el 35% de los partos es atendido por personal capacitado; el 65% de las mujeres da a luz en el hogar o busca formas de ayuda tradicionales. La mortalidad infantil ha descendido muy levemente de 64/1.000 nacidos vivos en 2003 a 50/1.000 nacidos vivos en 2008<sup>10</sup>; mientras que la mortalidad materna se ha agravado: de 214/100.000 nacidos vivos en 2003 a 580/100.000 en 2008<sup>11</sup>. El 84% de los partos urbanos se produce en un establecimiento sanitario, en comparación con sólo el 43% en zonas rurales. En las regiones del norte, la tasa de mortalidad entre mujeres embarazadas es de 700 por cada 100.000 nacidos vivos. Es, por lo tanto, quimérico esperar que Ghana pueda cumplir con el ODM 5. En forma paralela, la mortalidad infantil sigue siendo elevada; 120 muertes por cada 1000 nacidos vivos<sup>12</sup>. Por otra parte, el uso de métodos anticonceptivos modernos está descendiendo: del 19% en 2003 al 17% en 2008<sup>13</sup>, lo que podría resultar en un aumento de nacimientos no deseados y abortos poco seguros, sobre todo entre las mujeres jóvenes.

Si bien la financiación para el sector de la salud ha aumentado en forma gradual con el correr de los años, el porcentaje que se emplea en la entrega real de servicios sigue siendo bajo. Alrededor del 90% del presupuesto es para salarios; desde 2006 la cuota que se adjudica al capital adquisitivo ha descendido.

## La financiación de la educación

En 2009, el gobierno revisó el Plan Estratégico para la Educación 2003-2015 (ESP, en inglés) en respuesta a nuevas oportunidades y desafíos, así como a acuerdos nacionales, regionales y mundiales – incluidos la Ley de Educación 2008 (Ley 778), Educación para Todos (EPT), las Evaluaciones Anuales de Rendimiento del Sector Educativo (ESAPR, en inglés) y los ODM. Los principios que rigen el nuevo ESP (2010-2020) incluyen la eliminación de las

disparidades – de género y demás – y hacer más eficiente el sistema educativo<sup>14</sup>.

Ha habido avances: en 2007/2008, la tasa bruta de matriculación en enseñanza primaria (TBM) alcanzó el 95,2%, la de finalización de primaria aumentó al 88% y la paridad de género fue de 0,96. El Gobierno considera que para 2015 se alcanzarán todos los objetivos del ESP, pese a que en los últimos años los avances se han enlentecido. Por ejemplo, a pesar de que la TBM de la enseñanza primaria aumentó en un 8% entre 2004 y 2008, lograr la meta del ESP de enseñanza primaria universal finalizada (EPU) para 2012 implica una mejora anual del 3%, cosa que no ha ocurrido.

Los avances en cuanto a las metas relacionadas con las niñas han sido especialmente lentos. La paridad de género va empeorando a medida que aumenta el nivel. Sólo el 32% de las niñas se matricula en la enseñanza secundaria<sup>15</sup>. En 2008, el 80% de los varones finalizó la enseñanza primaria, mientras que sólo el 76% de las niñas lo hizo. Son diversos los factores que motivan las altas tasas de abandono entre las niñas – entre ellos, la falta de servicios higiénicos apropiados en el 52% de las escuelas primarias<sup>16</sup>.

Los gastos en educación aumentaron del 4,7% del PIB en 2002 al 10,6% en 2006; sin embargo, descendieron al 8,4% en 2009. Más del 92% del presupuesto se dedica a pagar salarios, lo que resulta en una importante brecha de financiación en áreas críticas como infraestructura, materiales de enseñanza y aprendizaje, capacitación en el empleo, e instalaciones y programas dedicados a grupos desatendidos (la gran mayoría de las niñas). Se estima que esta brecha asciende a más de USD 500 millones<sup>17</sup>.

La respuesta del Gobierno a la crisis económica mundial es recortar los gastos. Si bien la educación no constituye un objetivo directo, el ESP planea promover la eficiencia en el sistema educativo mediante la supresión de la “cultura del subsidio”. Estas estrategias de recorte de costes impondrán una carga adicional a la población, sobre todo a la más pobre, ya bastante golpeada por la crisis.

## El cambio climático

Como otros países de África subsahariana, Ghana ha sufrido una creciente inestabilidad climática, incluidas continuas inundaciones y sequías, así como aumento de la temperatura y la concomitante reducción de las lluvias en las zonas agroecológicas. El aumento del nivel del mar ha erosionado la costa a razón de tres metros al año, sobre todo en la zona de Keta. El cambio climático amenaza el avance del desarrollo sostenible, los medios de vida y la reducción de la pobreza – sobre todo dada la importancia económica de la agricultura.

La agricultura es el sector que más contribuye al PIB (35,7%) y emplea alrededor del 60% de la fuerza laboral. El 52% de los trabajadores agrícolas son mujeres, quienes producen alrededor del 87% de los cultivos para la alimentación. Se encuentran entre los grupos más pobres

y vulnerables, debido a su baja tasa de alfabetización y las restricciones en el acceso y control de los recursos productivos. Son altamente dependientes del amenazado ecosistema que les proporciona alimentos, energía, agua y medicamentos.

Desde 2007, ciertas organizaciones de la sociedad civil (GrassRootsAfrica, CARE, ActionAid Ghana, Abantu for Development, FoodSpan Network, SEND Ghana) han ayudado a las mujeres rurales y a los agricultores mediante proyectos para integrar a los planes locales de desarrollo las estrategias tradicionales y el conocimiento sobre el cambio climático<sup>18</sup>.

## Recomendaciones

Para acelerar los avances en la realización de los ODM, el Gobierno deberá:

- Focalizarse en el fortalecimiento de la economía local haciendo hincapié en inversiones en el sector social que promuevan el cumplimiento de los derechos de mujeres y niños.
- Obtener una proporción mayor de sus ingresos internamente, pero evitar impuestos que carguen a las personas con ingresos limitados; adjudicar un porcentaje de las rentas del petróleo a la educación.
- Brindar a la unidad para la educación de las niñas los recursos humanos y financieros necesarios para realizar campañas eficaces y elaborar estrategias integrales y localizadas para mejorar la retención, los avances y la compleción de los estudios por parte de las niñas.
- Elaborar indicadores de cambio climático que tengan en cuenta las disparidades de género en los trabajos formales e informales, el trabajo de brindar cuidados, la propiedad de la tierra y el uso de la energía.
- Integrar el cambio climático a la planificación para el desarrollo, teniendo en cuenta los impactos diferenciados por género.
- Vincular la adaptación nacional y las respuestas a los medios de vida y a desafíos tales como los del VIH/SIDA, la degradación de la tierra, la deforestación y la pérdida de diversidad biológica.

Sin embargo, para que estas acciones sean eficaces, debe haber otros cambios. En lo internacional, se debe integrar la perspectiva de género a una nueva arquitectura financiera y económica basada en el equilibrio entre el sistema productivo y las actividades sin fines de lucro que salvaguardan el medio ambiente. Asimismo, la ronda de negociaciones de la OMC debe ser más transparente y democrática, teniendo en cuenta los tratamientos especiales y diferenciados, los medios de vida de las personas, la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental.

Las organizaciones de la sociedad civil deben continuar velando por la rendición de cuentas del Gobierno en relación con el cumplimiento de compromisos y transparencia en la administración financiera. Además, deben trabajar en forma conjunta con los gobiernos y compartir las mejores prácticas que garantizan el logro de los objetivos. ■

9 Ver: <[www.un.org/ga/aids/pdf/abuja\\_declaration.pdf](http://www.un.org/ga/aids/pdf/abuja_declaration.pdf)>.

10 Encuesta demográfica y de la salud de Ghana (GDHS, en inglés), 2008.

11 Encuesta de la salud materna en Ghana 2007, *op. cit.*

12 “With six more years to 2015, will MDGs be a dream or reality?”, *Public Agenda*, 18 de diciembre de 2009.

13 GDHS 2003/2008.

14 *Plan Estratégico para la Educación 2010-20 – Vol. 1, Políticas, objetivos y estrategias.*

15 *Overcoming Inequalities: why governance matters*, Informe Mundial sobre Monitoreo de EPT, 2009.

16 Coalición de la Campaña a favor de la Educación Nacional de Ghana (GNECC, en inglés), *The impact of rural urban divide on quality basic education in Ghana*, 2009.

17 GNECC, *Ghana Education Financing Brief*, octubre de 2009.

18 Rudolf S. Kuuzegeh, *Ghana's Experience at Integrating Climate Change Adaptation into National Planning*, 12 de noviembre de 2007.

## Seguridad alimentaria: el reto de la ayuda eficaz



La inseguridad alimentaria es un flagelo nacional que requiere medidas urgentes, coordinadas, efectivas y sostenibles, en cuya planificación y ejecución debe participar la sociedad civil. Decretar el Estado de Calamidad – tal cual hizo el Gobierno en septiembre de 2009 – no es suficiente. Hay que romper el ciclo del hambre, como primer paso para reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo económico y social. Para ello, las políticas nacionales y la financiación y ayuda internacional deben coordinarse, priorizando las urgencias de la población guatemalteca. De no ser así, los ODM seguirán siendo un destino inalcanzable.

### Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP)

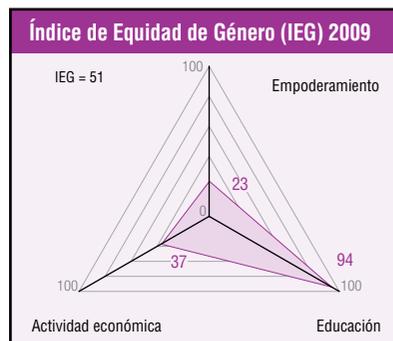
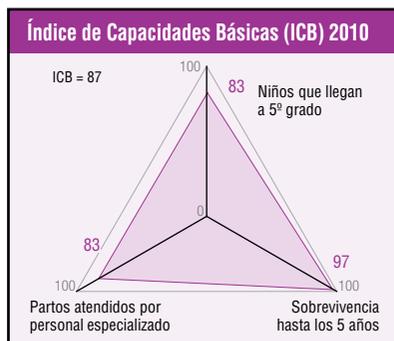
Norayda A. Ponce Sosa  
Helmer Velásquez

La inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala continúa generando altos índices de morbilidad y mortalidad, inadecuado crecimiento y desarrollo durante la infancia y la niñez, dificultades en el aprendizaje escolar y baja productividad entre los adultos. La más afectada es la población pobre, rural, analfabeta e indígena.

Entre sus causas principales figuran: aspectos sociales – entre otros, la pobreza y la pobreza extrema, la mala calidad de la vivienda, la baja escolaridad, la deficiente infraestructura sanitaria, la migración interna y externa; económicas – como por ejemplo, el acceso y tenencia de la tierra, la inequidad en el reparto agrario, el desempleo, el incremento de los precios de la canasta básica, la escasez de granos básicos, la crisis económica internacional; las ambientales – tales como, el cambio climático, la desertificación y los fenómenos de El Niño y La Niña.

### Algunas cifras

- En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), Guatemala ocupa el lugar 122 entre 182 países, como un país de renta media con una desigual distribución de la riqueza<sup>1</sup>. El 20% de la población acapara el 60% del ingreso nacional.
- De los más de 14 millones de habitantes, (de los cuales el 50% es indígena y el 54% rural<sup>2</sup>) 7.140.000 vive en situación de pobreza (algo más de cinco millones son pobres, unos dos millones viven en situación de pobreza extrema)<sup>3</sup>.



- La disminución de remesas familiares desde el exterior, que se ha agudizado en el último año, incrementó el número de personas en riesgo de caer bajo la línea de pobreza y de extrema pobreza. En la actualidad hay 850.000 personas en riesgo de caer bajo la línea de pobreza y 733.500 peligrando caer en la lista de extrema pobreza.
- En algunas áreas del país la malnutrición alcanza el 75%, uno de los índices más altos del planeta.
- De acuerdo al Programa Mundial de Alimentos (PMA), Guatemala ocupa el primer lugar de América Latina en desnutrición infantil (1 niño/niña de cada 4, de hasta 5 años)<sup>4</sup>. Por otra parte, si bien la desnutrición crónica infantil es del 43%, en el corredor seco, la región del oriente del país más afectada por la sequía de 2009, pasó de 1% a 10% en niños y a 14% en madres jóvenes.
- Entre 1994 y 2004, más de 500 mil menores de 5 años murieron por desnutrición (el 77% viviría si no la hubiera padecido)<sup>5</sup>.
- De acuerdo a la Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN), unas 145.000 familias perdieron sus cultivos en 2009 por la falta de lluvias y necesitan asistencia alimentaria.

### Acciones del Gobierno

El gabinete de Gobierno, junto al Consejo de Cohesión Social<sup>6</sup>, desempeña un papel importante en la definición y ejecución de programas y proyectos destinados a garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través de fondos sociales y programas asistencialistas como: Bolsas Solidarias, Mi Familia Progresa y Mi Familia Produce. Estas instituciones elaboraron el Plan Operativo Anual Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010. El programa consta de 5 objetivos estratégicos y cuenta con un presupuesto de unos GTQ 2.218 millones (alrededor de USD 272 mil). Existen algunas instancias participativas, como la Mesa Sectorial SAN<sup>7</sup> y la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>8</sup>.

El 11 de septiembre de 2009 el Gobierno del Presidente Álvaro Colom presentó el Plan de Intervención para Garantizar la SAN en las regiones priorizadas del corredor seco – Departamentos de El Progreso, Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula, Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa –, que usará USD 17,5 millones para la entrega inmediata de alimentos, el desarrollo de proyectos productivos y la realización de jornadas médicas, de revisión y monitoreo entre los grupos vulnerables. En el Departamento de Guatemala se entregan mensualmente 50 mil Bolsas

1 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos (Guatemala: PNUD, 2009). Disponible en: <www.hdr.undp.org/en/media/HDR\_2009\_ES\_Complete.pdf>.

2 Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Informe de Avances 2010. Objetivos de Desarrollo del Milenio (Guatemala, 2010). Disponible en: <www.segeplan.gob.gt/downloads/Nota\_Conceptual\_ODM\_%20SEGEPLAN\_271009.pdf>.

3 Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006. Disponible en: <www.ine.gob.gt/index.php/demografia-y-poblacion/42-demografiaypoblacion/64-encovi2006>.

4 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). Informe presentado durante la Conferencia Inseguridad Alimentaria y Gasto Social en América Latina y el Caribe: Contexto, Consecuencias y Desafíos. Guatemala, noviembre de 2009.

5 Ibid.

6 Coordinado por la Primera Dama.

7 Constituida en septiembre 2009, está integrada por el presidente y el vicepresidente de la República, SESAN, Embajadores y Representantes de Cooperación Internacional, SEGEPLAN, Cohesión Social, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comisión Nacional de SAN.

8 Parte de la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32.2005, del Congreso de la República de Guatemala.

Solidarias a igual número de familias en asentamientos urbanos marginales.

Para cumplir con los Objetivos del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) durante el año 2009, la proyección presupuestaria fue de USD 269,2 millones y de USD 2,82 millones para el fortalecimiento de las capacidades para combatir la inseguridad alimentaria<sup>9</sup>.

### La ayuda internacional no soluciona los problemas estructurales

Los programas y proyectos contemplados en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2009, fueron financiados de la siguiente manera:

- Fondos ejecutados por la SESAN: USD 1,62 millones, provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, UNICEF y la UE.
- Fondos gestionados y coordinados por la SESAN: USD 32,48 millones, provenientes de Agencia para el Desarrollo Internacional, FAO, UE, PMA, Banco Mundial, Organización Panamericana de la Salud y Sistema de Naciones Unidas.

En respuesta a la emergencia provocada por los Fenómenos de El Niño y de La Niña, algunas instituciones financieras internacionales destinaron recursos para invertir en agricultura, educación, salud, mejoramiento de la situación de la niñez y de las mujeres en edad fértil, la seguridad alimentaria, la nutrición y la dotación de alimentos. Entre estas instituciones figuran:

- El Sistema de Naciones Unidas (USD 34,1 millones).
- El Fondo Central para Respuestas de Emergencia de la ONU (USD 5 millones).
- La Organización Panamericana de la Salud, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (USD 5,7 millones).
- La FAO (USD 5,454 millones).
- La UE (USD 31,4 millones).
- El PMA (200 toneladas de alimentos).
- El Fondo para el Logro de los ODM, que apoyó el programa Alianzas para mejorar la situación de la infancia, la seguridad alimentaria y la nutrición.

Durante el período 1990-2008, se recibió un total neto de USD 5.064 millones como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), particularmente para programas de desarrollo rural. El 85% llegó de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); los países de la UE aportaron 54%; la ayuda multilateral representó el 15% y desde el sistema de Naciones Unidas provino el 5%.

Si bien los flujos de cooperación internacional han contribuido a combatir algunos de los problemas

sociales, no han atacado los problemas estructurales que se manifiestan, fundamentalmente, en desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso. Así, su impacto ha sido muy escaso, especialmente en lo referido a la estrategia de reducción de la pobreza, la agenda de la paz y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los obstáculos y dificultades en el financiamiento para el desarrollo, impiden un efectivo combate a la hambruna, que continúa siendo una violación sistemática a los derechos humanos en el país.

La crítica situación de Guatemala evidencia la necesidad de mecanismos efectivos de diálogo intersectorial que permitan un debate crítico con participación amplia y propositiva, para abordar el tema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. La financiación al desarrollo sigue siendo unilateral, a partir de los intereses propios de los donantes. En el caso de la cooperación bilateral, ésta suele responder a la voluntad del gobierno de turno y no a políticas de Estado, por lo que no toma en cuenta a las organizaciones de sociedad civil.

Otro factor que incide negativamente es el diseño de los cronogramas de los programas y proyectos, que obedecen a las prioridades de los donantes y no a las necesidades específicas de la población guatemalteca.

La instalación del Consejo de Cooperación Internacional<sup>10</sup> es resultado de la Declaración de la Reunión de Alto Nivel celebrada en 2008 entre el Gobierno de Guatemala y el Grupo de Diálogo del G13<sup>11</sup>. El Consejo tiene la responsabilidad de desarrollar un plan conjunto que permita coordinar los programas y proyectos de cooperación con los planes nacionales, de acuerdo a la Declaración de París<sup>12</sup> y al Plan de Acción de Accra (2008), especialmente en la modalidad de apoyo presupuestario y enfoque sectorial – con énfasis en salud, educación y seguridad-justicia. Hasta el presente se desconocen los avances en este sentido.

El ODM 1 – estrictamente relacionado con la seguridad alimentaria – exige erradicar la pobreza extrema y la hambruna. Se estima que reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza para el 2015 exige medidas urgentes y transformadoras que permitan a la población del país (y en especial a la indígena) superar el 29% de extrema pobreza, instalada en el 32% de la población rural, especialmente en Alta Verapaz y El Quiché, donde 8 de cada 10 personas son pobres.

A 5 años del vencimiento del plazo establecido para el cumplimiento de los ODM (2015), el ODM 1 está muy lejos de ser alcanzado:

- La incidencia de la pobreza extrema continúa mostrando disparidades significativas.
- La desnutrición global (niñas y niños menores de 5 años con peso inferior al normal para su edad) se redujo de 34% a 24% entre 1987 y 1998 en términos globales, pero en el noreste subió de 27% a 28% en el mismo período. En 1998, en el noroeste, era de 33% y en la región metropolitana de 19%.
- Se evidencia, en términos generales, un progreso desigual en el avance hacia el logro de los 8 ODM debido, fundamentalmente, a la desigualdad, la exclusión y la inequitativa distribución del ingreso, que limita la capacidad de consumo de la gran mayoría de la población.

### El gran reto

En tanto la disponibilidad de alimentos a nivel local y nacional sea limitada – situación que podría aliviarse por medio del almacenaje en silos o bodegas –, será muy difícil que la población en situación de pobreza y extrema pobreza pueda tener control sobre los medios de producción y acceso adecuado a los alimentos disponibles en el mercado. Esto limitará su consumo y sus posibilidades de disfrutar de los servicios mínimos que le permitan una vida digna.

El Gobierno, las organizaciones de sociedad civil y la cooperación internacional han sido débiles en cuanto a la armonización para garantizar progresivamente el derecho a la alimentación de la población más vulnerable. Las respuestas gubernamentales continúan siendo cortoplacistas, asistencialistas y más efectistas que efectivas – como en el caso del decreto de Estado de Calamidad<sup>13</sup>.

Aunque la mitad de la población del país es indígena, la financiación internacional ha desatendido las cuestiones étnicas, u otras diferencias de tipo social, cultural o económica, en parte por la omisión del Gobierno a la hora de destinar la ayuda tomando en cuenta estas realidades. Como resultado, mejorar la efectividad de la ayuda sigue siendo un reto. Es imperativo que se asuma un mayor compromiso con los fines sociales de la ayuda para que ésta no responda exclusivamente a intereses económicos o geopolíticos (ya sea del Gobierno o de los donantes) que poco tienen que ver con el desarrollo verdadero. ■

9 Morales, Zully. Elaboración propia con datos de Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2012.

10 El Consejo de Cooperación Internacional está formado por la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

11 Integrado por los nueve países que más recursos destinan a Guatemala (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Noruega, Japón, Países Bajos y Suecia), junto al Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Comisión Europea, el FMI, el PNUD y la OEA.

12 La Declaración de París promueve los principios de Apropriación, Alineamiento, Armonización, Gestión orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad para lograr una mayor eficacia e impacto de la Ayuda al Desarrollo; el Plan de Acción contiene las acciones a realizar para cumplir con lo señalado en los principios de la Declaración de París.

13 Gobierno de Guatemala. Decreto Gubernativo N° 10-2009 del 8 de septiembre de 2009, prorrogado por Decreto N° 11-2009 del 7 de octubre de 2009. Disponible en: <[www.guatemala.gov.gt/docs/Acuerdo%20Calamidad.pdf](http://www.guatemala.gov.gt/docs/Acuerdo%20Calamidad.pdf)>.

## Lejos de los ODM pero cerca de un movimiento popular fuerte



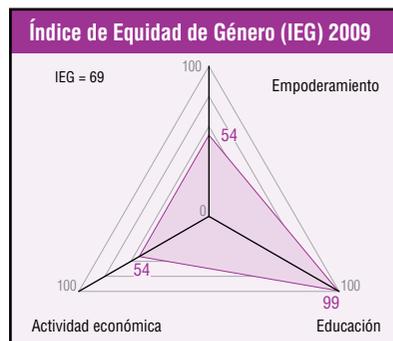
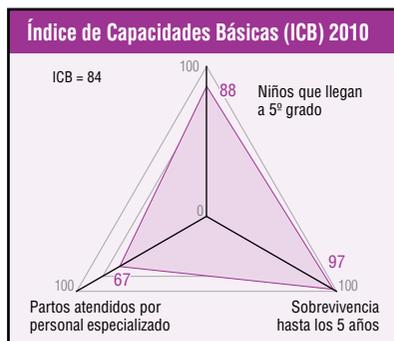
Además de enfrentar el retroceso que en todos los aspectos, y principalmente en materia de violación de los derechos humanos, implica un golpe de Estado, el país tendrá que encarar la represión que padecen las mujeres, por parte de las fuerzas del Gobierno de facto. Si bien las reacciones del movimiento popular no se han hecho esperar y se ha conformado un Frente Nacional Contra el Golpe de Estado, no existe voluntad política de acercarse a la meta propuesta por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este marco, el país necesita una refundación y no un mero acto de reformismo.

Centro de Estudios de la Mujer Honduras  
Suyapa Martínez  
Ana Ferrera

Tras el golpe de Estado del 28 de junio 2009 – perpetrado por la oligarquía hondureña en alianza con los sectores más ultraderechistas de América Latina y Estados Unidos de América, que derrocó por la vía armada al legítimamente electo presidente constitucional de la República, Manuel Zelaya Rosales –, los y las hondureñas siguen resistiendo en las calles. Zelaya había venido impulsando una serie de medidas, fuertemente resistidas por las empresas privadas, tales como el incremento del salario mínimo – que pasó de USD 176 a USD 285<sup>1</sup> – y la firma del convenio Alternativa Bolivariana para los pueblos de las Américas (ALBA), que despertó grandes expectativas, sobre todo en los sectores populares de la población, porque incluía asistencia médica, educativa, donación de maquinarias y equipamiento.

Otra de las medidas adoptadas por el gobierno de Zelaya fue la aprobación de la iniciativa Petrocaribe, que permitió compras de petróleo con financiamiento a largo plazo e intereses muy bajos, el ahorro logrado, como producto de esa iniciativa, permitió abrir un fondo de fideicomiso cuya intención era financiar proyectos de desarrollo social. Con sus acciones, Zelaya se fue vinculando cada vez más a los sectores populares del país, hasta cerrar esta alianza con la decisión de llamar a una consulta popular denominada la “cuarta urna”.

En ese marco de acercamiento, el presidente decidió plantear la revisión de la Constitución, dado que la actual incluye artículos pétreos que no permiten la participación efectiva de la ciudadanía en los procesos de decisión y solución de los problemas locales y nacionales. Para ello se reunió con diferentes sectores, incluso con los partidos políticos. De esos sondeos surgió la idea de realizar una Asamblea Nacional Constituyente y colocar una “cuarta urna” en las elecciones del 29 de noviembre, con el objeto de preguntarle al pueblo hondureño si deseaba que se convocase a una Asamblea Nacional Constituyente para redactar una nueva Constitución<sup>2</sup>. La consulta popular se transfor-



mó en una encuesta de opinión que se realizaría el 28 de junio, día en que se efectivizó el golpe de Estado.

Las reacciones del movimiento popular no se hicieron esperar. El mismo día del golpe la ciudadanía se volcó a las calles, manteniéndose de manera permanente más de 200 días en manifestación y se conformó el Frente Nacional Contra el Golpe de Estado, que hoy en día se conoce como Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP).

En medio de unas elecciones muy cuestionadas, realizadas en medio de constantes violaciones de derechos humanos y con un alto nivel de militarización – al estilo Iraq –, resultó electo, en noviembre 2009, Porfirio Lobo Sosa, del partido Nacional que, al igual que la cúpula del Partido Liberal, fue actor intelectual y material del golpe de Estado.

La gestión de gobierno del Presidente Lobo se ha caracterizado por la búsqueda del reconocimiento internacional, sin lograr la incorporación a instancias regionales estratégicas como la SICA y la OEA. Prevalece en el discurso del presidente la intención de una reconciliación y diálogo, de la que reniega en los hechos, al aprobar sin consulta la Ley de Visión de País y Plan de Nación, la integración de la Comisión de la Verdad de manera unilateral y el no reconocimiento del FNRP.

Ante ese panorama, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado su preocupación porque altos mandos del Ejército o ex miembros del mismo, contra quienes se han formulado denuncias por su participación en el Golpe de Estado, ocupen la gerencia de dependencias públicas en el gobierno de Porfirio Lobo. Así, el general de división Venancio Cervantes – que era sub jefe del Estado Mayor Conjunto al momento del golpe de Estado – es hoy director general de la Dirección de Migración y Extranjería, el general de brigada Manuel Enrique

Cáceres es director de Aeronáutica Civil, el ex general Nelson Wily Mejía se halla a cargo de la Dirección de la Marina Mercante y el ex general Romeo Vásquez Velásquez – que era comandante en jefe de las FFAA en momentos del golpe de Estado – es gerente de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones<sup>3</sup>. También continúan en sus cargos el fiscal general del Estado y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que fueron parte material e intelectual de la ruptura del orden constitucional en el país.

Transcurridos siete meses de gobierno de Lobo Sosa, persiste la polarización política nacional y se abren frentes de lucha popular en diferentes sectores. Tal es el caso del gremio magisterial – en el que el 80% son mujeres – que se vio obligado a tomar las calles para evitar la privatización del Instituto de Previsión del Magisterio y protestar para que no se apruebe la ley general de educación, que elimina los grados preescolares y el ciclo básico de educación pública.

Otro frente abierto es el de las organizaciones de mujeres que forman parte de Feministas en Resistencia (un espacio que surgió después del golpe de Estado), que han visto amenazados sus avances en materia de derechos de las mujeres cuando, por ejemplo, la administración golpista emitió decretos para la prohibición de las Píldoras de Anticoncepción de Emergencia y recortó el II Plan de Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género.

En medio de toda esta convulsión social se fortalece cada vez más el FNRP, integrado por todas las organizaciones del movimiento social hondureño con el objetivo común de llamar a una Asamblea Nacional Constituyente que redacte una nueva Constitución,

1 “Gobierno decreta salario mínimo en 5,500 lempiras”, *La Prensa.hn*. Available from: <www.laprensa.hn/content/view/full/97312>.

2 Golpe de Estado en Honduras, Un Análisis Jurídico por Edmundo Orellana, Catedrático Universitario, 27 de septiembre de 2009

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Observaciones Preliminares del Comisión en su visita realizada a Honduras del 15 al 18 de mayo 2010.

que incluya a las mujeres, la juventud, la población afro descendiente, los indígenas y otras colectividades que históricamente han sido excluidas, pensando que, con estas transformaciones, el país podrá caminar hacia su refundación.

### Impacto económico del Golpe de Estado

En el 2009 la economía nacional fue impactada doblemente. Por un lado, fue golpeada por la crisis económica mundial que vino acompañada de una reducción en las remesas familiares y la pérdida de empleos en el sector maquilero (compuesto por fábricas que importan y manufacturan productos sin pagar impuestos para luego exportarlos). Por otro lado, experimentó el impacto de la crisis generada por el golpe de Estado.

En 2009 se esperaba que, con las medidas tomadas por el gobierno de Zelaya con el plan anticrisis, la economía hondureña tuviera un crecimiento de un 2% o un 3%<sup>4</sup>. Pero luego del golpe de Estado la comunidad internacional congeló los fondos de la cooperación internacional – alrededor de unos USD 500 millones – parando simultáneamente el acceso al crédito de los organismos multilaterales, como una medida de presión económica. La medida representó un gran impacto en el presupuesto público, pues la financiación externa representa el 16,4% del presupuesto dirigido para la Administración Central y un 56% de los fondos destinados a la inversión pública<sup>5</sup>.

Otra realidad post golpe que agudizó la situación en el país fue el cierre del 60% de los negocios y empresas productivas, durante aproximadamente dos semanas, esto, según la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa, provocó pérdidas de alrededor de USD 52,6 millones. La presencia de la resistencia en diferentes puntos de la capital y del norte del país, trajo pérdidas de al menos USD 6,6 millones de dólares, esto sumado al cierre de fronteras como parte de las medidas de presión por parte de los países centroamericanos representaron pérdidas de alrededor de USD 3.000 millones<sup>6</sup>.

Las actividades económicas que fueron más afectadas son la construcción y el comercio. Sólo el mes de julio la primera decayó en alrededor de 50% y el comercio en 11% y en el mes de septiembre descendió en un 17%<sup>7</sup>. De enero a noviembre la deuda interna creció en 505,5 millones de dólares, de los cuales dos tercios corresponden a la administración del gobierno de facto<sup>8</sup>.

### Retroceso en materia de derechos humanos

Si bien la crisis financiera internacional trajo serias dificultades para el país, lo acontecido el 28 de junio marcó un claro retroceso en materia de derechos humanos. Más de 86 personas fueron asesinadas, entre el 3 de julio de 2009 y el 20 de junio 2010, por oponerse al golpe de Estado, entre ellos 9 eran mujeres y 20 de la comunidad Lésbica, Gay, Transsexual,

4 Grupo Sociedad Civil, 2009.

5 Grupo Sociedad Civil, 2009.

6 Entrevista Marvin Ponce, Diputado de Unificación Democrática.

7 Entrevista Sergio Castellano, Diputado de Unificación Democrática.

8 Entrevista con Martín Barahona, Analista Económico.

	1990	1995	2001	2006	2009
Total	87.4	90.1	91.2	92.5	94
Mujeres (%)	88.4	91.6	92.7	94.4	95.3
Hombres (%)	86.4	88.4	89.7	90.5	92.6
Relación(*)	1.07	1.09	1.08	1.11	1.04

Fuente: Informe ODM, 2009, elaboración propia con base en el INE 1990-2009.

	Urbano	Rural
Mujeres	304	135
Hombres	386	147

Fuente: Informe ODM, 2009, Elaboración propia con base en EPHPM, INE, 2009.

Travesti, Bisexual e Intersex<sup>9</sup>. Además se cerraron varios medios de comunicación.

Los asesinatos perpetrados por sicarios suceden diariamente: “durante 2010 han sido asesinados al menos siete periodistas en Honduras por causas que podrían estar asociadas al ejercicio de su profesión”<sup>10</sup>; así como, a mayo de 2010, nueve dirigentes del movimiento popular habían sido ejecutados.

Durante las manifestaciones realizadas por la resistencia hondureña, las mujeres recibieron diferentes tipos de agresiones sexuales – fueron atacadas con gas, golpeadas con garrotes e incluso abusadas sexualmente, como forma de humillarlas por su oposición al golpe de Estado. De 240 casos denunciados, 23 mujeres dijeron haber sido objeto de distintos tipos de agresión sexual – entre ellos se contaron siete violaciones perpetradas por militares<sup>11</sup>.

Entre los retrocesos en materia de la institucionalidad de los mecanismos para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres acontecidos en el marco del golpe de Estado que aún no se han revertido figuran: el recorte que la administración golpista hizo al segundo plan de Igualdad y Equidad de Género en aspectos importantes relativos a los seis ejes de derechos, principalmente aquellos que tienen que ver con la salud sexual y reproductiva, la violencia contra las mujeres y la participación política, el decreto ejecutivo que prohíbe la distribución y venta de las Píldoras de Anticoncepción de Emergencia y la aprobación de las reformas a la Ley de Municipalidades, que convierte las Oficinas Municipales de la Mujer en espacios de gerencia social, que atenderá a todo tipo de población.

### Los ODM y las mujeres

El ODM 3 plantea promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para el año 2015. Aunque podemos ver un avance en cuanto a

la alfabetización de las mujeres de edades entre 15 y 24 años con respecto a los hombres – pasando de 88,4% en 1990 a 95,3% en el 2009 –, el nivel de progreso de las mujeres en los últimos tres años no se encuentra al mismo ritmo favorable que el de los hombres.

Las mujeres están mejor preparadas a nivel educativo, tal como lo reflejan la tasa de asistencia, que siempre han sido superiores que las de los hombres – en 2009, por ejemplo, era 0,28 superior en enseñanza secundaria y 0,37 en enseñanza terciaria<sup>12</sup>. Sin embargo, si analizamos nivel educativo versus nivel de ingreso podemos ver que no existe una relación justa para las mujeres, pues el salario de los hombres continúa por encima del que obtienen las mujeres por igual trabajo, aunque estas tengan una mejor preparación profesional.

Si bien existe una ley de cuotas en el país, los partidos políticos nunca han cumplido con el mínimo de 30% de mujeres en los cargos de elección popular. El golpe de Estado agudizó esta situación, dado que las candidatas mujeres no pudieron hacer campañas y más de 50 mujeres se vieron obligadas a renunciar por la falta de garantías de transparencia en el proceso, además de la inseguridad por las constantes violaciones a los derechos humanos y la militarización del país. En el ámbito local, la representación femenina en las alcaldías pasó de un 9%, alcanzado en las elecciones 2005, a un 6% en las elecciones 2009, y en el nivel legislativo pasó de un 25% a un 19,53%.

En conclusión, podemos decir que Honduras está lejos de cumplir con todos los compromisos internacionales que ha asumido, por un lado porque no existe voluntad política para hacerlo – la más clara muestra de ello es el propio golpe de Estado – y, por otro lado, la población Hondureña está exigiendo que se cambien las reglas por completo en pro de una refundación del país y no de un reformismo maquilado, que en el fondo sigue encubriendo la concentración de la riqueza en pocas manos sin modificar el sistema patriarcal neoliberal. ■

9 Tomado de los listados del Comité de Familiares y Desaparecidos en Honduras COFADEH, Comité de Derechos Humanos CODEH, y Defensores en Línea.

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Observaciones Preliminares del Comisión en su visita realizada a Honduras del 15 al 18 de mayo 2010.

11 Informe “Las Violaciones a los Derechos Humanos de las Mujeres después del Golpe de Estado”, Feministas en Resistencia, 2009.

12 Mesa de trabajo de Naciones Unidas para el informe de los ODM, 2009.

## El mejor alumno de los neoliberales y el eslabón más débil en la crisis



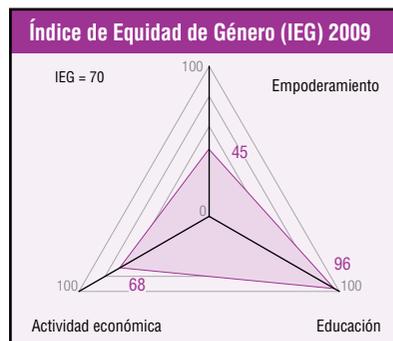
A pesar de haber sido el primer país de Europa Oriental en adoptar las recetas del Fondo Monetario Internacional en 1982 y de que su nivel de desarrollo era superior al de sus vecinos cuando adhirió a la economía de mercado, Hungría es ahora la economía más débil de la región. Las razones para esto son múltiples y han llevado al país a oscilar entre un potencial levantamiento social – si no hay un cambio de dirección – y el colapso total de una economía muy vulnerable. El fantasma del extremismo de derecha acecha en las sombras, alimentado por el descontento popular.

ATTAC HUNGRÍA  
Matyas Benyik

Hungría tiene un sistema parlamentario unicameral dominado por dos partidos: el Partido Socialista Húngaro y la derechista Unión Cívica Húngara. Las instituciones democráticas parecen sólidas y es probable que así permanezcan, a pesar de las políticas partidarias imprudentes, la retórica intolerante, la corrupción de alto perfil, y la radicalización de la Derecha política dirigida a la población de la minoría romaní. La elite política se ha dedicado a la calumnia recíproca y está lista para poner en práctica más reformas de acuerdo a los dictados del Fondo Monetario Internacional (FMI), pero el pueblo resiste duramente, como lo demuestran las protestas que siguieron a la reciente reforma de la atención de salud<sup>1</sup>.

La intervención del FMI en 2008 no fue novedosa. Sin embargo, lo diferente respecto a otras crisis fue la respuesta de las instituciones financieras internacionales (IFIs) que apoyaron la estabilización en contra de la histeria sin precedentes de las finanzas privadas transnacionales. Como señala el economista húngaro László Andor<sup>2</sup>, ex-integrante de la junta del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo: “un objetivo explícito de la intervención por parte de las IFIs es prevenir la escalada de la crisis social para proteger las estructuras de negocios de la economía húngara, incluido el significativo rol que algunas corporaciones húngaras han adquirido en la región más amplia.”<sup>3</sup>

A mediados de octubre de 2008 se anunció un paquete de crédito de EUR 20 mil millones, basado principalmente en las recetas ortodoxas de estabilización. Además de ayudar a Hungría, el paquete fue un mensaje para la región en su conjunto. Aunque



probablemente Hungría fue el único país que adoptó un ajuste procíclico de tal magnitud en este período, el FMI originalmente exigió una mayor reducción del déficit (en octubre de 2008). En abril de 2009, cuando asumió el nuevo Gobierno, el FMI y la UE accedieron a elevar el objetivo del déficit para 2009 de 2,9% a 3,9% del PIB – y a 3,8% para 2010<sup>4</sup>.

### El mejor alumno

A diferencia de la mayoría de las antiguas repúblicas socialistas, que se unieron al FMI y al Banco Mundial después de 1989, Hungría lo hizo en 1982 y esto la habilitó para impulsar algunas reformas de mercado que sus vecinos aún no habían adoptado. De ese modo, el país se convirtió en alumno modelo del neoliberalismo en Europa Oriental. Sin embargo, no le sirvió para librarse de su enorme deuda externa. Hungría se incorporó al “nuevo sistema” con la deuda per capita más alta, pero a diferencia de Polonia, el Gobierno decidió no aplicar los potenciales esquemas de reducción de la deuda.

A pesar de que Hungría era el más desarrollado de los nuevos estados miembros de la UE, siguió siendo el más vulnerable desde el punto de vista financiero. Al inicio del período de transición, la relación deuda/PIB aumentó en vez de disminuir, y la relación de deuda según los criterios de Maastricht solo se redujo (a aproximadamente 51%) gracias a un período de extraordinaria inversión directa extranjera hacia fines de los 1990<sup>5</sup>.

Andor afirma que “hay otras razones por las que Hungría resultó ser el eslabón más débil de la región en la actual crisis financiera internacional”. Puesto que el PIB recuperó el nivel de 1989 recién en 1999, destaca, los sucesivos gobiernos recurrieron a soluciones financieras riesgosas para mejorar la sensación de bienestar. Un gobierno dio rienda suelta a imprudentes esquemas de subsidios para constructores y compradores de viviendas; otro aumentó en un 50% los salarios del sector público. Mientras tanto, un ambicioso programa de construcción vial dotó a Hungría de la mejor red de carreteras de la región, pero al precio de disparar la deuda del Estado<sup>6</sup>.

Aparte de la política fiscal, la política monetaria también incidió y contribuyó a la fragilidad fatídica de la economía. El paradigma de la inflación objetivo – que nunca fue pensado para economías pequeñas, abiertas y dependientes del flujo de comercio, la inversión y las finanzas externas – fue adoptado por el Banco Central de Hungría, el Magyar Nemzeti Bank (MNB) en 2001. El MNB no abandonó esta ortodoxia aun cuando los bancos centrales de todo el mundo redujeron reiteradamente las tasas de interés en un intento de evitar la recesión en la primavera de 2008. Recién en julio de 2009 el MNB comenzó a bajar las tasas de interés. En enero de 2010, la tasa de inflación subió de 4,2% en 2009 a 6,4%<sup>7</sup>.

Asimismo, no se tomaron medidas para reducir la cantidad de préstamos domésticos en moneda extranjera, a pesar de que los observadores internacionales identificaron la excesiva sustitución monetaria como fuente de inestabilidad financiera y de la insostenibilidad del florín. Según Andor, Hungría ha sido el país más golpeado por la deuda en la región

1 Este informe fue preparado en febrero de 2010. En las elecciones parlamentarias realizadas en abril el Gobierno socialista fue derrotado, el partido de extrema derecha Jobbik ganó fuerzas y la Unión Cívica Húngara (Fidesz) alcanzó una victoria aplastante. El nuevo gobierno prometió muchos cambios, pero una vez en el poder ha seguido la agenda neoliberal y los dictados del FMI y de la UE.  
2 En febrero de 2010, László Andor se convirtió en el nuevo Comisionado de la UE responsable de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.  
3 László Andor, “Hungary in the Financial Crisis: A (Basket) Case Study,” *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* 17, Nº 3 (2009). Disponible en: <www.informaworld.com/smp/content=content=a917910016?bios=true&db=all#b917910016>.

4 *Ibid.*

5 La deuda según los criterios de Maastricht se determina por procedimientos de déficit excesivo. Su relación con el PIB es uno de los criterios por los cuales se evalúan las finanzas públicas en los estados miembros de la UE. Consultar: L. Andor, “Hungary’s boomerang effect,” *The Guardian*, 29 de octubre de 2008. Disponible en: <www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/oct/29/creditchunch-eu>.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

desde la segunda mitad de la década de 1970. Por esta razón fue víctima de las dos grandes crisis financieras de los últimos 30 años. Y también por eso se convirtió nuevamente en blanco de las nerviosas especulaciones y los retiros de capital a comienzos de octubre de 2008, a pesar de que el rigor aplicado al presupuesto desde junio de 2006 había mejorado considerablemente el balance fiscal (de aproximadamente 10% a cerca de 3% del PIB)<sup>8</sup>. Andor afirma que “las medidas de austeridad del período 2006-2008 que impusieron enormes sacrificios sociales y que fueron insuficientes para mitigar los errores de los cinco años anteriores en términos de oportunidades de crecimiento desperdiciadas, tampoco mejoraron las condiciones generales, ya que el nivel de la deuda (comparada con el PIB) no se redujo durante el período de aplicación de las medidas de austeridad”.<sup>9</sup>

## Desafíos

La crisis financiera representa un desafío complejo para la política económica húngara y para la política en general. El Gobierno enfrenta ahora algunos desafíos importantes y para resolverlos debe:

- A corto plazo, mitigar la caída de la economía y asegurar la expansión de la liquidez.
- A mediano plazo, crear un marco para un crecimiento económico más dinámico.
- A largo plazo, alcanzar algún tipo de consenso sobre cómo hacer menos extrovertido el sistema financiero húngaro, de modo de reducir la vulnerabilidad de la economía y la probabilidad de crisis similares en el futuro.

Como concluye Andor: “la convergencia de la Eurozona estará en el centro de este programa, a pesar de que los ejemplos de Grecia e Irlanda ponen de manifiesto que el euro por sí solo no es suficiente para salvar a un país de la inestabilidad financiera si no se eliminan los desequilibrios fundamentales”.<sup>10</sup>

Según la Oficina Central de Estadísticas de Hungría, en 2009 la cantidad de personas desempleadas era 28% mayor que en 2008. La tasa de desempleo subió de 7,9% a 10,1% en un año. La pérdida neta de 98.000 puestos de trabajo implica diversos costos para el Gobierno – tales como menores ingresos, gastos de asistencia social, jubilaciones anticipadas y beneficios por desempleo. Además de los costos adicionales para la sociedad en términos de atención de salud, vandalismo y delitos menores.

En este contexto, algunas de las medidas de austeridad del Gobierno – que afectarán a la mayoría de los principales programas sociales – seguramente empeorarán la situación del empleo. Para dar sólo un ejemplo: los recortes presupuestales a los programas

de incorporación al mercado laboral de las personas con discapacidad mental y psicológica dificultarán el entrenamiento de estas personas y limitarán, por lo tanto, sus posibilidades de conseguir empleo.

## Servicios públicos y corrupción

La situación no es diferente para tres de las principales empresas de transporte público, la Empresa de Transporte de Budapest, el ferrocarril estatal y las aerolíneas húngaras. A su situación próxima a la bancarrota y a la imposibilidad de funcionar si no reciben fondos externos se agrega, en el caso de las dos últimas, la pésima gestión y las administraciones corruptas. Cortar la ayuda financiera sería desastroso.

A nivel local, las municipalidades se encuentran en situaciones similares. Algunas ya se declararon insolventes, otras se han visto forzadas a endeudarse para poder brindar los servicios básicos y otras ya no pueden cumplir con los servicios por falta de fondos.

Además, pese a los continuos esfuerzos del parlamento para darle al país un marco legal que posibilite la lucha contra la corrupción de más alto nivel, de acuerdo a los estándares internacionales, poco ha cambiado en este aspecto<sup>11</sup>. No se ha avanzado significativamente en las investigaciones de los antiguos escándalos y con regularidad surgen nuevos casos. El flagelo de la corrupción está mucho más extendido en Hungría que en el resto de los países de la UE.

## La economía

El principal problema de la economía en la actualidad es su excesiva dependencia de las importaciones. No sólo no se han tomado medidas para cambiar esta situación, sino que se ve favorecida y reforzada por el valor inusual e injustificado del florín, la laxitud de los impuestos y la existencia de incentivos a la importación, todo lo cual conspira contra la competitividad de la producción nacional.

Otro aspecto complejo e insondable que el país no ha sido capaz de superar y que dificulta, o casi imposibilita, la tarea de sobreponerse de la crisis económica son las altísimas tasas de interés. En este sentido, el FMI juega un papel central. Cada vez que el Gobierno intenta bajar las tasas de interés, el florín se debilita rápidamente hasta niveles alarmantes, que obligan al MNB a subir nuevamente los valores. Por eso, la economía húngara ha funcionado como amplio fondo de reserva para los inversores extranjeros que buscan garantías de alto retorno, lo que ya no sucede en sus propios países.

Una forma en la que el Gobierno puede evitar la especulación monetaria y el aumento excesivo de

las tasas de interés es el establecimiento de cierto grado de control sobre los flujos de entrada y de salida de capital extranjero. Sin embargo, el FMI, al que el país debió recurrir para superar la bancarrota, ha prohibido tradicionalmente esas medidas por restrictivas de la libertad económica<sup>12</sup>. La amenaza de una devaluación repentina de la moneda – con consecuencias desastrosas para los ahorros y los valores de la propiedad y que aumentaría dramáticamente la pobreza – ha llevado al país a un callejón sin salida.

La estabilidad de los precios, esencial para que una economía funcione eficientemente, no existe en Hungría. Es muy preocupante el aumento de los precios de la electricidad y el gas natural que, sumado a la baja de los ingresos, ha provocado que muchas familias dejaran de pagar estos servicios – a pesar de las facilidades crediticias ofrecidas por las empresas de servicios públicos, que intentan mantener el suministro.

## El riesgo del descontento

Dos de las consecuencias más visibles de este estado de situación son la enorme impopularidad del gobierno socialista actual y el rápido crecimiento del sentimiento anti-multinacional entre la población<sup>13</sup>. Con la presión en aumento en cada sector de la sociedad, parece inminente un estallido social. Sin embargo, esto no implica que la población pondrá en marcha una movilización repentina que obligue al Gobierno a abandonar las directivas de FMI ni que se introduzcan reformas de estímulo económico (abundan los ejemplos de países que han impuesto las directivas del FMI a pesar de las protestas e incluso de los levantamientos populares).

Entre los húngaros, la inseguridad económica ha llevado a la apatía por un lado y al extremismo por otro – como se manifiesta, por ejemplo, en el crecimiento del partido de ultra derecha Jobbik. Actualmente se encuentran en Hungría los casos más extremos de grupos emergentes de derecha y una fuerte tendencia al revisionismo histórico que recuerda con nostalgia los tiempos de los movimientos fascistas y sus símbolos.

La intolerancia de grupos minoritarios y las tendencias radicales de la derecha se intensificaron desde 2006. Hubo agresiones contra los romaníes, que incluyen la muerte de seis personas y varios ataques armados. La Guardia Húngara – un movimiento abiertamente xenófobo, antisemita y anti-romaníes, con vínculos cercanos con el Jobbik – continúa reclutando miembros y fortalece su sistema de auto-defensa contra lo que llaman “criminalidad gitana” a pesar de haber sido disuelta y prohibida por la corte Metropolitana de Budapest en 2008. ■

8 Andor, “Hungary in the Financial Crisis: A (Basket) Case Study,” *op. cit.*

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

11 Uno de los casos más notorios implicó al director del MNB y al actual Primer Ministro, Gordon Bajnai, quienes transfirieron gran parte de sus fortunas a cuentas en paraísos fiscales.

12 Recientemente el FMI ha reconocido las ventajas de cierto control del capital, pero esto no beneficiará a Hungría.

13 El concepto de que no todo debe estar en manos privadas fue expresado con claridad en la sureña ciudad de Pecs, donde la municipalidad tomó el control de las plantas depuradoras de agua, cerrándole el paso a la empresa francesa Suez.

## Tendencias emergentes en la financiación para el desarrollo



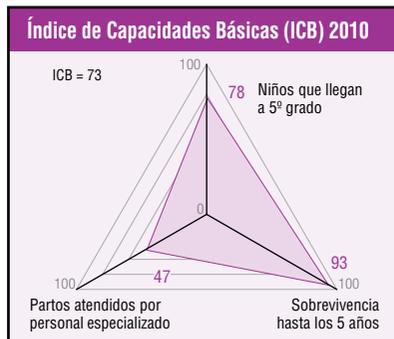
En la mayoría de los países, los recursos de los donantes para financiar el desarrollo están estrechamente ligados al avance hacia los compromisos acordados por los gobiernos nacionales. Esto deja fuera el concepto de participación ciudadana y acentúa el papel del sector privado. En India, la sociedad civil ha venido reclamando mayor atención a las consideraciones sociales en los planes nacionales de desarrollo y los presupuestos. La Evaluación Popular a Mitad del Período del 11º Plan Quinquenal muestra que se necesita una mayor participación de la sociedad civil en la formulación y diseño de las políticas públicas.

Social Watch India  
Himanshu Jha

En su discurso a la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2008, el primer ministro de India, Manmohan Singh declaró que los países desarrollados debían cumplir sus compromisos con el desarrollo mundial. Sin embargo, las cifras más recientes sobre la pobreza muestran que el propio Gobierno no está cumpliendo con sus compromisos. El informe sobre la pobreza de noviembre de 2009 del Grupo de Expertos de la Comisión de Planeamiento calcula que el 37% de la población de India vive actualmente por debajo del umbral de pobreza – una cifra muy superior al 27,5% que estima el Gobierno. La situación es aún peor en las zonas rurales, donde el 42% de la población vive por debajo del umbral de pobreza<sup>1</sup>.

En India mueren 1,95 millones de niños menores de 5 años cada año. Esto es uno de los índices más altos del mundo<sup>2</sup> – y es un 60% más alto en las zonas rurales<sup>3</sup>. También hay una considerable disparidad según el sexo, ya que hay 70 muertes cada 1.000 hombres y 79 muertes cada 1.000 mujeres<sup>4</sup>. Según UNICEF, menos del 25% de la población rural usa retretes y sólo 4 de cada 10 niñas completan 8 años de escolaridad.

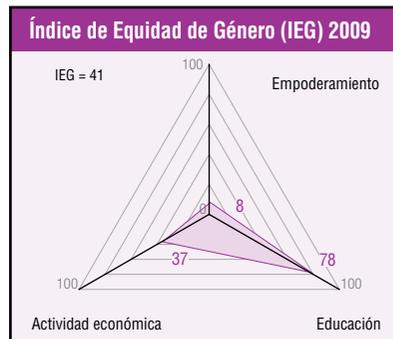
Estas tendencias resultan alarmantes en vista del compromiso global con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los compromisos del propio Gobierno expresados en los Objetivos Nacionales de Desarrollo. En este contexto, corresponde analizar qué planes tiene el país para financiar la consecución de sus objetivos de desarrollo, en especial con relación a la inversión extranjera directa (IED), la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y el gasto público en el sector social.



### La FpD por medio de IED: ¿un mecanismo de crecimiento y equidad?

En los últimos años se ha puesto especial énfasis en atraer IED como forma de financiar el desarrollo, en especial por parte de las economías menos desarrolladas, en vías de desarrollo y en transición. India ha demostrado el mismo interés en atraer IED con diferentes medidas de liberalización, apertura de los mercados financieros y comerciales y flexibilización de las normas laborales y ambientales. Entre otras políticas, se permite que las empresas tengan el 100% de titularidad extranjera por medio de lo que se conoce como “vía automática”, que eleva los toques al capital extranjero, elimina las restricciones para determinados tipos de inversiones y extiende estas ofertas de IED al comercio minorista y la agricultura<sup>5</sup>. En consecuencia, en los últimos años los flujos de capitales extranjeros han aumentado en forma sostenida: en 2009-2010 los ingresos de capital alcanzaron los USD 22.963 millones, comparados con los USD 4.342,7 millones en 2005-2006<sup>6</sup>.

Si esta mayor afluencia de capitales está logrando el “efecto derrame” deseado, es otra historia. En el Informe sobre el Clima de Inversión 2009 de la UNCTAD, India está catalogado como un país de “desempeño pobre”. La importancia de los bloques comerciales regionales como forma de promover las relaciones comerciales dentro de la región está aumentando, pero la lista de los principales países inversores (Mauricio, Singapur, Estados Unidos, Reino Unido, Chipre, Japón, Alemania, Emiratos Árabes Unidos, Países Bajos y Francia) revela que India ha demorado en incorporarse a la dinámica del comercio regional, a pesar de haber forjado alianzas con la Asociación de



Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). En el ámbito regional, el Área de Libre Comercio de Asia del Sur (SAFTA) ha fracasado totalmente. Por otra parte, India ha resistido la crisis económica regional y global justamente porque su economía – en especial el sector financiero – no es totalmente abierta.

Parte del fundamento de los esfuerzos para atraer IED es procurar el desarrollo de zonas del país que han quedado marginadas del desarrollo socioeconómico. Sin embargo, está emergiendo un patrón poco alentador, pues las zonas que ya están desarrolladas (sobre todo Bombay y Delhi) siguen atrayendo más IED que las zonas menos desarrolladas como los estados del noreste. De hecho, estos últimos siguen fuera de la escena principal, a pesar de las concesiones que el Gobierno ha ofrecido a inversores tanto nacionales como extranjeros: exenciones de impuestos indirectos y a la renta, y subsidios a la inversión para promover actividades industriales allí.

Como parte de sus medidas para liberalizar el mercado, el Gobierno estableció numerosas Zonas Económicas Especiales (SEZ) en todo el país, lo que tuvo efectos perjudiciales sobre millones de agricultores y comunidades marginadas. Las estimaciones indican que casi 114.000 hogares agrícolas y otras 82.000 familias que dependen de la agricultura serán desplazados por las SEZ. Esto significa un colapso total de las economías rurales de estas zonas, lo que generó protestas masivas en Bengal Oeste, Orissa, Maharashtra, Andhra Pradesh y otras regiones.

Una parte considerable de la IED va al sector de los servicios, las industrias basadas en el conocimiento y la manufactura de bienes de consumo de baja tecnología. La IED también está aumentando el fenómeno del “crecimiento sin empleo” ya que está creando empleos en el sector organizado que representa apenas el 7% de la mano de obra total.

El reciente esfuerzo por atraer IED al sector del comercio minorista ha generado un gran debate. Esta medida

1 Indian Planning Commission, Report of the Expert Group to Review the Methodology for the Estimation of Poverty, noviembre de 2009. Su metodología se amplió para incluir la salud y la educación además de los ingresos. Disponible en: <www.planningcommission.nic.in/reports/genrep/rep\_pov.pdf> (visitado el 27 de mayo de 2010).  
 2 Save the Children-India, “Child Survival 2009”, 2009. Disponible en: <www.savethechildren.in/resources/position-papers.html>.  
 3 Gobierno de India, National Family Health Survey-3, 2007. Disponible en: <www.nfhsindia.org/nfhs3.html>.  
 4 Se discrimina contra las “mujeres desaparecidas” desde antes del nacimiento, para que nunca nazcan, o después de ese momento de una forma tal que no les permite sobrevivir. Ver: “India: the accumulated effects of inequality”, Social Watch Report 2005, *Roars and Whispers*. Disponible en: <www.socialwatchindia.net/commit\_5.htm>.

5 Ministry of Finance, Union Budget and Economic Survey 2007-08. Disponible en: <www.indiabudget.nic.in/es2007-08/esmain.htm> (visitado el 27 de mayo de 2010).  
 6 Department of Industrial Policy and Promotion, Ministry of Commerce and Industry, FDI Fact Sheet 2010.

significa una amenaza grave a los minoristas pequeños, comerciantes a pequeña escala que son 15 millones en total y conforman el 98% del comercio minorista, que aporta el 10% del PIB<sup>7</sup>. Esto tendrá graves consecuencias porque este sector del comercio minorista también emplea el 10% de la fuerza laboral total (en segundo lugar después de la agricultura). También desde el punto de vista de los consumidores hay graves consecuencias en lo que refiere a accesibilidad y asequibilidad ya que para los hogares pobres o de bajos ingresos es comparativamente más fácil dirigirse al comerciante local.

Aunque los flujos de ingreso de IED han aumentado en el transcurso de los años, todavía está en duda su capacidad para proporcionar financiación que sirva de forma auténtica (e inclusiva) para el desarrollo. Para garantizar que beneficie al país en su totalidad, incluso a los negocios y las comunidades locales, las estructuras económicas del país deberán fomentar la creación de un entorno propicio que promueva el efecto derrame de la IED, tanto a los negocios como a las comunidades locales.

### Tendencias de la asistencia externa: India como receptor y como donante

India es uno de los principales receptores de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), con el 2% del total que se desembolsa en el mundo<sup>8</sup>. La asistencia externa, que incluye tanto préstamos como subvenciones, ha aumentado en forma exponencial desde principios de la década de 1990 que también fue cuando el país adoptó la Política de Ajuste Estructural que fomentan las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). El grueso de la asistencia externa sigue siendo en forma de préstamos, lo que contradice un compromiso anterior de los donantes de mantener los préstamos en el 35% de la asistencia externa, mientras que el restante el 65% llegaría en forma de subvenciones.

La reducción de las subvenciones bilaterales ha tenido efectos adversos sobre el trabajo de desarrollo a nivel de base, donde actúa la mayoría de las ONG: se estima que 1,2 millones de ONG trabajan hoy en día en todo el país, con ingresos mensuales de 17.922 crores (USD 16 millones)<sup>9</sup>. La financiación para estas ONG "socias del desarrollo" (según el Gobierno y, cada vez más, según los propios grupos) ha venido disminuyendo con el tiempo, y es probable que se reduzca aún más en el futuro.

La utilización de la asistencia externa siempre ha sido un problema en India, especialmente en vista de su sistema de Gobierno federal. Las estimaciones de la asistencia externa recibida por el Gobierno para 2010-2011 muestran que el Ministerio de Salud y Bienestar Familiar y el Ministerio de Desarrollo Urbano recibieron las cifras mayores de esta asistencia, mientras que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo del Niño recibió apenas el 0,95% del total<sup>10</sup>. Las variaciones regionales también son importantes: por ejemplo, en 2007-2008 algunos de los estados en mejor situación, como Andhra Pradesh, Tamil Nadu y

Bengal Oeste recibieron las mayores cifras de asistencia que desembolsó el Gobierno Central para proyectos que reciben ayuda externa. Otras regiones, especialmente en el noreste, recibieron poca o ninguna financiación de este presupuesto.

### De receptor a donante de asistencia

La posición de India como país receptor de asistencia cambió a fines de 2003 cuando el gobierno de turno decidió limitar la ayuda que recibía a las subvenciones bilaterales de cinco países (EEUU, RU, Japón, Alemania y la Federación Rusa) y la Unión Europea. Los demás países podían encaminar los fondos directamente a través de las agencias multilaterales a las organizaciones de la sociedad civil, lo que significó que estas últimas debieron enfrentar más normas e incluso la necesidad de permisos para actuar y recibir fondos del extranjero. Muchas también ven limitada su libertad de acción, tienen demoras en la sanción y ejecución a varios niveles y un importante aumento de sus costos administrativos.

Las tendencias recientes confirman a India como un país donante. En 2010-2011 totalizó INR 23,83 mil millones (USD 509 millones) en préstamos y subvenciones a gobiernos extranjeros. Entre los receptores, Bhután recibió la cifra más elevada, USD 149 millones; Afganistán, USD 53 millones; y África, USD 32 millones<sup>11</sup>.

Además, India brinda capacitación a académicos, burócratas y funcionarios de otros países en desarrollo conforme al Indian Technical and Economic Cooperation (ITEC), un programa de asistencia al extranjero establecido en 1964<sup>12</sup>. Las asignaciones para este programa han ido aumentando en el correr de los años, llegando a los USD 21 millones en 2010-2011<sup>13</sup>. Contra lo que se suele creer, esta tendencia no es nueva: India ya ayudaba a países como Nepal y Birmania desde mucho antes de que se estableciera el ITEC. Sin embargo, se le critica que, como donante, impone a su asistencia externa las mismas condiciones que se niega a aceptar como país receptor, siendo la más común la vinculación de la asistencia a la compra de bienes y servicios indios<sup>14</sup>.

### El mantra de la colaboración público privada

El modelo que se promovió bajo el mantra de la colaboración público privada (PPP por sus siglas en inglés) busca aumentar la titularidad nacional en el desarrollo por medio de una participación más generalizada de las organizaciones de la sociedad civil, los representantes locales y de base, las agencias públicas y los actores privados. En su evolución, el modelo ha perdido casi toda la parte pública de la colaboración y se centra sobre todo en el aspecto privado. El estudio de los "contratos de administración" muestra que "el Gobierno carga con los riesgos mientras que las empresas no invierten ni un penique... las empresas se limitan a proporcionar supergerentes que tienen

control total de la administración, las finanzas y los bienes de la empresa de servicio público y cobran un generoso emolumento anual"<sup>15</sup>.

La Jawaharlal Nehru Urban Renewal Mission, un programa emblemático del gobierno para la infraestructura urbana y los servicios básicos para los pobres de las zonas urbanas, es un reflejo de este modelo, ya que casi todos sus fondos están sujetos a condicionalidades. Los estados y el gobierno urbano local vinculan las reformas a la financiación por subvenciones y préstamos, lo que es una violación del "principio de subsidiariedad" (por el que las reformas, los préstamos y las subvenciones deberían ir por vías separadas) y es sumamente coactivo. Los Planes de Desarrollo de las Ciudades, pensados para ser formulados en forma conjunta entre diversos actores, entre ellos la sociedad civil, se desarrollan sin participación ciudadana.

Un buen ejemplo es la privatización de algunas de las actividades de la Junta del Agua de Delhi, que se hizo exclusivamente en base al programa del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y USAID. En consecuencia, el Gobierno se hace cargo de la mayoría de los costos y también de la difícil tarea de recuperación de costos; el proceso de privatización acarrió una disminución de los activos de la Junta y del valor general de sus servicios, que a su vez tuvo como resultado la adquisición de los bienes y funciones de la Junta por multinacionales. Otro problema fue que el Banco Mundial intervino en cada etapa de la puesta en práctica del proyecto, como por ejemplo, la decisión de los criterios de admisión y selección para los oferentes y la adjudicación de los contratos de consultoría<sup>16</sup>.

Se pueden ver tendencias similares en el sector de la salud y la educación, a pesar del fracaso de este modelo en Punjab que fue uno de los primeros estados en comenzar con las reformas. En su primera evaluación quinquenal del programa en Punjab, la comisión estatal de desinversión pública recomendó que fuera clausurado, alegando ineptitud administrativa y favoritismo en el departamento de salud<sup>17</sup>. Pero es evidente que el modelo PPP sigue predominando en 2010.

### Conclusión

En muchos países la financiación para el desarrollo está íntimamente ligada al avance que han hecho los gobiernos hacia el cumplimiento de sus compromisos. En India, la sociedad civil ha estado exigiendo que se preste mayor atención a la puesta en práctica de los programas y las asignaciones presupuestarias de contrapartida. La sociedad civil debe participar más en el proceso de FpD, no sólo en la ejecución y los resultados sino también en la formulación y diseño de las políticas públicas, como surge del People's Mid Term Appraisal del 11º Plan Quinquenal. Esta evaluación, organizada por las OCS y apoyada por la Comisión de Planeamiento, es un ejemplo de una mayor participación a nivel de las políticas y de cómo y en qué dirección deberían moverse las OCS. ■

7 E A S Sarma, "Need for Caution in Retail FDI", *Economic and Political Weekly*, Nueva Delhi, noviembre de 2005.

8 OCDE, "ODA to the Developing World: Summary, Development Aid at a Glance 2007", 2007.

9 Society for Participatory Research in Asia, *Invisible, Yet Widespread: The Non-Profit Sector in India*, diciembre de 2002.

10 Gobierno de India, Estimates of Provision for Externally Aided Projects in Central Plan Included in Budget Estimates 2010-11, Expenditure Budget Vol-I, 2010-11. Disponible en: <www.indiabudget.nic.in/ub2009-10/eb/stat19.pdf> (visitado el 28 de mayo de 2010).

11 Gobierno de India, Presupuesto de gastos 2010-11, Subvenciones y préstamos a gobiernos extranjeros, 2010.

12 Dweep Chanana, "India as an Emerging Donor", *Economic and Political Weekly*, Nueva Delhi, 21 de marzo de 2009. Ver también: <www.itec.me.gov.in>.

13 Government of India, Grants and Loans to Foreign Governments, *Op. cit.*, varios años.

14 Sonia Cakturbedi, "India's double standard on international aid as donor and receiver", *India Daily*. Disponible en: <www.indiadaily.com/editorial/09-27b-04.asp> (visitado el 28 de mayo de 2010).

15 Bhaduri Amit y Arvind Kejriwal "Urban Water Supply: Reforming the Reformers", *Economic and Political Weekly*, Nueva Delhi, 31 de diciembre de 2005.

16 Social Watch India, "Citizens Report on Governance and Development 2007", Nueva Delhi, 2007.

17 *Ibid.* La People's Mid Term Appraisal of the 11th Five Year Plan, realizado en Nueva Delhi el 4 y 5 de febrero de 2010.

## Se necesita más



La crisis financiera mundial le ha impuesto una carga adicional a Indonesia, que ya enfrentaba problemas tales como una gran deuda externa, corrupción y políticas macroeconómicas que no se han traducido en pasos concretos para erradicar la pobreza. Los más castigados han sido los trabajadores, ya que las empresas despiden empleados como primera opción para salvar sus activos. La sociedad civil insiste en que el Gobierno deberá tomar medidas estratégicas para integrar la erradicación de la pobreza al presupuesto nacional.

### Social Watch Indonesia

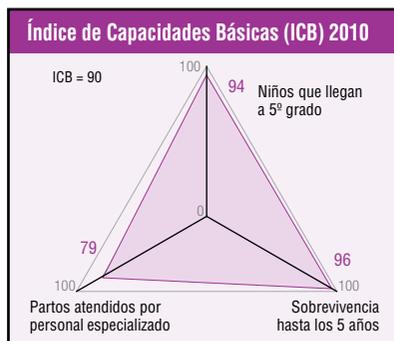
M. Firdaus (ASPPUK)  
Wahyu Susilo (INFID)  
Nani Zulminarni (PEKKA)

Indonesia tuvo un mejor desempeño que sus vecinos durante la recesión global, pero el país todavía está sufriendo el impacto de la crisis financiera que sacudió la economía mundial a mediados de 2008. Además, a pesar de que el Banco Central estimó un crecimiento del 5,6% para 2010 y de hasta el 6,5% para 2011, el anuncio de varias decisiones sobre políticas parece reflejar la preocupación del Gobierno. Estas decisiones, que tenían el objetivo de brindar cierta seguridad a los actores económicos y a los inversores, no lograron el impacto deseado y, en cambio, generaron incertidumbre sobre la economía del país.

Una de las razones por las que el país tuvo mejor desempeño que sus vecinos es que depende menos de las exportaciones. Sin embargo, muchos sectores – como las plantaciones de caucho y palma, las industrias de la madera y el mueble, la minería, las manufacturas (especialmente textiles y vestimenta), la industria automotriz, la electrónica y la artesanía – se vieron severamente afectados. El Instituto de Investigación SMERU, que registró los diferentes grados de impacto en 2009, ha observado que la crisis afectó más a las personas con menores ingresos<sup>1</sup>. La inestabilidad del mercado laboral llevó a una reducción de los niveles de salarios y a un aumento de los empleos informales. Las mujeres han sufrido más el deterioro de los ingresos y el recorte de empleos que los hombres: por ejemplo, muchas mujeres ya se han quedado sin empleo en las industrias de la artesanía y el mueble en Lombok Barat y Jepara. La situación podría empeorar si la industria de la vestimenta se derrumba, ya que la mayoría de los trabajadores en este sector son mujeres<sup>2</sup>.

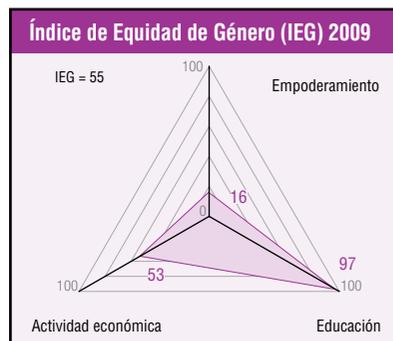
### Otro obstáculo para la erradicación de la pobreza

Antes del impacto de la crisis mundial, el Gobierno había aumentado su presupuesto para erradicación de la pobreza de Rp 51 billones (USD 5.500 millones) en 2007 a Rp 58 billones (USD 6.300 millones) en



2009<sup>3</sup>. Por desgracia, los resultados no se corresponden con el tamaño del presupuesto: la pobreza se redujo en menos del 2%.

- El porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza (del total de unos 230 millones de habitantes) ha fluctuado: 15,97% en 2005, 17,75% en 2006, 16,58% en 2007, 15% en 2008 y 14,5% en 2009<sup>4</sup>.
- Los objetivos del Gobierno para reducir el índice de pobreza eran del 9,5% en 2005, 8,9% en 2006, 7,9% en 2007 y 6,6% en 2008<sup>5</sup>. El objetivo inicial de 8,2% en 2009 fue posteriormente ajustado a 12%-14% pero el índice real de pobreza era aún más elevado<sup>6</sup>.
- Los programas de erradicación de la pobreza de muchas instituciones de gobierno en el ámbito nacional y local no podrán solucionar este problema sin una reforma de la burocracia y una mayor dosis de voluntad política.
- Al mismo tiempo, los efectos de la crisis mundial hacen más difícil reducir la pobreza ya que Indonesia enfrenta problemas tales como una importante deuda externa, corrupción y una falta de coherencia entre la política macroeconómica por un lado y las medidas concretas para reducir la pobreza por otro.



- En agosto de 2009, el Banco de Indonesia informó que la deuda externa del país había alcanzado los USD 165.000 millones<sup>7</sup>. Las estadísticas del presupuesto emitidas por el Ministerio de Finanzas muestran que el rubro para pagos de la deuda externa es mayor que el destinado a educación o salud: se asignaron USD 10.400 millones para pagos de la deuda externa e intereses en 2009 mientras que sólo se destinaron USD 9.000 millones a la educación y USD 1.700 millones a la salud<sup>8</sup>.

### El impacto en los trabajadores

Recientes controversias sobre favoritismo del Gobierno han servido como recordatorio de que en tiempos de crisis son los trabajadores y no los poderosos quienes cargan con los costos. Las empresas recurren al despido de trabajadores para salvar sus activos, algo que apoyan las políticas del Gobierno<sup>9</sup>. Además de los 250.000 empleos que se perdieron a partir de septiembre de 2008, la Organización Internacional del Trabajo estimó que 170.000 trabajadores indonesios fueron despedidos en 2009 como resultado de la crisis financiera mundial. El año pasado se estimó que el índice de desempleo en Indonesia era del 8% e iba en aumento<sup>10</sup>.

1 SMERU, "Monitoring the Socioeconomic Impact of the Global Financial Crisis in Indonesia". Disponible en: <www.smeru.or.id/crisismonitoring\_reportintro.php?id=4>.

2 *Ibid.*

3 Dian Kuswandini, "Fixing poverty: In numbers we trust?", *The Jakarta Post*, 27 de diciembre de 2008.

4 Instituto Nacional para Planificación del Desarrollo, *Indonesia MDGs Report 2009*, Jakarta.

5 *Tempo*, 26 de octubre de 2008.

6 Dian Kuswandini, *op. cit.*

7 Wahyu Susilo, "5 years to Millennium Development Goals deadline", GCAP-SENCA, 29 de octubre de 2009. Disponible en: <www.gcap-senca.net/index.php?option=com\_content&task=view&id=208&Itemid=1>.

8 *Ibid.*

9 Ames Gross and Andrew Connor, "Indonesia in the Global Financial Crisis: What HR Managers Need to Know", *Pacific Bridge*, marzo de 2009. Disponible en: <www.pacificbridge.com/publication.asp?id=127>.

10 *Ibid.*

Por ejemplo, se concedió un tratamiento especial a Bumi Resources, la mayor empresa minera de Indonesia, cuando el valor de las acciones de la empresa cayó significativamente y muchas voces del Gobierno insistieron en intervenir para salvarla. Su accionista principal es PT Bakrie & Brothers Tbk, una sociedad encabezada por Aburizal Bakrie, que también es presidente del partido Golkar (integrante de la coalición de gobierno).

La crisis financiera también es una amenaza para los trabajadores indonesios migrantes pues ha llevado a los países donde residen a emplear más trabajadores locales. La Confederación de Gremiales de Trabajadores de Indonesia advirtió que se esperaba que unos 300.000 trabajadores migrantes volvieran al país para fines de 2009 después de ser despedidos en países receptores como Corea del Sur y Malasia<sup>11</sup>.

El Gobierno tuvo la expectativa equivocada de que las remesas enviadas desde el exterior por los trabajadores migrantes pudieran constituir una fuente alternativa de renta durante la crisis. Algunos analistas y encargados de elaborar políticas llegaron a sostener que el Gobierno debería tratar de incrementar el número de personas que percibían ingresos en el exterior para que las remesas ayudaran a reducir la volatilidad de la rupia indonesia<sup>12</sup>. El Gobierno estimaba que las remesas de los trabajadores en el exterior llegarían en 2010 a unos USD 10.000 millones<sup>13</sup>.

### Los ODM en Indonesia

Hace poco el Instituto Nacional para Planificación del Desarrollo admitió que Indonesia no alcanzaría los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015, en especial los referidos a tasa de mortalidad

materna, VIH y medio ambiente<sup>14</sup>. Según el PNUD – Indonesia:<sup>15</sup>

- Más de 35 millones de personas – o un 15,4% de la población – viven por debajo de la línea nacional de pobreza.
- La proporción de la población con acceso sostenible a agua potable y saneamiento no ha aumentado de manera significativa.
- Más del 30% de las personas que viven en zonas urbanas y del 50% en zonas rurales carecen de acceso a una red de agua potable.
- La tasa nacional de mortalidad materna de 307 por cada 100.000 nacidos vivos sigue siendo una de las más altas del Sureste Asiático.
- Las infecciones por VIH y sida están aumentando notablemente en todo el país, siendo de especial preocupación Papúa y las zonas urbanas de alto riesgo.
- Aproximadamente el 95% de los niños y niñas se matricula en la escuela primaria pero sólo el 81% ingresa en secundaria.
- Entre 1997 y 2000 Indonesia perdió 3,5 millones de hectáreas de bosques por año.

### Más esfuerzos para combatir la pobreza

Además del aumento en la partida presupuestal y los estímulos fiscales, el Gobierno ha tomado algunas medidas para reducir la pobreza, tales como la Ley 40 2004 sobre el Sistema Nacional de Seguridad Social<sup>16</sup>. El propósito de esta ley es proporcionarle seguridad social a todos los ciudadanos, no sólo a los que están inscritos como pobres en la Oficina Nacional de Estadísticas. Establece cinco programas nacionales de seguridad social que abarcan: seguro

de salud, seguro por accidente de trabajo, pensiones a la vejez, seguro de pensiones y seguro de vida. La ley prevé que se instaure un mecanismo para recaudar fondos con aportes obligatorios para garantizar que todos los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades básicas, entre ellas el acceso a la atención médica. Sin embargo, el Gobierno ha aplicado sólo una norma sobre procedimientos y organización de la Comisión de Seguro Social, mientras otros aspectos importantes – como el establecimiento de la Oficina de Administración del Seguro Social para la aplicación de la ley – han sido ignorados. Por lo tanto, el antiguo sistema de seguros continúa funcionando sin cambios.

En 2009 y 2010 la pobreza se redujo muy lentamente, sin que esto conlleve mejoras en el desarrollo humano. El Informe sobre Desarrollo Humano 2009 del PNUD<sup>17</sup> considera a Indonesia como un país con varios problemas, y en el que se registra un empeoramiento en la calidad de vida de la población. Su ubicación en el Índice de Desarrollo Humano ha caído del lugar 107 en 2005 al 111 en 2009, por debajo de Filipinas (105) y Palestina (110).

Es necesario que el Gobierno tome medidas estratégicas para enfrentar esta situación. En primer lugar, debe integrar la erradicación de la pobreza al presupuesto nacional, apoyar los esfuerzos en este sentido de las organizaciones de la sociedad civil, y evitar los programas poco eficaces y superpuestos. En segundo lugar, las reformas gubernamentales deben incluir la erradicación de la corrupción y el establecimiento de la buena gobernanza. Para promover un desarrollo sostenible es fundamental que exista un plan estratégico para reducir la deuda y que se hagan esfuerzos para evitar el nuevo endeudamiento. ■

11 Hera Diani, "Future Looks Bleak for Laid-Off Indonesian Workers", *The Irrawaddy*, 19 de noviembre de 2009. Disponible en: <[www.irrawaddy.org/article.php?art\\_id=17254](http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=17254)>.

12 Reuters, "Indonesian Migrant Workers Expected to Send More Money Home in 2010", *The Jakarta Globe*, 30 de octubre de 2009.

13 *Ibid.*

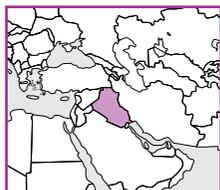
14 "RI to miss MDGs target", *The Jakarta Post*, 20 de abril de 2010.

15 Ver: <[www.undp.or.id/mdg/](http://www.undp.or.id/mdg/)>.

16 Disponible en: <[www.sjsn.menkokesra.go.id/dokumen/publikasi/buku\\_reformasi\\_sjsn\\_eng.pdf](http://www.sjsn.menkokesra.go.id/dokumen/publikasi/buku_reformasi_sjsn_eng.pdf)>.

17 UNDP, *Human Development Report*, New York, 2009. Disponible en: <[www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/](http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/)>.

## La violencia de género obstaculiza el desarrollo y la paz



La frágil situación política y el débil estado de derecho han transformado la sociedad iraquí en un ambiente inseguro para el desarrollo y la estabilidad. A diario mujeres y niñas son víctimas de matrimonios forzados y asesinatos por motivos de “honor”, se las coacciona hasta que cometen suicidio, padecen violencia física y sexual, son objeto de explotación sexual y se limita su autonomía y su movilidad. Es necesario no sólo promover la rehabilitación social del país sino también impulsar y apoyar las nuevas estructuras institucionales, la legislación y su aplicación para proteger los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer.

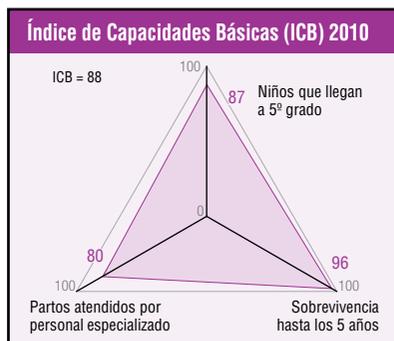
Developing Programs for Women and Youth  
Iraqi Al-Amal Association  
Basma AlKhateeb

En general, las mujeres iraquíes han desempeñado un papel activo en su sociedad, pero los largos años de conflicto y sanciones internacionales las han afectado profundamente. Han sufrido debido a la violencia y la destrucción del entramado socioeconómico del país. Una encuesta realizada en 2008 por Oxfam y la asociación Al-Amal calculó que el 35,5% de las mujeres actuaban como jefas de hogar, ante todo a consecuencia del conflicto<sup>1</sup>. Especialmente en las zonas rurales, las mujeres desempeñaban tareas que estaban tradicionalmente a cargo de los hombres, además de cumplir sus roles tradicionales y tener que hacer un esfuerzo para poder satisfacer las necesidades básicas.

La Constitución de 2005 (art. 14) le garantiza a la mujer la igualdad ante la ley. También garantiza su derecho a la vida y la seguridad personal (art. 15) y prohíbe la violencia (art. 29). Estos principios están reforzados por el derecho a la libertad y la dignidad (art. 37), mientras que la prohibición de castigos que no estén establecidos por ley (art. 19) refuerza la ilicitud de los “asesinatos por honor”. Sin embargo, a pesar de estas salvaguardias las mujeres y las niñas están expuestas a muchas formas de violencia ante los crecientes valores conservadores impulsados por los hombres, el constante conflicto armado y las fallas del sistema en la aplicación de la ley.

### Violencia de género

Encuestas locales y nacionales indican que en Iraq la violencia contra mujeres y niñas es generalizada, con variaciones regionales, y que ocurre en todos los niveles de la sociedad. En buena medida, esto se vincula a antiguas prácticas culturales y a los desafíos constantes para establecer el imperio del derecho. Las formas declaradas más comunes son, entre otras, las golpizas, las quemaduras, la mutilación genital femenina (en el norte del país), el matrimonio forzado y precoz, y la violencia emocional, psicológica y física que incluye los crímenes de honor.



Una encuesta a nivel nacional mostró que el 83,1% de las mujeres declararon haber padecido al menos una forma de control dentro del matrimonio, el 33,4% declaró por lo menos una forma de violencia emocional o psicológica y el 21,2% haber sufrido violencia física<sup>2</sup>. Según una encuesta de UNICEF, el 59% de las niñas y mujeres entre 15 y 59 años de edad cree que un marido tiene motivos para golpear a su esposa<sup>3</sup>. En 2006, el porcentaje de mujeres casadas antes de los 18 años era del 26,8%; en las zonas rurales era del 25,8% y en las rurales el 28,9%<sup>4</sup>.

El propio ordenamiento jurídico también presenta problemas. Iraq es parte de varios tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), pero la legislación nacional mantiene disposiciones que, o bien justifican la violación, el rapto, las agresiones físicas y el asesinato de mujeres y niñas, o prevén penas atenuadas para los responsables. Con el pretexto de restituir el honor y mantener el orden en la familia, estas leyes nacionales subordinan a las mujeres a los hombres y perpetúan la violencia en la familia y en la sociedad.

### Violencia sexual

Es sumamente difícil conseguir datos precisos sobre el número de casos de violación y violencia sexual en Iraq ya que ni las autoridades médicas ni las judiciales

llevan estadísticas. Además, solo hay un puñado de refugios para mujeres fuera de la región del Kurdistán y las sobrevivientes no informan a los centros médicos ni a la policía por temor a represalias por parte de sus familias. Considerando el contexto social, cultural y de seguridad y las experiencias en otras situaciones de conflicto, es razonable suponer que el número de casos declarados es muy inferior al real.

Un análisis de informes de organizaciones de derechos humanos y artículos de prensa realizados en el período entre marzo de 2003 y mayo de 2008 aporta una idea de la magnitud del problema. En 2005, un estudio del Ministerio de Estado para Asuntos de la Mujer informó unos 400 casos de violación documentados entre la caída del régimen de Saddam Hussein (abril de 2003) y el momento del estudio<sup>5</sup>. Un informe para el período de abril de 2004 a septiembre de 2005 (17 meses) habla de unas 400 violaciones de mujeres y 35 violaciones de hombres<sup>6</sup>. Otro informe indica que, entre febrero y junio de 2006 (5 meses), sólo en Bagdad unas 60 mujeres fueron violadas mientras que otras 80 sufrieron “otras formas de abusos sexuales”<sup>7</sup>.

A pesar de las garantías establecidas en la Constitución, el Código Penal iraquí de 1969 y órdenes posteriores del Consejo del Comando Revolucionario (RCC por su sigla en inglés) contienen disposiciones que condonan la violencia contra la mujer ya que permiten penas más breves y, en algunos casos, la impunidad de los responsables. Según el Código Penal, la violación es un delito privado lo que significa que el Estado no puede actuar sin el consentimiento del querrelante o un custodio legal. Una de las disposiciones más polémicas del Código es el artículo 398 según el cual el agresor puede quedar exento de responsabilidad por violación y agresión sexual si contrae matrimonio con la víctima. Al no haber ninguna disposición en contrario, este mecanismo se aplica

5 American Bar Association e Iraq Legal Development Project (ABA/ILDP), *The Status of Women in Iraq: Update to the Assessment of Iraq's De Jure and De Facto Compliance with International Legal Standards*, diciembre de 2006. Disponible en: <www.abanet.org/rol/publications/iraq\_status\_of\_women\_update\_2006.pdf>.

6 IRIN, “Iraq: Focus on increasing cases of abused women”, 14 de septiembre de 2005. Disponible en: <www.irinnews.org/report.aspx?reportid=25476> (visitado el 7 de julio de 2010).

7 IRIN, “Iraq: Local NGO warns of rising cases of sexual abuse”, 14 de junio de 2006. Disponible en: <www.irinnews.org/report.aspx?reportid=27013> (visitado el 7 de julio de 2010).

1 Oxfam International, *In Her Own Words: Iraqi women talk about their greatest concerns and challenges – A survey, 2009*. Disponible en: <www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict\_disasters/iraq-in-her-own-words.html>.

2 Ministerio de Salud, Ministerio de Planeamiento y Cooperación para el Desarrollo y Organización Mundial de la Salud, *Republic of Iraq – Iraq Family Health Survey Report 2006/7*. Disponible en: <www.iauiraq.org/reports/ifhs\_report\_en.pdf>.

3 UNICEF, *Progress for Children: A World Fit for Children – Statistical Review*, No. 6, diciembre de 2007.

4 *Ibid.*

aun en los casos en que la víctima es menor de edad<sup>8</sup>. Los defensores de esta norma sostienen que protege el interés de la víctima pues su honor puede quedar restituido en virtud del matrimonio, evitando así un posible “crimen de honor” por parte de la familia o la comunidad. Sin embargo en los hechos, esto sirve para institucionalizar la vergüenza y el deshonor vinculados a la violación, comprometiendo aún más la vida y la seguridad de la víctima.

### Homicidio con circunstancias atenuantes

Los crímenes de honor son cometidos por varias razones que incluyen el adulterio, la negativa a contraer matrimonio con el hombre escogido por la familia, el intento de contraer matrimonio con una persona que la familia no aprueba, las relaciones sexuales prematrimoniales, el ser víctima de violación o hasta la sospecha de haber cometido cualquiera de estos actos. Lo más frecuente son los asesinatos pero también hay otras formas de violencia como la mutilación.

El Código Penal iraquí trata los asesinatos por honor de manera diferente a los demás homicidios. Las leyes que permiten penas atenuadas para los crímenes de honor fueron suspendidas en la región del Kurdistán en el año 2000 pero siguen vigentes en el resto de Iraq. La Orden N.º 6 del RCC de enero de 2001 amplió la categoría de crímenes de honor al permitir penas atenuadas para el homicidio de la esposa o una pariente cercana cuando se vincula al honor. Según el artículo 130 del Código Penal, estas condenas atenuadas pueden ser de tan sólo un año (cuando la pena completa hubiera sido de muerte), o de seis meses (cuando la pena completa hubiera sido de cadena perpetua). Esto es contradictorio con la ilicitud de la costumbre y sirve para imponerla como una forma de castigo extrajudicial, algo prohibido por la Constitución.

El Comité de CEDAW ha expresado su profunda preocupación por los asesinatos de honor en Iraq<sup>9</sup>. Las activistas feministas iraquíes, en coordinación con una serie de partes interesadas nacionales e internacionales, están haciendo una campaña para modificar la ley y abogan para que el parlamento derogue la legislación sobre “asesinatos de honor” de manera que los responsables sean juzgados por homicidio. Sin embargo, hay grandes dudas de que esta reforma vaya a ocurrir, teniendo en cuenta la debilidad del Gobierno y el conservadurismo predominante en el parlamento.

### Muchos otros delitos quedan impunes

Hay otros delitos de violencia de género en los que la legislación actual no protege a la víctima. Por el contrario, en la mayoría de los casos los autores quedan impunes o reciben penas atenuadas. Entre ellos:

- **Secuestros y raptos.** Según el artículo 423 del Código Penal iraquí, el rapto de una mujer tiene

una pena máxima de privación de libertad de 15 años; sin embargo, igual que en el caso de violación o tentativa de violación, el autor del delito queda exento de pena si contrae matrimonio con la víctima.

- **Violencia doméstica.** Según el artículo 41 del Código, el esposo tiene derecho a castigar a la esposa; aunque la ley indica que este castigo está permitido “dentro de ciertos límites establecidos por la ley o la costumbre” no se han determinado límites legales y los límites consuetudinarios son indefinidos.
- **Trata de personas y prostitución.** Si bien la Constitución prohíbe la trata de mujeres y niñas y la prostitución es un delito, las mujeres y niñas forzadas a prostituirse tienen muy pocos recursos, o ninguno. Además, los delitos de trata no están enumerados en las estadísticas del Ministerio del Interior sobre actividad delictiva y no están comprendidos en la capacitación policial.
- **Mutilación genital femenina (FGC por sus siglas en inglés).** Si bien no es una práctica común en el sur de Iraq, hay informes de que la mutilación genital femenina ha resurgido en el norte. No hay leyes concretas contra esta práctica y aunque el Ministerio de Salud afirma que no se permite a los médicos realizar este tipo de procedimientos, no hay mecanismos legales para hacer cumplir la prohibición.
- **Violencia por motivos religiosos y prácticas tribales.** Un informe de ABA/ILDP de 2006 indicaba que en medio de las crecientes tensiones sectarias en Iraq, los grupos extremistas suníes y chiíes exigían que las mujeres usaran el velo islámico para evitar conductas “inmorales” o “anti-islámicas” a riesgo de enfrentar consecuencias violentas<sup>10</sup>. En la ciudad de Basra, la segunda más grande de Iraq, 133 mujeres fueron asesinadas y mutiladas en 2007 y sus cuerpos aparecieron en los tachos de basura con mensajes que advertían contra “la violación de las enseñanzas del Islam”<sup>11</sup>.
- **Violencia contra mujeres detenidas.** Aunque la cobertura de prensa de los abusos contra prisioneros en Abu Ghraib se centró en la tortura, los abusos sexuales y el trato humillante hacia hombres iraquíes, diferentes fuentes sugieren que las presas mujeres sufrieron un tratamiento similar e incluso violaciones. De acuerdo a un informe de Human Rights Watch, el secreto que rodeó la reclusión de las mujeres “fue el resultado de una confabulación entre las familias y las fuerzas de ocupación”: las familias temían el estigma social y la Fuerza Multinacional en Iraq temía la condena de los grupos de derechos humanos y la ira de los iraquíes<sup>12</sup>. Según el Departamento de Estado de EE. UU., la policía iraquí también participó en abusos contra mujeres

tales como amenazas, intimidación, golpizas y aplicación de descargas eléctricas<sup>13</sup>.

### Oportunidades emergentes

En las sociedades posconflicto como Iraq, la “justicia de género” sigue siendo en gran medida una ilusión, aunque se están haciendo algunos avances. El término significa mucho más que justicia en los tribunales para los delitos contra mujeres y niñas; abarca el tratamiento equitativo y la participación de la mujer en la negociación de los acuerdos de paz, la planificación y puesta en práctica de operaciones de paz, la creación y administración del nuevo Gobierno (incluyendo agencias e instituciones para atender las necesidades de mujeres y niñas), el proveerles toda la gama de oportunidades educativas, la participación en la revitalización y el crecimiento de la economía, y la promoción de una cultura que fomente los talentos, las capacidades y el bienestar de mujeres y niñas.

Las crisis pueden servir para derribar barreras sociales y estilos patriarcales tradicionales, brindando ventanas de oportunidad para la construcción de una sociedad más justa y equitativa en la que se protejan los derechos de la mujer y en la que la igualdad de género sea la norma en el marco institucional y el social. Es necesario aprovechar estas oportunidades no sólo para promover la rehabilitación social sino también para impulsar y apoyar las nuevas estructuras institucionales, la legislación y su aplicación con el fin de proteger los derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

### Recomendaciones

Las siguientes son sugerencias de cómo la comunidad internacional – la ONU, los países donantes y las agencias internacionales – pueden brindar apoyo a las mujeres iraquíes:

- Negociar con el Gobierno de Iraq para que cumpla sus compromisos y obligaciones en asuntos de derechos humanos y empoderar a las mujeres para que participen en los procesos de poder político, consolidación de la paz y reconciliación nacional.
- Dar prioridad a la ayuda financiera para capacitación en igualdad de género en los Ministerios de Interior y Justicia, el Instituto Judicial, las universidades y facultades de derecho y las ONG.
- Ofrecer capacitación en conceptos jurídicos para las organizaciones de la sociedad civil iraquí, especialmente sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU (S/RES/1325) y sobre cabildeo y recolección de fondos, talleres, conferencias y campañas en los medios de difusión.
- Asignar un asesor de género a las misiones diplomáticas en Iraq para hacer un seguimiento de los compromisos nacionales e internacionales de los asuntos de género en el país.
- Dar asistencia de emergencia a los refugiados iraquíes en Jordania y Siria, donde la mayoría son mujeres y niños, y facilitar las medidas de asilo para quienes han presentado solicitudes de refugio en países de Europa y América del Norte. ■

8 La ley establece que la pena volverá a tener efecto o se continuará el proceso si el acusado se divorcia de la víctima sin fundamento legal en los tres años posteriores al término del proceso.

9 Comité de CEDAW, “Summary record of the 468<sup>th</sup> meeting”, CEDAW/C/SR/468, 14 de junio de 2000. Disponible en: <www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw23/iraq%20as%20adopted.html> (visitado el 7 de julio de 2010).

10 ABA/ILDP, *op. cit.*

11 MADRE, “Who is Killing the Women of Basra?”, 9 de Julio de 2008.

12 Human Rights Watch, “Climate of Fear: Sexual Violence and Abduction of Women and Girls in Baghdad”, Iraq, 15(7), julio de 2003. Disponible en: <www.hrw.org/en/node/12305>.

13 Departamento de Estado de EE. UU., *Iraq Country Report on Human Rights Practices 2005*, 8 de marzo de 2006. Disponible en: <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61689.htm>.

# El desmantelamiento de la cooperación para el desarrollo

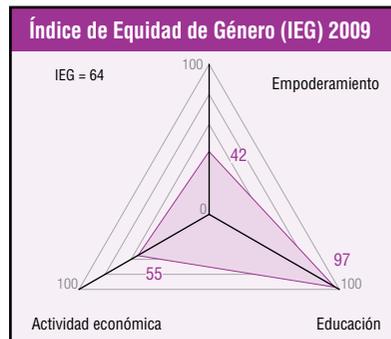
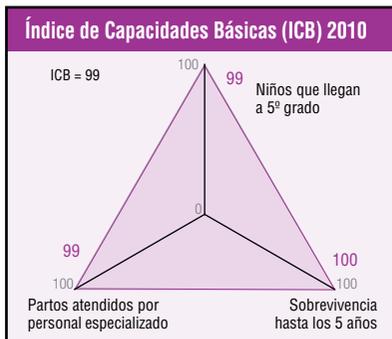


La sociedad italiana fue duramente golpeada por la crisis financiera. La principal respuesta del Gobierno fue recortar recursos en sectores clave, como la educación, la salud, la asistencia social y los fondos para las autoridades locales. El financiamiento para el desarrollo también sufrió una reducción drástica e Italia no está cumpliendo sus compromisos internacionales. La indiferencia del Gobierno hacia la cooperación para el desarrollo mientras Italia preside el G8 no sorprende a la sociedad civil, que ha criticado la falta de estrategias del país en esta materia.

## Social Watch coalizione italiana<sup>1</sup>

El impacto social de la crisis financiera en Italia ha sido enorme. No sólo afectó la economía del país en general – el déficit nacional aumentó 5,2% en 2009 y más de 9.000 empresas cerraron (23% más que en 2008<sup>2</sup>) – sino también a los trabajadores y a las familias en particular. La tasa de desempleo aumentó hasta casi 8%<sup>3</sup> y un tercio de los hogares tienen dificultades para llegar a fin de mes sin endeudarse<sup>4</sup>. Entre ellos, los inmigrantes son los más golpeados<sup>5</sup>.

El sistema bancario no fue particularmente afectado ni aplicó los incentivos que recibió del Gobierno para ayudar a las empresas y a los individuos con facilidades crediticias. Al mismo tiempo, el Gobierno recortó los recursos en varios sectores clave, como la educación, la salud, la asistencia social y los fondos para las autoridades locales. En 2009, la reunión del G8 tuvo lugar en la ciudad italiana de L'Aquila, recientemente devastada por un terremoto, en medio de críticas por la falta de liderazgo fuerte por parte de Italia en el proceso previo a la cumbre y los últimos recortes en su presupuesto de ayudas. Fue un año de avances en la privatización de empresas públicas e infraestructura junto a mayor corrupción y evasión de impuestos (los casos de corrupción aumentaron 229% con respecto a 2008, mientras que se estima que un tercio de los italianos no paga los impuestos)<sup>6</sup>.



## Indiferencia hacia la AOD

Los últimos presupuestos del Estado decretaron el desmantelamiento de la AOD. Para el período 2009-2011 se asignaron EUR 321,8 millones, EUR 331,26 millones y EUR 215,7 millones, respectivamente, que representan un recorte de 56% de los recursos disponibles para los proyectos de cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores. Las acciones del Gobierno en esta área en el mismo año de la presidencia de Italia en el G8 pueden parecer contradictorias; sin embargo, no sorprenden si se consideran los costos de organización del evento mismo del G8 – que cuesta mucho más (su costo se estima en USD 600 millones<sup>7</sup>) que las asignaciones anuales para la cooperación internacional.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 74% de la AOD italiana se canaliza a través del sistema multilateral. Esto significa que hace falta una adecuada transparencia y reponsabilidad democrática en la efectividad de la participación del país en instituciones internacionales que gestionan el financiamiento para el desarrollo. En 2010, la AOD de Italia estará por debajo del compromiso del 0,50% del PIB y determinará que Europa no alcance la meta colectiva del 0,56% a pesar del buen desempeño de países que ya lo han superado<sup>8</sup>. Durante la legislatura anterior se intentó llevar a cabo la reforma de la AOD – necesaria para garantizar mayor efectividad, coherencia y estabilidad de recursos – pero luego fue abandonada.

En enero de 2010, se presentó en Roma el primer informe de la OCDE en seis años sobre la AOD en Italia (la llamada *Revisión por pares*). En 2004, el *Comité de*

*Ayuda para el Desarrollo* sugirió 13 reformas esenciales a ser implementadas hasta 2009. Estas reformas incluían, entre otros puntos, un aumento de los recursos comprometidos y de su fiabilidad, mejor priorización, contratación de nuevos expertos, racionalización de los procesos administrativos y establecimiento de la monitorización, la evaluación y la aprobación de una nueva ley que definiera un marco regulador para el sistema de cooperación de Italia. Lamentablemente, las recomendaciones de 2004 fueron ampliamente ignoradas y la lista creció. Las recomendaciones aumentaron a 19, incluida la persistente necesidad de una nueva ley, de un ajuste del volumen de los recursos destinados a los compromisos asumidos a nivel internacional, atención a la coherencia política e implementación de procesos de monitorización y evaluación<sup>9</sup>.

## Financiamiento para los planes de desarrollo: falta de estrategias

A pesar de la pérdida de preponderancia del G8 y del surgimiento del G20 como nuevo foro internacional, el Gobierno italiano ha intentado utilizar la presidencia del primero para mejorar su imagen pública, tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, Italia mantuvo un perfil extremadamente bajo durante las principales cumbres multilaterales en 2008 y 2009 dedicadas al financiamiento del desarrollo y al impacto de la crisis global sobre el desarrollo<sup>10</sup>. La única idea original que impulsó fue la de establecer “estándares legales globales”, un conjunto de reglas pensadas para regular las finanzas, limitar las actividades especulativas y ayudar a la recuperación global después de la crisis. Hasta el momento, esta

1 Jason Nardi escribió la introducción: “Indiferencia hacia la cooperación para el desarrollo” fue escrito por Tommaso Rondinella, “Financiamiento para los planes de desarrollo” por Andrea Baranes (CRBM) y Roberto Sensi (MAIS), “Violación de los derechos humanos en el extranjero” por Alessandro Palchetti (Amnistía Internacional–sección Italiana), “ODM3: Falta de iniciativas para la igualdad de género” por Beatrice Costa (Coord. Campagna 30 anni CEDAW–Lavori in corsa) y “ODM7: Un referéndum por el agua pública” por Tommaso Fattori (Forum Italiano dei Movimenti per l’Acqua).

2 *La Stampa*, “Crisi, nel 2009 picco di imprese fallite,” 1º de marzo de 2010. Disponible en: <www.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/economia/201003articoli/52697girata.asp>.

3 La tasa de desempleo en Italia en 2009 fue 7,8% comparada con 6,8% en 2008. La tasa proyectada para el 2010 es de 10,5%. Consultar: EconomyWatch, “Italy Economic Statistics and Indicators.” Disponible en: <www.economywatch.com/economic-statistics/country/Italy/>.

4 Keynesiano, “Crisi: Duro impatto della recessione sul mercato del lavoro,” 29 de enero de 2010.

5 Según los principales operadores de transferencias de dinero durante la primera parte de 2009 las remesas bajaron entre un 10% y un 15% con respecto a 2008. Consultar: Giulio Giangaspero, “Le rimesse dall’Italia in tempo di crisi,” *Working Paper Cespi*, 63/2009. Disponible en: <www.cespi.it>.

6 NPR, “Culture of Corruption Creeps into Italian Life,” 12 de marzo de 2010.

7 Anuradha Mittal, “G8 Summit: Feed the Hungry or Fuel Hunger?” *Foreign Policy in Focus*, 8 de julio de 2009.

8 Consultar: OCDE, *Italia: Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) Revisión por pares 2009*. Disponible en: <www.oecd.org/dataoecd/54/59/44403908.pdf>.

9 OCDE, “Italy (2009) DAC Peer Review–Main Findings and Recommendations” (2009).

10 En la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial en junio de 2009, en la que muchos países estuvieron representados a nivel ministerial o superior, la delegación italiana fue presidida por un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores.

propuesta – cuyo contenido aún está siendo redactado – no tuvo suficiente apoyo internacional ni condujo a medidas importantes para la muy necesaria reglamentación más rígida de los mercados financieros.

En el marco de la iniciativa de Ayuda por Comercio de la EU, desarrollada en 2007 con la *Estrategia conjunta de ayuda por comercio*, los programas de ayuda de Italia aún no incluyen una estrategia específica sobre comercio. El informe *Aid for Trade Monitoring Report 2009*<sup>11</sup> de la Comisión Europea destaca que la ayuda por comercio es parte de las estrategias de asistencia para menos del 25% de los países socios de Italia. También existe mucha preocupación relacionada con la calidad, la cantidad y los objetivos de los programas.

La mayor parte de la ayuda por comercio va para infraestructura, que junto al desarrollo de capacidades sumó el 76% del gasto total durante el período 2002-2006. Italia está al frente de la promoción de la inversión en proyectos de infraestructura por parte de empresas privadas con programas de ayuda tanto bilateral como multilateral, en particular con el Banco Europeo de Inversiones. Este último está financiando proyectos controvertidos en países africanos, como represas (Gigel Gibe en Etiopía y Bujagali en Uganda) y actividades extractivas (República Democrática del Congo y Zambia) sin parámetros claros desde el punto de vista social, ambiental y de desarrollo.

En líneas generales, aún no está claro si, después de la crisis financiera y de las recientes fusiones y adquisiciones que afectan a las empresas multinacionales italianas, el Gobierno está dispuesto a revisar los tratados de inversiones bilaterales que tuvieron graves consecuencias para los países en desarrollo en los últimos años. Al mismo tiempo, el Gobierno no asume un liderazgo claro en la promoción de estándares más altos para las agencias de crédito para la exportación que respaldan las inversiones de las empresas italianas en todo el mundo, a menudo con consecuencias negativas para el Sur.

## Violación de los derechos humanos en el extranjero

En su informe sobre la industria del petróleo en el Delta del Níger<sup>12</sup>, Amnistía Internacional documentó el impacto de las actividades de exploración y producción de petróleo, realizada por las empresas petroleras multinacionales, sobre la población local y el medio ambiente. Una de las empresas más activas en Nigeria es la italiana Eni, presente en 77 países, que representa el quinto grupo petrolero más grande del mundo después de Exxon Mobil, BP, la *Compañía Real Holandesa Shell* y Total.

La industria del petróleo en el Delta involucra al Gobierno nigeriano y a las empresas subsidiarias controladas por multinacionales como Eni, Shell y Total, así como a empresas locales. Los inmensos campos de petróleo producen miles de millones de dólares de beneficios para el país, pero la mayoría de la gente que reside en las áreas de extracción vive en la pobreza. La contaminación y el daño ambiental tienen un profundo impacto sobre la tierra, el agua y el aire, violando los derechos humanos de la pobla-

ción del Delta. Amnistía sostiene que las empresas de extracción que operan en el Delta, incluida Eni, deben iniciar las actividades de limpieza, consultar a las comunidades y mantenerlas informadas de los resultados. Las empresas también deben hacer pública toda la información relacionada con el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos, incluida una evaluación del impacto ambiental o cualquier otro estudio realizado sobre los efectos de sus operaciones sobre las comunidades locales.

## Una mirada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la sociedad civil en acción

*ODM 3: Falta de iniciativas para la equidad de género.* El análisis oportuno de los informes y los documentos de la planificación por parte de la sociedad civil es muy importante en el área de las políticas de equidad de género, en las que prevalece la vaguedad, se carece de información y no se comparten las medidas, los resultados y las estrategias. Un buen ejemplo fue la preparación del expediente para Beijing+15 y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) a pesar de que fue precisa en cuanto al cumplimiento de los compromisos globales por parte de Italia, tenía enormes deficiencias en materia de consulta con la sociedad civil y de transparencia de los procesos. En particular, el informe sobre CEDAW no respondió a las áreas sobre las que el Comité del CEDAW había expresado su preocupación en el informe de 2005, a saber, la salud de las mujeres inmigrantes, la persistencia de estereotipos de género en los medios y la inadecuada participación política de la mujer a nivel local y nacional. El informe reciente carece de una visión estratégica y de una política sistémica que promueva la igualdad de oportunidades y la atribución de poder a las mujeres; enumera medidas, leyes y datos sin un calendario claro; y muestra escasos avances concretos en asuntos que necesitan un mayor compromiso institucional.

En noviembre de 2009, los Ministros de Igualdad de Oportunidades y de Políticas Sociales presentaron el plan *Italia 2020: Programa de acciones para la inclusión de la mujer en el mercado laboral*. La mayoría de estas acciones se basan en empleos de medio tiempo, asumiendo que la conciliación de trabajo y responsabilidades de cuidado familiar deben seguir siendo resueltas mayoritariamente, si no exclusivamente, por las mujeres.

*ODM 7: Un referéndum por el agua pública.* El derecho de acceso al agua está cubierto por varios compromisos internacionales. El ODM 7 reclama la reducción de la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable segura y al saneamiento básico. La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en su Convención sobre Protección y Uso de los Cursos de Agua y Lagos Internacionales Transfronterizos, promueve la participación pública en los procesos de toma de decisiones importantes<sup>13</sup>, y la Directiva Marco en el Sector del Agua de la UE establece que “el agua no es un producto comercial como cualquier otro, sino una herencia que debe ser protegida, defendida y tratada como tal”<sup>14</sup>.

Durante 15 años, en Italia se ha dado un proceso gradual de privatización de la gestión de los servicios integrados de agua (SIA) ya sea como iniciativas autónomas

de las autoridades locales o como leyes nacionales que presionaron en esta dirección. La mitad de la población italiana recibe actualmente servicios de empresas por acciones de propiedad mixta (pública-privada) y la otra mitad por empresas de propiedad completamente pública. En ciudades como Arezzo y Aprilia, en las que se inició la participación de socios privados, hubo un aumento exponencial de los precios y una drástica reducción de la inversión. En la última década, los precios subieron 62% (comparados con una inflación del 25%) y la inversión cayó en dos tercios desde EUR 2 mil millones a EUR 0,7 mil millones. Se espera que el consumo de agua privatizada crezca cerca del 20% en los próximos 10 años.

Como reacción a los desastrosos efectos en términos sociales y ambientales, y con respecto al derecho al agua en Italia y en el mundo, durante la última década creció un fuerte movimiento italiano que agrupa cientos de organizaciones, asociaciones y comités nacionales y locales. En 2007 se juntaron más de 400 mil firmas en apoyo a una ley propuesta por la gente – que el parlamento no recogió – que define un nuevo modelo de gestión pública de los SIA. En su centro está la participación democrática de los ciudadanos más que la maximización de beneficios. Luego, en 2010, se lanzó una campaña y se recogieron más de un millón de firmas para un referéndum en 2011 sobre la gestión pública y participativa del agua como bien común.

Junto a los movimientos de la sociedad civil, muchas autoridades locales están tomando medidas. La región de Puglia, por ejemplo, adoptó una resolución contra la privatización de AQP, el acueducto más grande de Europa, y delineó la gestión futura de los SIA a través del establecimiento de una ley sobre gestión pública.

## Conclusión

La actual crisis financiera provocó recortes drásticos en el sector de cooperación para el desarrollo. La propuesta italiana de “estándares legales globales” recibió, hasta el momento, una atención limitada y la muy necesaria reforma del sector financiero está demorada. A medida que el país se vuelve más pobre y más xenófobo<sup>15</sup> y los inmigrantes – en especial la población romaní – sufren discriminación y violencia continuas, las organizaciones de la sociedad civil intentan defender los derechos constitucionales atacados, como la libertad de prensa y el sistema judicial independiente.

Si la cooperación italiana no cumple con las recomendaciones de la OCDE, su contribución a los ODM será casi irrelevante o incluso contraproducente ya que estará enlenteciendo la acción europea y el liderazgo global. En particular, el primer objetivo del ODM 8 – “atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin acceso al mar y los pequeños estados insulares en desarrollo” – necesita un aumento significativo de la AOD. A consecuencia de las políticas italianas, este objetivo parece estar aún más lejos de ser alcanzado. ■

11 Disponible en: <ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\_NATIVE\_SEC\_2009\_0442\_4\_Aid-for-Trade-monitoring-report-2009\_EN.pdf>.

12 Amnistía Internacional, *Nigeria: Petroleum, Pollution and Poverty in the Niger Delta*, Londres, 2009.

13 Disponible en: <www.unecp.org/env/water/>.

14 Disponible en: <ec.europa.eu/environment/water/index\_en.htm>.

15 Grazia Naletto, ed., *Rapporto sul razzismo in Italia*, Roma: Manifestolibri, 2009.

## Víctima de las relaciones de poder asimétricas



La crisis financiera mundial generó desempleo endémico, déficit presupuestario en aumento y crecimiento de la deuda. El Gobierno debe implementar una política fiscal que establezca la economía y varíe el monto y la estructura de los impuestos y de los gastos, así como la distribución de la riqueza. Debe también garantizar la adjudicación eficiente de los recursos públicos y la transformación social a todo nivel. Por otra parte, la financiación del desarrollo debe acompañar la reforma democrática. El proceso debería desafiar la lógica centralizadora del poder, surgiendo de un debate público que apunte a la equidad y la dignidad.

### Social Development Network (SODNET)

Prof. Edward Oyugi, P. Thigo, J. Kipchumbah, A. Matunga

### SEATINI KENYA

Oduor Ong'wen

### Kenya Debt Relief Network (KENDREN)

Vitalice Meja

### BEACON

Rebecca Tanui

### Daraja – Civic Initiatives Forum

Don Bonyo

### Social Watch/Futa Magendo Chapters

James Maina Mugo

Elimu Yetu Coalition

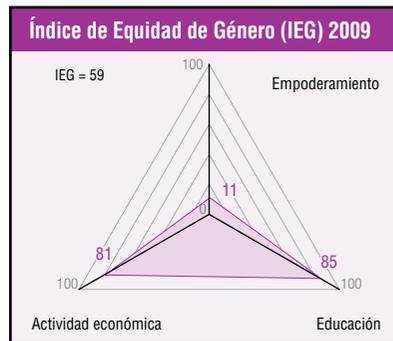
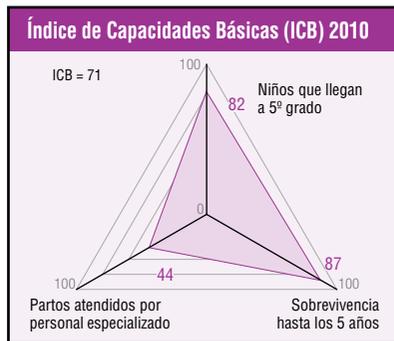
Opiata Odindo

### Kenya Treatment Access Movement (KETAM)

James Kamau

La crisis actual del neoliberalismo brinda a los actores de las políticas de desarrollo la oportunidad de reingresar al debate sobre políticas públicas y reabrir las conversaciones acerca del tipo de desarrollo deseado y cómo se debería financiar de manera sostenible. Asimismo, nos obliga a repensar las condiciones financieras para el desarrollo en el marco de la disminución de las entradas financieras públicas y privadas, la carga cada vez mayor de la deuda y el déficit presupuestario en aumento. Este nuevo análisis debe comenzar por reconocer que en ámbitos mundiales, así como nacionales, las finanzas constituyen una función de las relaciones de poder más que un recurso neutral. Se debe comenzar por mirar al dinero en cuanto a valor, así como a las instituciones que lo controlan, fundamentalmente las corporaciones, las instituciones financieras y las agencias gubernamentales que abordan las funciones esenciales de la reglamentación, el presupuesto, los gastos y las auditorías.

A partir de su adopción en 2002 como marco político para el financiamiento del desarrollo mediante la cooperación internacional, el Consenso de Monterrey se ha convertido en el referente más importante para la movilización de recursos para el desarrollo de las economías del Sur. Las seis áreas que se detallan en el consenso se apoyan en métodos tradicionales basados en el mercado para reunir fondos para el desarrollo, e incluyen un compromiso formal con respecto al proceso y a la implementación. Sin embargo, la Conferencia de seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo (FpD), celebrada en Doha en 2008, no llegó a suministrar el impulso necesario. No se abordaron las contradicciones entre el capitalismo financiero, envuelto en un frenesí especulativo, y los imperativos éticos del desarrollo social



equitativo. Es necesario llegar a un nuevo consenso FpD, basado en nuevas perspectivas.

### La búsqueda de un vínculo entre la financiación y el desarrollo

Las visiones mayoritarias de la financiación para el desarrollo se han centrado excesivamente en los instrumentos para la financiación, el volumen de los recursos movilizados – tanto internos como internacionales – la sustentabilidad de la deuda y asuntos sistémicos y de coherencia. Tales aspectos distraen del imperativo verdadero: la necesidad de crear un nexo viable entre la financiación y el desarrollo.

Durante los últimos 20 años, Kenia ha intentado redactar una nueva Constitución para poder reelaborar las relaciones de poder entre los ciudadanos y su gobierno. Este proceso de revisión constitucional ha sido rehén de las rivalidades tribales en torno al poder. En estos momentos, en que el conflicto étnico constituye una verdadera amenaza, las autoridades de Kenia no están dispuestas a informar a la población sobre los efectos perjudiciales de la crisis financiera mundial en la economía nacional.

La crisis financiera mundial ha derivado en una situación de desempleo endémico, déficit presupuestario en aumento y el crecimiento de la cartera de la deuda. En 2008, la tasa de crecimiento decayó al 2,1%. En el primer trimestre de 2009, ascendió al 4%, pero volvió a descender al 2,1% en el segundo trimestre. Este enlentecimiento del crecimiento económico ha reducido el empleo y aumentado la pobreza<sup>1</sup>. Para mitigar los efectos, el gobierno ha

introducido medidas tales como el Paquete Estimulo, dirigido a diversos sectores de la economía. No obstante, parecería que las adjudicaciones financieras se han hecho sin tener en cuenta las prioridades sectoriales: ejecutan una estrategia política de desarrollo que se elaboró sin una consulta generalizada. Diseñar una estrategia eficaz implicaría la redefinición de las relaciones de poder, centradas en los valores de equidad, dignidad, participación y delegación. Ello haría posible establecer un contrato social que podría constituir el marco para un proceso de financiación para el desarrollo impulsado por las personas.

### Pobreza transgeneracional

El ordenamiento constitucional actual de Kenia fue heredado del gobierno colonial. Perpetúa una cultura de supremacía política y económica de los sectores privilegiados de la sociedad y subyuga a la mayoría de la población, que vive en la pobreza de generación en generación, a pesar de los cambios ilusorios de las elecciones sucesivas. En una sociedad intrínsecamente pacífica, la violencia reciente después de las elecciones y los anteriores e intermitentes conflictos violentos han surgido de las contiendas tribales por alcanzar la autoridad patrimonial en las sucesivas repúblicas postcoloniales del país.

A pesar de las dificultades, el país goza de un rendimiento fiscal elevado, con una relación impuesto/PIB de más del 20%. Es capaz de financiar buena parte del presupuesto; las donaciones externas financian una proporción mucho menor que en otros países de la región. En cuanto a los ingresos, el Gobierno continúa haciendo esfuerzos para movilizar recursos internos para la reducción de la pobreza; ha ampliado la base impositiva mediante reformas de la política fiscal y la modernización de la administración

1 Francis M. Mwege, *Paper 17: Kenya* ("Documento 17: Kenia"), *Overseas Development Institute, Global Financial Discussion Series* (Instituto de Desarrollo de Ultramar, Serie sobre análisis financiero mundial). Véase en: <[www.odi.org.uk/resources/download/4723.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/download/4723.pdf)>.

interna de impuestos y aduana. Sin embargo, tal eficiencia en la generación de ingresos y la recaudación de impuestos no ha sido suficiente para garantizar la reducción de la pobreza.

El Gobierno necesita una política fiscal que establezca controles sobre el monto y la estructura de los impuestos y los gastos, a la vez que promueva la redistribución de la riqueza. Debe también garantizar la adjudicación eficiente de los recursos públicos ya que ello es fundamental para el desarrollo económico y la transformación social a todo nivel. La generación de ingresos debe ir más allá de la administración, el cumplimiento y el monitoreo del sistema fiscal. Los ciudadanos deben exigir transparencia y rendición de cuentas con relación al uso de los recursos públicos en la mejora de la entrega de servicios públicos. El cuadro 1 demuestra la asimetría de la composición de los ingresos.

### La Ley de Fondos para el Desarrollo de los Distritos: la cimentación de las estructuras de poder

Se han hecho intentos por desviar el foco del poder hacia las bases. Tal movimiento adhiere al concepto de subsidiariedad para representar el desvío del poder del Gobierno Central a los ámbitos locales de la autoridad pública. Sin embargo, el concepto no fue implementado con demasiado éxito. Tal es el caso de la introducción de los fondos de aportaciones y, más específicamente, de los Fondos para el Desarrollo de los Distritos (CDF, por su sigla en inglés), establecidos mediante la Ley de CDF de 2003<sup>2</sup>. Esta legislación propone afirmar los derechos, papeles y responsabilidades de los ciudadanos, sobre todo en el ámbito de las bases, en la definición de prioridades y financiación para el desarrollo. En su origen, se pensó y elaboró para abordar las injusticias históricas en torno a la adjudicación de recursos por parte del Gobierno Central, sobre todo durante las épocas de los presidentes Jomo Kenyatta y Daniel Moi (1963 a 2002), cuando la distribución de recursos se basaba en la lealtad política. En sus comienzos, en 2003, luego de la derrota del régimen de Moi, el CDF fue aclamado debido a su audacia en desviar la planificación de las prioridades de desarrollo del Gobierno Central a los ámbitos de los distritos locales. Se convirtió en un pilar fundamental del proceso de reforma que se suponía iba a controlar la democracia neoliberal y realizar la lógica y los principios de la subsidiariedad.

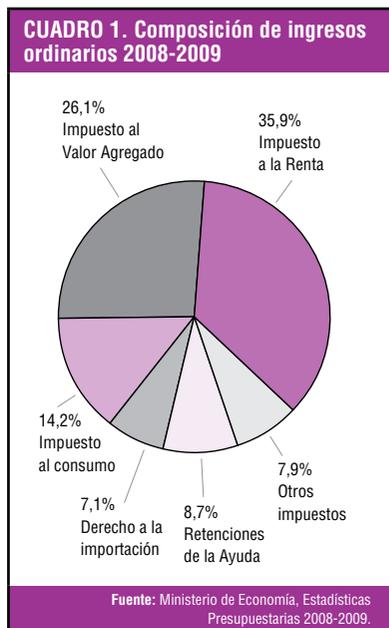
Se estableció el CDF para ayudar a las subregiones a las que se había restringido duramente la financiación para el desarrollo como medida punitiva y para controlar el desequilibrio del desarrollo regional generado por la política partidista. En última instancia, no hizo más que cimentar el dominio de las élites gobernantes sobre los medios de vida y la vida comunitaria. En la mayoría de los casos, los fondos de aportaciones han logrado que los parlamentarios que tienen a su cargo este fondo común colosal se hayan convertido en lores vitalicios. Los parlamentarios, como patrocinadores de los fondos, tienen el poder de nombrar a las Comisiones de los Fondos

para el Desarrollo de los Distritos, así como los comisionados contables<sup>3</sup>. Este poder absoluto sobre la adjudicación de recursos en el ámbito de las bases, es un reflejo del paradigma actual de la democracia neoliberal, que se basa en la eficacia supuesta de las fuerzas del mercado<sup>4</sup>. En la práctica, garantiza que los parlamentarios tengan el poder y los recursos para mantener una cultura de patrocinio y clientelismo y, por extensión, perpetúa la cultura de patrocinio de los regímenes anteriores, que negaban a sus adversarios políticos y a las zonas de la oposición los fondos para el desarrollo que tanto necesitaban.

### Los ciudadanos deben estar involucrados

El riesgo de no involucrar a los ciudadanos en la movilización y adjudicación de recursos en ámbitos locales es que tiene efectos negativos en los sistemas de medios de vida de las comunidades a escala de hogares. Es sabido que los parlamentarios a menudo han adjudicado recursos tales como los fondos de desarrollo para la infraestructura a sus propias zonas de origen y baluartes políticos, y han transferido fondos de becas educativas a sus propios partidarios políticos<sup>5</sup>. Las Comisiones de los CDF tienen la responsabilidad de administrar el fondo común, pero se integran con parientes y amigos. Por ejemplo, la encuesta para la transparencia internacional en la provincia de la costa mostró que el 73% de los encuestados no tenía conocimiento de cómo se administran estos fondos. En la misma encuesta se informa que el 60% de los vecinos atribuye su falta de participación en los proyectos del CDF a su filiación política<sup>6</sup>. En siete años de adjudicación de fondos, y a pesar de un crecimiento económico del 6%<sup>7</sup> en los primeros cinco años después de la era de Moi, la pobreza no sólo ha crecido, sino que se ha profundizado y en los últimos tiempos ha empeorado: más del 56% de la población de Kenia vive por debajo de la línea de pobreza, lo que constituye un aumento pronunciado en comparación con el 42% de 2007<sup>8</sup>.

La descentralización de recursos sin la descentralización de poder para decidir cómo se usan tales recursos, es una mera extensión del paradigma actual de desarrollo en países como Kenia y los del Sur Global, lo que da lugar a dudas en cuanto a la existencia de interés genuino en empoderar a las comunidades para que obtengan el control de sus propios destinos.



Las políticas de los aliados para el desarrollo occidentales, que vinculan la financiación para el desarrollo a la reforma democrática, no generan nuevas estructuras de poder que podrían dar lugar al uso equitativo y eficiente de los recursos para mejorar la vida de las comunidades. De hecho, ese estilo de financiación para el desarrollo, sobre todo cuando se canaliza por medio de organizaciones de la sociedad civil para promover el desarrollo local, está ligado a un paradigma de ayuda que, en casi todos los casos, no es más que un intento de desviar el poder a compañías y gobiernos extranjeros.

Es necesario remodelar el paradigma actual de la FpD para que afronte la lógica centralizadora del poder y lo descentralice hacia las comunidades y colectivos. La lógica centralizadora del concepto de la democracia liberal contiene un sesgo implícito hacia la marginalización y opresión de las mayorías. Se necesita un nuevo paradigma que aspire a crear un mundo que inspire el crecimiento tanto de individuos como de colectivos, en lugar de un mundo de ganancias y rendimientos.

Este nuevo paradigma de FpD se deberá establecer mediante la consulta popular, con la intervención de los valores de equidad y dignidad. Se les deberá pedir a todos los hombres, mujeres, jóvenes y niños que contribuyan a este proceso y ayuden a definir las metas de desarrollo. El paradigma nuevo que surja de este proceso puede generar niveles de poder descentralizado en los que participe una nueva lógica de desarrollo basada en las necesidades de crecimiento social de todos los ciudadanos. ■

3 *Ibid.*

4 Corinne Kumar. *South Wind, Towards a New Political Imaginary* ("Viento del sur; hacia un nuevo imaginario político") en *Dialogue and Difference*, (Londres; Palgrave Macmillan, 2005).

5 George Ochieng, *CDF Social Audit Report-Nyanza* ("Informe CDF de auditoría social-Nyanza"), 2009.

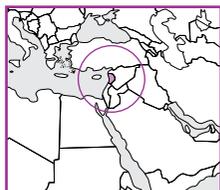
6 *Pwani Coalition on Good Governance* (Coalición Pwani sobre buena gobernanza), *Citizen's Monitoring Report 2010* (Informe de Control Ciudadano 2010).

7 Discurso sobre el presupuesto del ministro de economía, 2007. Véase en: <[www.treasury.go.ke](http://www.treasury.go.ke)> (consultado el 20 de febrero de 2010).

8 Véase en: <[www.kbc.co.ke/story.asp?ID=62203](http://www.kbc.co.ke/story.asp?ID=62203)>.

2 Ley de CDF, *Kenya Gazette Supplement* No. 107.

## Se necesitan nuevos objetivos



El país tiene una de las relaciones deuda/PIB más altas del mundo y carece tanto de una visión de conjunto como de un plan de acción para aumentar la productividad y la asignación eficaz de recursos para un crecimiento que beneficie a los pobres. Desde 1992 la arquitectura financiera de posguerra combina políticas de reconstrucción expansionista con otras monetaristas restrictivas, dejando poco espacio fiscal para el desarrollo socioeconómico. Para responder a las prioridades de reducción de la pobreza y la discriminación, se necesitan objetivos más contextualizados, en los que el financiamiento para el desarrollo a largo plazo integre una estrategia de crecimiento general.

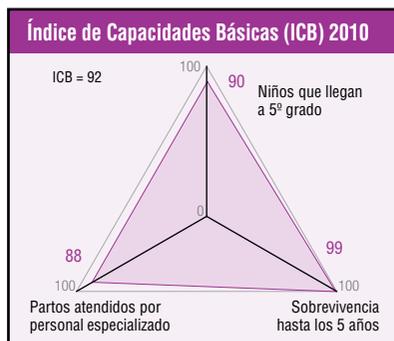
Lebanese Union for People with Disabilities (LPHU)  
Rabih Fakhri

En su décimo aniversario, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) siguen siendo una prioridad para Líbano. Esto se ve reflejado por su integración en el Plan de Acción Social (PAS), un pilar del plan de reforma económica presentada por el Gobierno ante la Conferencia de Donantes de Líbano (CDL), París III, en 2007. El PAS identificó las reformas sociales y delineó diversas intervenciones tales como mecanismos de red de seguridad, transferencias de efectivo y reformas generales de la educación y de los servicios de salud. Sin embargo, a pesar de que se estableció un comité interministerial para controlar su implementación, tres años más tarde el PAS sigue en estado piloto y el comité permanece inactivo debido a la inestabilidad política.

El último informe de los ODM (2008) destaca que Líbano está en camino de cumplir los objetivos relativos a la educación y a la mortalidad materno-infantil. Pero la pobreza persiste como un importante desafío para los esfuerzos de desarrollo. Un estudio reciente detectó un leve descenso en el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema, de 10% en 1997 a 8,5% en 2007 (a pesar de que había bajado a 8% en 2005), mientras que el 28,5% se definen como pobres. Un quinto de la población vive entre el umbral inferior y el superior de pobreza<sup>1</sup>.

Existe una correlación entre la pobreza y las disparidades regionales, la falta de educación, el género y el desempleo. Los resultados muestran que el 82% de las personas extremadamente pobres y el 78% de las personas pobres se concentran en el norte, Monte Líbano y Valle de la Bekaa; tanto el norte como la Bekaa tuvieron la participación más baja en el gasto nominal per cápita en 2004-2005. Una de cada cinco personas pobres es analfabeta, mientras que el promedio es de una de cada ocho entre las personas de mejor posición económica. La brecha de género en la educación persiste, siendo el analfabetismo entre las mujeres el doble que entre los hombres: 11,8% y 5,6%, respectivamente<sup>2</sup>.

El desempleo está mucho más extendido entre las personas pobres – 14% en comparación con el 6,7% de las que no son pobres – con tasas de desempleo entre las mujeres pobres que casi duplican las de los hombres

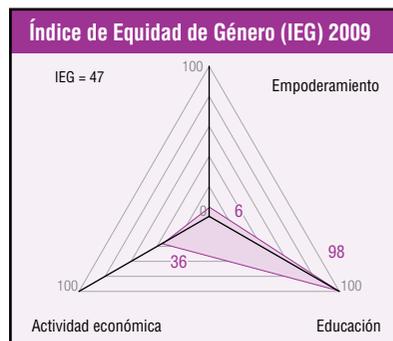


(26,6% y 13,5% respectivamente)<sup>3</sup>. El desempleo entre los jóvenes (de 15 a 24 años) es otro factor de correlación con la pobreza, ya que el 48,4% de los desempleados son jóvenes<sup>4</sup>. Las personas pobres no están representadas proporcionalmente entre los empleados asalariados; es más probable que estén activas en trabajos informales – dos tercios de las personas pobres se encuentran en esta situación – lo que aumenta su vulnerabilidad<sup>5</sup>.

### Un desarrollo sustentado en derechos

Para que las personas tengan vidas dignas es necesario un desarrollo que esté basado en los derechos. Las leyes libanesas siguen siendo discriminatorias hacia los grupos marginales, mientras que la brecha de género en la creación de políticas obstaculiza el proceso de reforma. Las mujeres aún no le pueden otorgar la nacionalidad a sus hijos y otros artículos del código penal continúan tolerando los “crímenes por honor” y la violación marital.

Las personas con discapacidades son otro grupo sistemáticamente discriminado. La mitad de las personas con discapacidad física son analfabetas y sólo el 26% de las que pueden trabajar están efectivamente empleadas<sup>6</sup>. Los defensores de los derechos de las personas con discapacidad continúan presionando para que el parlamento sancione leyes que garanticen su acceso a la educación, al empleo, a la salud y a los activos financieros. Como declaró Houda Boukhari, no es el impedimento físico sino el desplazamiento cultural lo que hace más incómodas las



vidas de las personas con discapacidades: “En el contexto cultural libanés, el nacimiento de un niño discapacitado es percibido por muchos no sólo como una desgracia, sino como una vergüenza y un estorbo”<sup>7</sup>.

### La arquitectura financiera libanesa

La reconstrucción del aparato del Estado y de la infraestructura física del país estuvo en el centro de los planes de posguerra implementados a principios de los años 1990. Durante el período inicial de posguerra entre 1992 y 1997, el modelo macroeconómico dependía mayoritariamente del flujo de capital extranjero. Se estima que el costo directo del primer período de reconstrucción superó los USD 4.000 millones<sup>8</sup>. Las autoridades financieras adoptaron una política de tasa de cambio fija para controlar la inflación; como resultado el país pidió préstamos excesivos para acumular las reservas necesarias para defender su política monetaria y las tasas de interés se dispararon a niveles anteriormente desconocidos (35% en bonos del tesoro a 12 meses en 1995).

El crecimiento generado por el boom de la reconstrucción terminó abruptamente en 1997. Simultáneamente, la deuda pública se disparó y los pagos de intereses representaron más de la mitad de los ingresos del Estado. En 2004 la inversión pública en el aparato del Estado fue del 107% de la inversión inicialmente planeada, mientras que en infraestructura fue del 190%. Al mismo tiempo, los recursos asignados a los sectores sociales y productivos

1 Heba Laithy, Khalid Abu-Ismaïl y Kamal Hamdan, *Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon* (Brasilia, Brasil: Centro Internacional de la Pobreza, 2008). Disponible en: <www.ipc-undp.org/pub/IPCCountryStudy13.pdf>.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

4 PNUD Líbano, *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2008: Líbano*, Beirut, 2008. Disponible en: <www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/MDG\_en.pdf>.

5 *Ibid.*

6 Datos de la Unión Libanesa para Personas con Discapacidades Físicas.

7 Houda Boukhari, “Invisible Victims: Working with Mothers of Children with Learning Disabilities,” en *Gender and Disability: Women’s Experiences in the Middle East*, ed. L. Abu-Habib (Oxford: Oxfam, 1997), 37.

8 Ghassan Dibeh, *Foreign Aid and Economic Development in Postwar Lebanon*, Universidad de las Naciones Unidas – WIDER Research Paper No. 2007/37, junio de 2007. Disponible en: <works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=ghassan\_dibeh>.

no superaron el 50% y el 90% respectivamente, en relación a lo planeado<sup>9</sup>.

El Gobierno solicitó Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) como factor clave para sostener la estabilidad financiera: reestructura de la deuda, revalorización de la moneda y gastos actuales del Estado. En 2002 fue capaz de recolectar cerca de USD 10.100 millones durante la CDL París II; más tarde, en 2007, un total de USD 7.500 millones fue prometido como ayuda extranjera (donaciones y préstamos blandos) en la CDL París III. En el último informe – diciembre de 2009 – el Ministerio de Finanzas destacó el recibo de USD 3.700 millones de los USD 5.870 millones acordados. Los números muestran que más de la mitad de estos fondos se destinan a apoyar el presupuesto.

## Gasto y desarrollo

Un desglose de los gastos públicos muestra que el servicio de la deuda y los servicios públicos consumieron el grueso de los recursos públicos entre 1997 y 2006. Pero los gastos en educación y salud representaron sólo el 15% y el 6% respectivamente. Además, el 88% de los gastos en educación se dedicó a salarios de funcionarios públicos y el 86% de los recursos asignados a salud financiaron la hospitalización de individuos en centros de salud privados<sup>10</sup>. Los recursos asignados al desarrollo de estos dos sectores fueron mínimos.

El sistema tributario libanés fue reformado a comienzos de la década de 1990 para fomentar la oferta. La tasa máxima del impuesto a la renta bajó del 32% al 10% y los impuestos a las empresas financieras se convirtieron en una tasa fija de 10% – con una reducción al 5% para las empresas relacionadas con la construcción. El sector productivo paga una tasa de impuestos progresiva de entre el 3% y el 10% sobre los beneficios<sup>11</sup>. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se introdujo en 2001 como una tasa fija de 10%.

Sin embargo, las actividades basadas en la renta, como las transacciones de bienes inmuebles, bancarias y financieras, están exentas de IVA, junto a las actividades de juegos de azar y el transporte aéreo de bienes y personas. Un análisis detallado de los ingresos públicos muestra que los impuestos aportaron el 67% en el período 2000-2009, correspondiendo la mayor parte a los impuestos indirectos. En 2009 estos representaron el 75% del total de ingresos por concepto de impuestos – IVA 32%, gasolina 11%, aduana 11% y otros 21% – mientras que los impuestos a las ganancias, salarios, plusvalías, intereses y registro de inmuebles sólo aportaron el 25%.

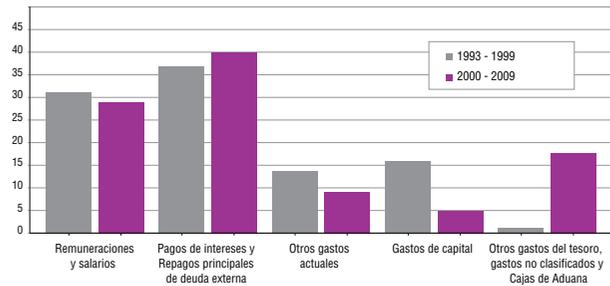
Un sistema tributario tan regresivo, sumado a 10 años de congelamiento de salarios y políticas monetaristas restrictivas, empeoraron las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras de medianos y bajos ingresos. La concentración de la riqueza aumentó durante este período: el 20% más pobre de la población libanesa consumió sólo

9 Ghassan Dibeh, *The Political Economy of Postwar Reconstruction in Lebanon*, Universidad de las Naciones Unidas – WIDER Research Paper No. 2005/44, julio de 2005. Disponible en: <works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=ghassan\_dibeh>.

10 R. Fakhri, *Efficiency of public expenditures in Lebanon and other transitional democracies*, Beirut, 2010.

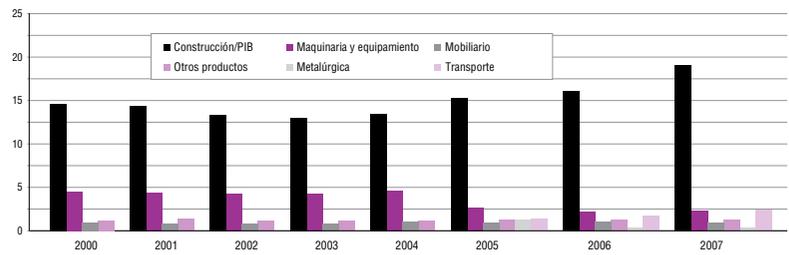
11 Wassim Shahin, "The Lebanese Economy in the 21st Century," en *Lebanon's Second Republic*, ed. K. Ellis (Gainesville, FL: University Press of Florida, 2002).

CUADRO 1. Gasto público por tipo (1993-2009)



Fuente: Cálculos del autor basados en los datos disponibles en el Ministerio de Finanzas.

CUADRO 2. Formación de capital bruto fijo por tipo de PIB para el período 2000-2007



Fuente: Cálculos del autor basados en las cuentas nacionales de Libano (2000-2007).

el 7,1% del consumo total, mientras que el 20% más rico consumió el 43,5% del total<sup>12</sup>. Un 2% de los depositantes tiene el 59% de los depósitos bancarios<sup>13</sup>.

## Inversión extranjera directa (IED)

Entre 2000 y 2007 Libano atrajo cantidades importantes de inversiones IED – por ejemplo, 28% de toda la IED que llegó a la región de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental en 2003 – con la mayor relación IED/PIB<sup>14</sup>. Sin embargo, la IED raramente se orienta a los sectores económicos reales (en los que se producen bienes y servicios); en cambio, la inversión inmobiliaria, la banca y el turismo consumen la mayor parte (casi 90% en 2007)<sup>15</sup>. Los permisos de construcción saltaron de 9 millones de metros cuadrados en 2007 a 16,1 millones en 2008<sup>16</sup>. Esto se corresponde con el crecimiento de USD 918 millones en la afluencia de IED árabe entre 2007 y 2008<sup>17</sup>. De la misma manera, el valor de las transacciones en este sector creció un promedio de 17,6% anual en

período 2003-2008 (y 54,4% sólo en 2008)<sup>18</sup>. La gráfica 2 muestra que la mayor parte de la formación de capital bruto en el período 2000-2007 se generó en el sector de la construcción. Sin embargo, estas ganancias están exentas de impuestos.

## Comentarios finales

Debido a que la relación deuda/PIB de Libano (153% en junio de 2009) está entre las más altas del mundo, es imprescindible una estrategia de gestión de la deuda que señale el camino para que la AOD se invierta en mayor productividad y no exclusivamente en el proceso de reestructuración de la deuda. Además, debe implementarse una arquitectura financiera anticíclica y dinámica. El Gobierno debe brindar más incentivos a la IED para invertir en actividades económicas que emplean mucha mano de obra, en lugar de promover exclusivamente a las actividades inmobiliarias y financieras.

Una estrategia de reducción de la pobreza debe ir más allá de lograr el ODM 1. El PAS es sólo una intervención limitada y de corto plazo. Las políticas de desarrollo deben promover la creación de puestos de trabajo para la mano de obra con mediana o baja calificación. Deben asegurarse condiciones de trabajo adecuadas para las personas pobres – en este contexto los empleos con salario siguen siendo un factor clave para la reducción de la pobreza. Por último, la estructura de impuestos debe reformarse con el fin de fomentar los impuestos a las ganancias generadas por las transacciones de bienes inmuebles y del sector financiero. Es necesario un sistema tributario más igualitario que mejore el efecto de la redistribución de los recursos. ■

18 *Ibid.*

12 Laithy *et al.*, *op. cit.*

13 Fafo, Ministerio de Asuntos Sociales y PNUD, "Al-Wadeh Al-Iktisadi Al-Ijtimai, Dirassa L Ahwal L Maisha," 2004, 55-57.

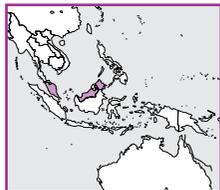
14 Comisión Económica y Social para Asia Occidental, *Foreign Direct Investment Report 2008*. Disponible en: <www.eswva.un.org/information/publications/edit/upload/edgd-08-tech1-e.pdf>.

15 Investment Development Authority in Lebanon, *Advantages of Investing in Lebanon*. Disponible en: <www.slideshare.net/mhdbadr/investing-in-lebanon-new-presentation-restructured-presentation>.

16 Bank Audi, *Lebanon Real Estate Report*, julio de 2009. Disponible en: <www.menafn.com/updates/research\_center/Lebanon/Economic/audi220709e.pdf>.

17 *Ibid.*

## Algunos avances, múltiples desafíos



Malasia todavía tiene la meta oficial de ser un país desarrollado para 2020. Sin embargo, aunque el nivel de vida de la población ha mejorado en términos de acceso a los servicios esenciales y al empleo, la corrupción afecta la ejecución de los proyectos de desarrollo que buscan satisfacer necesidades básicas como el acceso al agua potable, el saneamiento, la educación, la atención de salud y la seguridad alimentaria de la población. Además de la implementación de un subsidio mensual a los hogares que viven en la pobreza extrema. Por otra parte, la conversión de la selva tropical en plantaciones, particularmente de palmas aceiteras, amenaza el sustento de los pueblos indígenas y la biodiversidad del país.

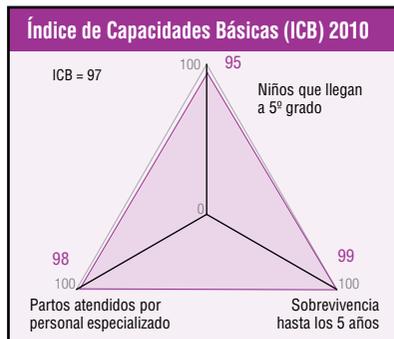
### Third World Network

Según datos oficiales recopilados por el PNUD en 2005<sup>1</sup>, Malasia afirmó que había alcanzado todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) salvo los ODM 6 y 8 sobre los que dijo tener información insuficiente.

Los primeros 10 años de los ODM quedaron comprendidos en las versiones 8ª y la 9ª del Plan Malasia, el proyecto de desarrollo quinquenal del país que comenzó en 1966. En este período, los malayos (una población de 26,7 millones) han notado, en general, una mejoría en los servicios esenciales y el empleo. Pero el problema de la corrupción sigue vigente y afecta la ejecución de los proyectos de desarrollo para brindar agua potable, gestión de residuos, saneamiento básico, educación, atención de salud y caminos rurales, y también un subsidio mensual a los hogares que viven en la pobreza extrema.

Tanto el 8º como el 9º Plan reconocían con firmeza la necesidad de promover una sociedad equitativa por medio de la erradicación de la pobreza y la reducción de desequilibrios entre y dentro de los grupos étnicos y las regiones. Pero estaban sesgados para disminuir la desigualdad de ingresos entre los *Bumiputra* malayos (un término en malayo que abarca los nativos e incluye las minorías *Orang Asli* y *Orang Asal*) y los chinos, que son el segundo grupo étnico por su tamaño (el 25% de la población), y hacían hincapié en aumentar la participación de los *Bumiputra* en la titularidad de las empresas. No se logró alcanzar la meta de un 30% de la titularidad del patrimonio empresarial en todos los sectores en 1990.

A raíz de un cambio fundamental en la política nacional, después de la elección general de 2008 – cuando la coalición de gobierno perdió su mayoría de las dos terceras partes del parlamento por primera vez – el 10º Plan Malasia (2011-2015) buscó reformar la economía de una manera más “inclusiva” con un Nuevo Modelo Económico<sup>2</sup>. Este Modelo, formulado por el Consejo Nacional de Asesoramiento Económico en 2010, presenta un marco general para transformar a Malasia de un país de ingresos medios en un país avanzado para 2020. Evalúa las fortalezas y debilidades del país, considerando los efectos de la crisis financiera.

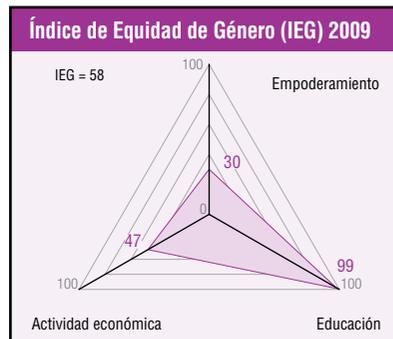


### Metas específicas del país

Malasia ha avanzado considerablemente en el desarrollo de sus propias metas e indicadores adaptados a su situación y sus necesidades específicas. El Diálogo Político de Alto Nivel, organizado por la Comisión de Derechos Humanos de Malasia y el PNUD en julio de 2005<sup>3</sup>, recomendó que se incorporara a las principales políticas y programas nacionales y a las metas específicas del país para los ODM, un enfoque de desarrollo centrado en los derechos humanos. Reclamó que el 9º Plan Malasia presentara datos desglosados de la pobreza y la desigualdad para poder identificar los grupos más vulnerables, como los *Orang Asli* y los *Orang Asal*, que todavía están privados del derecho fundamental a un nivel de vida aceptable.

Si bien los programas de desarrollo trazados en los tres Planes Malasia abarcaban muchas de las metas de los ODM, reconocían la persistencia de la pobreza en diferentes zonas, tanto rurales como urbanas. La industrialización rápida también trajo el problema de la pobreza urbana y una creciente población migrante – estimada en 2 millones en 2009 – que aumenta la demanda de vivienda y educación. Las políticas para luchar contra la pobreza se centran en la autoayuda y la generación de ingresos en los hogares pobres, principalmente por planes de desarrollo territorial, pero los resultados han sido diversos: en algunos lugares han tenido impactos sociales negativos y le han quitado aún más facultades a la gente.

Se atribuye a los planes de desarrollo territorial en Malasia peninsular impulsados por la Dirección Federal de Desarrollo Territorial (FELDA) la mejora de los niveles de vida rurales por medio de la creación de plantaciones de caucho (entre 1960 y 1980) y de palma aceitera (desde mediados de la década de 1970). Según los tres últimos Planes Malasia, la incidencia de la pobreza cayó del 7,5%



en 1999 al 5,1% en 2002 y al 3,8% en 2009. La pobreza extrema – que en general se asocia con las comunidades rurales y los asentamientos precarios urbanos – cayó del 1,4% en 1999 al 1% en 2002 y al 0,7% en 2009.

### La pobreza y las comunidades indígenas

A pesar de lo indicado, los informes de prensa de la situación de las comunidades indígenas, los pobres urbanos y los trabajadores de las plantaciones de origen indio ponen de manifiesto que los niveles de vida de estos grupos marginados han permanecido iguales por décadas. La mayor parte de las plantaciones de caucho y palma aceitera todavía usan el sistema colonial de salarios, por el que se fija el salario diario en función de la cantidad cosechada y su precio en el mercado mundial, en lugar de por las horas trabajadas. Las empresas madereras y dueñas de plantaciones les ofrecen salarios de tan sólo MYR 12 (USD 3,75) por día a los pueblos indígenas rurales de Sabah y Sarawak. Hace 60 años que el reclamo del salario mensual mínimo de los 180.000 trabajadores que reúne el Sindicato Nacional de Trabajadores de las Plantaciones (NUPW, por su sigla en inglés) resulta infructuoso<sup>4</sup>. En los últimos 20 años, los trabajadores se han vuelto aún más vulnerables pues los empleadores pueden reemplazarlos fácilmente con trabajadores extranjeros más baratos que tienen prohibido formar sindicatos.

Las comunidades indígenas, que representan el 12% de la población, son desatendidas en muchas zonas y se las desplaza cada vez más de sus tierras en la selva para hacer lugar a los proyectos de desarrollo, tales como inmensas presas y enormes plantaciones de monocultivos, lo que ha llevado a una intensificación de los conflictos por la

1 PNUD Malaysia, *Malaysia: Achieving the Millennium Development Goals – Successes and challenges*, Kuala Lumpur, 2005. Disponible en: <www.undp.org.my/mdgs/malaysia-mdg-report>.

2 Unidad de Planificación Económica del Departamento del Primer Ministro, *10th Malaysia Plan 2011–2015*, Putrajaya, 2010. Disponible en: <www.epu.gov.my/html/themes/epu/html/RMKE10/rmke10\_english.html>.

3 PNUD Malaysia, *Human Rights Perspectives on MDGs and Beyond*, Kuala Lumpur, julio de 2005.

4 A. Sivarajan, “Monthly Wages...What Monthly Wages?”, *Indian-Malaysian Online*, 8 de abril de 2002. Disponible en: <www.indianmalaysian.com/monthly\_wages.htm>.

tierra<sup>5</sup>. Un informe de la Comisión de Derechos Humanos de Malasia de 2007, después de una investigación de conflictos de este tipo en que participaron los *Penan*, una tribu indígena en Ulu Belaga, Sarawak, indicó que el programa del Gobierno para erradicar la pobreza no alcanzaba a la comunidad, que vivía en situación de pobreza abyecta<sup>6</sup>.

## La seguridad alimentaria sigue siendo un desafío

El éxito de Malasia con sus sectores de manufacturas y productos agrícolas básicos orientados a la exportación ha llevado a que la producción de alimentos sea menos prioritaria. El arroz – que es el alimento básico – es el único cultivo para el que se ha fijado una meta de cierta autosuficiencia. El desarrollo agrícola se centra principalmente en los cultivos de exportación como la palma aceitera, cuyo valor de exportación en 2009 fue de USD 15,6 mil millones<sup>7</sup>, por lo que queda menos tierra para producir alimentos. De los 6,4 millones de hectáreas de tierra agrícola, 4 millones tienen cultivos de palma aceitera y 1,3 millones, de caucho.

El envejecimiento de los agricultores, los campos de arroz abandonados y los años de darle prioridad insuficiente a la producción alimentaria causaron un pánico durante la crisis mundial de alimentos en 2008, cuando Tailandia y Vietnam redujeron sus exportaciones de arroz. Esto es a pesar de que según el 9º Plan Malasia, la meta era aumentar la autosuficiencia en arroz del país del 72% en 2005 al 90% en 2010. Sin embargo, en el 10º Plan Malasia la meta se ha vuelto a bajar al 70%<sup>8</sup>.

En los últimos 10 años, el costo de las importaciones de alimentos ha aumentado a un ritmo sostenido, de USD 3,44 mil millones en 2000 a USD 9 mil millones en 2009<sup>9</sup>. Mientras tanto, el monocultivo a gran escala de palma aceitera ha invadido el interior de Sabah y Sarawak y también está afectando la producción de alimentos de los pueblos indígenas que todavía practican la agricultura de subsistencia.

## Educación y salud

La mayoría de los malayos de entre 7 y 12 años reciben la enseñanza primaria completa. La matrícula aumentó de 2,9 millones de estudiantes en 2005 a 3 millones en 2010 en contraste con una disminución de la tasa de natalidad que se sitúa en 2,5%<sup>10</sup>. Diversos programas de apoyo educativo – como un plan de préstamo de libros de texto, las comidas subsidiadas y los internados – ayudan a quienes provienen de hogares de bajos ingresos. Si bien se han hecho esfuerzos para mejorar la enseñanza en las zonas rurales y cerrar la brecha entre la ciudad y el campo en términos de rendimiento escolar, hay pocos datos sobre la ejecución de las estrategias.

El servicio de salud pública de Malasia es considerado generalmente uno de los mejores del mundo en de-

sarrollo. Un programa de vacunación que abarca a todos los niños desde el nacimiento hasta los 15 años asegura una baja tasa de mortalidad de los menores de 5 años. Este programa de inmunización infantil contra la mayoría de las enfermedades evitables mediante vacunación es gratuito en todos los servicios públicos.

Las estadísticas muestran que la tasa de infección por VIH continúa bajando desde el pico de 6.978 casos (28,5 casos por 100.000 habitantes) en 2002 a 3.692 (13,3 casos por 100.000) en 2008<sup>11</sup>. El Ministerio de Salud calculó una tasa de notificación de 10,0 casos por 100.000 en 2009. Sin embargo el perfil de la epidemia está cambiando y más mujeres están contrayendo el virus. El 1990 sólo el 1,1% de los casos informados de VIH eran mujeres, pero aumentó al 9,0% en 2002 y trepó al 19,1% en 2008<sup>12</sup>.

En 2003, después de la Declaración de Doha sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por su sigla en inglés) y la Salud Pública efectuada por la OMC en 2001, Malasia se convirtió en el primer país asiático en conceder una licencia obligatoria para “uso por el gobierno” con relación a determinados antirretrovirales (ARV) patentados por las grandes empresas farmacéuticas, debido a sus costos exorbitantes que limitaban notablemente la posibilidad de acceder a ellos. Se importaron versiones genéricas de los fármacos de la empresa india Cipla para usarlos en hospitales y clínicas públicas durante un período de dos años a partir del 1º de noviembre de 2003. El efecto fue que el costo mensual de tratar un paciente se redujera de USD 375 a USD 63-69, una caída de entre el 68% y el 83% dependiendo de la combinación de drogas. Otro efecto fue que los titulares de las patentes bajaron sus precios, lo que benefició a los pacientes en tratamiento privado.

El Gobierno está pensando en privatizar la atención de la salud por medio de un plan de seguro de salud, aunque el 70% de la población depende de la atención pública asequible. Con un Producto Interno Bruto (PIB) de USD 157.000 millones, el presupuesto de salud del país de 2009 (USD 4.300 millones) está muy por debajo del 6% del PIB recomendado por la Organización Mundial de la Salud.

## Medio ambiente, biodiversidad y agua potable

Aunque han mejorado las políticas ambientales y se ha establecido un ministerio dedicado al medio ambiente, la protección ambiental sigue estando en un plano secundario con relación a la industrialización y la creación de riqueza, y eso a pesar de las muchas políticas y normas prometedoras sobre el tema.

En general se ha realizado la extracción de madera de una forma no sostenible por lo que la producción ha disminuido en el transcurso de los años, y ha sido necesario importar troncos redondos y madera aserrada para satisfacer la demanda de los aserraderos locales. En 2005, la industria maderera y el Gobierno acordaron un plan por el que, para seguir apoyando a la propia industria responsable de destruir las selvas, las empresas privadas harían plantaciones forestales con préstamos blandos del Gobierno e incentivos fiscales. Estas plantaciones se han multiplicado por 30 en tres años, de 1.626 hectáreas a

44.148 hectáreas en 2009<sup>13</sup>. Según los datos forestales de 2005, más de 1,5 millones de hectáreas del país son plantaciones, que abarcan el 7,5% de sus áreas arboladas.

La Asociación de Biología Tropical y Conservación (ATBC, por su sigla en inglés) ha advertido que esta práctica de convertir la selva tropical en plantaciones de caucho pone en peligro la biodiversidad de Malasia y sus especies amenazadas y también libera cantidades importantes de gases con efecto invernadero<sup>14</sup>. Muchos de los mamíferos emblemáticos del país como el rinoceronte, el elefante, el tigre y el orangután están en peligro por la reducción de sus hábitats. Los científicos han advertido que estas especies se extinguirán en menos de 20 años si la deforestación continúa al ritmo actual.

Además de la pérdida de biodiversidad terrestre, los recursos marinos de las pesquerías se han visto mermados desde 1970, a tal grado que en algunas zonas pesqueras la biomasa de peces se redujo hasta en un 90% entre 1971 y 1997. Según una encuesta del Departamento de Pesca, en las costas este y oeste de Malasia peninsular, Sabah y Sarawak estos recursos ya estaban sobreexplotados en 1997<sup>15</sup>.

Los malayos tienen una de las tasas de consumo de agua más altas del mundo: un promedio de 300 litros por persona por día, que excede la recomendación de la ONU de 165 litros por persona por día. Pero eso es sólo para las poblaciones conectadas a la red de agua potable. Los grupos vulnerables, como quienes viven en las colonias precarias y las comunidades indígenas, tienen que arreglárselas con menos, en términos tanto de cantidad como de calidad. Las comunidades rurales e indígenas, que en otra época se abastecían de agua potable en los ríos, tienen que recurrir cada vez más a la recolección de agua de lluvia porque los ríos están contaminados por la industria maderera y las escorrentías con pesticidas de las plantaciones.

En Selangor, el estado más industrializado, el acuerdo de privatización del agua ha sido impugnado judicialmente por sus términos poco equitativos que les aseguran grandes ganancias a los concesionarios y gravan a los más pobres de la sociedad de manera desproporcionada. Hace años que los conservacionistas reclaman un enfoque de gestión de la demanda del agua, que incluya hábitos de conservación del agua y recolección de aguas pluviales en los hogares, para evitar los costos financieros y ambientales de la construcción de presas. Sin embargo, las políticas del Gobierno han sido lentas en responder a esos reclamos.

## Conclusión

Si bien los informes del Plan oficial de Malasia dan una imagen prometedora y destacan los logros sin reconocer los fracasos, sigue preocupando la precisión de las estadísticas y las evaluaciones del Gobierno. Resta por verse si el programa de desarrollo gubernamental, especialmente para los grupos vulnerables, se ejecutará tal como fue planeado pues la vigilancia y la rendición de cuentas de las asignaciones de fondos federales y estatales son mínimas. ■

13 J. Hance, “Scientists warn that Malaysia is converting tropical forests to rubberwood plantations”, Mongabay, 24 de junio de 2010. Disponible en: <news.mongabay.com/2010/0624-hance\_rubber\_malaysia.html>.

14 Asociación de Biología Tropical y Conservación, “The Conversion of Malaysian Native Forests – Resolution opposing conversion of Malaysian native forests to non-native rubberwood plantations”.

15 Para más información, ver: <www.dof.gov.my/home>.

5 Para más información sobre los conflictos por la tierra de los pueblos indígenas, ver el Forest Peoples Program en: <www.forestpeoples.org/documents/asia\_pacific/bases/malaysia.shtml>.

6 Comisión de Derechos Humanos de Malasia (Suhakam), *Penan in Ulu Belaga: Right to Land and Socio-Economic Development*, Comunicado de prensa, Kuala Lumpur, 2007.

7 “Malaysia aims for record palm oil exports in 2010”, Commodity Online, 9 de marzo de 2010.

8 Unidad de Planificación Económica del Departamento del Primer Ministro, *op. cit.*

9 Austrade, “Processed food to Malaysia: Trends and opportunities”, sitio web del Gobierno de Australia, 30 de abril de 2010.

10 Ministerio de Educación. Ver: <www.moe.gov.my>.

11 Malaysian AIDS Council. See: <www.mac.org.my/v2/hidden/malaysian-statistics/>.

12 Ministerio de Salud, “2010 UNGASS Country Progress Report – Malaysia”, marzo de 2010.

# Evaluación del compromiso real con la ayuda para el desarrollo



Desde el ingreso de Malta a la UE, la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) ha mejorado considerablemente. En 2009 aumentó un 65% con relación al año anterior. El país ha creado un marco promisorio para su compromiso con la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el fomento de la buena gobernanza y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, no queda claro si Malta está dispuesta a poner en práctica la totalidad de su agenda para el desarrollo o sólo parte. El Gobierno debería adoptar criterios y procesos claros en lo que refiere a la selección, los gastos y la evaluación de proyectos.

Kopin Malta  
Joseph M. Sammut

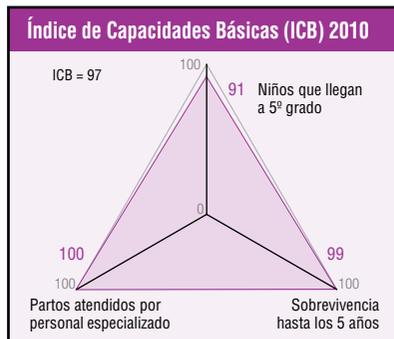
Malta se adhirió a la UE en 2004 y desde entonces ha hecho esfuerzos para que su nivel de AOD alcance el 0,17% de su Producto Interno Bruto (PIB) en 2010 y que su relación AOD/PIB llegue al 0,33% en 2015. Es además firmante de la Declaración del Milenio de la ONU, en la que se comprometió a trabajar para alcanzar los ODM.

¿Malta está cumpliendo esas promesas? Puede observarse un progreso considerable en el breve lapso de los cinco años (2004-2009) que siguieron a la entrada del país en la UE y su consiguiente transición a la posición de país donante. El Gobierno estableció una política escrita con respecto a la ayuda en el extranjero y mostró con transparencia “parcial” la forma en que se están distribuyendo los fondos de AOD.

## Un buen marco para la cooperación para el desarrollo

En octubre de 2007, el Gobierno publicó su primer documento sobre Política de Desarrollo en el Extranjero<sup>1</sup>. Se basa en los valores que sustentan la política exterior de Malta: la solidaridad, el respeto por el estado de derecho internacional – que incluye el derecho humanitario – y la promoción de la democracia, los derechos humanos y la buena gobernanza. De acuerdo con el Consenso Europeo sobre el Desarrollo<sup>2</sup>, la Política tiene como objetivo general erradicar la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, de manera que incluya el cumplimiento de los ODM, además de la promoción de la buena gobernanza y el respeto por los derechos humanos.

El documento reconoce la importancia del papel que juegan los actores no estatales – el sector privado, los socios económicos y sociales y la sociedad civil en general – que se han vuelto piezas clave en la cooperación internacional para el desarrollo. En el mismo se sientan las bases para un diálogo saludable entre el Gobierno y la sociedad civil y se ofrece a esta última una oportunidad para poner en práctica sus valiosos conocimientos, experiencia y pericia. Al igual que otras en todo el mundo, muchas de las



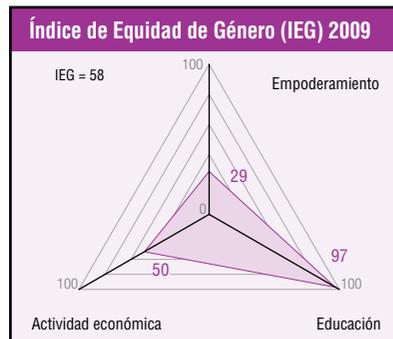
ONG que funcionan en Malta han acumulado años de experiencia y trabajo de campo y administran más proyectos y programas de desarrollo que los que financian los organismos oficiales de ayuda. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MFA, por sus iniciales en inglés) ha invitado a las ONG reconocidas por el Gobierno a presentar propuestas para la subvención de pequeños proyectos “de base” en el hemisferio sur.

En el documento se establece que no puede haber desarrollo, en especial económico, a menos que en los países receptores de ayuda exista un clima político de seguridad y estabilidad y que la falta de una buena gobernanza, desarrollo y seguridad son factores que contribuyen a la migración y al éxodo intelectual en el mundo en desarrollo – especialmente cuando hay altas tasas de inflación y desempleo. De esta forma, se brinda el marco para la ayuda humanitaria en la que Malta reconoce un proceso continuo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. La asistencia para rehabilitación posterior a situaciones de emergencia, que incluye los esfuerzos de reconstrucción y reconciliación, es parte intrínseca de la respuesta humanitaria del país.

Por ello, la Política de Desarrollo en el Extranjero es, en sí mismo, un buen documento que enfatiza todos los aspectos importantes de la cooperación para el desarrollo. Queda la duda de si el MFA está dispuesto a ponerla en práctica en su totalidad o sólo en parte.

## No toda la ayuda es ayuda para el desarrollo

En 2004 y 2005, la Comisión Europea (CE) reveló que Malta es el mayor donante entre los 10 nuevos estados miembros, con una contribución de AOD del 0,18% del PIB. Sin embargo, el informe Aid Watch



Report 2006 preparado por CONCORD<sup>3</sup>, indica que se ha duplicado de forma engañosa la AOD de Malta mediante la inclusión de lo que se gasta dentro del país en los refugiados. La AOD auténtica es el dinero que se asigna como ayuda al desarrollo para mejorar el bienestar de las personas pobres en los países en desarrollo y no el dinero que se gasta en refugiados o estudiantes extranjeros dentro del propio país donante. Además, Malta pasó a pérdidas EUR 6,5 millones de deuda que Iraq debía pagarle en 2004, y esto se incluyó como parte de su AOD para 2003-2005<sup>4</sup>. El MFA se niega a publicar un desglose claro y transparente de sus declaraciones a la CE sobre su AOD<sup>5</sup>.

Las estadísticas sobre AOD en 2006 muestran una cifra de EUR 6,8 millones que equivale al 0,15% del PIB. Eso significó una reducción con relación a años anteriores. En 2007, la CE informó que Malta había gastado EUR 7,5 millones (el 0,15% del PIB) en AOD, en tanto los cálculos presupuestarios muestran que el MFA solamente aprobó EUR 209.000 para este fin. Las ONGs creen que el resto del dinero fue usado para otros fines tales como la detención de personas que solicitaban asilo. Sólo dos de las 11 subvenciones otorgadas se centraban en África: un proyecto del Rotary Club para un centro de telecomunicaciones en Eritrea y una contribución a un plan de acción de la Cruz Roja belga contra el VIH en Libia. Otros desembolsos de ayuda se destinaron a la construcción de

3 El informe sobre Malta fue elaborado por el SKOP, una plataforma nacional de ONG maltesas. Ver: CONCORD, Aid Watch 2006. Disponible en: <www.concordeurope.org/Files/media/extranetdocuments/NavigationSecondaire/WorkingGroups/Aidwatch/new\_website/reports/final\_reports/European-Aid-Report-2-5-2006.pdf>.

4 C. Calleja, “Blessed are the poor”, *Times of Malta*, 16 de abril de 2006.

5 *Ibid.*

1 Disponible en: <www.foreign.gov.mt/Library/PDF/Malta%27s%20Overseas%20Development%20Policy%20eng.pdf>.

2 Adoptado en el Consejo Europeo, 15 y 16 de diciembre de 2005. Disponible en: <www.enpi-programming.eu/wcm/dmdocuments/EU-consensus-development.pdf>.

patios de recreo en Belén y el envío de un contenedor a Albania; donaciones a la Secretaría de la Mancomunidad, a instituciones internacionales como las Naciones Unidas y otros fondos de socorro; congresos; y dinero para un cementerio tunecino cristiano y la Fundación Diplo, entre otros destinos. Otra donación fue a una empresa privada para la construcción del puesto del MFA para las Jornadas Europeas del Desarrollo en Lisboa<sup>6</sup>. Por todo esto, las ONGs maltesas que trabajan en la ayuda para el desarrollo han acusado al Gobierno de inflar sus cifras de ayuda<sup>7</sup>.

Las cifras de 2006 y 2007 también fueron muy criticadas por CONCORD<sup>8</sup> pues la AOD parece haberse gastado fundamentalmente en los migrantes – ya sea en brindarles servicios durante su primer año en Malta o en repatriarlos. Ese dinero no está ayudando a ningún país a desarrollarse y por tanto no debería computarse como AOD. Además, todos los años se otorga cierto número de becas a personas de países en desarrollo sin que exista mecanismo alguno que indique si están contribuyendo a reducir la pobreza.

### Se necesita transparencia

En el diálogo con las instituciones europeas y en reuniones internacionales, el ministro de Relaciones Exteriores de Malta abogó por que las condiciones para otorgamiento de ayuda al desarrollo incluyeran la repatriación de migrantes<sup>9</sup>. El SKOP, la plataforma nacional de ONG maltesas, tiene grandes reservas sobre esta propuesta y considera que socava lo que debe ser el foco de la AOD, es decir, luchar contra la pobreza en el mundo. El informe Aid Watch 2007 de CONCORD indica además que hoy en día las ONGs no tienen acceso a información oficial de las autoridades maltesas y que no existe la posibilidad de una evaluación independiente de las cifras que proporciona el Gobierno. El SKOP ha pedido además un desglose transparente de la AOD de Malta, pero no lo ha obtenido. La falta de transparencia y de una evaluación oportuna e independiente de la ayuda de Malta pone en peligro la participación de las ONGs en asuntos de cooperación para el desarrollo.

El Dr. Tonio Borg, ministro de Relaciones Exteriores, declaró en un seminario sobre los ODM que “no hay nada básicamente incorrecto en usar el dinero de la AOD para los refugiados porque estamos brindando asistencia – sea búsqueda y rescate, alojamiento o comida – que cubre el sustento de las personas necesitadas que llegaron a Malta y que, en definitiva, serán liberadas”<sup>10</sup>. Esto confirmó las

**CUADRO 1. Ayuda Oficial para el Desarrollo de Malta**

Año	Total AOD (millones de EUR)	% AOD/PIB*	AOD per cápita (EUR)**	AOD justificada/transparente (EUR)
2004	7,8	0,18	19,9	
2005	7,0	0,18	19,8	
2006	6,8	0,15	17,2	
2007	7,5	0,15	19,6	175.618
2008	5,4	0,11	13,5	233.000
2009	11,0	0,19	27,5	237.000

\*AOD como proporción del PIB  
\*\*AOD por cápita en los países donantes y receptores  
Fuente: Eurostat.

preocupaciones que las ONG han estado expresando desde tiempo atrás. Más aún, refiriéndose a la política oficial de Malta, el informe de CONCORD afirma que el Gobierno también ha indicado que más fondos de ayuda serán destinados a la asistencia técnica. A las ONGs les preocupa que, en general, la asistencia técnica no responde a las necesidades verdaderas de los países en desarrollo y en su caso la rendición de cuentas es difícil.

En respuesta a una pregunta parlamentaria planteada por el miembro laborista Leo Brincat en junio de 2008<sup>11</sup>, el ministro dijo que la única obligación de Malta era informar a la CE de la cifra global de AOD y a qué porcentaje del PIB correspondía, para garantizar que el país estaba cumpliendo con los compromisos consagrados en los ODM.

En 2009, Malta prometió EUR 11 millones en AOD, un aumento del 65% sobre el año anterior. El Gobierno justificó EUR 237.000 para financiar el 80% de los proyectos de ONGs maltesas para el desarrollo<sup>12</sup>. El ministerio exige que las organizaciones de la sociedad civil financien el 20% de sus respectivos proyectos con fondos de fuentes alternativas. Estos fondos fueron entregados a nueve ONGs locales para que llevaran a cabo proyectos de lucha contra la pobreza en África y uno en América del Sur. Se hicieron dos donaciones: de EUR 12.750 y EUR 12.224, respectivamente, a la Bethlehem University y a un hospital de Jerusalén. Ambos centros ofrecen servicios a los habitantes de la zona sin hacer distinción de raza, religión o nacionalidad.

### Recomendaciones

Malta debe cumplir sus promesas con los países pobres del hemisferio sur. La AOD debe centrarse en contribuir a erradicar la pobreza en los países menos desarrollados. El Gobierno debería esforzarse en aumentar su desembolso de auténtica ayuda para el desarrollo, a fin de cumplir con las metas para 2010 y 2015. El país debería elaborar una estrategia de desarrollo que tuviera objetivos vinculados a la reducción de la pobreza como criterios fundamentales para la asignación de ayuda, y que se enfocara concretamente en asuntos de género como los compromisos para la equidad de género y el empoderamiento de la mujer.

No se debería inflar la cifra de AOD sumándole el costo de alojar refugiados. En su lugar, el Gobierno debería hacer un uso pleno de la ayuda que proporciona la UE para refugiados y solicitantes de asilo. En su visita a Malta en 2009, Jacques Barrot – entonces Comisario Europeo de Justicia – reiteró que se habían asignado a la isla más de EUR 126 millones en fondos para ser gastados entre 2007 y 2013 en asuntos de asilo, inmigración y fronteras. Barrot observó con desaprobación que el país sólo había gastado EUR 18 millones. Según cálculos publicados en la prensa local, a Malta se le asignaron EUR 24,4 millones en 2007, EUR 32,5 millones en 2008 y EUR 18 millones por año hasta 2013, más otros subsidios y subvenciones para situaciones que pudieran surgir. Esta ayuda debería ser utilizada en su totalidad<sup>13</sup>.

El ministerio de Relaciones Exteriores debería desarrollar criterios y procesos claros en lo que refiere a la selección, los gastos y la evaluación de proyectos. Son importantes las consultas con los gobiernos y la sociedad civil de los países receptores para que la ayuda al desarrollo sea de buena calidad. Es necesario establecer un cronograma vinculante para alcanzar las metas acordadas con recursos de ayuda auténticos, y garantizar que un aumento sostenido en sus presupuestos de ayuda permita a los receptores lograr los objetivos en los plazos acordados. La transparencia es un factor de enorme importancia en un país democrático. Los ciudadanos tienen derecho a ser informados del uso que se está dando al dinero de sus impuestos, y eso incluye un análisis claro de las cifras de AOD. Eso también será un ejemplo de buena gobernanza para los países receptores.

La educación sobre ciudadanía global y desarrollo debería estar integrada a la enseñanza de los estudiantes malteses. La educación debería aumentar en los jóvenes su sentido de responsabilidad por la erradicación de la pobreza mundial mediante la enseñanza de los principios democráticos, la promoción del respeto por el Estado de Derecho y los derechos humanos, la solidaridad y la unión colectiva para tratar de fortalecer la alianza mundial. Esto debería ayudar a aumentar su sentido de conexión con hermanas y hermanos en los países en desarrollo y mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo. ■

6 M. Vella, “Malta aid figures show little cash reaches world’s poorest”, *Malta Today*, 16 de noviembre de 2008. Disponible en: <www.maltatoday.com.mt/2008/11/16/t8.html>.

7 I. Camilleri, “Malta accused of inflating its development aid”, *Times of Malta*, 23 de mayo de 2008. Disponible en: <www.timesofmalta.com/articles/view/20080523/local/malta-accused-of-inflating-its-development-aid>.

8 Ver: <www.concordeurope.org/Files/media/internetdocuments/ENG/Aid%20watch/1-Hold\_the\_Applause.FINAL.pdf>.

9 *Ibid.*

10 C. Calleja, “Refugees get lion’s share of funds meant for overseas aid”, *Times of Malta*, 18 de octubre de 2008. Disponible en: <www.timesofmalta.com/articles/view/20081018/local/refugees-get-lions-share-of-funds-meant-for-overseas-aid>.

11 L. Brincat, Parlamento de Malta, 2008. Disponible en: <www.parliament.gov.mt/file.aspx?f=545>.

12 “Overseas Development Aid 2009”, 3 de noviembre de 2009. Disponible en: <www.foreign.gov.mt/default.aspx?MDIS=21&NWID=664>.

13 “Only EUR 18 million spent from EUR 126 million in EU migration funds”, *Malta Today*, 18 de marzo de 2009. Disponible en: <www.maltatoday.com.mt/2009/03/18/t2.html>.

## Ayuda insuficiente, avances muy lentos



Los informes oficiales de seguimiento sobre los ODM afirman que el país ha avanzado en varias de las metas y está encaminado hacia el logro de otras. Sin embargo, este es un enfoque puramente cuantitativo que no refleja el real desarrollo humano de la sociedad marroquí. Los problemas en la implementación de la escasa Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) – por ejemplo en los programas educativos – impiden concretar las intenciones del Gobierno y la sociedad civil por eliminar el analfabetismo y lograr un acceso universal al sistema.

Espace Associatif  
Said Thei

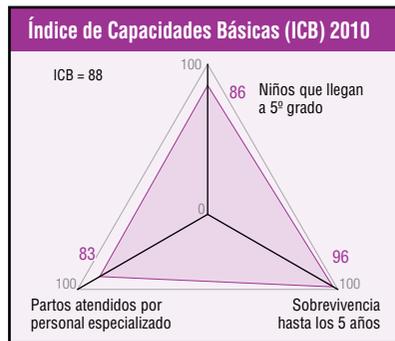
Tras el abandono de los planes de desarrollo y ante la incoherencia entre la gestión pública y el compromiso político del Gobierno, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) siguen siendo la referencia principal para los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil marroquíes, que exigen un mejor desempeño y más avances. La Declaración del Milenio incluye un mecanismo de seguimiento de su implementación, principalmente mediante informes periódicos de los gobiernos sobre los avances en la realización de los ODM, elaborados con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas. En Marruecos, los informes del Alto Comisionado para el Plan insisten en un enfoque cuantitativo que termina repitiendo clisés del tipo “hemos logrado algunos objetivos y estamos en buen camino hacia los restantes”.

### Asistencia al desarrollo : una mínima porción del presupuesto

El Informe Nacional 2009 sobre la realización de los ODM subraya que Marruecos, que suscribió la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, participó en 2008 en la segunda encuesta de seguimiento de los indicadores realizada bajo la égida del Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda de la OCDE y más específicamente del Comité de Ayuda al Desarrollo.

Este estudio muestra que la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) que recibe Marruecos – que alcanzó la suma global de USD 2.269 millones en 2007 – representaría solamente el 12,6% del presupuesto nacional (unos USD 18.000 millones)<sup>1</sup>. En este informe el Banco Mundial es presentado como el principal socio financiero, con 18,8 % del total de la AOD brindada a Marruecos (USD 426 millones). Le sigue la Unión Europea con 13,6% (USD 308 millones), el Banco Europeo de Inversiones con 9,7% (USD 221 millones). El Sistema de las Naciones Unidas colabora solamente con el 1% del total de la AOD (USD 22,5 millones), seguido por Estados Unidos con 0,9% (USD 20 millones)<sup>2</sup>.

Las organizaciones de la sociedad civil subrayan la muy escasa participación de la AOD en



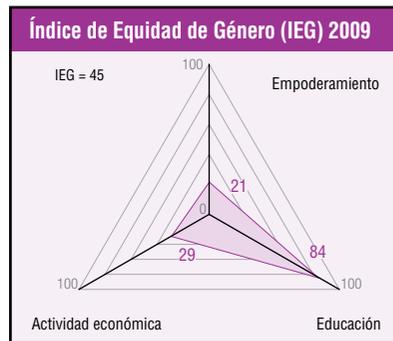
el financiamiento del desarrollo en Marruecos. Se constata, al mismo tiempo, que finalmente son el Estado y los ciudadanos marroquíes quienes soportan la mayor parte de este financiamiento.

### “Asistencia” del Banco Mundial

No se explica por qué el Banco Mundial figura en tan buena posición entre las organizaciones que brindan ayuda al desarrollo de Marruecos. Se trata ante todo de un banco y gran parte de los fondos otorgados son préstamos – y no donaciones – que habrá que devolver con intereses. Además, una parte de las escasas donaciones de esta institución, y de muchos otros organismos internacionales de crédito, está reservada para la financiación de estudios técnicos tendientes a preparar la asignación de los préstamos para el desarrollo.

Algunos proyectos de carácter social, que cuentan con el apoyo del Banco Mundial, son:

- mejorar la formación básica de adultos, Alpha Marruecos (USD 4,1 millones).
- apoyo a la reformulación de la educación básica (USD 80 millones).
- mejorar la calidad del sistema educativo (USD 130,3 millones).
- reforma de la enseñanza superior (USD 76 millones).
- Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH). Este préstamo apunta a reducir la pobreza, la vulnerabilidad, la precariedad y la exclusión social, fortaleciendo la capacidad institucional (USD 100 millones).<sup>3</sup>



La profunda crisis del sistema educativo marroquí – al que se le acaba de hacer una enésima reforma llamada Plan de Urgencia (PU), con un costo de USD 5.300 millones – pone en duda la eficacia del Banco Mundial y desacredita su recurrente discurso sobre la buena gobernanza de los proyectos de desarrollo. Numerosas organizaciones de la sociedad civil han criticado la enorme distribución de recursos para proyectos de calidad dudosa, y por los cuales deberán pagar las generaciones venideras.

### Cuestionando el destino de la AOD

En 2007 EEUU firmó un convenio con Marruecos en el marco de la *Millenium Challenge Corporation* (MCC) por un monto de USD 697,5 millones<sup>4</sup> – el más importante de los suscritos hasta ese momento por la MCC. Estos fondos tenían como objetivo el aumento de la productividad y la mejora de las oportunidades de empleo en los sectores con mejor potencial, previendo una mejora anual del PNB en USD 118 millones y, de acuerdo al director general de la MCC, John J. Danilovich, beneficiando directamente a 600.000 familias marroquíes<sup>5</sup>.

Más de dos años después de su implementación, la diputada Salua Karkri Belkeziz, de la Unión Socialista de las Fuerzas Populares<sup>6</sup>, denunció que sólo habían sido desembolsados USD 50 millones. El ritmo de entrega de los proyectos estaría entonces muy por debajo de los objetivos fijados. Los

4 La contribución del Gobierno estadounidense para el financiamiento del programa se estima en alrededor USD 250 millones.

5 Maghreb Arabe Presse, Conferencia de prensa en Washington el 15 de septiembre de 2007.

6 La Unión Socialista de las Fuerzas Populares es un partido político con representación en el Gobierno marroquí desde 1998.

1 Alto Comisionado para el Plan, *Informe Nacional sobre ODM*, Marruecos, 2009.

2 *Ibid.*

3 Banco Mundial, oficina de Rabat, Revista *Nawafid Magreb*, número 6, diciembre de 2007.

diputados también cuestionaron los criterios de selección, organización y distribución territorial utilizados en los proyectos clave.

Durante las discusiones sobre la estructura de distribución de los gastos de la AOD, representantes de la sociedad civil pusieron sobre la mesa algunas cuestiones a tener en cuenta al momento de evaluar las políticas de ayuda<sup>7</sup>:

- ¿Cuál debería ser el nivel de ayuda?
- ¿Cuáles deberían ser sus prioridades?
- ¿Qué procedimientos deberían aplicarse para su implementación?
- ¿De qué manera podría hacerse más participativo el proceso de la ayuda, de forma de asegurar una mejor gobernanza?

### Falta de coordinación

En Marruecos, la AOD carece de coordinación y armonización. Si bien es cierto que hay una profusión de agencias, fundaciones y otras estructuras para el desarrollo social con competencias similares (entre otras, el Ministerio de Desarrollo Social, la Agencia de Desarrollo Social, las Agencias de Desarrollo del Norte, del Sur, del Este y la Agencia de Desarrollo Rural), los programas y proyectos de la cooperación internacional se superponen, lo que afecta principalmente la eficacia de la ayuda y del desarrollo en general. Es por eso que surge la idea de crear el “Grupo temático de armonización de proveedores de fondos”, un grupo de coordinación de la ayuda que tiene una docena de integrantes.

Esta estructura de control tiene como objetivos principales: proponer caminos y direcciones para mejorar la ayuda; editar una guía de buenas prácticas para uso de los socios técnicos y financieros que actúan en el país; y realizar propuestas concretas al Gobierno para optimizar los mecanismos de coordinación de la ayuda. Sin embargo, no está claro el lugar y el papel de la parte marroquí, que parece no existir en la estructura cuando naturalmente le correspondería dirigir el grupo temático.

Al mismo tiempo, el Ministerio de Economía y Finanzas, en asociación con el PNUD y con la ayuda financiera de España y Francia, ha venido diseñando

desde 2008 un Mapa de los Proyectos de Desarrollo mediante un sistema de información geográfica. Este proyecto pretende ser “una base de datos que asegure la gestión integrada de las informaciones concernientes al desarrollo, [permitiendo] al conjunto de los socios acceder a mediano plazo a datos completos y fiables sobre las intervenciones realizadas en el marco de la ayuda pública para el desarrollo, así como a los proyectos estructurales de desarrollo en Marruecos, brindando de esta manera una mejor visibilidad a la ayuda que el país recibe.”<sup>8</sup> El proyecto se define como una herramienta de comunicación, de publicación de la información, de trabajo en equipo y de coordinación.

### El impacto en la educación

El sector educativo tiene fama de gastar la mayor parte del presupuesto, y es también el sector que más se beneficia de la cooperación internacional y la AOD<sup>9</sup>. Pero si bien los resultados cuantitativos parecen estar bien encaminados, desde el punto de vista de la calidad son extremadamente insuficientes. Los estudios internacionales sobre la evaluación de los conocimientos escolares adquiridos ponen en evidencia el escaso rendimiento de los alumnos marroquíes en ciencias, matemáticas y lectura<sup>10</sup>.

Por ejemplo, el desempeño promedio de los alumnos marroquíes de 4° año de escuela en matemáticas fue de 347 puntos, muy por debajo del puntaje promedio internacional de 495. El 61% de los alumnos no cumple con las exigencias mínimas establecidas por el TIMSS para las matemáticas. En ciencias, el puntaje promedio de los alumnos marroquíes fue de 304 – también bastante inferior al promedio internacional de 489. Un 66% de los alumnos no cumple con las exigencias mínimas establecidas por el TIMSS para las ciencias.

La evidente preocupación del Gobierno por la situación crítica de la educación lo ha llevado a otorgar un lugar prioritario en su agenda. Como ya se dijo, la implementación del PU ha recibido un importante presupuesto. Entre los efectos positivos de esta implementación se destaca la construcción y la recuperación de muchos establecimientos educativos en el marco de la INDH, y la

participación de la sociedad civil en la gestión de la educación preescolar en las zonas más alejadas del país. Además, se viene realizando una introducción progresiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la práctica educativa. Incluso a nivel de educación no formal se destaca la creación de un departamento dedicado a las TIC y a la alfabetización.

Sin embargo, la reforma introducida a través del plan nacional de educación y de formación fracasó, arrojando varias debilidades persistentes. En relación al UP, la frecuente utilización del francés (que no es manejado por toda la población) en los documentos técnicos de los proyectos del PU da como resultado cierta improvisación en la implementación de los proyectos elaborados. Hay también una falta de racionalización en la gestión de los recursos humanos, y una ausencia de docentes en muchos lugares, lo que limita la oferta escolar en las zonas más alejadas. A pesar de los numerosos programas el analfabetismo sigue siendo importante en relación a otros países con similar nivel de desarrollo, y no hay suficientes locales adecuados para los cursos de alfabetización. Las trabas económicas y las resistencias socioculturales para la capacitación de los adultos son numerosas, y el contenido de los programas de alfabetización no está adaptado a las necesidades específicas de las diferentes regiones.

### Conclusión

Los ODM en Marruecos son principalmente un eslogan que se usa periódicamente en el momento de redactar y publicar informes internacionales. Luego no se vuelve a hablar de ellos, ni las autoridades públicas ni la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil. En cualquier caso, la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para actuar directamente ante los proveedores de fondos sigue siendo escasa. A pesar de la escasez de la ayuda internacional, ésta no deja de ser una especie de mecanismo de vigilancia que empuja a las autoridades públicas a controlarse y a responder a las exigencias, lo que es esencial para el principal fundamento de la Declaración de París: un desarrollo verdaderamente nacional. ■

7 Entre los participantes de las discusiones había organizaciones de la sociedad civil (AMSED, OMDH, AMDH, UAF, CARREFOUR, FLDDF, Transparency, UMT) y profesores universitarios: Moussaoui Mohamed, Nadia Cebti, Maati Mounjib, Mustpha Bouhadou, Fatima Chahid, Meriem Benkhrouya, Aziz Chaker, Abdellah Saaf, Saad Belghazi, Fillali Meknassi Saad, Khadija Ghamiri, Aicha Dariti, Youssef Chiheb, Najia Zirari, Samira El Ghazi, Fatma Outaleb, Aziz Chaker, Ahmed Bencheich.

8 Alto Comisionado para el Plan. *op. cit.*

9 Ver más arriba los ejemplos con las cifras de los préstamos del Banco Mundial destinados a apoyar las reformas de la educación, desde la alfabetización hasta la educación superior.

10 TIMSS and Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) International Study Center. Ver: <timss.bc.edu>.

# El agravamiento de la crisis y los desafíos para los derechos sociales



De acuerdo a la versión oficial, México está en buen camino hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, si bien se constatan avances en salud, educación y reducción de la pobreza extrema, aún quedan muchos retos por superar, tales como la desigualdad entre regiones del país que, entre otras cosas, muestra un Distrito Federal con índices de desarrollo comparables a algunos países de Europa y estados sureños con valores parecidos a los de las regiones más pobres del mundo. El estudio de la aplicación de recursos muestra que se necesita una gestión pública adecuada, que atienda las verdaderas prioridades en el gasto.

Equipo Pueblo<sup>1</sup>  
Adhiere: Espacio DESC  
Arelí Sandoval Terán

Hasta el primer semestre de 2010, la información oficial sobre el cumplimiento de los ODM en México no estaba actualizada; el último Informe de Avance disponible correspondía a 2006<sup>2</sup>. En base al *Conteo de Población y Vivienda 2005* y encuestas del mismo año sobre ingreso, gasto, empleo, nutrición y salud, el Gobierno Federal de entonces destacaba los avances que desde 1990 se habían obtenido en: reducción de la pobreza extrema; abatimiento del analfabetismo; disminución de la incidencia de VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis; reducción de la mortalidad materna; mejoría en la equidad de género escolar y en el acceso de las familias a los servicios de agua potable y alcantarillado.

El Informe señala algunos tópicos que siguen pendientes desde hace años: por ejemplo, la desatención a temas medioambientales en las políticas de desarrollo y la falta de una política social integral – cuyos programas no han sido articulados ni prevén acciones de protección social, especialmente para paliar el desempleo y otros riesgos colectivos. El informe reconoció también que la mayor parte del presupuesto y de los programas se dirigió a la población empleada en el sector formal de la economía y que la exclusión social ponía en riesgo la consolidación de la democracia.

El Informe de avance 2006 da cuenta también de la medición de algunas metas e indicadores adicionales considerados más acordes y relevantes para México como país de ingreso medio; por ejemplo: en cuanto al Objetivo 1 de erradicar la pobreza extrema y el hambre, y su Meta 1 de “reducir a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario entre 1990 y 2015”, el Gobierno considera que el país va por buen camino tomando en cuenta el indicador de proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a un dólar diario, pero agregando una meta “más allá de las Metas del Milenio”, consistente en reducir a la

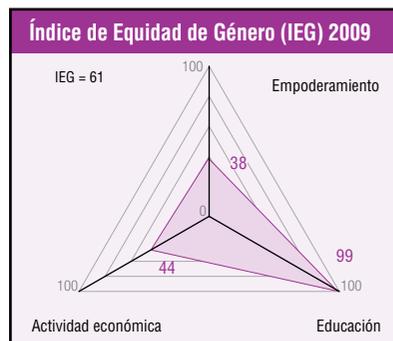


mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen pobreza alimentaria tanto en el ámbito rural como urbano, la pobreza todavía representa grandes retos en el desarrollo nacional.<sup>3</sup>

## Desigualdad

Otro de los grandes retos para el país es el de la desigualdad. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que desde 2002 ha elaborado informes sobre Desarrollo Humano en México, ha registrado enormes diferencias entre las regiones y las 32 entidades federativas del país en materia de salud, educación e ingreso – componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) – aun cuando México se ubica en el umbral de los países de más alto nivel de desarrollo.

El noreste del país es la zona con el IDH más alto y ahí se ubica, por ejemplo, la entidad de Nuevo León que ocupa la posición 2 del IDH para México y que, junto con el Distrito Federal, se acerca al IDH de algunos países europeos. Por otro lado, la región sur del país presenta el IDH más bajo; ahí se encuentra Chiapas, que ocupa la última posición (lugar 32) y, junto con Oaxaca, no superan el índice de los Territorios Ocupados de Palestina. Entre las causas de esta desigualdad, el PNUD destaca la precariedad de la inversión y los obstáculos que enfrenta la gestión pública a nivel local, que frenan el ejercicio de los derechos y de las libertades individuales. La desigualdad regional también se expresa en el fenómeno de la migración interna y externa, analizada en el Informe sobre Desarrollo



Humano México 2006-2007: “la distribución regional de las posibilidades de desarrollo implica la presencia de zonas que ofrecen mejores condiciones de vida que las que se tienen en el lugar de origen.”<sup>4</sup>

## Pobreza

Si consideramos el Informe Ejecutivo para el Diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que preparó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),<sup>5</sup> encontramos una situación similar en las entidades federativas de Chiapas y Nuevo León. En el siguiente cuadro se presentan las estimaciones de la incidencia en pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio<sup>6</sup> para ambas.

Entre 2006 y 2009, el CONEVAL, a fin de intentar una medición más acorde con el mandato de la Ley General de Desarrollo Social, elaboró una nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza, la cual agregó al método de pobreza por ingresos el análisis del contexto territorial y de derechos, determinando nuevas líneas de bienestar y bienestar mínimo, adoptando criterios específicos como los indicadores

1 Equipo Pueblo es punto focal de Social Watch en México, y forma parte de Espacio DESC, grupo de referencia para Social Watch.

2 Gabinete de Desarrollo Social y Humano, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006*. Disponible en: <www.objetivosdelmilenio.org.mx/PDF/ODM%202006.pdf>.

3 La pobreza alimentaria es uno de los tres niveles de pobreza definidos por el entonces Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) del año 2002, concebida como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

4 PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano en México*, 2002, 2004 y 2006-2007. Disponibles en: <www.undp.org.mx>.

5 CONEVAL, *Informe Ejecutivo de Pobreza en México*, junio 2007. Disponible en: <www.coneval.gob.mx>.

6 La pobreza de capacidades fue definida por el CTMP como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines. La pobreza de patrimonio fue definida como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

de carencia social que identifican elementos mínimos o esenciales de algunos derechos sociales. De acuerdo con el nuevo enfoque, “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.”<sup>7</sup>

Las cifras del CONEVAL sobre pobreza multidimensional a nivel nacional, y el comparativo entre las entidades federativas que hemos elegido para ilustrar la desigualdad en México, se presentan en la siguiente tabla.

### Estrategia de financiación para el desarrollo

Frente al panorama social expuesto y el contexto nacional y mundial de crisis económica es necesario, también, atender la aplicación de los recursos por parte del Estado mexicano. De acuerdo con el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR del análisis del cuarto informe trimestral de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el ejercicio del presupuesto 2009, se desprende que “tanto en la planeación como en la ejecución, el Gobierno Federal falló a la hora de canalizar recursos de manera efectiva y eficiente para reactivar la economía y proteger a la población. Dicho informe evidencia que los recursos indispensables para la protección social disminuyeron, mientras que el gasto que beneficia a la burocracia aumentó. La tendencia a subejercer recursos en secretarías clave continuó hasta diciembre (con subejercicios importantes en programas para el combate a la pobreza y en proyectos de infraestructura).”<sup>8</sup> Algunos de los datos más relevantes de este análisis del cuarto informe trimestral de Hacienda son:

- El gasto en infraestructura para el desarrollo social disminuyó en su conjunto 14,5% en términos reales comparado con 2008, destacando las disminuciones en inversión física en urbanización, vivienda y desarrollo regional (21,4%), y en la de asistencia social (56,7%).
- Durante el último trimestre de 2009, los salarios contractuales de jurisdicción federal tuvieron un incremento anual de 4,1% en términos nominales –destacando las erogaciones destinadas a las funciones de Soberanía, Orden, Seguridad y Justicia –; durante el bimestre octubre-noviembre de 2009 las remuneraciones reales por persona ocupada en la industria manufacturera tuvieron una reducción anual de 0,6%: los salarios pagados a los obreros y a los empleados administrativos cayeron 2,1 y 0,8%, respectivamente.
- De la descripción del avance de ejecución presupuestaria anual de 75 programas, úni-

Entidad federativa	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Nacional	18,2	24,7	47,0
Chiapas	47,0	55,9	75,7
Nuevo León	3,6	7,2	27,5

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL según el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2005.

Indicadores de incidencia	Nacional		Nuevo León	Chiapas
	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje	Porcentaje
<b>Pobreza multidimensional</b>				
Población en situación de pobreza multidimensional	44,2	47,19	21,5	76,7
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33,7	35,99	18,9	41,3
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10,5	11,20	2,6	35,4
Población vulnerable por carencias sociales	33,0	35,18	37,4	16,2
Población vulnerable por ingresos	4,5	4,78	7,0	1,5
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	18,3	19,53	34,1	5,5
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	77,2	82,37	58,9	92,9
Población con al menos tres carencias sociales	30,7	32,77	12,4	57,0
<b>Indicadores de carencias sociales</b>				
Rezago educativo	21,7	23,16	14,9	37,8
Acceso a los servicios de salud	40,7	43,38	28,3	52,1
Acceso a la seguridad social	64,7	68,99	43,9	85,3
Calidad y espacios de la vivienda	17,5	18,62	8,2	38,2
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18,9	20,13	8,3	36,3
Acceso a la alimentación	21,6	23,06	10,6	26,3
<b>Bienestar</b>				
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48,7	51,97	28,5	78,2
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16,5	17,64	6,2	47,9

Fuente: estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) y la ENIGH 2008.

camente 24 reportan un avance del 100% de sus presupuestos, mientras 23 programas ejecutaron más de 100% de lo asignado originalmente. Esto se traduce en que solamente 32% de todos los programas prioritarios ejecutaron sus presupuestos a tiempo. El resto de los 26 programas pusieron en ejercicio menos del 90% de su presupuesto original. Entre los programas de bajo avance al último trimestre del 2009 destacan: a) Programa de Ampliación de Infraestructura de Riego con sólo 33,2% de avance; b) Proyectos de infraestructura económica de agua potable, alcantarillado y saneamiento con 39,5% de avance; c) Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, una empresa dedicada al desarrollo social con participación mayoritaria del Estado, con un 69,6%; d) Caminos Rurales con 73,5%; e) Programa Oportunidades en su componente educación, con un 79,5% de avance; f) Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud, con 85,2%; d) Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, con 86,4%.<sup>9</sup>

Esto significa que de los MXN 188.395 millones (USD 14.848 millones) aprobados para los principales programas para la superación de la pobreza, no se pusieron en ejercicio USD 1.322 millones. El peor aprovechamiento de recursos se realiza dentro del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa S.A. de C.V., el Programa de Apoyo al Empleo y el Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, donde el subejercicio es de 30%, 38% y 56% respectivamente. En cuanto a los subejercicios en secretarías clave destacan los de Salud, que dejó de gastar USD 784 millones (comparado con el presupuesto modificado a diciembre de 2009) y la Secretaría de Desarrollo Social que subejerció USD 306 millones.

Estos ejemplos, que muestran la deficiente gestión pública, también ponen de relieve que el cumplimiento de la obligación de asignar el máximo de recursos disponibles para el logro progresivo de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se cumple sólo con la designación de un presupuesto para desarrollo social y combate a la pobreza. Se necesita una gestión pública adecuada, cuyo ejercicio muestre de manera congruente y transparente las verdaderas prioridades en el gasto. ■

7 Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Disponible en: <www.coneval.gob.mx/contenido/med\_pobreza/8803.pdf>.

8 Análisis de FUNDAR sobre el 4° Informe Trimestral de la SHCP: “Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2009”. Posicionamiento de FUNDAR núm. 99, febrero de 2010. Más información en: <www.fundar.org.mx>.

9 Más información en: <www.coneval.gob.mx>.

## Momentos críticos



La situación política y económica de Moldova – uno de los países europeos más débiles en cuanto a su capacidad de atraer Inversión Extranjera Directa – es crítica y definirá las tendencias de desarrollo a largo plazo. Actualmente el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se encuentra en riesgo debido al impacto de la crisis económica. De los 28 objetivos nacionales fijados por el Gobierno, seis probablemente no sean alcanzados antes de 2015. Los esfuerzos para fortalecer la participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo han sido considerablemente eficaces, incrementando las posibilidades de análisis y diagnósticos independientes de las principales tendencias nacionales.

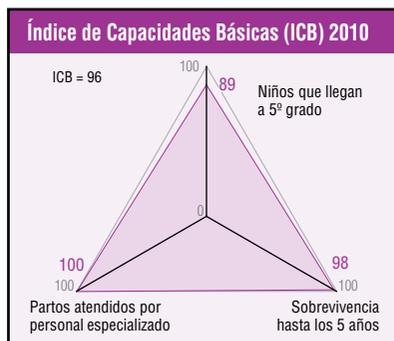
Partnership for Development Centre

A pesar de que a primera vista el desempeño económico de Moldova en los últimos años parece bastante exitoso – con una tasa media de crecimiento del PIB del 5% entre 2006 y 2008 e indicadores monetarios y fiscales bajo control – este crecimiento estuvo basado principalmente en el consumo, sobre todo de mercancías importadas, y alimentado por las remesas del exterior que representaron el 30% del PIB en 2008 (entre las más altas del mundo), registrándose tasas de crecimiento de dos dígitos durante la mayor parte de la década<sup>1</sup>. No obstante, la crisis económica mundial tuvo un enorme y abrupto impacto en la economía del país. En 2009 las remesas cayeron un 27%, reflejando el derrumbe de la actividad económica en los países que acogían un gran número de trabajadores moldavos temporarios<sup>2</sup>.

Moldova ha sido uno de los países de Europa Central y Oriental con menor capacidad para atraer Inversión Extranjera Directa (IED); las frágiles empresas del sector privado generan actualmente sólo el 65% del PIB. Este es un porcentaje muy bajo en comparación con las contribuciones del sector privado en los países en transición de Europa: el 70% del PIB en Letonia, Rumania, Eslovenia, el 75% en Bulgaria, Croacia, Kirguistán, Lituania, Polonia, y el 80% en la República Checa, Estonia, Hungría y Eslovaquia<sup>3</sup>.

### Inversión Extranjera Directa

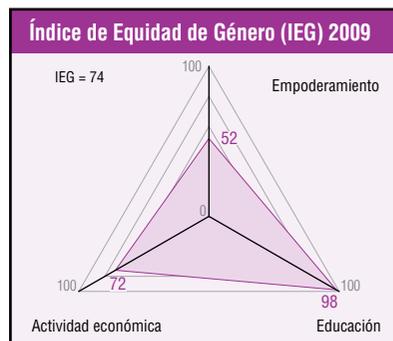
En el largo plazo, la IED ha desempeñado un papel importante en el crecimiento económico del país. La participación de empresas e iniciativas extranjeras en el PIB aumentó del 1% en 1995 a alrededor del 19% en 2008 y muchos sectores, entre ellos las telecomunicaciones móviles, fueron puestos en marcha o – como en el caso de la producción y distribución de energía – salvadas del colapso gracias a empresas con capital extranjero. Además, en el período 2004-2008 las empresas extranjeras alcanzaron un volumen de ventas más alto que el de las nacionales. Asimismo, durante el período



2004-2008 los sectores con mayor crecimiento en los ingresos por ventas fueron aquellos con relativamente alta o muy alta participación de IED. A pesar de todo, las empresas de propiedad extranjera siguen teniendo un modesto papel en la creación de puestos de trabajo para la población moldava (a pesar de que este rol va en aumento, del 9,3% en 2004 al 14,3% en 2008).

Durante el período 2005-2008, la IED aumentó y se diversificó. Mientras que a finales de 2005 se concentró en gran medida en la industria manufacturera, electricidad, gas y agua, y también en el comercio mayorista y al por menor, reparación de vehículos de motor, motocicletas, electrodomésticos y bienes de uso personal, para fines de 2008 incrementó la proporción en las actividades financieras y operaciones de valores y en las actividades de arrendamientos y negocios empresariales. No obstante, cabe señalar que estas inversiones no fueron adjudicadas a sectores que produzcan bienes de exportación y servicios. De hecho, sólo el 16,8% de las reservas totales es destinado a la fabricación, lo que evidencia que la IED desempeña un papel apenas moderado en el desarrollo de la competitividad internacional del país.

De acuerdo con Expert-Group (un *think tank* moldavo independiente), a fin de aumentar el volumen de IED en la economía nacional el Gobierno debe proseguir con la privatización de empresas estatales e implementar reformas para desarrollar el recurso más valioso del país: el capital humano. Asimismo, debe levantar la prohibición de compra de tierras agrícolas a extranjeros y simplificar la obtención de tierra sin cultivar, así como eliminar los obstáculos burocráticos para la construcción y creación de parques industriales, en particular en la industria de bebidas y alimentos.



### La deuda y la asistencia internacional

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) per cápita de Moldova ha aumentado constantemente – desde el 18,2% en 1995 al 33,7% en 2000 y 269,2% en 2007. Un análisis de sostenibilidad de la deuda realizado a principios de 2008 concluyó que la perspectiva para la deuda externa es favorable, con un bajo riesgo de sobreendeudamiento, y calificó a Moldova como un país de “bajo endeudamiento”. Sin embargo, dada la voluntad expresada por los países en desarrollo asociados durante la reunión del Grupo Consultivo en marzo de 2010, de proporcionar alrededor de USD 2.600 millones (para financiar el desarrollo, la mitad a concesión y el resto en préstamos en condiciones favorables) para apoyar a Moldova durante el período 2011-2013, la deuda exterior del país se incrementará drásticamente.

Cabe señalar, además, que la asistencia internacional no siempre se ha traducido en una mayor eficacia<sup>4</sup>. Por otra parte, la concesión de préstamos en condiciones no preferenciales en el comienzo de la transición hizo aumentar la deuda externa drásticamente: en 2000 la deuda externa bruta había subido al 133% del PIB, mientras que la deuda externa pública se situó en 60,4%<sup>5</sup>.

En la década de 2000 Moldova incurrió en un alto nivel de deuda externa superando el 100% del PIB. Esto se debió, en gran parte, al declive económico de la década anterior, y a la significativa depreciación del tipo de cambio. Mientras que el valor nominal de la deuda externa se mantuvo prácticamente constante durante el período, el fuerte crecimiento económico, combinado con una apreciación real del tipo de

1 Gobierno de Moldova, *Rethink Moldova*, Informe del Grupo Consultivo en Bruselas, marzo de 2010. Disponible en: <siteresources.worldbank.org/INTMOLDOVA/Resources/Rethink-Moldova-2010-2013-Final-edit-110310.pdf>.

2 *Ibid.*

3 Ver: <expert-group.org/library\_upld/d265.pdf>.

4 Ver: <rapc.gov.md/file/ECOSOC%20Report\_discussions.doc>.

5 *Ibid.*

cambio, contribuyó a situar la tasa de reserva de la deuda externa en relación con el PIB en 56% a partir de 2005<sup>6</sup>. Después de un pico en 2006, el servicio de la deuda externa se redujo significativamente en 2007. La prestación de servicios de deuda externa y de garantía pública de la deuda decayó cerca del 10% en los ingresos del sector público muy por debajo del 5% en 2007<sup>7</sup>.

Según un estudio reciente del FMI, la deuda externa bruta de Moldova en 2010 constituye el 78,6% del PIB, y se espera que aumente al 85,9% del PIB en 2012. Su estructura es la siguiente<sup>8</sup>:

La proporción de la deuda pública disminuyó en los últimos cinco años, alcanzando el 25,4% en 2009. Dado que la deuda externa se contrajo de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), en condiciones favorables por debajo de las tasas de interés del mercado, no hay presiones sobre el presupuesto al servicio de esta deuda.

La deuda a largo plazo está aumentando, lo que representa un mayor nivel de confianza en el país.

La deuda externa bancaria es para con las sociedades matrices y las IFIs. Podría aumentar aún más, pues el capital extranjero es más barato y puede ayudar a reducir el costo de los préstamos a la economía.

Todos estos factores son relativamente estables y cuentan con un plazo extenso o carecen de vencimiento. Sin embargo, el costado riesgoso de la deuda externa es la deuda a corto plazo, ya que puede salir del país con mucha rapidez. En los últimos años, el Gobierno ha realizado sostenidos esfuerzos para asentar tanto la deuda externa bruta como la deuda externa pública, reduciéndolas en 2008 a 67,5% y 12,9% respectivamente. Por otra parte, como resultado de la crisis financiera mundial, el aumento en el nivel bruto de la deuda externa ha sido mucho más alto en algunos países desarrollados que en Moldova (Luxemburgo 3.733% del PIB, Irlanda 881% y el Reino Unido 338%)<sup>9</sup>.

Durante los primeros nueve meses de 2009, los ingresos presupuestarios cayeron más del 10% respecto a 2008 debido, principalmente, a una reducción de la recaudación del IVA, de los ingresos no tributarios y de los impuestos aduaneros. Una serie de incrementos de los salarios y las pensiones, promulgada por el Gobierno anterior, agotó aún más los limitados recursos presupuestarios. El déficit fiscal aumentó del 1% del PIB en 2008 a alrededor del 6% del PIB entre enero y septiembre de 2009, y fue financiado, principalmente, por una reducción de los saldos acumulados previamente en la contabilidad presupuestaria y por el fuerte endeudamiento interno<sup>10</sup>.

## ODM en riesgo

Para Moldova, un país en transición, la creación de asociaciones para el desarrollo es crucial tanto para lograr un aumento de los niveles de vida de la población como para la integración del país en la UE<sup>11</sup>. Pero esto implica una constante cooperación entre los países con el objetivo de alcanzar los primeros siete ODM, así como para lograr avances en ámbitos importantes que no están cubiertos por los ODM, como el comercio exterior, el transporte y la infraestructura de las comunicaciones.

La agenda de los ODM, que parecía estar al alcance de la mano en 2007, se ve actualmente en riesgo debido a la recesión económica. De los 28 objetivos nacionales fijados por el Gobierno, seis – relativos a la educación, el VIH/SIDA, el acceso al agua y al saneamiento – tienen escasa probabilidad de ser alcanzados antes de 2015<sup>12</sup>.

Los ODM traducen los problemas nacionales más urgentes en objetivos concretos y medibles de desarrollo; la igualdad de género, que es medular para los ODM, atraviesa todos estos objetivos<sup>13</sup>. Si bien la educación, la salud pública y la protección social son los sectores que consumen la mayor parte del gasto público en Moldova, el gasto en estos sectores está lejos de ser óptimo. Según el Gobierno, “el aumento de la eficiencia del gasto en educación derivaría de la optimización de los centros educativos. Del mismo modo, se producirán ahorros a través de la reforma sanitaria, si bien los costos iniciales para la modernización del sistema hospitalario son altos. En lo que respecta a la protección social, el reto es llevar la asistencia social a los más necesitados y alejados del anticuado sistema de 13 programas distintos de asistencia social. Moldova asignó el 1,8% del PIB en 2007 para gastar en programas de asistencia social, y el 8% del PIB para la educación en promedio para los 26 países en transición”.<sup>14</sup>

## Igualdad de género

Desde 2006, la igualdad de género es motivo de especial preocupación para el Gobierno y ha sido abordada mediante la firma de una serie de documentos internacionales, la ratificación de los tratados y un compromiso formal para el logro de los ODM. El Gobierno informó en 2010 acerca de una serie de acciones llevadas a cabo: “Fueron adoptadas la Ley de Igualdad de género y la Ley sobre la Prevención y la Lucha contra la Violencia Doméstica; se han establecido la Comisión Gubernamental para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y el Departamento de Políticas para Garantizar la Igualdad de Género y la Prevención de la Violencia; fueron adoptados el Programa Nacional para Garantizar la Igualdad de Género (PNGIG) 2010-2015 y el Plan de Acciones para la Aplicación del PNGIG para el período 2010-2012; se han desarrollado y difundido estadísticas de género (más de 250 indicadores desagregados por

sexo)”<sup>15</sup>. Sin embargo, todavía se presentan muchos obstáculos para cumplir los resultados deseados:

- Si bien la proporción de escaños en el parlamento ocupados por mujeres ha alcanzado el 30%, hay pocas posibilidades para la participación de la mujer en el mercado laboral;
- La conciliación entre la vida personal y la vida laboral es un reto, puesto que un 97% del cuidado de los niños está a cargo de las mujeres;
- Las mujeres son, en su mayoría, empleadas en los sectores de bajos salarios (educación, salud, asistencia social), y ocupan posiciones inferiores en cualquiera de las áreas de competencia;
- La proporción de mujeres empleadas en trabajos por cuenta propia está en aumento;
- El número de mujeres que han abandonado la fuerza laboral está en aumento<sup>16</sup>.

## El desarrollo y la sociedad civil

PASOS (Policy Association for an Open Society) ha subrayado que la actual situación política y económica de Moldova es crítica y está creando el escenario para las tendencias de desarrollo en el país a largo plazo. El proceso de fortalecimiento de la sociedad civil en las políticas de desarrollo ha avanzado de forma adecuada, aumentando su capacidad de producir análisis y diagnósticos independientes de las diversas tendencias nacionales<sup>17</sup>. A pesar de la necesidad de mejorar aún más la calidad de la contribución aportada por las ONG, y de hacer más consistentes sus insumos y más realistas sus recomendaciones, existen ya numerosos ejemplos de participación de la sociedad civil en la vida pública, incluyendo cambios en las principales áreas problemáticas en la sociedad.

Las mayores preocupaciones radican, ante todo, en las áreas de derechos humanos, justicia y desarrollo económico, así como también en lo relativo a la corrupción y la libertad de prensa. En 2009 muchas organizaciones de la sociedad civil han estado muy activas y, a menudo, pro-activas en todas estas esferas. A principios de 2010 un Consejo Nacional de Participación integrado por 30 ONG nacionales fue creado con el fin de facilitar el diálogo del Gobierno con la sociedad civil sobre diversos temas políticos. Sin embargo, dado que las ONG suelen considerar tales temas a través del lente de sus propias misiones, existe una tendencia a cubrir un espectro más estrecho que redunda en una falta de visión holística<sup>18</sup>. Es de esperar que una visión de este tipo emerja a la brevedad. ■

6 Ver: <webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2jrn0xkzSg9sJ:particip.gov.md/files/Raport\_ECOSOC\_FINAL.pdf+According+to+a+recent+IMF+study,+the+Gross+External+Debt+in+2010+constitutes+78.6%25+of+GDP+and+is+expected+to+rise+to+85.9%25+of+GDP+by+2012.&cd=5&hl=es&cl=clnk&gl=uy>.

7 Ver: <ec.europa.eu/economy\_finance/evaluation/pdf/moldova\_eval\_en.pdf>.

8 Ver: <pc.gov.md/file/ECOSOC%20Report\_discussions.doc>.

9 *Ibid.*

10 *Rethink Moldova, op. cit.*

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 Informe nacional de la República de Moldova sobre la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

14 *Rethink Moldova, op. cit.*

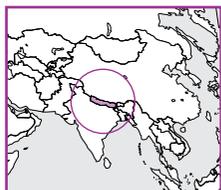
15 Ver: <www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/moldova\_presentation\_ecosoc.ppt>.

16 Presentación Nacional Voluntaria en el logro de los ODM, Gobierno de la República de Moldova, ECOSOC, Nueva York, 2010.

17 Valeriu Prohntchi, Alex Oprunenco, *Moldova 2009: State of the Country Report*, PASOS, 8 de abril de 2010. Disponible en: <www.pasos.org/content/view/thematic\_area\_folder\_filter\_full/134?Area=596&Class=policy>.

18 *Ibid.*

## La necesidad de un nuevo programa para el desarrollo



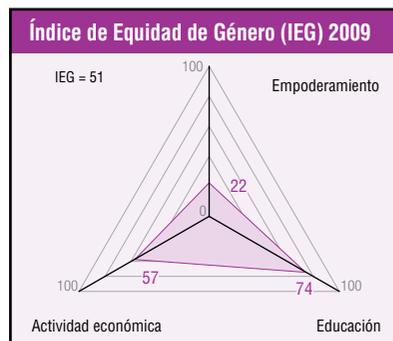
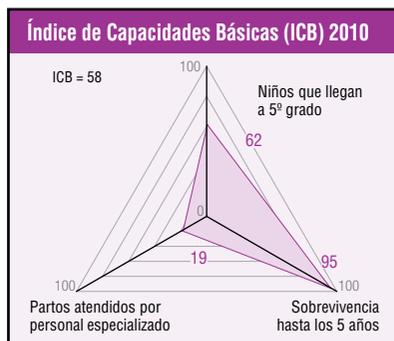
Después de años de agitación política y conflicto armado, Nepal necesita buena gobernanza con urgencia. Los recientes avances en salud, educación y otros sectores no disminuyen la necesidad de un acuerdo social que coloque la responsabilidad primordial para el desarrollo general en manos de la ciudadanía. Los donantes y el Gobierno deben acordar un determinado nivel de ayuda durante al menos una década. Además, debería reforzarse la microfinanciación para canalizar el creciente flujo de remesas hacia inversiones productivas.

Rural Reconstruction Nepal (RRN)  
 Abhas Ghimire  
 Sarba Raj Khadka

Nepal, uno de los países más pobres del mundo, está sufriendo una tumultuosa transición socio-política. La Asamblea Constituyente, una de las más inclusivas que el país ha visto, está redactando una nueva Constitución que dismantlará el legado histórico de políticas de desarrollo excluyentes y centralizadas. La inestabilidad política del país es fácilmente apreciable: en los últimos 20 años se han sucedido 19 gobiernos.

A pesar del desorden, Nepal ha dado pasos considerables en áreas como la salud, la educación y la igualdad de género, debido principalmente a la ayuda extranjera que provee financiamiento para todos los programas de desarrollo del país. En general, el progreso ha sido desigual. Acosado por la inestabilidad política y la depresión económica, es poco probable que el país alcance los objetivos previstos en la Declaración del Milenio. El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) mínimos y la garantía de dignidad y justicia para todos requerirán una financiación suficiente y predecible de los socios de desarrollo, así como buena gobernanza y respeto por los derechos humanos.

El Consenso de Monterrey, que es el resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002 por la ONU, da prioridad a la movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo y al aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) y otros flujos de fondos privados, en lugar de hacer hincapié en la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo. Sin embargo, en Nepal, como en otros países menos desarrollados, los recursos nacionales y los flujos de capital privado son extremadamente limitados, y el Gobierno invariablemente considera a los derechos humanos y la dignidad para todos como mucho menos importantes que el crecimiento económico. La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) se suele canalizar hacia un número limitado de proyectos y programas, a menudo aquellos en los que se puede evaluar el avance con resultados medibles. Los derechos humanos no son nunca prioritarios en la agenda de la financiación para el desarrollo.



### Pobreza que disminuye, desigualdad que crece

A pesar de la inestable situación política y de una década de conflicto armado, Nepal ha hecho progresos notables hacia los ODM. Con el enfoque y determinación necesarios, además de la correspondiente asistencia de los socios para el desarrollo, el país podría ser un líder mundial en el esfuerzo por alcanzar estos objetivos para 2015. A su actual ritmo de progreso, es probable que Nepal reduzca la pobreza extrema a la mitad para 2015. Entre 1995-1996 y 2003-2004, la proporción de la población que vivía con menos de USD1 por día cayó del 34% al 24%, y la tasa de pobreza descendió de 42% a 31%<sup>1</sup>. No obstante, durante este mismo período el coeficiente Gini de desigualdad aumentó de 34 a 41; el Informe sobre Desarrollo Humano 2009 lo situó en 47,3<sup>2</sup>. Esto significa, paradójicamente, que Nepal redujo su índice de pobreza a la mitad, a la vez que duplicó la desigualdad de ingresos.

Reducir la incidencia de la pobreza extrema a la mitad es sólo uno de los objetivos previstos por el ODM 1. Es poco probable que se logre el objetivo 1B, empleo pleno y productivo para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes, y el discurso nacional probablemente hará caso omiso de este error. En lugar de crear un entorno en el que las empresas e industrias puedan echar raíces, florecer y dar empleo a los desperdiciados recursos humanos de este país, el Gobierno está dedicando sus energías a persuadir a los países extranjeros de que abran más puertas a los trabajadores nepaleses. A corto plazo, esto tiene una lógica económica: las remesas de los trabajadores

en el extranjero ya representan tres veces lo recibido por concepto de AOD, y se perciben como aquello que mantiene al país (apenas) unido. A la larga, sin embargo, esta estrategia dejará al país sin una base de recursos humanos técnicos calificados. Las consecuencias serían desastrosas si un día los trabajadores nepaleses ya no fueran necesarios en el extranjero.

El aumento del gasto social en los sectores salud y educación en los últimos 15 años ha impulsado un avance notable en ambos. La relación entre niñas y niños en las escuelas primarias es casi uno a uno, y asiste un porcentaje récord de 92% de todos los niños<sup>3</sup>. Sin embargo, la geografía accidentada de Nepal y las limitaciones de recursos hacen que llegar al 10% restante sea un desafío importante. Barreras similares han obstaculizado los esfuerzos para conseguir el acceso universal a la salud reproductiva. Una mujer en Nepal sigue teniendo 100 veces más posibilidades de morir por causa de su embarazo y complicaciones relacionadas, que una mujer en el Reino Unido. El Programa "Aama" (Madre), cofinanciado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID) y el Gobierno nepalés, ofrece incentivos financieros de hasta 1.500 rupias nepalesas (USD 20) a las mujeres que den a luz en un centro médico<sup>4</sup>. Aunque muchas mujeres y familias han aprovechado esta bienvenida iniciativa, el programa no ha reducido significativamente el número de mujeres que mueren durante el parto. Una alta tasa de pobreza estructural, el bajo nivel de educación, la menor cantidad de centros médicos, el mal estado de los caminos y, lo

3 Ministerio de Educación, *Estadísticas de Nepal*, Katmandú 2008.

4 Alison Buckler, "Dying for children," *The Guardian*, 21 de noviembre de 2009. Disponible en inglés en: <[www.guardian.co.uk/journalism/competition/amateur-dying-for-children](http://www.guardian.co.uk/journalism/competition/amateur-dying-for-children)>.

1 Oficina Central de Estadísticas, Gobierno de Nepal, 2004.

2 *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*. Disponible en inglés en: <[www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/](http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/)>.

más importante, la situación de inferioridad de las mujeres en las sociedades rurales, conspiran para impedir que las mujeres obtengan atención materna de profesionales de la salud calificados.

## AOD y desarrollo

La falta de previsibilidad de la asistencia al desarrollo ha hecho difícil que el Gobierno lleve a cabo planes eficaces a largo plazo. La eliminación de la pobreza, la desnutrición y otros problemas sociales requieren mucho tiempo. Los donantes y el Gobierno deben ponerse de acuerdo con respecto a un memorando de ayuda a largo plazo que comprometa a los donantes a un nivel determinado de ayuda durante al menos 10 años. Esto haría posible que el Gobierno elaborara programas y estrategias basadas precisamente en lo que el componente ayuda significará y en dónde será invertido. La eficacia de este enfoque es evidente en los importantes adelantos conseguidos en educación primaria y salud materna, los dos sectores en los que se han complementado los compromisos a largo plazo por parte de los socios en desarrollo con las iniciativas positivas de los actores estatales. La proporción del presupuesto nacional dedicada a los sectores sociales ha aumentado de 21% en 1991 a alrededor del 40% en la actualidad<sup>5</sup>.

Aunque el conflicto armado que se prolongó durante una década ha terminado, el ambiente político sigue siendo inestable. Una mayor seguridad es esencial para promover la inversión extranjera y reducir las violaciones generalizadas de los derechos humanos que ocurren diariamente entre el común de la gente. Aunque Nepal se jacta de contar con una de las economías más liberalizadas del sur de Asia, los problemas de seguridad y la corrupción rampante en casi todos los niveles de Gobierno han impedido un flujo de inversión extranjera directa suficiente para generar un nivel de crecimiento del empleo y conocimientos técnicos que mejoren los medios de vida, estimulen la construcción de infraestructura crítica, y proporcionen empleo a los miles de jóvenes que actualmente van al extranjero en busca de trabajo. La mayoría de las personas que emigran provienen de contextos socio-económicos de escasos recursos y poseen un bajo nivel de educación y calificación. Por lo general terminan realizando tareas sucias, peligrosas y degradantes, en lugares con escasa o ninguna legislación que ampare el trabajo. Han ocurrido graves violaciones de los derechos humanos en lugares donde los trabajadores son traficados a través de las fronteras, maltratados e incluso se los ha convertido en esclavos. Los cadáveres de un asombroso número de trabajadores migrantes nepaleses se encuentran abandonados en varias morgues de Oriente Medio. Sólo en 2009, al menos 600 nepaleses murieron en los Estados del Golfo y Malasia<sup>6</sup>.

## El Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos no sólo ha consagrado el derecho a la vida, sino el derecho a la alimentación, educación, información, empleo y seguridad social. Algunos sectores de la sociedad han sido privados de estos derechos fundamentales; el Estado no ha tomado medidas significativas para hacer frente a las graves violaciones de los mismos. Históricamente los grupos marginados y oprimidos, incluidas las mujeres, así como los *dalits* de las castas inferiores y las naciones indígenas, o *janjatis*, todavía anhelan aquellos derechos fundamentales requeridos para llevar una vida digna.

## Perspectivas para la microfinanciación

La microfinanciación es una estrategia prometedora que no ha sido utilizada en su totalidad. El ingreso por las remesas ha promovido un desarrollo inclusivo: muchos trabajadores migrantes provienen de las llamadas castas inferiores y de la población con menor educación, que ha recibido poca ayuda o atención del Gobierno. Sus remesas han llegado incluso hasta los grupos más marginados de las zonas más remotas. Sin embargo, el país no cuenta con canales para verter esos ingresos hacia la inversión productiva<sup>7</sup>. Habitualmente los bancos se encuentran ubicados en las grandes ciudades. Han surgido cooperativas en los distritos a su alrededor y en algunas zonas rurales, pero los programas de microfinanciación se han quedado muy atrás. A la fecha, el derecho a servicios financieros inclusivos, como el ahorro y la inversión y el fácil acceso a los préstamos, parece haber sido desatendido.

## Seguridad energética y cambio climático

La seguridad energética es otra área esencial para el desarrollo y los derechos humanos que no ha recibido la atención que merece. Aunque Nepal posee un gran potencial hidroeléctrico, estimado en unos 83.000 megavatios anuales<sup>8</sup>, la mayoría de la población carece de seguridad energética. Esta es la mayor barrera para el desarrollo en estas comunidades. Una energía asequible es esencial para cada uno de los ODM, por lo tanto la inversión en energía es una forma de promover todos ellos al mismo tiempo.

La producción insuficiente de energía concierne a todos los aspectos de la vida rural. El acceso a la electricidad podría alentar a los niños a leer, haría posible que las personas se comunicaran con facilidad y proporcionarían acceso a todos los recursos disponibles a través de la tecnología moderna, incluidos los hospitales con equipo seguro y confiable. Podría, incluso, reducir la deforestación. La inversión en fuentes alternativas de energía podría proporcionar abundante energía de formas que respeten el

medioambiente, podría crear miles de “empleos verdes” y desarrollar los recursos humanos requeridos para construir una economía verde. Si Nepal materializa su potencial hidroeléctrico podría suplir las necesidades energéticas de su población y dotar a la región con una fuente confiable de energía limpia.

Nepal es altamente vulnerable a los estragos del cambio climático. A pesar de su escasa anchura de norte a sur, el país se extiende a lo largo de un rango de altitud extremadamente amplio, desde ligeramente por encima del nivel del mar hasta los picos de la cordillera del Himalaya. A pesar de su insignificante contribución a los gases de efecto invernadero (GEI), la economía y los medios de vida de su población podrían sufrir mucho con el cambio climático. El sistema agrícola depende en gran medida de las lluvias; cualquier variación en el ciclo hidrológico podría asestar un duro golpe a la economía del país y medios de vida individuales. Si uno de los 2000 lagos de origen glaciar del país se desbordara, las inundaciones resultantes podrían provocar una catástrofe aguas abajo<sup>9</sup>. Para evitar recortes en otros programas de desarrollo, los donantes deben proporcionar asistencia adicional para los nuevos programas que ayudan al país a mitigar y adaptarse al cambio climático. La sostenibilidad medioambiental está relacionada con todos los otros ODM. Un fondo para el clima garantizaría el avance hacia todos los objetivos al tiempo que reduciría los riesgos a corto plazo provocados por el cambio climático.

## Falta de buena gobernanza

Mientras la corrupción incontrolada continúe permeando todos los aspectos de la sociedad, el país tiene pocas esperanzas de lograr un desarrollo sostenible a largo plazo, sin importar qué modelo de desarrollo persiga. En la actualidad Nepal carece de organismos de gobierno locales electos que puedan actuar como intermediarios entre el común de la gente, el Gobierno Nacional y los socios internacionales de desarrollo. La frustración por la ineficacia del Estado y el aparato de seguridad débil han dado lugar a la aparición de varios grupos criminales violentos que cometen asesinatos y robos a mano armada, extorsionan por dinero y generan un clima de temor en muchas áreas. El Estado ha sido hasta ahora incapaz de erradicarlos, o de calmar los temores de violencia étnica que parecen estar gestándose en algunas partes del país. Ya sea que los partidos políticos estén en el Gobierno o en la oposición, parecen preocupados por obtener beneficios personales en lugar de proporcionar la clase de gobernanza que el pueblo de Nepal espera y necesita. ■

5 Comisión de Planeamiento Nacional, Gobierno de Nepal, *National Development Strategy Paper 2009 (Documento de Estrategia Nacional para el Desarrollo 2009)*.

6 Deepak Adhikari, “Un baúl de sueños,” *The Kathmandu Post*, 20 de febrero de 2010. Disponible en inglés en: <[www.ekantipur.com/2010/02/20/most-popular/A-casket-of-dreams/308742/](http://www.ekantipur.com/2010/02/20/most-popular/A-casket-of-dreams/308742/)>.

7 “Las remesas no han sido canalizadas a los sectores productivos,” *The Kathmandu Post*, 18 de junio de 2010. Disponible en inglés en: <[www.ekantipur.com/2010/06/18/business/remittance-has-not-been-channelised-into-productive-sectors/316632/](http://www.ekantipur.com/2010/06/18/business/remittance-has-not-been-channelised-into-productive-sectors/316632/)>.

8 Dilli Prasad Bhattarai, *Nepal en la primera y segunda enrucijadas: Oportunidades para ganar o ganar en el nuevo contexto de desarrollo*. Disponible en inglés en: <[www.ifa.org.np/pdf/new1.pdf](http://www.ifa.org.np/pdf/new1.pdf)>.

9 Madan Koirala, Ranjana Bhatta, *Las comunidades desafían el cambio climático*, CRSC / NEFEJ, 2010. Disponible en inglés en: <[www.nefej.org/pdf/climate\\_change\\_book\\_final.pdf](http://www.nefej.org/pdf/climate_change_book_final.pdf)>.

## El (limitado) tiempo del denominado “bono demográfico”



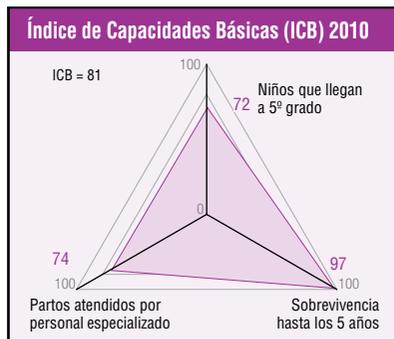
El Gobierno está desaprovechando el denominado “bono demográfico”, que ofrece una oportunidad histórica de desarrollo en los próximos 20 años. Dado que los niños, niñas y adolescentes serán un porcentaje cada vez menor de la población total, es el momento de invertir en educación para las nuevas generaciones, lo cual permitiría incrementar los niveles de ingresos per cápita. Los planes para el desarrollo deben priorizar el gasto en educación pública y destinar a ese sector al menos el 7% del Producto Interno Bruto (PIB) en los próximos 10 años, a los efectos de alcanzar los objetivos básicos. Si Nicaragua no invierte en educación ahora, será demasiado tarde.

Coordinadora Civil!  
Adolfo Acevedo

Nicaragua muestra un enorme rezago en los niveles educativos de la población, tanto en términos de cobertura como de la calidad de la misma. Sólo el 86% de los niños y niñas en edad escolar se matriculan en enseñanza primaria, y apenas un 40% de los niños y niñas que se matriculan en el primer grado logran llegar al sexto<sup>2</sup>. Sólo un 45% de los jóvenes y adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria se matriculan en este nivel educativo, y apenas un 44% de los que se matriculan logran culminar sus estudios<sup>3</sup>. Si se tiene en cuenta que la secundaria completa representa el umbral mínimo necesario para comenzar a superar la línea de pobreza, hay sólo una conclusión posible: Nicaragua no está preparando debidamente a su población para la vida que deberían llevar.

Esto tiene otras consecuencias negativas para el desarrollo del país, si se tiene en cuenta la problemática demográfica. De acuerdo al Censo de Población de 2005<sup>4</sup> la población en edad laboral (15 a 59 años) está creciendo rápidamente. Entre 1995 y 2005, este grupo experimentó un aumento sin precedentes del 29,2%, y creció a un ritmo cercano al 2,6% promedio anual, significativamente mayor que el promedio de la población total de 1,78%. En 1990, el 46% de los nicaragüenses tenía menos de 15 años, el 49,3% estaba en edad de trabajar y sólo un 4,8% había sobrepasado la edad de retiro. Había 1,1 personas en edad de trabajar por cada niño menor de 15 años.

Sin embargo, desde ese entonces, el porcentaje de la población menor de 15 años se redujo en relación a la población total – y eso es una disminución en términos absolutos –; de manera que ya en 2005 sólo representaba el 34,6% de la población. Mientras tanto la población en edad de trabajar aumentó



hasta conformar un 56,5% del total, y las personas mayores de 60 años pasaron a representar el 5,6% del total. En 2005, por cada menor de 15 años, había 1,53 personas en edad laboral.

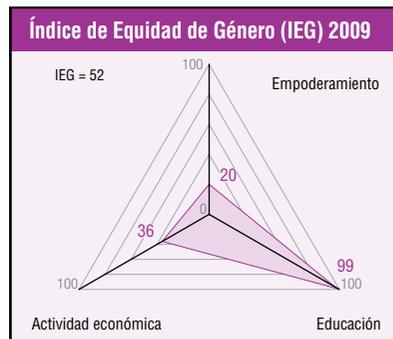
Lo más relevante de este proceso de cambio demográfico es que, al mismo tiempo que se reduce con rapidez la población infantil dependiente como porcentaje de la población total, se está produciendo un crecimiento acelerado en la cantidad de personas en edad de incorporarse a la fuerza laboral.

### El “bono demográfico” y la reducción de la pobreza

Se estima que, como promedio, cada año 118.000 jóvenes de ambos sexos alcanzan la edad de trabajar, esto representa el más grande crecimiento de la población en edad laboral en la historia de Nicaragua. Este proceso, conocido como “bono” o “dividendo demográfico”, se está produciendo tanto en las zonas urbanas como rurales, aunque en estas últimas el proceso está un poco más rezagado.

En términos macroeconómicos, si esa fuerza de trabajo en aumento encuentra empleos caracterizados por una alta productividad, se puede producir la aceleración del ritmo del crecimiento económico. Al aumentar éste mientras la tasa de crecimiento de la población disminuye, aumentaría el ingreso promedio o per cápita que reciben los habitantes del país, generando – al haber cada vez menos niños y niñas – la posibilidad de aumentar la inversión en educación por niño y niña. De esta manera se genera la posibilidad de combinar un crecimiento económico más rápido y una reducción significativa de la pobreza.

Un ejemplo exitoso de esto es el de Corea del Sur, que en 1950 era un país muy pobre – más pobre que la mayoría de los países latinoamericanos – y, en



el lapso de unas décadas se convirtió en un país que eliminó casi completamente la pobreza.

Sin embargo, el aprovechamiento del “bono demográfico” presupone no sólo el fuerte crecimiento de la población en edad de trabajar sino también que un mayor porcentaje de dicha población se incorpore efectivamente al mercado de trabajo. Una de las mayores restricciones para esto es la baja incorporación de la mujer al mercado laboral, al verse obligada a dedicarse al cuidado del hogar, principalmente de los niños. Sólo el 36,7% de las mujeres en edad de trabajar se incorporan al mercado laboral<sup>5</sup>. Esto significa que el 63% restante no tiene ninguna fuente de ingresos, lo que limita su autonomía y su facultad para influir en la economía familiar.

Pero este “bono demográfico”, cuyo aprovechamiento le permitió a los países del sudeste asiático reducir la pobreza en un lapso de tiempo relativamente corto, además de convertirse en países con un elevado ingreso per cápita, implica que las personas en edad de trabajar hayan recibido una calificación adecuada que las prepare para desempeñarse en empleos formales de alta productividad, bien remunerados. Y, por otro lado, que efectivamente el mercado de trabajo les provea estos empleos.

### ¿Bono o catástrofe social?

En Nicaragua, las personas que actualmente conforman o se están integrando a la población en edad de trabajar fueron en su momento niños, niñas y adolescentes que recibieron, en gran parte de los casos, un nivel de calificación extremadamente bajo y deficiente. Esto puede apreciarse observando los

1 Coordinadora Civil reúne a unas 600 Organizaciones No Gubernamentales (ONG), redes e individuos de toda Nicaragua.

2 IPS, “A la caza del último analfabeto”, 20 de julio de 2007. Disponible en: <www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=41582>.

3 La Prensa, “Nicaragua con bajo acceso a educación secundaria”, 14 de marzo de 2010. Disponible en: <www.laprensa.com.ni/2010/03/14/economia/19086>.

4 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), VIII Censo de Población y IV de Vivienda, mayo de 2006. Disponible en: <www.cies.edu.ni/documentos/censo2005/Informe%20Resumen%20del%20VIII%20Censo%20de%20Poblacion.pdf>.

5 La Prensa, “Nicaragua desperdicia sus mejores años”, 16 de julio de 2010. Disponible en <www.laprensa.com.ni/2010/07/16/nacionales/31702>.

años promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años, que oscila entre 3,2 y 5,1 años para los estratos más bajos en la distribución del ingreso<sup>6</sup>.

En el 60% más pobre de los hogares sobrevive el 76% de los menores de 18 años, es decir, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes del país. Esto significa que la mayoría de los jóvenes, que son quienes sobreviven en los hogares de menores ingresos, alcanzaron niveles de escolaridad extremadamente bajos. Teniendo en cuenta la correlación entre el nivel promedio de escolaridad alcanzado por las personas y el ingreso laboral que perciben una vez dentro del mercado laboral, esto significa que por los siguientes 50 años de su vida adulta sólo van a poder encontrar empleos precarios e informales que los mantendrán bajo la línea de la pobreza.

El último “Reporte de Pobreza” para Nicaragua del Banco Mundial sostiene que las personas con un nivel de escolaridad inferior a la secundaria completa, es decir aquellas con menos de 11 años de escolaridad, están condenadas, con casi certeza absoluta, a vivir bajo el umbral de la pobreza<sup>7</sup>. Es hasta que alcanzan 11 años de escolaridad – secundaria completa – que los ingresos laborales comienzan a superar (apenas) el umbral de la pobreza.

El análisis de la estructura del mercado laboral nicaragüense muestra que casi 7 de cada 10 empleos son precarios en el sector informal. El 65% de la ocupación actual la generan auto empleados o pequeñas unidades económicas individuales o familiares, urbanas o rurales, sin ningún tipo de acceso a los recursos, que apenas ocupan entre 1 a 5 personas, y que con frecuencia reflejan la necesidad de gran parte de los hogares de emprender, por sus propios medios, algún tipo de actividad económica para sobrevivir.

Este es el resultado de un modelo de desarrollo basado en “ventajas comparativas” que ha prevalecido en el país durante dos décadas, en el cual si bien la fuerza de trabajo es comparativamente abundante, también es de bajísima calificación, lo que deviene en salarios míseros. Este es un mecanismo fundamental a través del cual opera la reproducción intergeneracional de la pobreza y las desigualdades.

El mayor crecimiento en la historia de Nicaragua de la población en edad de trabajar es una oportunidad demográfica que le podría permitir al país superar la pobreza en un período histórico relativamente corto. Pero esta oportunidad se está desaprovechando, en primer lugar, porque la mayor parte de estos jóvenes que ingresan en la edad de trabajar lo hacen con niveles de escolaridad muy bajos, condenándolos a la pobreza. En segundo lugar, porque sólo el 53% de la población en edad de trabajar se incorpora al mercado laboral. El determinante fundamental es la baja incorporación del sexo femenino.

Las repercusiones de este desaprovechamiento del bono demográfico se extienden mucho más

allá de los efectos inmediatos, e incluso de mediano plazo. Nicaragua no sólo está desaprovechando esta oportunidad, sino que se está sembrando la semilla de una futura catástrofe socio-demográfica.

### Del bono a la desventaja demográfica

En Nicaragua, sólo el 20% de la fuerza de trabajo está afiliada al Seguro Social, de tal manera que el 80% de las personas que integran la fuerza laboral cuando llegan a edad de retiro lo hacen sin ningún ahorro. Estas personas mayores dependerán, para sobrevivir, de la asistencia de sus familiares o del Estado. Esa dependencia podría acentuarse debido a que, de acuerdo al sistema de reparto “de facto” que prevalece en el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), las pensiones en curso de pago se cubren esencialmente con los aportes de los afiliados activos, y en los próximos años, el número de jubilados y el monto del pago de pensiones va a crecer hasta un punto en que ya no será cubierto totalmente por las cotizaciones de los afiliados activos.

Según la limitada información disponible, aproximadamente a partir de 2016 el INSS ya no será capaz de hacer frente a sus obligaciones de pago con los afiliados con sus ingresos corrientes, y va a comenzar a aparecer un déficit de caja que seguirá aumentando. El INSS tendrá que recurrir a las reservas técnicas acumuladas para hacer frente a sus compromisos con los asegurados, pero se estima que estas reservas se habrán agotado a inicios de la década de 2020. Se han propuesto “reformular los parámetros” que, en el mejor de los casos, permitirían al INSS asumir sus compromisos por otras dos décadas.

De esta manera, si las actuales tendencias no cambian, dentro de unas dos y media, o tres décadas, cuando cobre fuerza la fase del envejecimiento de la población, las personas que pasen la edad de retiro van a depender cada vez más de las personas en edad de trabajar – cuyo porcentaje mientras tanto comenzará a reducirse – para sobrevivir y cubrir sus necesidades.

A su vez, quienes estén en edad de trabajar lo harán, en su mayor parte y con toda probabilidad, en empleos informales y precarios, y por lo tanto estarán condenados a vivir en la pobreza. En este caso el “bono demográfico” se habrá agotado, ya que el porcentaje de personas en edad activa no sólo no seguirá creciendo en comparación a las personas dependientes, sino que el proceso comenzará a revertirse: el número de dependientes (principalmente las personas mayores) crecerá cada vez más respecto del número de personas en edad activa. Esto provocaría una disminución progresiva de los ingresos laborales por persona dependiente, o lo que es lo mismo, una disminución del ingreso per cápita de los hogares, debido al aumento de la relación de dependencia, y el período de bono demográfico daría paso a un período de acentuada “desventaja demográfica”.

### El futuro debe cambiar ya

En palabras de Jorge Campos, funcionario del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Nicaragua: “La oportunidad demográfica que se está abriendo es por una única vez y por un tiempo limitado. Su

aprovechamiento exige desde ahora flujos de inversión suficientes y bien dirigidos. Exige también políticas públicas adecuadas para garantizar que los jóvenes entren a los mercados laborales y lo hagan con un buen nivel de educación, capacitación y salud. Si esto no se hace a tiempo, es decir, desde ahora, la oportunidad se convertirá en una catástrofe social por los altos niveles de desempleo, inseguridad ciudadana y de emigración masiva al exterior que sin duda se agudizarían”<sup>8</sup>.

Es necesario invertir, por lo menos, el equivalente al 7% del Producto Interno Bruto (PIB) en el sistema educativo público<sup>9</sup>, de manera de alcanzar una serie de metas fundamentales en el campo de la educación:

- Un 100% de matrícula primaria neta – es decir que el 100% de los niños y niñas en edad de acceder a la educación primaria efectivamente se matriculen.
- Que por lo menos el 80% de los niños y niñas nicaragüenses logren culminar el ciclo completo de la enseñanza primaria.
- Que por lo menos el 75% de los jóvenes y adolescentes en edad de asistir a la enseñanza secundaria se matriculen en este nivel educativo.
- Alcanzar un nivel promedio de escolaridad de la población nicaragüense de al menos 9 años.

Para alcanzar el 7% del PIB en inversión pública en educación – en todos los niveles educativos – es necesario duplicar el actual presupuesto del Ministerio de Educación, o que este alcance, como mínimo, el equivalente al 6% del PIB. Pero las proyecciones presupuestarias oficiales indican que el presupuesto de este ministerio – que alcanzó el 4% del PIB en 2009<sup>10</sup> – en vez de continuar incrementándose se reducirá como porcentaje del PIB en los años subsiguientes, hasta un 3,55% del PIB en 2013, es decir, apenas dos años antes del plazo establecido para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En los ODM se establecía como plazo el 2015 para que todos los niños y niñas logren culminar el ciclo completo de la enseñanza primaria. A esta altura podemos discutir ese plazo, pero tenemos que hacer el esfuerzo de invertir lo que se requiere en la educación para cambiar el rumbo descrito, el cual parece hasta ahora inevitable teniendo en cuenta que el país no está haciendo el esfuerzo mínimo indispensable para alterarlo.

Dado que la población infantil será un porcentaje cada vez más pequeño de la población del país, ya no existirán tantos niños, niñas y adolescentes en quienes invertir para que puedan sacar en un futuro al país de la pobreza. El momento de invertir en los niños, niñas y adolescentes y de cambiar las perspectivas del futuro es ahora, de lo contrario será demasiado tarde. ■

6 Adital, “Nicaragua en la encrucijada de la ‘transición demográfica’”, 3 de noviembre de 2009. Disponible en: <[www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=42527](http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=42527)>.

7 El Nuevo Diario, “7% del PIB a Educación nos sacará de la pobreza”, 12 de marzo de 2010. Disponible en: <[www.impreso.elnuevodiario.com.ni/2010/03/12/nacionales/120649](http://www.impreso.elnuevodiario.com.ni/2010/03/12/nacionales/120649)>.

8 Adital, *op. cit.*

9 El Observador Económico, “Sociedad Civil demanda 7% del PIB para Educación”, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: <[www.elobservadoreconomico.com/articulo/846](http://www.elobservadoreconomico.com/articulo/846)>.

10 *Ibid.*

## La búsqueda de inversión extranjera directa



La inversión extranjera directa (IED) en Nigeria ha mejorado un poco, pero su impacto todavía no ha llegado a los pobres. La legislación a favor de la IED debería complementarse con mecanismos que garanticen transparencia. A pesar de que el Gobierno ha asignado recursos – entre otros – financieros para combatir la pobreza, la triste realidad es que, en los últimos 15 años, ésta no ha dejado de crecer a un ritmo acelerado. Algunas organizaciones de la sociedad civil han señalado que casi todos los proyectos que se centran en cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) están retrasados.

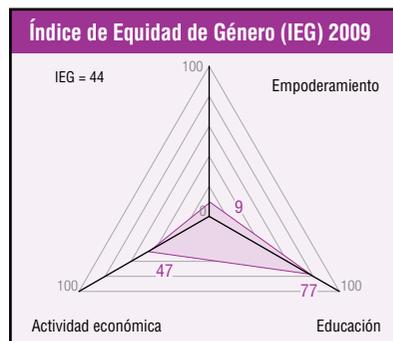
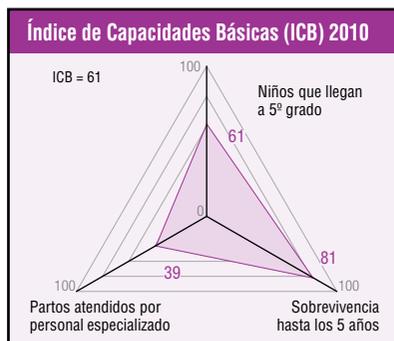
Socio Economic Rights Initiative  
 Ray Onyegu  
 Centre for Peace and Development  
 Luke Chukwu  
 Legal Defence and Assistance Project (LEDAP)  
 Women and Youths in Africa  
 Judith Ogunniran  
 Nigerian Trade Network  
 Chris Kaka  
 Civil Society Coalition for Poverty Eradication  
 Dr. Dom Okoro

La Constitución de 1999 marcó para los nigerianos el comienzo de una nueva era democrática, y prometió que “la seguridad y el bienestar del pueblo serán el objetivo primordial del Gobierno”<sup>1</sup>. El Gobierno también tiene la obligación de controlar la economía del país para garantizar el máximo de bienestar, libertad y felicidad a cada uno de los ciudadanos, sobre la base de la justicia social y la igualdad de posiciones sociales y oportunidades. Además, deberá proporcionar vivienda y alimentos adecuados, un salario mínimo razonable, pensiones y asistencia a las personas de edad avanzada, subsidios por desempleo y por enfermedad y asistencia a los discapacitados.

Es imprescindible contar con financiamiento adecuado para el desarrollo a los efectos de respetar, proteger y cumplir estas obligaciones de derechos humanos. El Gobierno de Nigeria, por medio de su Banco Central, ha recalado este punto declarando que el suministro de financiamiento a los diversos sectores de la economía fomentará el crecimiento de la economía en su totalidad, lo que a su vez aumentará el desarrollo y el bienestar a un ritmo más veloz<sup>2</sup>. El Gobierno también ha declarado que es necesario respaldar los principios democráticos, aumentar la seguridad de las personas y la propiedad, así como reconstruir y mantener la infraestructura para que el país pueda atraer IED.

### Pobreza

El Gobierno ha tomado una serie de medidas para tratar de reducir la pobreza. El presupuesto de 1997 manifestó una clara intención de celebrar acuerdos para la promoción de inversiones – es decir, tratados bilaterales, regionales y multilaterales – con



gobiernos extranjeros y organizaciones privadas. Nigeria fue además uno de los países que en 2000 se comprometió a lograr los ODM para el 2015.

Sin embargo, las medidas y los programas que se están implementando no parecen ser suficientes para rescatar a este país exportador de petróleo de una historia ininterrumpida de necesidades y penurias. Según ONU-HABITAT, el índice de pobreza se ha disparado del 46% en 1996 al 76% en 2009<sup>3</sup>. La pobreza ha exacerbado el delito, la prostitución, el VIH y el sida, la sensación general de frustración y la pérdida de confianza en la economía. Para la mayoría de los nigerianos la vida sigue igual: temor, depresión, pesimismo, amargura y falta de autoestima.

### Inversión extranjera directa

Hasta hace poco, la economía nigeriana era impulsada mayoritariamente por las inversiones internas<sup>4</sup>. Una investigación sobre el impacto de la IED entre 1970 y 2001 encontró que tanto los capitales privados como los extranjeros tuvieron escasos efectos en el crecimiento económico<sup>5</sup>. Sin embargo, el país tiene múltiples atributos positivos para la inversión en energía y en otros sectores, y existe un consenso cada vez mayor de que la IED es fundamental para el desarrollo de su enorme potencial<sup>6</sup>. En 1965 se

aprobaron leyes para internacionalizar el mercado de capitales y eliminar las restricciones a la IED y fomentar libre entrada y salida de capitales – entre ellos los del sector petrolero, que antes eran celosamente vigilados – pero la ausencia de mecanismos adecuados para lograr procedimientos transparentes frenó la afluencia de esa inversión tan necesaria<sup>7</sup>.

La IED se vincula mayoritariamente a la expansión del comercio y la orientación exportadora. En este sentido, Nigeria padece una grave desventaja si se la compara con sus socios comerciales más desarrollados, porque tiene un historial de corrientes comerciales y de exportación negativas. Sus productos primarios, entre los cuales se encuentra el petróleo, están sujetos a precios internacionales volátiles. Un reciente informe en uno de los diarios nacionales sostiene que la IED aumentó considerablemente en 2008 – una afluencia total de capitales de USD 20.000 millones, según el secretario ejecutivo de la Comisión para la Promoción de las Inversiones en Nigeria<sup>8</sup> – pero todavía no ha tenido efectos en la economía. Es más, la crisis económica de 2008 exacerbó la fuga de capitales. Parece que la mejor opción para el país de obtener capital privado para el desarrollo seguirá siendo el préstamo, en lugar de los bonos, las carteras de inversiones o la IED.

1 Gobierno de Nigeria, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1999*. Disponible en: <www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm>.

2 Ver el sitio web del Banco Central de Nigeria: <www.cenbank.org/devfin/devfinhome.asp>.

3 Onyebuchi Ezigbo, “MDGs – Poverty rate rises to 76 per cent”, *All Africa.com*, 27 de febrero de 2009. Disponible en: <allafrica.com/stories/200902270161.html>.

4 Risikat Oladoyin S. Dauda, “Trends, Behavioral Patterns and Growth Implications of Foreign Private Capital Flows in Nigeria”, *IUP Journal of Financial Economics IV*, 3 (2008): 29-40.

5 A. Enisan Akinlo, “Foreign direct investment and growth in Nigeria: An empirical investigation”, *Journal of Policy Modeling* 26, n.º 5 (julio de 2004): 627-39.

6 Ver: <www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2836.htm>.

7 Bolaji Owasanoye, “Sub-Saharan Africa and Development Finance” en *Selected Essays on Development Finance and the Role of the Lawyer in International Debt Operations* (Ginebra: UNITAR, julio de 1999), 193. Disponible en: <www2.unitar.org/dfm/Resource\_Center/Document\_Series/Document6/SubSaharan/6Private.htm>.

8 Dele Ogbodo, “FDI: Nigeria’s Aggregate Now \$20bn”, *This Day*, 1 de marzo de 2010. Disponible en: <www.thisdayonline.com/nview.php?id=167519>.

## Escasa cooperación económica

En el ámbito regional, el Tratado de la Comunidad Económica Africana, firmado en Abuya en 1991, no ha pasado de la retórica. Se esperaba que el Tratado incrementara la participación africana en el comercio mundial con el establecimiento de una Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia, un Secretariado General y siete comisiones técnicas especializadas. Estas últimas se ocuparían de actividades económicas tales como: economía rural y agricultura, asuntos monetarios y financieros, comercio, aduanas e inmigración, industria, ciencia y tecnología, energía, recursos naturales y medio ambiente, transporte, comunicaciones y turismo, salud, trabajo y asuntos sociales, y educación, cultura y recursos humanos.

Por desgracia, las loables ideas que transmite el Tratado todavía no se han materializado. La cooperación económica regional también sigue siendo débil y se divide según las antiguas líneas coloniales. Por ejemplo, la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS, por su sigla en inglés) no ha logrado todo lo que se esperaba de ella en buena medida por la influencia colonial anglófona o francófona.

## Hacia los ODM

El Gobierno ha dado una serie de pasos para cumplir con los ODM. Uno es la creación de la Oficina del Asesor Presidencial Especial para los Objetivos (OSSAP-MDG, por sus iniciales en inglés). Otro es la ejecución de proyectos destinados concretamente a cumplir con los Objetivos con fondos de las ganancias por el alivio de la deuda (DRG, por sus iniciales en inglés). Los fondos DRG provienen del alivio de la deuda que el grupo de países donantes del Club de París le otorgó a Nigeria en setiembre de 2005. Esto liberó unos USD 1.000 millones por año en ahorros del pago de la deuda, lo que le permitió al Gobierno canalizar los fondos en gastos y proyectos vinculados a los ODM para beneficiar a los pobres.

Los proyectos DRG se extienden por varios sectores: educación, juventud, salud, defensa, agricultura, recursos hídricos, redes de protección social, vivienda, medio ambiente, asuntos de la mujer, plan de subvenciones condicionales (CGS, por sus iniciales en inglés) y "Quick Wins" (iniciativas de resultados positivos rápidos), entre otros. Son realizados conjuntamente por el Gobierno Federal y otras oficinas federales como los gobiernos estatales y locales. El CGS tiene un enfoque de desarrollo de abajo hacia arriba, que requiere la consulta previa a las comunidades locales donde se llevarán a cabo los proyectos, a fin de identificar sus necesidades.

En 2007 el OSSAP-MDG empezó a encargar a consultores técnicos independientes y organizaciones de la sociedad civil el monitoreo de la realización de los proyectos vinculados a los ODM. Según la Oficina, el presupuesto federal de 2008 apoyó más de 14.500 iniciativas o programas a través de los ministerios correspondientes del Gobierno Federal. El CGS y Stepping Stone Nigeria (SSN, una obra benéfica autorizada del Reino Unido que trabaja para proteger, salvar y transformar las vidas de niños vulnerables y desamparados del Delta del Nilo) garantizan que los proyectos se lleven a cabo no sólo en el ámbito federal sino también en los estados y las localidades.

## La iniciativa OPEN: monitoreo y evaluación

La iniciativa OPEN, que procura dar una visión general del gasto público en la NEEDS (Estrategia Nacional de Economía, Empoderamiento y Desarrollo, el documento oficial de Nigeria sobre reducción de la pobreza), incluye:

- El Virtual Poverty Fund (VPF) de Nigeria, un mecanismo para considerar los gastos presupuestarios para reducir la pobreza y hacer el seguimiento de su desempeño.
- Un mecanismo para monitorear las partidas presupuestales en sectores clave para cumplir con los ODM y reducir la pobreza.
- Un proceso más amplio para fortalecer la gestión de los gastos públicos de manera de aprovechar los recursos externos adicionales.
- Mejorar la eficacia y la eficiencia de las actuales asignaciones a ministerios, departamentos y organismos.

La iniciativa OPEN incluye ejercicios de monitoreo y evaluación. Estos se realizan en forma periódica para evaluar el grado de cumplimiento de los proyectos y garantizar que se ciñan a los planes y sean sostenibles. Con relación a los proyectos DRG de 2008 para lograr los ODM, su propósito es:

- Asegurar la canalización adecuada de los recursos votados para proyectos y programas ODM.
- Asegurar la observancia estricta de los planes de implementación de los ministerios, departamentos y organismos para los proyectos ODM, en términos de cobertura, calidad, productos y resultados en el ámbito local.
- Demostrar a los nigerianos y a la comunidad internacional la utilización transparente de los recursos del Gobierno, especialmente los fondos DRG.

Se recopilan datos en los sitios de los proyectos en ocasión de las visitas de obreros de la construcción y también de beneficiarios y posibles beneficiarios de los programas, tales como maestros, miembros de la comunidad y estudiantes. Los datos que se recopilan son tanto cuantitativos como cualitativos e incluyen, entre otras cosas, las anotaciones que se hacen al visitar los sitios, al mantener entrevistas con trabajadores y beneficiarios. Los datos cuantitativos incluyen información sobre la construcción de retretes, pozos perforados con grifos, camas de hospital y otros equipos. Los datos cualitativos aportan información sobre el funcionamiento de los proyectos: por ejemplo, si un pozo de agua funciona bien o si se está usando un retrete. En el caso de equipos para hospitales, siempre es necesario averiguar si están en buen estado y pueden ser usados por quienes trabajan en los hospitales.

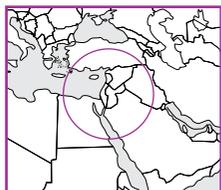
## Respuestas de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil nigeriana han participado intensamente en los asuntos de gobernanza. Varias se dedican a monitorear y evaluar la asignación y gestión de los gastos públicos. Por ejemplo, la Iniciativa de Derechos Socioeconómicos ha estado monitoreando y evaluando los proyectos ODM en las seis zonas geopolíticas del país. Otras organizaciones llevan a cabo tareas parecidas en diferentes partes del país y en diversos sectores de actividad. Las comunicaciones de resultados recibidas muestran que casi todos los proyectos destinados a contribuir al logro de los ODM están retrasados y que sigue habiendo enormes obstáculos en todos los sectores.

En el sector de la salud parece muy difícil que se puedan cumplir los ODM en atención a que no se han llevado a cabo los proyectos de intervención, en especial el desarrollo de capacidades de los trabajadores de la salud y el suministro de equipos para mejorar los Centros Primarios de Salud. Este proyecto tiene la posibilidad de elevar el estado de salud de los nigerianos, especialmente en las zonas rurales donde los centros de atención primaria de la salud están muy mal equipados.

En el sector de la educación, el estado de deterioro de la infraestructura de las escuelas que visitamos es alarmante. Los muebles de las aulas y para los maestros están, en general, deprecitados. También lo están los edificios escolares. En las escuelas que no cuentan con suministro de agua, aunque tengan retretes, el saneamiento es deplorable. Por lo tanto, la preocupación debería ir más allá de simplemente cumplir con los ODM para este sector en términos de cifras: también se debería garantizar que los alumnos reciban una educación de calidad. ■

## El espejismo del crecimiento económico



En el territorio palestino ocupado (TPO) la situación socioeconómica ha mostrado una aparente mejoría debido a una inyección de fondos de donantes en Cisjordania, pero la situación general sigue siendo frágil. Esto es cierto especialmente para la Franja de Gaza donde la continuación del sitio y el bloqueo israelíes socavan las posibilidades de desarrollo y perpetúan una crisis humanitaria cada vez más profunda.

Palestinian NGO Network  
Aliam Jarrar

A pesar de la asistencia renovada de los donantes a Cisjordania, que ha producido un aparente aumento del crecimiento económico, el Producto Interno Bruto (PIB) real del Territorio Palestino Ocupado (TPO) permanece igual y la situación socioeconómica general sigue siendo frágil. Esto es especialmente cierto para la Franja de Gaza donde la continuación del sitio y el bloqueo israelíes socavan las posibilidades de empleo y desarrollo. Desde que se impuso el bloqueo en junio de 2007, el número de refugiados que vive en la pobreza abyecta se ha triplicado<sup>1</sup>. Según la ONU, el 60,5% de los hogares de la Franja de Gaza carece actualmente de seguridad alimentaria<sup>2</sup>.

En el tercer trimestre de 2009, el desempleo en el TPO cayó al 31,4%, un leve descenso con relación al mismo período de 2008. Sin embargo, entre los jóvenes el desempleo era del 67%<sup>3</sup>. Sólo una de cada siete mujeres tenía trabajo. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en mayo de 2008 por lo menos el 70% de las familias vivía con menos de USD 1 por día. En el tercer trimestre de 2008, el 51% de los palestinos vivía por debajo del umbral de pobreza (el 56% de la población de Gaza y el 48% de la de Cisjordania), con un 19% que vivía en la pobreza extrema.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) atribuye esa mejoría a una tasa de crecimiento acelerada y una tasa de empleo apenas más alta, aunque todavía sigue siendo excepcionalmente baja según los estándares internacionales: más o menos el 15% tanto en Gaza como en Cisjordania<sup>4</sup>. Según la Oficina Central de Esta-

**CUADRO 1. El mercado laboral - Distribución porcentual de la población de 15 años y más en el Territorio Palestino por situación en la fuerza de trabajo y región (Estándares de la OIT), 2009**

Situación en la fuerza de trabajo	Territorio Palestino	Cisjordania	Franja de Gaza
Pleno empleo (trabaja a tiempo completo: 35 horas más por semana)	28,9	33,3	21,0
Trabaja menos de lo habitual (falta de empleo)	1,7	2,0	1,0
Trabaja en malas condiciones o por remuneración insuficiente	0,8	0,7	1,0
No trabajó y está buscando empleo	10,2	7,8	14,5
No trabajó y no buscó empleo por desánimo	3,3	3,2	3,4
No trabajó: anciano o enfermo	6,1	6,2	5,9
No trabajó: tareas del hogar	27,7	27,0	28,8
No trabajó: estudiantes	21,3	19,8	24,4
Total	100	100	100

Fuente: Oficina Central de Estadísticas de Palestina, mayo de 2010.

dística de Palestina, la tasa de desempleo en Cisjordania es del 23% y de más del 50% en la Franja de Gaza<sup>5</sup>. La tasa de Gaza es una de las más altas del mundo.

También se considera que la Franja es la zona del mundo que más depende de la asistencia; según el Programa Mundial de Alimentos, más del 80% de la población depende de la ayuda alimentaria<sup>6</sup>. En la segunda mitad de 2008, el 33% de los hogares de Cisjordania y el 71% de los de Gaza recibió ayuda alimentaria, y los alimentos representaron más o menos la mitad de los gastos totales de los hogares. En Mayo de 2008, la ONU calculó que el 56% de los gazatíes y el 25% de los cisjordanos carecían de seguridad alimentaria<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, la desnutrición crónica ha aumentado en Gaza en los últimos años y ha llegado al 10,2%<sup>8</sup>.

### Gaza y Cisjordania: dos realidades

El bloqueo israelí de la Franja de Gaza, donde vive un millón y medio de personas, ha causado desde 2007

el cierre del 98% de las operaciones de la industria, así como una grave escasez de combustible, dinero en efectivo, gas de cocina y otros insumos básicos.

La prohibición de importar materiales de construcción ha impedido la reconstrucción de unas 6.400 viviendas destruidas o severamente dañadas por la operación militar israelí en Gaza en 2008-09<sup>9</sup> y la construcción de las aproximadamente 7.500 viviendas nuevas que necesita la creciente población. Unas 3.500 familias todavía están desplazadas<sup>10</sup>.

El bloqueo y la operación militar israelí destruyeron la infraestructura de agua y saneamiento: entre otras cosas, embalses, pozos y miles de kilómetros de cañerías. Los problemas de salud vinculados al agua están muy extendidos. Gaza también padece una crisis eléctrica. La red sólo puede abastecer el 70% de la demanda por falta de fondos suficientes para comprar combustible para la usina eléctrica y por una carencia de piezas de repuesto, lo que causa fallas técnicas<sup>11</sup>.

Por otra parte, la economía de Cisjordania parece estar creciendo desde comienzos de 2009, en parte por la afluencia de fondos de donantes pero también porque se han suavizado las restricciones de movimientos y el ambiente de mayor seguridad

1 Amnesty International, "Gaza se asfixia: Los efectos del bloqueo israelí en los palestinos", 1<sup>o</sup> de junio de 2010. Disponible en: <[www.amnesty.org/es/news-and-updates/asfixiar-gaza-los-efectos-del-bloqueo-israeli-en-los-palestinos-2010-06-01](http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/asfixiar-gaza-los-efectos-del-bloqueo-israeli-en-los-palestinos-2010-06-01)>.

2 FAO/PMA, *Socio-Economic and Food Security Survey Report 2 - Gaza Strip*, noviembre de 2009. Disponible en: <[www.unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/3C235308657198298525771A00688E0F](http://www.unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/3C235308657198298525771A00688E0F)>.

3 IRIN News, "OPT: West Bank health and economy up a bit, Gaza down", 18 de mayo de 2010. Disponible en: <[www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=89169](http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=89169)>.

4 Nuevo informe de la OIT sobre la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados, 10 de junio de 2010. Disponible en: <[www.ilo.int/global/About\\_the\\_ILO/Media\\_and\\_public\\_information/Press\\_releases/lang-es/WCMS\\_141540/index.htm](http://www.ilo.int/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-es/WCMS_141540/index.htm)>.

5 Ver: <[www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps)>.

6 "International aid agency: 80 percent of Gazans now rely on food aid", *Haaretz*, 3 de abril de 2007.

7 PMA, FAO y UNRWA, *Joint rapid food security survey in the Occupied Palestinian Territory*, mayo de 2008. Disponible en: <[www.unispal.un.org/pdfs/RapidAssessmentReport\\_May08.pdf](http://www.unispal.un.org/pdfs/RapidAssessmentReport_May08.pdf)>.

8 FAO y PMA, *Occupied Palestinian Territory - Food security and vulnerability analysis report*, diciembre de 2009. Disponible en: <[www.unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/FC44A5D7F00AA567852576960059BEB4](http://www.unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/FC44A5D7F00AA567852576960059BEB4)>.

9 Ver: "Pobres y encarcelados", *Informe de Social Watch 2009: Primero la gente*. Disponible en: <[www.socialwatch.org/es/node/458](http://www.socialwatch.org/es/node/458)>

10 IRIN News, *op. cit.*

11 *Ibid.*

## Gaza: un bloqueo a la salud de la gente

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la economía tambaleante, el desempleo en aumento y el deterioro de los servicios energéticos, de saneamiento y de salud están llevando a que las condiciones de vida y salud de la población de Gaza sean cada vez peores.

En un comunicado de prensa emitido el 1º de junio de 2010, la OMS reiteró su pedido de que Israel permita el acceso libre a la Franja de Gaza para los insumos médicos esenciales, como equipos y medicamentos, así como mayor libertad de movimiento para los aparatos médicos que deben ser reparados y las personas que entran y salen del territorio para recibir capacitación médica<sup>1</sup>.

Según Tony Laurance, director de la oficina de la OMS para Gaza y Cisjordania, cientos de artículos de equipo conseguidos por la OMS y otras organizaciones humanitarias llevan más de un año a la espera de que se admita su ingreso a Gaza. Entre ellos hay aparatos de TAC, de rayos X, fluoroscopios, bombas de infusión, gases para esterilización de equipo médico, baterías de alimentación ininterrumpida y piezas de repuesto para sistemas de apoyo tales como los ascensores.

“Es imposible mantener un sistema de atención de salud seguro y eficaz bajo las condiciones de sitio que existen desde junio de 2007”, protestó Laurance. “No alcanza con simplemente asegurar insumos como los fármacos y los materiales de reposición periódica. Es necesario tener equipos médicos y piezas de repuesto y mantenerlos en buen estado”.

El bloqueo de Gaza debilita el sistema de salud, limita los insumos médicos y la capacitación del personal médico e impide que personas con graves problemas de salud puedan viajar fuera de la Franja para recibir tratamiento especializado.

1 OMS, “Unimpeded access of medical supplies needed for Gaza,” Comunicado de prensa, 1º de junio de 2010. Disponible en: <[www.emro.who.int/palestine/reports/advocacy\\_HR/advocacy/WHO%20Press%20statement-June2010.pdf](http://www.emro.who.int/palestine/reports/advocacy_HR/advocacy/WHO%20Press%20statement-June2010.pdf)>.

La operación militar de Israel de 2008-09 dañó 15 de los 27 hospitales de Gaza y dañó o destruyó 43 de sus 110 centros de atención de salud, ninguno de los cuales ha sido reparado o reconstruido porque el bloqueo incluye una prohibición de importar materiales de construcción<sup>2</sup>. Generalmente no hay en stock entre el 15 y el 20% de los medicamentos esenciales; con frecuencia no se consiguen las piezas de repuesto fundamentales para muchos aparatos médicos<sup>3</sup>.

Este estrangulamiento del sistema de salud ha frenado el descenso sostenido de la tasa de mortalidad infantil registrada en los últimos años. Incluso es posible que la tasa se haya elevado en Gaza, donde es un 30% más alta que en Cisjordania<sup>4</sup>. Entre las enfermedades infecciosas de notificación obligatoria, la diarrea acuosa y aguda con sangre y la hepatitis viral se han vuelto las causas más importantes de morbilidad en Gaza.

“Los periodistas a menudo me preguntan si defino la crisis en Gaza como humanitaria y yo contesto que es mucho más que humanitaria. Es mucho más grave”, declaró Filippo Grandi, Comisionado General del Organismo de Obras Públicas y Socorro (UNWRA/OOPS) de la ONU<sup>5</sup>. “Se puede enfrentar una crisis humanitaria con medicamentos y alimento; esto es mucho más grave. Ante todo es una crisis de la economía: la gente es muy pobre. Es una crisis de las instituciones y es una crisis de la infraestructura. Arreglar esto llevará años”. ■

2 IRIN News, “OPT: West Bank health and economy up a bit, Gaza down”, 18 de mayo de 2010. Disponible en: <[www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=89169](http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=89169)>.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

5 *Ibid.* Para más información sobre el trabajo de la UNWRA (OOPS) ver: <[www.unrwa.org](http://www.unrwa.org)>.

ha aumentado la confianza de los inversores y ha estimulado la actividad económica. El Fondo Monetario Internacional ha fijado el crecimiento en 2009 en el 7%<sup>12</sup>.

En el último año también han mejorado los servicios de salud en Cisjordania por la disminución de las restricciones de movimientos y los esfuerzos del Ministerio de Salud palestino, con apoyo de donantes y otras partes interesadas. Sin embargo, el impacto del “Muro de Separación” israelí y el acceso limitado a los hospitales en Jerusalén Oriental, hacia donde se dirigieron casi el 50% de las remisiones del Ministerio de Salud en 2009, siguen preocupando (ver recuadro)<sup>13</sup>.

### Movimiento y aislamiento

El acceso restringido sigue siendo el factor que más limita el crecimiento económico. En Cisjordania, los cierres fronterizos esporádicos y las condiciones políticas inestables siguen interrumpiendo el trabajo y reduciendo la productividad.

Las restricciones al acceso y los movimientos en Cisjordania, incluso en Jerusalén Oriental, comprenden, entre otros, el muro de separación, los puestos de control y otros obstáculos físicos, junto con un sistema cada vez más sofisticado de permisos. Según

la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la ONU, en el correr de 2009 el número de puntos de control y obstáculos físicos superó los 620. Estos impedimentos siguen estrangulando la actividad económica y dañando el entramado social, así como el bienestar de la población.

Los esfuerzos israelíes para reducir el número de palestinos que viven y trabajan en Jerusalén Oriental lo aíslan cada vez más del resto de Cisjordania. Los habitantes árabes de Jerusalén Oriental enfrentan muchas formas de discriminación. En la totalidad de Israel, el desempleo es mucho mayor entre los ciudadanos árabes, y el descontento va en aumento. Una encuesta reciente de la Universidad de Haifa reveló que el 48% de los ciudadanos árabes de Israel están insatisfechos con sus vidas en el Estado de Israel, comparado con el 35% en 2003<sup>14</sup>. Un factor ha sido el anuncio del Gobierno israelí de que continuará extendiendo los asentamientos en Jerusalén Oriental, a pesar de las protestas de las organizaciones de la sociedad civil<sup>15</sup>.

14 Sawсан Ramahi, “Israel’s discrimination against its Arab citizens”, *Middle East Monitor*, junio de 2010. Disponible en: <[www.middleeastmonitor.org.uk/resources/briefing-papers/1230-israels-discrimination-against-its-arab-citizens](http://www.middleeastmonitor.org.uk/resources/briefing-papers/1230-israels-discrimination-against-its-arab-citizens)>.

15 “Netanyahu: Israel will keep building in Jerusalem,” *Haaretz*, 15 de marzo de 2010. Disponible en: <[www.haaretz.com/news/netanyahu-israel-will-keep-building-in-jerusalem-1.264791](http://www.haaretz.com/news/netanyahu-israel-will-keep-building-in-jerusalem-1.264791)>.

12 “Signs of Hope Emerge in the West Bank”, *New York Times*, 16 de Julio de 2009. Disponible en: <[www.nytimes.com/2009/07/17/world/middleeast/17westbank.html](http://www.nytimes.com/2009/07/17/world/middleeast/17westbank.html)>.

13 IRIN News, *op. cit.*

### Los desafíos futuros

La sombría situación económica, social y humanitaria en el TPO vulnera los derechos del ciudadano y la dignidad humana todos los días, y cierra toda oportunidad de progreso económico.

Mientras la asistencia sigue siendo imprescindible para el desarrollo económico y social, el principal desafío que enfrenta la sociedad palestina sigue siendo la ocupación israelí. Por lo que el objetivo de cualquier apoyo a los palestinos, aparte de la asistencia humanitaria, debería ser ayudar a la comunidad palestina a que logre un desarrollo nacional. El desafío es lograr la apertura de este proceso con mecanismos que garanticen la inclusión de los palestinos y su participación en la elaboración del programa de desarrollo. Esto daría una nueva orientación a la cooperación entre los actores locales e internacionales de manera que sus políticas se acerquen más a las aspiraciones y las necesidades de la gente.

El proceso de desarrollo debe incluir políticas económicas y sociales más inclusivas y al mismo tiempo promover el diálogo y la comprensión entre los pueblos de la región. Un desarrollo económico y social que garantice el bienestar del pueblo palestino exige una solución política del conflicto sobre la base de la creación de un Estado Palestino independiente, democrático y viable, que conviva con todos sus vecinos en paz y seguridad. ■

## El crecimiento debe desembocar en justicia social



El actual gobierno se ha fijado tres grandes ejes de trabajo: el de desarrollo social y humano, el económico productivo y el político institucional. La recaudación tributaria y los planes de ayuda para el desarrollo significan más recursos para atender las demandas sociales y la inversión en infraestructura, así como los compromisos de la deuda. Los esfuerzos para alcanzar los ODM deben ir acompañados de cambios en el modelo de desarrollo que permitan una redistribución más justa de la riqueza y una mayor protección de los sectores vulnerables. Para ello, el Estado debe convocar y articular esfuerzos con instituciones y organizaciones de todos los sectores de la sociedad.

### DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana

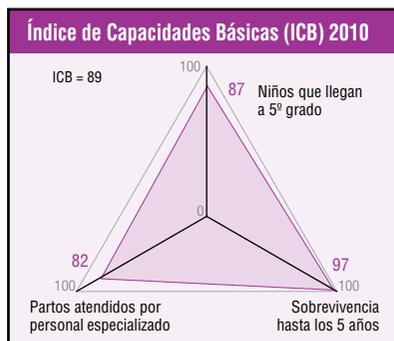
María Magdalena Molinas Maldonado<sup>1</sup>  
José Guillermo Monroy Peralta<sup>2</sup>

Desde finales del año 2000, el Gobierno de Paraguay está trabajando en la elaboración de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Para fines del año 2003, había alcanzado su concreción en un documento específico que establecía planes y programas para el período 2003-2008, aunque sus metas estaban fijadas para ser alcanzadas hacia el 2015. La principal de ellas es la reducción de la incidencia de la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, para lo cual establece herramientas de políticas públicas y prevé la generación de redes de promoción y protección social a través de nueve programas referidos a la pobreza extrema, el acceso al agua potable, a la matrícula de educación universal, mortalidad infantil, de menores de 5 años y materna, y disminución de la desnutrición en menores de 5 años. También se propone reducir el analfabetismo en 50%, aumentar las opciones de la educación inicial y lograr el acceso universal a los servicios de salud reproductiva<sup>3</sup>.

### Recuperación económica

Paraguay ha vivido un importante proceso de recuperación económica durante la década 2000-2010. Luego de varios quinquenios de estancamiento económico y variaciones negativas del Producto Interno Bruto (PIB), el producto real creció consistentemente a partir de 2000. La tasa media de crecimiento en el período 2003-2008 fue de 4,8% anual, ampliamente superior a la media del período 1995-2002, de 0,85% anual<sup>4</sup>.

Sin embargo, de acuerdo a la opinión del ministro de hacienda Dionisio Borda, este crecimiento no fue suficiente para la generación de empleos dignos, desde el momento en que, por ejemplo, el subempleo aumentó de 24,2% a 26,5% entre 2004 y 2008. Estas

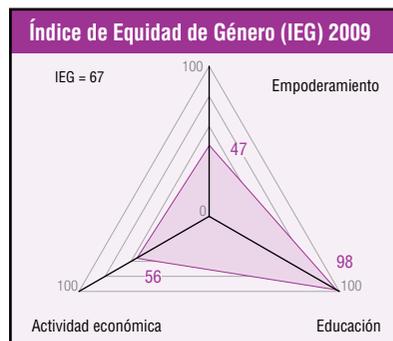


inconsistencias reflejan la existencia de una economía dual: formal/informal, mecanizada/artesanal, y que en tiempo de auge el crecimiento económico no genera suficiente empleo ni reduce el subempleo<sup>5</sup>.

La recuperación de la actividad económica se basó en un aumento de la producción de los cultivos principales – como la soja –, una expansión del sector de la construcción (público y privado); un incremento de la producción ganadera y un mayor volumen de comercio y de transporte. Todas estas actividades se vieron estimuladas por un alto nivel de liquidez financiera doméstica, precios internacionales competitivos, recuperación de mercados externos y, sobre todo, previsibilidad de las principales variables nominales – gracias a la estabilidad macroeconómica lograda en el período reciente, fundamental para el cálculo de costos de las empresas<sup>6</sup>.

Junto con la recuperación económica, creció sostenidamente la recaudación tributaria, lo que permitió al Estado disponer de mayores recursos para atender las demandas sociales de la población y la inversión en infraestructuras económicas, al mismo tiempo de cumplir los compromisos de la deuda.

El país presenta una serie de dificultades en el ámbito de la baja competitividad de la economía causada por el déficit en infraestructura vial, el bajo nivel de desarrollo tecnológico y la escasa escolaridad de la mano de obra:



- Sólo 6.700 kilómetros de los 60 mil kilómetros de rutas del país son transitables todo el año, y apenas se pavimentan 100 kilómetros por año.
- La escolaridad promedio entre la población mayor de 25 años es de 7,5 años.
- El 90% de la población entre 19 y 25 años del quintil más pobre no asiste a un centro de enseñanza (567.000 personas).
- El índice de analfabetismo todavía es de 5,4%, según datos de 2007<sup>7</sup>.

### Deuda y crecimiento

De acuerdo a la información oficial del Banco Central, al cierre del año 2009 y debido a la crisis financiera internacional, el PIB presentó una tasa de crecimiento negativa (-3,8%) con respecto al año anterior, aunque para el año 2010 los pronósticos son favorables (hasta un 6% de crecimiento). El PIB per cápita también disminuyó -5,5%. El nivel alcanzado en términos reales fue de USD 1.471 en 2009, contra USD 1.557 en 2008.

La evolución negativa del año 2009 estuvo influenciada por la menor demanda externa, que disminuyó en términos constantes alrededor del 20%, y cuyo valor en dólares ha mermeado fuertemente en razón de los menores precios externos de los principales productos de exportación.

En 2009 el sector agrícola cayó de 20,2% a 16% del PIB, mientras que el comercial, con un 18,1% de participación, pasó a ocupar el primer lugar en la actividad económica, por encima de la agricultura y la industria.

1 Maestra en Ciencias Sociales por la FLACSO-México, Especialista en políticas sociales, monitoreo y evaluación de programas sociales.

2 Doctor en Ciencias Sociales por la FLACSO-Argentina.

3 UNICEF-Paraguay, *Inversión en la Infancia en Paraguay y análisis de su impacto en algunos indicadores relacionados con la niñez*. Asunción, Paraguay, septiembre de 2007. Disponible en: <files.consejomya.webnode.com/200000031-eb36cec30d/Plan%20Estrat%20C3%A9gico%20SNNA%202009-2013.pdf>.

4 Gobierno de la República del Paraguay. *Informe de Gestión de Gobierno 2003-2008*. Julio de 2008, p. 16.

5 Dionisio Borda, "Paraguay: Efectos macroeconómicos e impacto social de la crisis global", (trabajo presentado en el Seminario Políticas Sociales en Tiempos de crisis, Asunción, 6 de agosto del 2009). Disponible en: <www.segib.org/upload/File/Dionisio\_Borda.pdf>.

6 Banco Central del Paraguay. *Estimaciones del PIB año 2010*. Asunción, Paraguay, marzo de 2010. Disponible en: <www.bcp.gov.py>.

7 Dionisio Borda, *op. cit.*

La deuda externa del país alcanzó los USD 2.270 millones en setiembre de 2009<sup>8</sup>. La deuda externa pública, como porcentaje del PIB, muestra una tendencia a la disminución por sexto año consecutivo – pasando del 52,1% en 2005 a un estimado del 20,5% para 2009. Esto ha sido posible gracias a las amortizaciones que han ido disminuyendo el saldo de deuda<sup>9</sup>.

## Inversión social

El actual gobierno de Fernando Lugo (2008-2013) se ha fijado tres grandes ejes de trabajo – el de desarrollo social y humano, el económico productivo y el político institucional, así como 3 etapas: el tiempo de crisis (que implica empezar desde abajo); el ajuste anticrisis; y el legado 2013, constituido por proyectos que tendrán que consolidarse en 2011, el año del bicentenario de la independencia nacional.

Dentro de los Programas o Proyectos que se han puesto en marcha se incluyen: la continuación y expansión de la Red de Protección Social; la Instalación de la Atención Primaria en Salud como modelo prioritario para llegar a los sectores más carenciados; el Programa de Atención Integral a Niños/as y Adolescente que viven en las Calles sin vínculos familiares; el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay; el Plan de Acción de Emergencia para las poblaciones indígenas; una política de Reforma Agraria, que permita el acceso de los campesinos a la tierra; así como la Creación de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.

Diversos análisis sobre el presupuesto, generados por las agencias del Sistema de Naciones Unidas en Paraguay prueban que la inversión social ha crecido en los últimos años en varias áreas relacionadas con los ODM. Por ejemplo, de acuerdo a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en el año 2008 la inversión social fue de PYG 7.089 millones (unos USD 1.470 millones), equivalente al 48% del Presupuesto General de Gastos. Esto fue muy superior a lo registrado en el año 2003, cuando se presupuestaron algo más de USD 550 millones para inversión social, equivalentes al 36% del presupuesto de aquel año.

## Financiamiento para el Desarrollo

La Cooperación para el Desarrollo comprende el conjunto de acciones de actores públicos y privados de países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover, en los países del Sur, un progreso económico y social sostenible y más equilibrado con relación a los del Norte.

En el caso de Paraguay la información sobre las formas de cooperación para el desarrollo no se encuentra sistematizada ni publicada. De acuerdo a documentación de la UE, en el período 2000-2006, esta organización aportó fondos para los procesos de:

- Modernización del Estado y desarrollo institucional (11,6%).
- Desarrollo de la producción y mejoramiento de la competitividad e integración en el Mercado Común del Sur (42%).
- Desarrollo Social y Reducción de la Pobreza (46,4%).

En el período 2007-2013 aportará fondos por un valor de casi USD 149 millones, destinados principalmente a:

- Educación (primaria, secundaria y vocacional: 81,2%).
- Integración regional e internacional (18,8%).

Por su lado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay, para los años 2007-2011, se centra en tres esferas de servicios y la estrategia se basará en el asesoramiento para la formulación de políticas públicas y la prestación de servicios de desarrollo<sup>10</sup>.

La Agencia Alemana para la Cooperación Técnica lleva más de 30 años de cooperación y es una de las agencias más antiguas en el país. En la última negociación bilateral, en octubre de 2006, se acordó la cooperación hasta el año 2010 en la Modernización y Descentralización del Estado, incluyendo la reducción de la Pobreza.

La asistencia de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) en Paraguay se canaliza a través de una variedad de instituciones, incluyendo instituciones privadas de Estados Unidos y Paraguay y ONG locales e internacionales. El Plan Estratégico 2001-2006 se enfocó en:

- Democracia – instituir prácticas democráticas claves de gobernabilidad.
- Medio Ambiente – mejorar el manejo sustentable de las ecoregiones de importancia global.
- Salud – incrementar el uso voluntario de servicios de salud reproductiva.
- Crecimiento Económico – aumentar el ingreso de personas pobres en áreas seleccionadas.

En colaboración con la Corporación Desafío del Milenio, USAID impulsa el Programa Umbral que intenta luchar contra la corrupción a través del ataque a las raíces del problema, tales como la impunidad y la informalidad de la economía. El programa fue aprobado por la Junta Directiva de la Corporación en febrero de 2006, con aproximadamente USD 35 millones en fondos de financiación.

En noviembre de 2009 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y España aprobaron USD 52 millones en financiamiento para ayudar a ampliar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en pequeñas comunidades rurales e indígenas. Los fondos incluyen una donación de USD 40 millones del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe y un préstamo de USD 12 millones del capital ordinario del

BID. El Banco prevé una cooperación global de unos USD 1.000 millones durante el mandato de Lugo. Esos préstamos serán utilizados para el desarrollo de obras viales, asistencia social e infraestructuras.

## ODM: análisis y desafíos

De acuerdo a datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, para el año 2008, el 37,9% de la población total del país vivían en situación de pobreza – el 19% en pobreza extrema<sup>11</sup>. Por otro lado, la crisis económica mundial de 2009, determinó que 300.000 personas más pasaran a vivir bajo la línea de pobreza. Esto vuelve improbable que el objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas en extrema pobreza se cumpla.

En relación a las metas 2 y 3, si bien el país presenta niveles de equidad bastante altos en el ingreso a la educación primaria y secundaria, persisten desafíos ligados a la cobertura, infraestructura y abandono.

El país necesita la implementación de políticas y programas que garanticen el empoderamiento de las mujeres, a través del ejercicio de la ciudadanía y la participación en espacios de toma de decisión. Continúa siendo impostergable la transversalización efectiva de la perspectiva de género en las políticas diseñadas e implementadas por el Estado, así como la disponibilidad de un presupuesto acorde a las acciones necesarias para institucionalizar el tema.

La reducción de las tasas de mortalidad materna e infantil requiere políticas de acceso a los servicios, ampliación de la cobertura, cuidados durante el embarazo y atención del parto y postparto. Se vuelve relevante, en este caso, el fortalecimiento del diseño, la recolección, procesamiento y publicación oportuna de los datos.

Con respecto al VIH/SIDA, si bien hay esfuerzos importantes, todavía se presentan casos de discriminación y falta de acceso a los medicamentos retrovirales para toda la población afectada. Mientras que, tanto la sostenibilidad ambiental como la alianza global para el desarrollo están lejos de ser alcanzados.

En resumen, podría afirmarse que a las intenciones manifiestas – y efectivamente puestas en práctica por el actual Gobierno, a través de planes y programas concretos – de buscar por todos los medios mejorar la situación social de los y las paraguayos y, por añadidura, acercarse al logro de los ODM, debe agregarse una mayor y más efectiva coordinación no sólo entre el Gobierno y los países donantes sino con los actores de la sociedad civil. ■

8 Banco Central del Paraguay. *Informe Económico Preliminar 2009*. Disponible en: <www.bcp.gov.py>.

9 Gobierno de la República. Secretaría de Acción Social, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y al Desigualdad*. "Jahapo'o Teko Asy". Asunción, Noviembre, 2003.

10 PNUD-Paraguay, *Documento sobre el Programa para el Paraguay 2007-2011*.

11 Gobierno de la República. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Estadísticas Recientes sobre Pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2007*. Asunción, Paraguay, Agosto, 2008; Gobierno de la República. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008*. Asunción, Paraguay, 2009.

## Más dinero, la misma injusticia social



A pesar de un gran crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y de un aumento presupuestario del sector público – que se ha duplicado en 20 años – la inversión social ha caído. La influencia de las instituciones financieras internacionales en las políticas sociales, a partir de 1990, no sólo no se ha traducido en una disminución significativa de la pobreza extrema y el hambre sino que ha servido de excusa para la inacción del Gobierno en esta área. No se ha realizado la tan necesaria reforma tributaria ni organizado un sistema de seguridad social universal financiado con impuestos. Tampoco se abordaron los temas de género y medio ambiente en la elaboración del presupuesto.

Comité de Social Watch en Perú  
Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP)  
Héctor Béjar

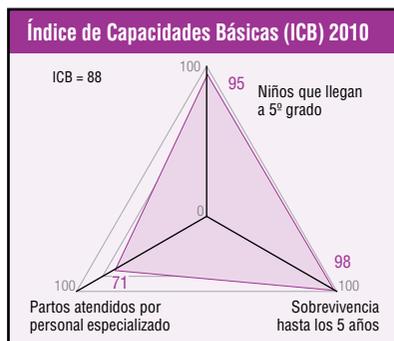
El gasto del Estado se ha duplicado en los últimos 20 años. Sin embargo, la inversión pública en ese período fue insignificante porque el Estado, con la excusa de estar condicionado por los organismos financieros internacionales, no fijó sus prioridades de acuerdo a las necesidades de los sectores más vulnerables. Esos mismos condicionamientos han determinado que se dieran facilidades (falta de regulación laboral y fiscal) a la inversión privada, que ha crecido en el período. Pero los condicionamientos que los organismos multilaterales de ayuda ponen al Estado peruano a cambio de recursos – es decir, sus compromisos hacia afuera – no deberían ser una excusa para el incumplimiento de las otras obligaciones – inherentes a su propia naturaleza – en cuanto a procurar y garantizar el mayor bienestar posible de los ciudadanos.

Es imprescindible que se realice un cambio en las políticas, una profunda reforma fiscal que redistribuya la riqueza de una forma mucho más equitativa; un sistema de seguridad social universal; una mayor independencia a la hora de fijar las prioridades en cuanto a inversiones públicas y utilización de la ayuda; y una toma de conciencia por parte de todos los actores sobre la importancia de incorporar los temas ambientales y de género en la elaboración de los presupuestos nacionales. De lo contrario, el país no será capaz siquiera de reducir la pobreza real y, en consecuencia, tampoco de acercarse a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

### Lo que cuesta el Estado

En Perú, la falta de transparencia es común en los temas relacionados con el presupuesto debido a que, en la práctica, se lo maneja mediante créditos suplementarios otorgados por el Congreso que le dan al Ejecutivo gran libertad de acción, independientemente de lo aprobado en la ley presupuestal. Debido al gran desorden en la gestión presupuestal, que vuelve prácticamente imposible una evaluación eficiente, los datos oficiales son meramente referenciales.

Por ejemplo, de acuerdo a cifras oficiales, en 2009 el PIB del país fue de PEN 411.000 millones (algo más de USD 140.000 millones), y el presupuesto para ese año fue de USD 24.662 millones, lo que significa un incremento considerable si se

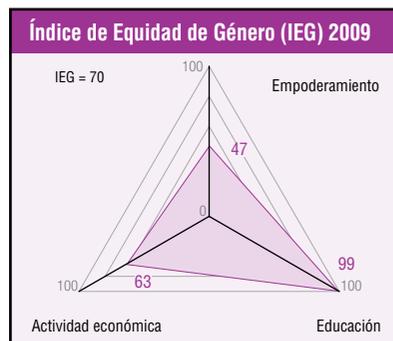


lo compara con el del año 1990 – USD 10.000 millones. Pero este crecimiento del gasto, que ha sido presentado como inversión social, enmascara el hecho de que lo que en rigor ha sucedido es que el Estado se ha hecho cargo de deudas del sistema de seguridad social, que deberían haber pasado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales sólo se han hecho cargo de los beneficios (y no del pasivo) del sistema anterior. Además, esto le permite al actual Gobierno del presidente Alan García presentar una cifra de gastos sociales superior a lo que realmente se invierte, por ejemplo, en hospitales y escuelas.

Un porcentaje de 12,5% del presupuesto – algo más de USD 3.000 millones – fue destinado a pagar la deuda externa<sup>1</sup> y, de acuerdo a información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se destinó una cifra similar para el pago de pensiones. Según reconoce el propio Gobierno, en los últimos años el servicio de la deuda fue mayor a lo presupuestado, y se hizo por la vía de las operaciones de refinanciamiento del MEF, sin consulta ni debate<sup>2</sup>.

### Los recursos

El Estado peruano tiene dos fuentes de financiamiento: la recolección de impuestos y los préstamos colocados en el mercado internacional y dentro del país en forma de “bonos soberanos”. En 2009, sobre un presupuesto de USD 24.662 millones, casi USD 21.000 millones provinieron de diversos tipos de impuestos, entre los cuales figuran los impuestos municipales y los cánones – contribuciones que hacen las empresas



extranjeras que operan localmente<sup>3</sup>. El resto se obtiene mediante diversas operaciones de crédito. Es decir que, si bien contablemente es un presupuesto balanceado, en la práctica se trata de un déficit permanente, que se cubre con préstamos externos e internos.

La presión tributaria del país es de 14%, cuatro puntos menos que el promedio latinoamericano. Entre los principales impuestos se encuentran los que gravan la renta, las importaciones, la producción y el consumo y los combustibles. Las rentas de las personas físicas pagan más que las de las jurídicas y la producción y el consumo más que la renta. No existen impuestos al patrimonio. El Impuesto a la Renta cubre un 20% del presupuesto del sector público.

Tanto el Decreto Legislativo 662 de Promoción de la Inversión Extranjera como el 757, Ley Marco de la Inversión Privada – ambos de 1991 – garantizan a las empresas:

- Régimen tributario especial del Impuesto a la Renta.
- Libre disponibilidad de divisas.
- Libre remesa de utilidades, dividendos y otros ingresos.
- Uso del tipo de cambio más favorable.
- Derecho a la contratación de trabajadores bajo cualquier modalidad sin ser afectados por ninguna ley, incluso bajo condiciones que contravengan regulaciones legales.

1 Ley del sector público para el año fiscal 2009.

2 Red Jubileo Perú, *Campaña por un Presupuesto con derechos 2009*, documento elaborado por el economista Armando Mendoza. Lima, 2009.

3 Según el informe de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, *Mundo Minero*, de mayo de 2007, en el ejercicio fiscal 2006 se generaron USD 1.225 millones por canon minero (50% del impuesto a la renta). Tanto el canon minero como las regalías son, luego, distribuidas por el Estado entre 22 departamentos y regiones y 1.753 municipios.

Bajo este régimen, 278 grandes empresas han reducido en algunos casos hasta el 80% de la renta imponible. Anualmente, el Estado deja de recaudar al menos USD 375 millones por efecto de las exoneraciones tributarias<sup>4</sup>.

### Capital perdido

Perú es un exportador forzado de capitales. Envía al exterior un promedio de USD 2.500 millones anuales por servicio de la deuda externa y USD 3.215 millones en forma de remesas de utilidades.

Al 30 de septiembre de 2009, el total de la deuda pública peruana era de USD 31.323 millones –USD 20.307 millones de deuda externa y USD 11.000 millones de deuda interna. Además, tiene reservas inmovilizadas por USD 35.444 millones. Desde el año 2000, Perú ha remitido al Club de París, al Tesoro estadounidense y a las sedes de las empresas transnacionales que operan en el país unos USD 50.000 millones<sup>5</sup>.

### Inversión y espionaje

La inversión privada, según datos del Banco Central de Reserva llega a 16% del PIB, la pública, en cambio, alcanza apenas a 2,8% del PIB. A esto se agrega la extrema lentitud en la ejecución de los gastos públicos; por ejemplo, de acuerdo a la Red Jubileo de Perú, una red peruana de organizaciones no gubernamentales especializada en deuda pública, a octubre de 2009 apenas había sido ejecutado el 30% de las asignaciones presupuestales<sup>6</sup>.

### Inversión privada

Actualmente, hay en el país 45 contratos de exploración y 19 de explotación de gas y petróleo en ejecución, que generan inversiones de alrededor de USD 4.000 millones. Por otra parte, existe la convocatoria para licitar otros 19 lotes nuevos, 12 de los cuales están en la Amazonia.

La deforestación y el envenenamiento de las aguas y la atmósfera son hechos de todos los días contra los que se levantan las poblaciones andinas y amazónicas. La inversión privada en petróleo, gas y minería ha generado una gran corrupción en el sector gubernamental que se expresa en escuchas ilegales de las comunicaciones telefónicas y por Internet de unas empresas sobre otras y sobre el Estado, sobornos a jueces y funcionarios, compra de periodistas, ejércitos particulares de espías, fuerzas de choque y amenazas a los opositores y prensa crítica.

### Inversión social

Según el MEF el gasto social ascendió en 2009 a 6% del PIB<sup>7</sup>. Según datos de UNICEF en los últimos años la proporción del PIB que se destina al gasto social público ha crecido de 7,9% del presupuesto del sector público en el año 2000 a 9,2% en el año 2005. Aproximadamente la mitad del gasto público se destina, de una manera u otra, a los sectores sociales. Pero esas cifras dadas por los organismos internacionales consideran lo gastado en pensiones para funcionarios públicos, con lo que ocultan la realidad. El gasto social neto (gasto social no provisional) es mucho menor y llega apenas al 27% del presupuesto; ha decrecido en términos relativos ya que en la década de 1990 llegaba al 37%.

### Condicionamiento presupuestal

Los organismos financieros internacionales condicionan y gobiernan desde hace muchos años la política social peruana. El programa Juntos, creado en 2005, había sido propuesto por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como una de las condiciones para renovar en el año 2008 su apoyo financiero al país<sup>8</sup>. Este año, el Banco Mundial aprobó a Perú un préstamo de USD 330 millones, para asegurar financiamiento del gasto social y medidas contracíclicas para afrontar los impactos de la crisis financiera. El Banco informó que se trata del segundo préstamo programático de reformas de sectores sociales orientado a apoyar servicios de educación y salud y los programas sociales, entre ellos Juntos.

Hoy, estos organismos promueven el denominado presupuesto por resultados. El Artículo 13<sup>o</sup> de la Ley de Presupuesto 2010 establece el Presupuesto por Resultados para:

- Enfermedades no transmisibles, tuberculosis, VIH y enfermedades metaxénicas y zoonosis, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Salud.
- Logros de aprendizaje en educación primaria y educación básica alternativa, a cargo del Ministerio de Educación.
- Trabajo infantil, a cargo del Ministerio de Trabajo.
- Violencia familiar y sexual y seguridad alimentaria, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- Sostenibilidad del medio ambiente, a cargo del Ministerio del Ambiente.
- Ampliación de la base tributaria, a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

### Desigualdad

Si bien ha mejorado el nivel de ingresos en los segmentos más pobres de la sociedad, la brecha de ingresos ha crecido. Mientras la apertura comercial reduce la desigualdad, la apertura financiera – a través de la inversión extranjera directa –, junto con el progreso tecnológico, actuaría incrementándola, al aumentar la retribución a los más calificados y no limitando las oportunidades para el avance económico. En el caso de Perú, el 35% de los ingresos van para el decil superior y apenas el 1,6% para el más bajo<sup>9</sup>.

Paradójicamente, la falta de presupuesto específico ha impedido la aplicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres<sup>10</sup>, que pretende establecer un marco normativo adecuado que garantice, desde lo presupuestal, la justicia de género.

### El problema ambiental

En Perú, las principales consecuencias del calentamiento global serán: el retroceso glaciar, el aumento de la frecuencia e intensidad del Fenómeno del Niño y el aumento del nivel del mar.

Según el Consejo Nacional del Ambiente, en los últimos 22 a 35 años se ha perdido el 22% de la superficie glaciar (equivalente a 7.000 millones de metros cúbicos o 10 años de consumo de agua en la ciudad de Lima), con un efecto mayor sobre los glaciares pequeños y de menor cota. En este sentido, se proyecta que para 2025 habrán desaparecido los glaciares de Perú por debajo de los 5.500 metros sobre el nivel del mar.

Los especialistas calculan que los daños al ambiente tienen un costo económico del 3,9% del PIB y afectan principalmente a los más pobres.

En 2006, un estudio auspiciado por el Banco Mundial estimó que el costo económico de la degradación ambiental, reducción de los recursos naturales, desastres naturales y servicios ambientales inadecuados sumaban unos USD 2.800 millones<sup>11</sup>. Sin embargo, entre 1999 y 2005, el gasto dirigido al medio ambiente representó apenas un 0.01% del PIB. Esa cifra demuestra que no existe voluntad política para detener o siquiera amenguar el ritmo de deterioro existente. ■

4 Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. *Estimación de los efectos de los convenios de estabilidad tributaria*, septiembre de 2002.

5 MEF, Portal de Transparencia Económica. Ver: <www.mef.gob.pe/DNEP/estadistica\_cp.php> (consultado el 15 de abril de 2010).

6 Armando Mendoza, *Op. cit.*

7 Dirección de Presupuesto del MEF.

8 El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos – fue creado en 2005. Está dirigido especialmente a las familias rurales para el combate a la desnutrición infantil crónica y la pobreza extrema, mediante la entrega de un incentivo económico directo de USD 34 mensuales.

9 FMI. *World Economic Outlook*. 17 de octubre de 2007.

10 Congreso de la República. Disponible en: <www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/ley28983.pdf>.

11 Banco Mundial. *Análisis ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible*. Mayo de 2007.

## Ayuda al desarrollo sin direcciones claras



Polonia desempeña su propio papel en la reducción de la brecha del desarrollo mundial al haber sido país receptor de asistencia para el desarrollo y haberse transformado ahora en país donante. Sin embargo, a pesar de su nuevo rol en el escenario político internacional, Polonia aún debe enfrentar los efectos secundarios de la transición hacia una economía de mercado. Por otra parte, las secuelas de la crisis financiera mundial se están haciendo notar en la economía nacional y, por consecuencia, en los hogares.

Network of East-West Women / NEWW-Polska

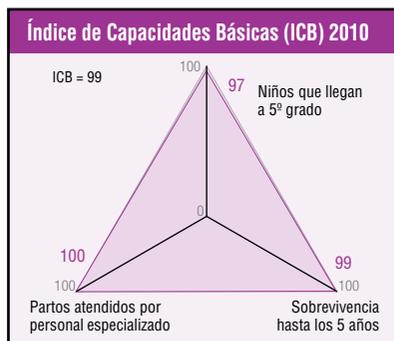
Agnieszka Nowak  
Monika Popow

Al comienzo de la transición económica de 1989, el Producto Interno Bruto (PIB) de Polonia bajó bruscamente y la tasa de pobreza aumentó en forma significativa. La Oficina Nacional de Estadística calcula que la tasa de pobreza extrema en 2008 se redujo al 5,6% en comparación con el 6,6% de 2007. La tasa relativa de pobreza era del 17,3% en 2007 y del 17,6% en 2008. El porcentaje de personas en hogares con niveles de consumo menores al umbral de la pobreza era del 10,6% en 2008 y del 14,6% en 2007<sup>1</sup>.

Sin embargo, las diferencias entre los grupos sociales van en aumento. Es muy probable que la disminución actual de los ingresos familiares resulte en un mayor empobrecimiento de las clases media y baja. La exclusión social cada vez mayor se hace sentir en el proceso democrático: solo el 25% de los polacos considera que puede incidir en el Estado; el 72% afirma que tal incidencia supera sus capacidades<sup>2</sup>.

Las familias pobres, las madres solteras, los niños y niñas huérfanos, las personas discapacitadas o que padecen enfermedades crónicas y los ancianos constituyen los grupos que corren mayor peligro de exclusión social. Como las mujeres son quienes tienen la responsabilidad principal en el cuidado de las niñas y niños, así como de los integrantes ancianos o discapacitados de sus familias, puede asumirse que la pobreza afecta más a las mujeres que a los hombres<sup>3</sup>.

Según la Oficina Nacional de Estadística, la tasa registrada de desempleo ascendía al 8,5% a fines de 2009; 8,2% en el caso de los hombres y 8,8% entre las mujeres<sup>4</sup>. Debe agregarse que Polonia carece de medios eficaces para la contratación de mujeres, sobre todo mayores de 50 años, así como de normas que contrarresten la discriminación en contra de la mujer en el mercado laboral,

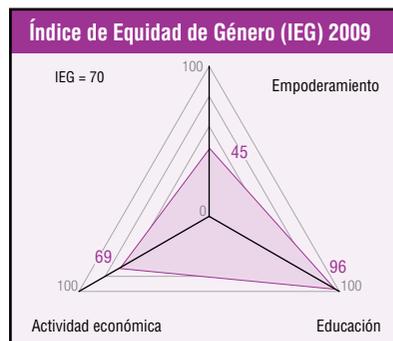


como por ejemplo la poca disposición a darles empleo debido a su papel de madres.

### Educación

Polonia presenta niveles elevados de matriculación en todo el sistema educativo. El acceso universal a la educación está garantizado y las tasas de alfabetización alcanzan casi el 100%. Entre la población mayor de 16 años, las mujeres presentan un mejor nivel educativo que los hombres: el 19,5% de las mujeres asistió a educación secundaria y el 9% a educación superior (en comparación con el 16,4% y el 14,8 de los hombres, respectivamente)<sup>5</sup>.

A pesar de ello, el sistema educativo polaco sigue discriminando en función del género, sobre todo en los niveles terciarios. Las mujeres constituyen la mitad del alumnado, y a veces más, pero no participan en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, la disparidad de género en torno a salarios, promociones, condiciones laborales y grado académico va en aumento. Además, en la educación superior no se tiene en cuenta la problemática de equilibrar una carrera profesional con la vida familiar. La discriminación entre las mujeres de ciencia queda en evidencia cuando, a pesar de que el 65% de los estudiantes egresados son mujeres, la participación de la mujer en los niveles académicos disminuye luego de obtener el primer título de grado. El 49% de los títulos de doctorado es otorgado a mujeres y el número de docentes habilitadas para enseñar en universidades asciende al 35%, mientras que solo el 16% logra acceder a la jefatura de cátedra<sup>6</sup>.



### La salud

El sistema de atención sanitaria se financia por medio de fondos públicos. A pesar de que existen instituciones públicas y privadas que cooperan con el Estado en la prestación de salud, el sistema aún no tiene los recursos necesarios. Los pacientes deben pagar aparte por ciertos servicios. Sólo un pequeño grupo de personas está en condiciones de costear la atención médica, que es cara, y la enorme mayoría de la población queda excluida del acceso a servicios de buena calidad.

Existe un gran déficit en materia de derechos sexuales y reproductivos en Polonia. El acceso limitado a los anticonceptivos, así como la falta de asesoramiento para la planificación familiar y de atención maternal de buena calidad para todas las mujeres, constituyen una violación a los derechos humanos. El país ha sido amonestado varias veces en ese sentido por parte de las agencias internacionales. El Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) dispuso que Polonia debía implementar medidas conducentes a ampliar el acceso de las mujeres a la atención sanitaria, y recomendó investigar acerca del alcance, las causas y las consecuencias del aborto ilegal y sus efectos en la salud de las mujeres<sup>7</sup>.

Por otra parte, servicios tales como la atención en el parto o la anestesia epidural libre sin receta médica se deben pagar aparte al contado. Las mujeres deben afrontar el elevado costo de dar a luz si quieren que su pareja esté presente durante el parto, o tener acceso a una anestesia que no sea la estándar, por lo que la brecha entre ricos y pobres se hace aún más pronunciada.

1 Oficina Nacional de Estadística. Situación de hogares en 2008 a la luz de la investigación sobre presupuestos familiares. Disponible en: <www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\_wz\_sytuacja\_gosp\_dom\_2008.pdf>.

2 Centro de Investigaciones sobre la Opinión Pública. Disponible en: <www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K\_020\_09.PDF>.

3 Fundación Feminoteka. La mujer en Polonia durante la transición 1989-2009. Disponible en: <www.feminoteka.pl/downloads/raport\_20lat\_www.pdf>.

4 Oficina Nacional de Estadística. El control del mercado laboral. Información trimestral acerca del mercado laboral. Disponible en: <www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\_pw\_kwartalnia\_inf\_o\_rynku\_pracy\_4k\_2009.pdf>.

5 Oficina Nacional de Estadística. Los ingresos y las condiciones de vida de la población. Informe surgido de la encuesta UE-ECV de 2007 y 2008. Disponible en: <www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\_wz\_dochody\_i\_warunki\_zycia-rap\_2007-2008.pdf>.

6 Andrea Rothe, y otros, *Gender Budgeting as a Management Strategy for Gender Equality at Universities* ("Presupuestos para el género como estrategia de gestión para la igualdad de género en las universidades"), Munich, 2008, 22.

7 Agnieszka Nowak, "La situación de la mujer en Polonia: una crisis permanente", en *Más allá de Beijing: la hora de la economía de género*, Social Watch, 2010. Disponible en: <www.socialwatch.org/es/node/11614>.

## La inmigración

En comparación con otros países de la Unión Europea, Polonia presenta una historia relativamente corta en materia de inmigración. Durante años las políticas migratorias de Polonia se enfocaron en las salidas más que en las entradas de migrantes. Durante el período 1989-2004, las políticas sobre inmigración se volvieron más reactivas, en función de los preparativos para ingresar a la UE. Se hablaba de la inmigración sobre todo en relación a derechos humanos y protección para los refugiados, a la protección de fronteras y la repatriación de los polacos étnicos desde los países de la antigua Unión Soviética, más que en relación a políticas sociales o económicas<sup>8</sup>.

Al ser Polonia un país relativamente pobre, las autoridades subestiman los problemas de la inmigración. En teoría Polonia persigue una política de integración basada en estándares europeos; en los hechos, los extranjeros que logran integrarse lo hacen debido a su propia determinación y accionar<sup>9</sup>.

El ingreso al bloque regional en mayo de 2004 hizo necesario incorporar normas y reglamentos de la UE a la legislación nacional, así como generar capacidad institucional en esta área. En junio de 2004 entró en vigencia la Ley para la promoción del empleo y de las instituciones del mercado laboral, que establece a quién se le puede conceder el permiso para trabajar, la residencia temporaria, la "estadia tolerada" o la situación de "protección temporaria". A pesar de los ajustes institucionales y legislativos llevados a cabo para cumplir con los estándares de la UE, Polonia no ha elaborado aún una política de inmigración que incluya la integración de los extranjeros. En cambio, las políticas se han centrado en los refugiados y en la repatriación de los polacos étnicos y en los cónyuges extranjeros de ciudadanos polacos<sup>10</sup>.

No existen estructuras que habiliten a los inmigrantes a incidir sobre las decisiones políticas en ningún nivel. Tampoco existen entes consultivos ni partidos de inmigrantes. Además, ni el Gobierno, ni los partidos políticos, ni las ONG, ni los mismos inmigrantes analizan el tema del derecho al voto local para no ciudadanos<sup>11</sup>. Hasta el momento, la participación cívica activa de los inmigrantes se limita a actividades cuyo propósito es mejorar la situación social y económica de las comunidades de inmigrantes y conservar su identidad étnica, religiosa y cultural.

## Asistencia para el desarrollo

En 2008 la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) que aportó Polonia ascendió a PLN 900 millones (USD 272,6 millones), lo que equivale al 0,08% del INB. En 2006 la AOD ascendió a PLN 922,2 millones (USD 279,3 millones), lo que significa que el nivel de la AOD polaca ha descendido por primera vez desde que Polonia ingresó a la UE. En 2008 el país no logró garantizar un aumento constante de fondos para la AOD, a pesar de que el objetivo es que para 2010 la

AOD polaca alcance el 0,17% del INB y que aumente al 0,33% para 2015<sup>12</sup>.

La AOD polaca se compone de asistencia multilateral (que se brinda a través de organizaciones internacionales) y de asistencia bilateral (que se brinda en forma directa por medio de instituciones, organizaciones y otros entes polacos). La asistencia multilateral consiste en pagos realizados al presupuesto de la UE y de otras organizaciones internacionales y a fondos como los de las agencias de las Naciones Unidas, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). La asistencia bilateral es coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero incluye además pagos realizados por otros ministerios polacos, como el Ministerio de Trabajo, el de Educación y otros. Estos fondos se asignan mediante proyectos cofinanciados dirigidos por entes de la administración pública y ONG<sup>13</sup>.

Los canales por los cuales Polonia brinda asistencia extranjera consisten en: ayuda alimentaria, becas, asistencia financiera, asistencia técnica y ayuda humanitaria. En 2006, el país ratificó el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, aunque hasta el momento no ha brindado ayuda alimentaria alguna al extranjero dentro del marco de la cooperación para el desarrollo.

Gran parte de la AOD polaca se asigna a becas para estudiantes de países en desarrollo y en transición. El Programa de Becas K. Kalinowski, que instituyó el primer ministro Kazimierz Marcinkiewicz en marzo de 2006, está enfocado a estudiantes de Bielorrusia que han sido expulsados de universidades bielorrusas debido a su defensa de valores democráticos. El programa se implementa en cooperación con el Ministerio de Educación y Ciencia y es coordinado por el Centro para Estudios sobre Europa Oriental de la Universidad de Varsovia<sup>14</sup>. Aunque se informa que tales gastos constituyen AOD, estos no cumplen con los criterios de la OCDE-CAD<sup>15</sup>.

El propósito de la asistencia técnica es brindar apoyo para la capacitación de los recursos humanos, y aumentar la formación y la capacidad técnica y productiva de los países en desarrollo. Este tipo de asistencia se brinda en diferentes modalidades, como por ejemplo capacitación, delegación de especialistas, viajes de estudios, becas y otras actividades que se llevan a cabo dentro del marco de proyectos implementados por entes administrativos del Gobierno, gobiernos locales y ONG.

La ayuda humanitaria surge de las reservas objetivo del presupuesto estatal que administra el Departamento de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este tipo de ayuda se brinda según los principios de la Buena Donación Humanitaria y del Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria. Los países prioritarios para recibir ayuda humanitaria de Po-

lonia son Sudán, Chad e Iraq. Al mismo tiempo, Varsovia a menudo coopera en forma directa con organizaciones humanitarias que funcionan localmente cuando se producen desastres, así como con ONG locales.

Desde 2008 el ejército polaco se ha dedicado a distribuir ayuda para el desarrollo, sobre todo en Afganistán. Según algunas críticas provenientes de las ONG, "elegir a los militares como agentes de implementación para las actividades de ayuda socava la eficacia de la cooperación para el desarrollo, que depende en gran medida del enfoque, la motivación y las metas de los responsables de la implementación de la ayuda."<sup>16</sup>

## Los objetivos de la AOD polaca

Las principales metas de la asistencia extranjera polaca son la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en los países que reciben asistencia de Polonia, así como garantizar la democracia, el estado de derecho, el desarrollo de la sociedad civil y el respeto por los derechos humanos en Europa Oriental.

Los países prioritarios para la asistencia extranjera que brinda Polonia son Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Afganistán, Iraq, Georgia, Angola, Vietnam y la Autoridad Palestina. La asistencia bilateral que atiende a los países prioritarios va primordialmente a los Nuevos Estados Independientes (NEI): Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Las premisas de la AOD polaca son consecuentes con los ODM y las políticas de desarrollo de la Unión Europea. Entre sus objetivos principales se encuentran "brindar apoyo al crecimiento económico sostenible, al respeto por los derechos humanos, a la democracia, al estado de derecho y a la buena gobernanza, la promoción de la seguridad y la estabilidad mundiales, la transferencia de experiencia en el área de la transformación política polaca, el desarrollo de los recursos humanos, apoyo al desarrollo de la administración pública y de las estructuras locales, la protección ambiental y la prevención de problemas ambientales y brindar ayuda humanitaria y alimentaria de emergencia"<sup>17</sup>.

La cooperación de Polonia para el desarrollo y la implementación de sus programas de asistencia extranjera son áreas nuevas de política exterior que no han sido abarcadas por una legislación integral. Por otra parte, los datos no se encuentran desagregados por sexo. El procedimiento habitual del Ministerio de Relaciones Exteriores consiste en resumir los montos de asistencia extranjera polaca y anunciarlos en relación con los países y no con las acciones específicas.

La asistencia extranjera polaca carece de ciertas definiciones básicas. Existe gran necesidad de garantizar que la asistencia para el desarrollo sea bien coordinada (en cumplimiento con los requisitos de la UE), así como de generar mecanismos financieros eficaces y eficientes y de crear un marco institucional y legal claro. Es necesario implementar y poner en práctica soluciones que han sido probadas con éxito en otros países desarrollados para garantizar la continuidad de las políticas polacas de desarrollo y el logro efectivo de las metas trazadas. ■

8 K. Iglicka, *Poland: Waiting for immigrants. But do we really want them?* ("Polonia: esperando a los inmigrantes. ¿Realmente queremos recibirlos?"), Centro Studi Di Politica Internazionale. Disponible en: <www.cespi.it/WPMIG/Country%20mig-POLAND.pdf>.

9 *Ibid.*

10 Ver: <www.developmentandtransition.net/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&DocumentID=580>.

11 Iglicka, *op. cit.*

12 Grupo Zagranica, *Polish Development Assistance 2008* ("Asistencia para el desarrollo polaca"). Informe independiente de ONG. Disponible en: <www.trialog.or.at/images/doku/polish-oda-2008-ex\_summary\_eng.pdf>.

13 Ver: <www.polskapomoc.gov.pl/The\_Ways\_of\_Providing\_Polish\_Foreign\_Assistance\_166.htm>.

14 Ayuda Polaca. Ver: <www.polskapomoc.gov.pl/Scholarships\_179.html>.

15 Grupo Zagranica, *Polish Development Assistance 2008* ("Asistencia para el desarrollo polaca"), *op. cit.*

16 *Ibid.*

17 Justificación de la Ley sobre asistencia para el desarrollo polaca. Ver: <globalnepoludnie.pl/New-strategy-for-Polish-foreign>.

## La ayuda debe ser más y mejor



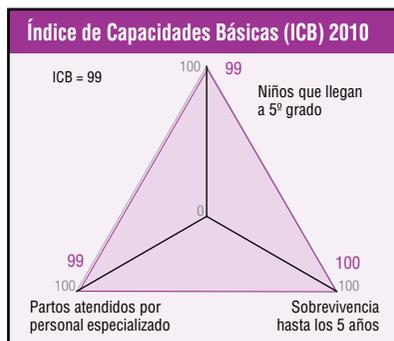
Portugal ha manifestado su intención de cumplir con los compromisos internacionales asumidos en materia de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Sin embargo, los efectos de la crisis económica mundial ponen en duda su cumplimiento. Además de un aumento de los volúmenes de asistencia, es necesario mejorar la transparencia de los procesos, seleccionar los sectores objetivo con criterios más humanitarios y lograr una mayor previsibilidad a mediano y largo plazo. Para ello, la sociedad civil deberá asumir un rol más activo, y sobre todo, más constante, en la vigilancia de las políticas oficiales de ayuda al desarrollo.

Social Watch Portugal; Oikos  
 João José Fernandes<sup>1</sup>  
 Catarina Cordas<sup>2</sup>

A la Declaración del Milenio, suscrita en el año 2000, le siguieron un conjunto de conferencias internacionales que suscribieron distintos compromisos de ayuda internacional, ya sea en lo relativo al aumento del monto de la AOD o a su calidad y eficacia, de manera de aumentar al máximo sus efectos en la promoción de un desarrollo mundial más justo y equitativo. Así, en las conferencias de Monterrey (2002) y de Doha (2008) sobre el financiamiento del desarrollo, además de las Declaraciones de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008), se asumieron compromisos importantes sobre la mejora de la eficacia de la ayuda.

El Gobierno de Portugal, en las Grandes Opciones del Plan 2005-2009, estableció que uno de los objetivos de la cooperación portuguesa sería “cumplir los compromisos internacionales sobre la cantidad y calidad de la AOD, ya que el actual contexto internacional (...) requiere un fuerte dinamismo y eficiencia por parte de Portugal, en particular, tratando de dar forma a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM)<sup>3</sup>. En el mismo sentido, las nuevas Grandes Opciones del Plan 2010-2013 establecen como uno de los objetivos del gobierno “aumentar gradualmente la AOD portuguesa, de acuerdo con los objetivos y el calendario establecidos en el marco europeo de la AOD, y fortalecer la posición negociadora de Portugal en las discusiones multilaterales, haciendo hincapié en los temas de los ODM, que deben marcar todo el año 2010.”<sup>4</sup>

Sin embargo, los efectos de la crisis económica mundial en Portugal han alejado las posibilidades de que el país cumpla con sus compromisos en materia de ayuda. La calidad de la cooperación portuguesa también debería ser revisada ya que, de acuerdo a lo que denuncia la sociedad civil, es muy poco el por-



centaje que se destina, por ejemplo, a la promoción de los derechos humanos. Otro reclamo que se ha hecho a la AOD es el de mayor transparencia y previsibilidad a mediano y largo plazo.

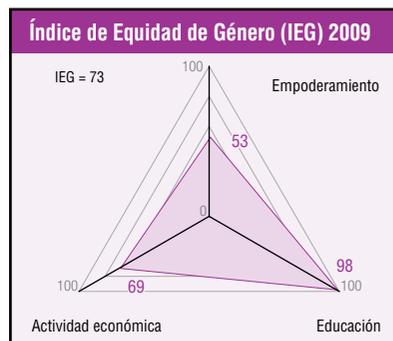
### AOD en números

A pesar de los compromisos asumidos por el país, no se registraron mejoras sustanciales en el volumen de la ayuda entre la década de 1990 y el período 2005-2008 (ver figura 1). Excepto en el año 2008, con 0,27%, la AOD como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto (INB) osciló entre 0,21% y 0,23%. No se alcanzaron las metas intermedias establecidas sucesivamente para 2006 (0,33%) y 2009 (0,30%). En 2009, la AOD disminuyó 15,7% y representó apenas 0,23% por ciento del INB.

A los efectos de cumplir con lo prometido – una AOD que llegue a 0,7% del INB en 2015 –, en 2009 Portugal elaboró un nuevo cronograma que prevé aumentos graduales de su ayuda y fija como meta intermedia 0,34% del INB para 2010<sup>5</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta la coyuntura de la crisis económica portuguesa – con recortes y políticas presupuestarias restrictivas destinadas a controlar el déficit de las cuentas públicas – es prácticamente imposible que el país alcance el objetivo propuesto en el nuevo programa para 2010. Por ese mismo motivo, resulta poco probable que se logre el 0,7% en 2015.

### Asignación y distribución de la AOD

Aunque la mayor parte de la AOD se otorga en forma bilateral, desde 2002 ha habido un esfuerzo impor-



tante para aumentar las contribuciones multilaterales – que representaron el 43% del total de la AOD portuguesa entre 2005 y 2008, contra 27,4% en 1990 y 34% en 2000.

La mayor parte de la ayuda multilateral va al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y al presupuesto de ayuda externa de la Comisión Europea – que financia a aquellos países en desarrollo que no están contemplados en el FED. Estos dos instrumentos absorbieron, en los últimos cuatro años, cerca de EUR 405 millones en contribuciones, lo que representó un promedio anual de 33% de la AOD de Portugal.

La AOD bilateral se destina, principalmente, a países que fueron alguna vez colonias portuguesas, los PALOP<sup>6</sup> y Timor Leste. Aunque la mayoría de estos países se encuentran en África subsahariana (salvo Timor Leste) y, excepto Cabo Verde, están calificados como “países menos adelantados”, “estados posconflicto”<sup>7</sup> o “estados insulares”, son los lazos históricos, lingüísticos y culturales los que constituyen el criterio para su elección.

El Gobierno establece los ejes orientadores de su política externa teniendo en cuenta la defensa y la afirmación de la lengua y la cultura portuguesas y, por esa razón, fortaleciendo las relaciones con los países lusófonos. Los sectores en los que tiende a concentrarse la ayuda portuguesa son especialmente la educación, el apoyo a la gobernanza<sup>8</sup> y la cooperación técnica, con escaso énfasis en los servicios

1 Director de Oikos.

2 Voluntaria de Oikos.

3 Ministerio de finanzas, *Grandes Opciones del Plan 2005-2009*. Disponible en portugués en: <www.gpeari.min-financas.pt/arquivo-interno-de-ficheiros/gop/GOP2005\_2009\_AR.pdf>.

4 Ministerio de finanzas, *Grandes Opciones del Plan 2010-2013*. Disponible en portugués en: <www.min-financas.pt/inf\_economica/OE2010/GOP\_2010-2013.pdf>.

5 Ministerio de finanzas, *Informe sobre el presupuesto del Estado para 2009*. Disponible en portugués en: <www.portugal.gov.pt/GC17/Governo/Ministerios/MFAP/Programas\_e\_Dossiers/Pages/20081014\_MEF\_Doss\_OE\_2009.aspx>.

6 Los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) son un grupo de países formados por cinco antiguas colonias portuguesas (Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, y Santo Tomé y Príncipe).

7 Angola, Timor Leste y Guinea-Bissau sufrieron conflictos violentos en los últimos 10 años.

8 Programas de capacitación institucional en diversos ámbitos de la Administración Pública y otros órganos del Estado.

sociales – que apenas superaron el 3,1% del total de la AOD bilateral entre 2007 y 2008<sup>9</sup>.

### La calidad de la ayuda

El apoyo al sector productivo es casi residual si se lo compara con los componentes de cooperación técnica. Este hecho lleva a algunas organizaciones de la sociedad civil a considerar que a la AOD de Portugal le sigue faltando una orientación efectiva hacia la erradicación de la pobreza. Un aspecto especialmente negativo es la poca inversión en el apoyo a la agricultura y la pesca, sectores fundamentales en la promoción de la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. En gran medida, son las organizaciones no gubernamentales (ONG) las que llevan adelante este esfuerzo, aunque reciben, sin embargo, una pequeña porción de la AOD bilateral (1,9% en 2008)<sup>10</sup>.

Otra crítica efectuada por las ONG portuguesas y por la confederación de las ONG europeas (CONCORD) a la cooperación portuguesa, es el peso de las líneas de crédito en la AOD bilateral. A título de ejemplo, cabe observar que en 2008 cerca de 25 por ciento de la AOD bilateral se relacionó con la contabilización de EUR 66 millones de una línea de crédito a Marruecos. Finalmente, otro aspecto crítico es la ayuda condicionada a la obtención de bienes y servicios por parte de empresas portuguesas. En efecto, la ayuda condicionada pasó de 17% en 2006 a 42% en 2008. Este aumento está estrechamente relacionado con la contabilización de la concesión de las líneas de crédito<sup>11</sup>.

Un elemento positivo a destacar de la cooperación portuguesa desde 2005 ha sido el esfuerzo por mejorar la programación de la ayuda y una apertura creciente al diálogo con las distintas partes interesadas, en particular mediante la creación del Foro de Cooperación para el Desarrollo y la realización anual de jornadas nacionales de cooperación – llamados “Días del Desarrollo”. En efecto, además de la aprobación de una estrategia mundial para la cooperación portuguesa<sup>12</sup>, se están preparando varias estrategias sectoriales – entre otras, salud, educación, género, gobernanza y desarrollo rural –, algunas ya concluidas al final de 2009 o principios de 2010. Cabe destacar también la aprobación de la Estrategia Nacional de Educación para el Desarrollo, en noviembre de 2009.

Aun así, en el campo de la programación y la previsibilidad queda un largo camino por recorrer. Entre las principales deficiencias de la cooperación portuguesa se cuentan la total ausencia de una estrategia de orientación en materia de ayuda humanitaria, así como la escasa previsibilidad de la ayuda a mediano y largo plazo. Superar estas dos deficiencias no es solamente una cuestión de aumento de los recursos, sino también una clara definición de la arquitectura institucional. Jurídicamente, la coordinación de la cooperación portuguesa corresponde al Ministerio de Asuntos Extranjeros y Cooperación, a través de

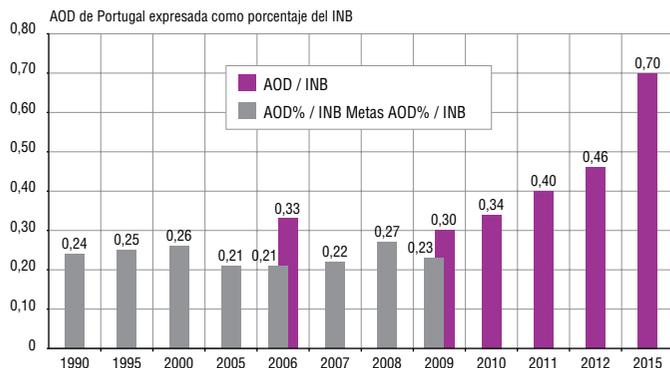
9 Instituto Portugués de Ayuda al Desarrollo. Ver: <www.ipad.mne.gov.pt/index.php>.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 Resolución nº 196/2005, disponible en: <www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao\_Estrategica\_editado.pdf>.

**CUADRO 1. AOD de Portugal expresada como porcentaje del INB**



Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo e Instituto Portugués de Ayuda al Desarrollo (IPAD).

**CUADRO 2. AOD bilateral y multilateral**

	2005	2006	2007	2008
<b>AOD Multilateral</b>	<b>42%</b>	<b>47%</b>	<b>43%</b>	<b>40%</b>
Naciones Unidas	3%	3%	3%	2%
Comisión Europea	34%	31%	30%	26%
FMI, Banco Mundial Y OMC	3%	4%	4%	7%
Bancos Regionales de Desarrollo	1%	8%	4%	4%
Otras Instituciones Multilaterales	1%	1%	2%	1%
<b>AOD Bilateral</b>	<b>58%</b>	<b>53%</b>	<b>57%</b>	<b>60%</b>
PALOP and Timor Leste	74%	75%	61%	49%
Otros	26%	25%	39%	51%

Fuente: IPAD.

la Secretaría de Estado de Cooperación y del Instituto Portugués de Apoyo al Desarrollo. No obstante, en materia de previsibilidad de la ayuda la decisión depende, fundamentalmente, del Ministerio de Finanzas, mientras que en materia de ayuda humanitaria, el Ministerio de Administración Interna y la Protección Civil asumen cada vez más protagonismo.

Por último, una exigencia de la sociedad civil con respecto a la AOD portuguesa es la de aumentar su transparencia. Un paso importante debería ser el de suscribir la Iniciativa Internacional de Transparencia en la Ayuda. Es fundamental aclarar los criterios de contabilización de la AOD y fijar un plazo para disponer de datos desglosados, principalmente en cuestiones controvertidas como la contabilización de los gastos de las Fuerzas Armadas en misiones de paz, los costos y criterios de las misiones humanitarias de la Protección Civil, el gasto de las universidades portuguesas en el apoyo a estudiantes procedentes de países lusófonos, la contabilización de la concesión de líneas de crédito con ayuda condicionada y la adicionalidad de las medidas de apoyo financiero a título de lucha contra el cambio climático.

### El rol de la sociedad civil

En los últimos cinco años se realizaron y apoyaron campañas de movilización en torno a los ODM y la erradicación de la pobreza mundial – entre ellas, la

campaña “Pobreza cero”<sup>13</sup>, coordinada por la ONG Oikos, o la “Objetivo 2015”, de la ONU. Sin embargo, según la Plataforma de las ONG portuguesas de desarrollo<sup>14</sup>, no existe en Portugal una “cultura de ayuda regular”. Es decir que, por ejemplo, cuando hay una catástrofe natural, se produce una fuerte reacción emotiva y solidaria por parte de los ciudadanos portugueses, pero en la vida de las ONG de desarrollo y de otros movimientos de la sociedad civil organizados en función de la erradicación de la pobreza extrema en el mundo, la participación de la ciudadanía es esporádica y poco clara. ■

13 Ver: <www.pobrezazero.org>.

14 Ver: <www.plataformaongd.pt/>.

## Múltiples obstáculos, ritmo lento



Pese a que tras la puesta en práctica del Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza (DERP) se han registrado avances, la lentitud de los mismos y el crítico punto de partida vuelven casi imposible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en los plazos establecidos. El proceso de reactivación económica, de la salud, la seguridad y la gobernanza que, gracias a la pacificación política, las medidas de gobierno y la ayuda internacional, se está produciendo, enfrenta innumerables obstáculos estructurales. Además, los programas para combatir la pobreza deben cuidar el compromiso con el medio ambiente.

NGO GAPAFOT

Pastor Rodonne Siribi Clotaire

La República Centroafricana (RCA) padece subdesarrollo en todas las áreas pese a su enorme potencial económico, ya que se trata de un país con abundantes recursos minerales, una rica red hidrográfica propicia para la agricultura, la ganadería y la pesca, y más de 6 millones de hectáreas de selva húmeda, al sur del territorio, que albergan un sinfín de riquezas naturales explotables.

Durante años, debido a los conflictos políticos y armados que desgarraron el tejido socioeconómico del país, se incrementaron el desempleo y la pobreza, se debilitó la infraestructura y se generalizaron las actividades informales y precarias en la economía. En este contexto, si no se logra una mejora sensible y duradera de la situación económica, social y de la educación, parece difícil que RCA alcance los ODM en un plazo razonable.

Tras la rebelión del general François Bozize en marzo de 2003 hubo elecciones presidenciales en 2005, en las que Bozize obtuvo la victoria y el reconocimiento internacional. Esta normalización política – aunque todavía parcial debido a que algunos grupos armados continúan ocupando parte del territorio – fue seguida por una muy lenta reactivación económica, impulsada por el Gobierno y apoyada por la comunidad internacional<sup>1</sup>. El buque insignia de este proceso es el DERP, que al haber sido elaborado tras una extensa ronda de consultas a todos los actores involucrados cuenta, desde el arranque, con una amplia base de apoyo<sup>2</sup>.

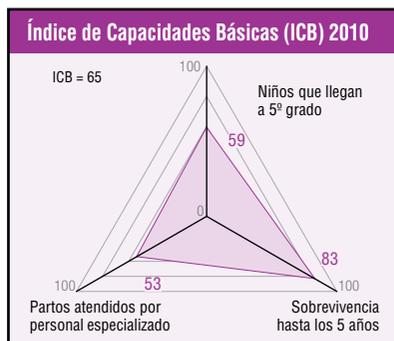
### Hacia la reducción de la pobreza

El DERP tiene cuatro objetivos principales:

- Restauración de la seguridad, consolidación de la paz y prevención de los conflictos.
- Promoción de la buena gobernanza y el estado de derecho.

1 El Consenso de Monterrey de 2002 adoptó un marco por el cual los países de bajos ingresos que se comprometieran con la estabilidad económica y la buena gobernanza recibirían mayores montos de ayuda para el desarrollo.

2 El Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza (DERP) fue elaborado por el Ministerio de Economía, Planificación y Cooperación Internacional, adoptado en septiembre de 2007 y presentado a la comunidad internacional un mes más tarde, durante una mesa redonda de los países donantes en Bruselas, Bélgica. Disponible en: <www.cf.undp.org/DSRP/CAR\_PRSP\_FRA.pdf> [en francés].



- Relanzamiento y diversificación de la economía.
- Desarrollo del capital humano a través de la mejora del acceso de la población a los servicios sociales básicos, sobre todo a la educación y la salud, a fin de reducir la mortalidad materna, de recién nacidos, niños y niñas, y fomentar la lucha contra la pandemia del VIH/sida.

### Situación económica

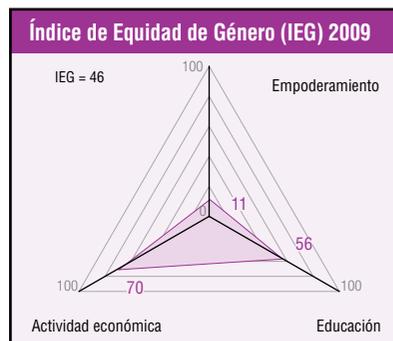
De acuerdo a los datos de la Nota Económica y Social 2008 de la Dirección General de Políticas y Estrategias, la economía nacional mantuvo un crecimiento relativamente escaso en relación a 2007. El PIB, en volumen, pasó de XOF 798.900 millones (unos USD 1.600 millones) en 2007 a XOF 912.000 millones (USD 1.700 millones) en 2008, con una tasa de crecimiento que se redujo de 3,7% a 2,2% para dicho período.

En cuanto a la situación monetaria, los haberes exteriores netos bajaron (USD 62,72 millones en 2008, contra USD 63,23 millones en 2007), pero durante 2008 el crédito interno y la masa monetaria aumentaron.

Las dificultades de aprovisionamiento de electricidad, el enlentecimiento de las principales exportaciones (madera y diamantes) y cierta reducción del poder de compra debido al aumento de la inflación, hicieron que el crecimiento del PIB fuera de 3,5% en 2008. La inflación llegó a 7%, más elevada de lo previsto debido a la evolución de los precios de los alimentos y el combustible.

### Situación social

La precariedad de la situación social se refleja en los indicadores del *Índice de Desarrollo Humano*, según el cual el país ocupaba en 2009 el lugar 179 en un



total de 182 países<sup>3</sup>. En efecto, si bien los esfuerzos realizados (campaña de vacunación, distribución de medicamentos y seguimiento) permitieron reducir ligeramente la tasa de enfermedad y mortalidad infantil, la situación sanitaria de las madres sigue siendo preocupante. La tasa de prevalencia de VIH/sida en el país era de 6,2% en 2006, lo que lo sitúa entre los más afectados de África.

La situación de la educación en el país es alarmante: la tasa de analfabetismo es de 51,4%<sup>4</sup>. Un niño o niña centroafricano tiene sólo 40% de posibilidades de acceder a la enseñanza primaria, apenas 30% de las mujeres están escolarizadas, mientras que el porcentaje asciende a 50% entre los hombres. La situación es aún más grave en el medio rural, donde sólo 15% de las mujeres y 40% de los hombres están escolarizados<sup>5</sup>.

Según los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2003, más de dos tercios de la población centroafricana (67,2%, es decir, 2,6 millones de personas) viven por debajo de la línea nacional de pobreza, siendo 60% de los habitantes de zonas urbanas y 72% de la población rural. Esta pobreza en las condiciones de vida está ligada a dificultades para satisfacer necesidades básicas tales como el acceso al agua potable, vivienda digna, saneamiento, fuentes de energía para cocinar, centros de atención de salud e ingresos, entre otras.

3 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: República Centroafricana*. Disponible en: <www.hdrstats.undp.org/en/countries/country\_fact\_sheets/cty\_fs\_CAF.html>.

4 PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2009*. Disponible en: <www.hdrstats.undp.org/es/indicadores/99.htm>.

5 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*. Disponible en: <www.hdr.undp.org/en/media/HDR\_20072008\_SP\_Complete.pdf>.

En este contexto, las mujeres sufren doblemente: no sólo padecen las consecuencias de una generalizada precariedad en las condiciones de existencia sino que son discriminadas y tratadas en forma desigual en casi todos los aspectos de su vida. Están representadas excesivamente en el sector agrícola y pastoril (80,8%) – el sector dominante de la economía centroafricana – y sub representadas en el comercio (10%).

Los indicadores del mercado laboral muestran un alto nivel de actividad, un desempleo casi inexistente (alrededor del 2%) y un alto predominio del sector informal. Ocho de cada 10 personas a partir de los 15 años están presentes en el mercado de trabajo. Este nivel tan bajo de desempleo no significa que el país esté creando puestos de trabajo digno. De hecho, 64 de cada 100 nuevos puestos de trabajo se abren en el área de la pequeña agricultura extensiva y 26 en el sector informal de las zonas urbanas. Finalmente, el sector formal (público y privado) representa el 10% de los empleos. La situación de los trabajos con baja productividad constituye un factor agravante de la pobreza.

### Financiación y deuda

La financiación de las acciones para el desarrollo constituye uno de los mayores desafíos que enfrenta la estrategia de reconstrucción que busca poner en marcha el Gobierno con miras a alcanzar los ODM. Así, desde 2006, el Gobierno ha adoptado una dinámica que busca involucrar nuevamente a todos sus socios para el desarrollo mediante la formulación de un Documento Marco de Política Económica y Social (DCPES, por su sigla en francés) que funciona como base para la intervención respecto a los atrasos en el pago de la deuda ante algunos socios multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y la UE, y bilaterales como Francia y China, entre otros.

El país ya obtuvo la anulación de USD 9,9 millones y la renegociación de otros USD 26,2 millones por parte del Club de París. En octubre de 2008, Francia había reducido USD 48 millones para abrir el camino hacia otras reducciones de la deuda. Esta decisión permitió que el país se viera provisoriamente aliviado de 90% del servicio de su deuda multilateral, lo que permitió el servicio regular de la deuda restante y significó el beneficio de nuevos préstamos por parte de los bancos de desarrollo, con tasas de interés subsidiadas.

En 2009, el Banco Mundial destinó USD 70 millones para los sectores productivos y la creación de infraestructura, incluyendo el sector energético. El FMI, por su parte, asignó USD 50 millones como ayuda presupuestaria y para la balanza de pagos. A esto se agregan las financiaciones del Programa Fast Track<sup>6</sup> a favor de la educación nacional, a un costo de

USD 34 millones, lo que incluye la construcción de nuevos centros escolares, la formación docente y varias dotaciones en materiales didácticos.

En el marco de la lucha contra la pobreza, se destinaron USD 16 millones – financiación otorgada conjuntamente por el BAD y el Banco Mundial – para un programa de desarrollo comunitario y apoyo a los grupos vulnerables en las cinco prefecturas. Este programa facilitará las diversas actividades de las ONG, al igual que las de la población civil.

La regularidad de los salarios y el pago de los tres atrasos salariales, incluyendo el pago de pensiones y becas en 2009, suman alrededor de USD 60 millones. Esta es una señal de aliento para la economía nacional que permite establecer la base para una mejor distribución de los ingresos, lo que genera un impacto positivo en numerosos hogares.

### Ayuda

Luego de la interrupción de la ayuda entre marzo de 2003 y julio de 2005, en septiembre de 2007 República Centroafricana firmó la Declaración de París. El dispositivo institucional puesto en marcha adoptó los principios de la Declaración y volvió a realizarse una planificación económica a mediano plazo que sumó donantes a través del DCPES – que constituye un primer boceto del plan de acciones para tres años (2006-2008) – y el DERP (2008-2010).

La firma del 10<sup>o</sup> acuerdo sobre Fondos Europeos de Desarrollo<sup>7</sup> en junio de 2008 puso fin a prolongadas concertaciones entre el Estado y la sociedad civil, por un lado, y la Comisión Europea (CE) por otro. En el marco de la programación del acuerdo, la política de intervención de la CE seguirá siendo insertarse plenamente en la estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza y responder a los grandes principios de la cooperación para el desarrollo que sostiene la UE.

Las principales áreas de intervención elegidas son:

- Gobernanza democrática, rehabilitación económica y financiera, con alrededor de 53% del total de recursos, es decir EUR 72,5 millones.
- Infraestructuras y fin del aislamiento, con cerca de 14% de los recursos, es decir, unos EUR 19,5 millones.
- Apoyo presupuestal, cerca de 25% de los recursos, o sea, EUR 34 millones.
- Un fondo de EUR 11 millones, que equivale a cerca de 14% de los recursos, reservado para otras acciones, sobre todo para poner en marcha programas y proyectos específicos.

En la revisión del DERP realizada en noviembre de 2008, los recursos movilizados ascendieron globalmente a USD 840 millones contra los USD 96 millones previstos. La parte de dichos recursos correspondiente al período 2008-2010 es de USD 755 millones – es decir, 56,5% de las necesidades planteadas en la mesa redonda.

### ODM – Desafíos y problemas

El país tendrá que superar una serie de obstáculos en su camino hacia el logro de los ODM. Uno de los mayores es el aumento del volumen y la eficacia de la ayuda exterior. Es urgente poner en marcha una estrategia en este sentido, según las recomendaciones de la Declaración de París, poniendo el énfasis, sobre todo, en:

- La mejora del marco nacional de formación y programación de políticas que siguen la dirección establecida por los ODM en base a la evaluación de las necesidades y la elaboración de estrategias globales y sectoriales.
- La mejora del marco macropresupuestal y las capacidades de gestión de los recursos públicos (gestión enfocada a los resultados, la elaboración y la puesta en marcha del Marco de Gastos a Mediano Plazo y el Marco de Gastos Sectoriales a Mediano Plazo).
- La coordinación y equilibrio de la ayuda.

La aceleración del crecimiento para reducir la pobreza podría chocar con varias limitaciones estructurales importantes: la carencia de mano de obra calificada – debido a la inadecuación entre educación, formación y empleo – y la dificultad de acceso de los operadores económicos a los créditos bancarios clásicos, teniendo en cuenta la naturaleza y las condiciones de crédito que se ofrecen, junto con la fragilidad del sistema bancario y el lugar todavía marginal que ocupa la microfinanciación, que impide a la gente acceder a fondos en forma inmediata.

Finalmente, las ambiciones y urgencias financieras pueden llevar al país a un desarrollo endógeno, que suponga la explotación y gestión de sus recursos naturales. Es indispensable, entonces, que el acento en la lucha contra la pobreza sea puesto sobre las políticas, las estrategias y el compromiso con el medio ambiente y la ecología. ■

6 Programa de alfabetización en el que participan cinco ministerios y está apoyado por el Gobierno de Francia, la UNESCO y el Banco Mundial. Disponible en: <www.educationfasttrack.org/media/library/CARESP.pdf> [en francés].

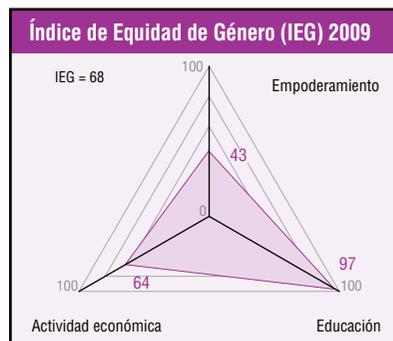
7 Disponible en: <www.ec.europa.eu/development/center/repository/scanned\_cf\_csp10\_fr.pdf> [en francés]

## Más recortes al Estado de Bienestar



A principios de 2009, el Gobierno checo reconoció que el país no escaparía a los efectos de la crisis financiera global, tal como había intentado convencer previamente a sus ciudadanos. Sin embargo, no tomó medidas para proteger a los más vulnerables de los efectos perjudiciales. En la escena política se percibe un flagrante aumento de la corrupción, mientras que la sociedad está profundamente afectada por la inequidad, la discriminación, el racismo y la segregación. La exportación de armas está en alza, en contradicción con los objetivos de la política exterior oficial de apoyo a los derechos humanos, al desarrollo y la asistencia con ayuda humanitaria.

Ecumenical Academy Prague  
Tomáš Tožička - ed.  
Economy and Society Trust  
Petr Gočev  
Gender Studies, o.p.s.  
Linda Sokačová  
Fórum 50%  
Marcela Adamusová  
Gender & Sociologie SOÚ AV ČR  
Zuzana Uhde  
European Contact Group  
Hana Viznerová  
ADEPTTs  
Saša Uhlová  
Nesehnutí  
Milan Štefanec



La única noticia económica positiva para la República Checa en 2009 fue que la tasa de inflación cayó debido a la crisis financiera global. El desempleo subió dos tercios en un año<sup>1</sup> mientras que el Producto Interno Bruto (PIB) cayó un 4,1%<sup>2</sup>. A pesar de que estos resultados difieren notablemente de los pronósticos optimistas del Gobierno (el presupuesto de 2009 asumía un aumento del PIB del 4,8%), habrían sido peores – dada la dependencia de las exportaciones de la industria automotriz – sin el programa alemán por el que la gente recibe dinero para un auto nuevo si desecha el viejo como chatarra.

Sin embargo, es posible que la gradual disminución de los paquetes de estímulos fiscales de los países de la UE en 2010 provoque la caída tardía de la economía checa. Al fines de 2009 el desempleo alcanzó el 9,2% – 539.000 personas según la oficina checa de estadísticas. La oficina también registró un leve descenso en el número de personas que no estaban “buscando activamente” empleo pero que aceptarían uno. Al final del año había 173.000 personas en esta categoría, por lo tanto suman 712.000 personas desempleadas. Al mismo tiempo, la oficina de empleo registró sólo 31.000 vacantes. Significativamente, la televisión pública checa presentó un programa llamado “¡No te rindas!” que mostraba personas compitiendo por un empleo.

### Desmantelamiento del Estado de Bienestar

Los partidos de derecha en el Gobierno están utilizando la crisis para reducir más aún el Estado de Bienestar, esto agrava la caída del gasto de los consumidores y, por lo tanto, empeora la crisis. Se aprobó un aumento en el impuesto al valor agregado (IVA) a los productos de consumo básico del 5% al 9%, que aumentará el precio de los comestibles básicos, los medicamentos, la construcción y la energía, los cuales representan la mayor parte de los gastos de las personas de bajos ingresos. Como compensación parcial, se les redujo el impuesto a la renta. Sin embargo, el grupo de altos ingresos – aquellos que ganan cuatro veces por encima del promedio o más – tiene una baja de impuestos mucho más significativa. Es más, el impuesto sobre las ganancias bajaría al 19% en 2010. Esto significa que los impuestos comerciales habrán bajado un 26% desde 1993.

También hay una campaña para privatizar el sistema de pensiones. Los medios de comunicación de derecha han logrado convencer al público de que la financiación de las pensiones sobre la base de fondos financieros es la solución al problema del envejecimiento de la población (aunque esto no tiene sustento en la teoría económica). Por otra parte, las soluciones ofrecidas por los socialdemócratas están más enfocadas al potencial anticíclico de los impuestos progresivos y la redistribución hacia las personas de bajos ingresos. Ninguno de los partidos con representación parlamentaria propone restringir la evasión general de impuestos, mientras que la página Web del Ministerio de Industria y Comercio aún propone la “optimización de impuestos” a través de los paraísos fiscales y centros en el extranjero<sup>3</sup>. De acuerdo a la revista *Ekonom*, unas 7.000 empresas tenían un domicilio

ficticio en los paraísos fiscales a comienzos de 2009 y la evasión de impuestos ascendía aproximadamente a CZK 23.000 millones (USD 1.100 millones)<sup>4</sup>.

Hay un escepticismo público creciente en relación a la política debido a los altos niveles de corrupción. El país cayó del puesto 45 al 52 desde 2008 hasta 2009 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y se ubica en el lugar 22 entre 27 estados miembros de la UE. Según el director de Transparencia Internacional de la República Checa, “no hay una estrategia anticorrupción, el Gobierno anterior sólo apoyaba esto de palabra y abrió las puertas para que los intereses privados influyan en la toma de decisiones políticas”<sup>5</sup>.

### Inequidad de género

Las mujeres componen actualmente el 22% de la Cámara de Diputados. Después de las elecciones del Parlamento Europeo en 2009 la representación de mujeres entre los eurodiputados checos cayó a 18%. Los partidos políticos no reconocen la desproporción de la representación masculina y femenina en los puestos de toma de decisión como un problema importante. Además faltan programas educativos y de motivación, así como incentivos para buscar sistemáticamente más mujeres para los cargos electivos.

Con la adopción largamente retrasada de la llamada “ley antidiscriminatoria” en 2009, República Checa fue el último miembro de la UE – y uno de los últimos países europeos en general – en prohibir la

1 Oficina checa de estadísticas, “Nejvyšší meziroční pokles zaměstnanosti od roku 1999,” 5 de febrero de 2010. Disponible en: <czso.cz/csu/csu.nsf/informace/czam020510.doc>.

2 Oficina checa de estadísticas, “Meziroční pokles HDP za 4. čtvrtletí byl upřesněn na 3,1%,” 11 de marzo de 2010. Disponible en: <czso.cz/csu/csu.nsf/informace/chdp031110.doc>.

3 Ver: <www.businessinfo.cz>.

4 Adam Junek, “Vyhnaní do ráje” (Expelled into Paradise), *Ekonom*, 12 de marzo de 2009. Disponible en: <ekonom.ihned.cz/c1-35655550-vyhnaní-do-raje>.

5 Benjamin Cunningham, “Czech Republic ranks among Europe’s most corrupt,” *The Prague Post*, 25 de noviembre de 2009. Disponible en: <www.praguepost.com/news/2906-czech-republic-ranks-among-europes-most-corrupt.html>.

discriminación por raza, origen étnico, nacionalidad, sexo, orientación sexual, edad, discapacidad, creencias, religión y opiniones, en particular para el acceso a empleo, educación, atención médica u otros servicios o beneficios sociales. La tardanza en la aprobación de esta ley revela las actitudes típicas en relación a la equidad de género entre los representantes políticos checos.

### Discriminación contra inmigrantes, especialmente mujeres

En las últimas dos décadas en la República Checa ha tenido un cambio importante en el área de inmigración e integración. Ha crecido el número de ciudadanos extranjeros y de personas que quieren establecerse en el país a largo plazo o en forma permanente. Las estadísticas oficiales muestran que 436.116 extranjeros fueron registrados hasta el 31 de octubre de 2009, de los cuales 178.223 eran mujeres<sup>6</sup>. Se estima que en el país viven otros 300.000 extranjeros sin permiso válido de residencia<sup>7</sup>.

Uno de los problemas permanentes destacados por las ONG se relaciona con el acceso de los extranjeros a la atención médica. Según la legislación actual, sólo aquellos con residencia permanente o temporal que están empleados tienen acceso al seguro público de salud. Otros extranjeros, incluso los trabajadores independientes, tienen que asegurarse con las compañías aseguradoras comerciales y pagar una suma elevada en una cuota única que cubre una gama de servicios considerablemente más restringida. A partir de enero de 2010 esta cifra también debe pagarse por los miembros dependientes de la familia en caso de reunión familiar o reunión de matrimonios mixtos. Sin embargo, no hay garantía de cobertura por parte de las compañías aseguradoras y algunos extranjeros (p.ej.: ancianos, recién nacidos, embarazadas) no están asegurados.

Estas barreras institucionales perjudican particularmente a las mujeres. Las mujeres inmigrantes enfrentan variadas formas de discriminación (género, etnia, nacionalidad, edad, posición social, nivel educativo, etc.) especialmente en el mercado laboral, pero también en el acceso a la educación, a las instituciones de cuidado de los niños y a la información. Las oportunidades de trabajo de las mujeres inmigrantes están restringidas principalmente al mercado de trabajo secundario (empleos inferiores, sin capacitación y mal remunerados) o a la economía informal (con insuficiente protección de los derechos laborales, trabajos sin contrato, etc.). En la actualidad hay una marcada tendencia a restringir la entrada de extranjeros, aun si esto implica una discriminación indirecta contra los ciudadanos checos con matrimonios mixtos.

6 Oficina checa de estadísticas, *Foreigners: by type of residence, sex and citizenship*, 31 de octubre de 2009. Disponible en: <[www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/8200578577/\\$File/c01t01.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/8200578577/$File/c01t01.pdf)>.

7 Oficina checa de estadísticas, *Foreigners in the CR 2008. Annual Report* (Praga: Scientia, 2008).

### Racismo y segregación

En 2009, en un suburbio de Opava, agresores desconocidos lanzaron dos botellas incendiarias al interior de la casa de una familia romaní en la que dormían varias personas, incluso niños. Después de meses de investigación intensa, fueron detenidos cuatro hombres, todos ellos simpatizantes de un movimiento de extrema derecha, acusados de tentativa de homicidio por motivos racistas. Este caso representa un avance porque los actos, a diferencia de otros ataques anteriores, fueron tipificados como tentativa de homicidio<sup>8</sup>. Es posible que esto se haya debido a la extensa cobertura mediática del caso.

La cobertura mediática también puede haber contribuido al supuesto incremento de la actividad criminal relacionada con extremistas. Según el Ministerio del Interior, la cantidad de este tipo de actos aumentó en un 10% (de 169 en 2008 a 186 en 2009). El número de acusados aumentó cerca del 16% (de 163 en 2008 a 189 en 2009). Este incremento aparente, sin embargo, puede deberse a que los tribunales se han vuelto más proclives a tipificar los casos de agresión como motivados por racismo.

De acuerdo a una encuesta encargada por el Ministerio de Educación en 2009, uno de cada cuatro niños romaníes en edad escolar está calificado como discapacitado mental leve. De acuerdo a la resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo, las antiguas "escuelas especiales" fueron renombradas "escuelas prácticas" pero su esencia permaneció inalterada. Los intentos de modificar esto no sólo chocan con los prejuicios de los directores, maestros y psicólogos en particular, sino también con los intereses puramente financieros porque la provisión de la educación especial está subvencionada. También existe segregación en las escuelas primarias comunes y los directores de algunas escuelas admiten abiertamente que no inscriben niños romaníes por la presión que ejercen los demás padres, que no quieren que sus hijos estudien con niños romaníes. Por eso, existen escuelas "romaníes" y "checas" separadas en algunas regiones.

Desde que en 2004 el Centro Europeo de Derechos Romaníes (CEDR) publicó información sobre la sospecha de esterilización forzada de mujeres romaníes en la República Checa, las organizaciones de la sociedad civil han estado controlando este tema. En 2009 se hizo público un caso de esterilización forzada ocurrido en 2007, cuando un asistente social forzó a una mujer a aceptar el procedimiento bajo la amenaza de que sus hijos mayores serían llevados a un hogar de menores si ella se negaba.

8 Ministerio del Interior, "Problematika extremismu na území ČR v roce 2009" (La problemática del extremismo en la RC en 2009). Disponible en: <[www.mvcr.cz/soubor/extremleden-zari-2009-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/extremleden-zari-2009-pdf.aspx)>.

### Armas en vez de desarrollo

En 2009, fue discutido un nuevo proyecto de ley sobre cooperación para el desarrollo con los representantes de la plataforma nacional de organizaciones para el desarrollo. Mientras esto transparenta la estructura de las actividades de desarrollo, la administración de subsidios para cooperación bilateral sigue estando viciada por falta de transparencia y criterios de selección poco claros. Otro problema serio es la reducción de fondos de desarrollo. La Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) ascendió a USD 249 millones en 2008 pero cayó a USD 224 millones en 2009; sólo mantuvo la relación del 0,12% del PNB a costa de una caída del mismo y el país no será capaz de cumplir la promesa de la UE de elevar la AOD a 0,33% del PNB para 2015.

Un descenso anterior en la producción de armas se debió al deseo de reducir el comercio de armas, que fue considerado antiético y se esperaba una reducción de casi 90% hasta 1992 con el programa de reconversión de la industria. Luego del establecimiento de una República Checa independiente el programa fue gradualmente abolido por razones económicas y los suministros obsoletos son frecuentemente donados a países plagados de conflictos internos, (p.ej.: Afganistán e Irán), países sospechosos de volver a exportar material militar y países con conflictos armados (como Georgia).

Las exportaciones legales de armas sólo son posibles con el consentimiento del Ministerio de Industria y Comercio, condicionado a declaraciones de otros Ministerios. En muchos casos la política de exportación de armas es la antítesis de los objetivos de la política exterior oficial – apoyar a los derechos humanos, al desarrollo y a la ayuda humanitaria. El país ha estado últimamente enviando armas a países donde los derechos humanos se violan despiadadamente, a regiones donde son vendidas a ambos lados de los conflictos armados (Libano, Israel, Siria) o a lugares donde sirven directamente para encender el conflicto (como en la guerra de Osetia del Sur en 2008).

Las exportaciones legales de material militar están aumentando y alcanzaron un pico sin precedentes de EUR 189,6 millones en 2008. A mediados de 2009, a pesar de las protestas de las ONG checas e internacionales, así como de algunas autoridades, el Parlamento aprobó una enmienda a la ley de comercio exterior que disminuye las potestades de control de las autoridades sobre las exportaciones de armas y permite a las empresas sin autorización a negociar transacciones de armamento. Según František Janda de Amnistía Internacional, las exportaciones de armas checas autorizadas se realizan "de una forma completamente carente de transparencia"<sup>9</sup>. ■

9 Markéta Hulpachová, "Arms export law raises concern," *The Prague Post*, 21 de mayo de 2009. Disponible en: <[www.praguepost.com/news/1309-arms-export-law-raises-concern.html](http://www.praguepost.com/news/1309-arms-export-law-raises-concern.html)>.

## Más desafíos que avances



Senegal enfrenta desafíos de todo tipo que atentan contra sus posibilidades de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes de 2015. La pobreza va en aumento y compromete a más del 60% de los senegaleses. Los sistemas de salud y educación y los servicios públicos no pueden cubrir las necesidades de la población. Pese a algunos avances, continúa lejos de alcanzarse la equidad de género en cualquiera de los ámbitos – educativo, laboral, económico y político. De no mediar un profundo cambio estructural, los ODM seguirán siendo un horizonte demasiado lejano.

Social Watch Senegal!  
Seydou Ndiaye

Senegal no escapa a la crisis que la nueva y multipolar economía mundial está atravesando. La pobreza aumenta – según las cifras del PNUD, 52,5%<sup>2</sup> de los senegaleses era pobre en 2005, mientras que en 2009 el porcentaje llegó a 60,3%<sup>3</sup> – y se incrementan otros desafíos vinculados al cambio climático, la seguridad alimentaria, la pandemia del VIH/Sida y lo que concierne a la gobernanza. Esta realidad atenta contra los esfuerzos por avanzar hacia el alcance de los ODM y, si no se logra instaurar un nuevo modelo de desarrollo fundado en la eficacia económica, la equidad social y la sustentabilidad medioambiental, estos no habrán de ser alcanzados.

### Ayuda y finanzas públicas

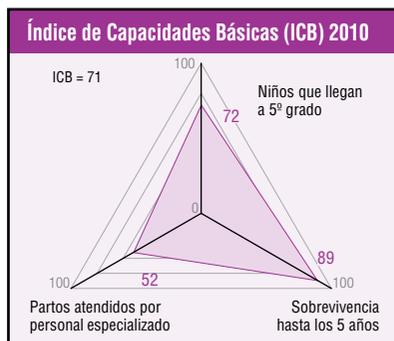
De acuerdo a la revisión anual de 2009, la aplicación del segundo Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP-2)<sup>4</sup>, que es el esquema rector de todas las inversiones económicas y sociales del Gobierno y la base por la que éste pretende obtener el apoyo de los donantes, presenta resultados moderados. El país también elaboró varias políticas y programas, tales como la Estrategia de Crecimiento Acelerado, que apunta a crear condiciones para una mayor productividad y hacer de Senegal un país emergente erguido sobre una sólida base económica y social, con una tasa de crecimiento de entre 7% y 8%, o como la Estrategia Nacional para la Equidad y la Igualdad de Género.

1 Organizaciones integrantes: Asociación Cultural de Auto Promoción Educativa y Social (ACAPES), Acción Juvenil y Medio Ambiente (AJE), Enda Graf Sahel, Coalición Africana de Jóvenes contra el Hambre (AYCAH) Senegal, Asociaciones Nacionales de Discapacitados Físicos de Senegal (ANDMS), Unión Democrática de Docentes (UDEN), Sindicato de Profesores de Senegal (SYPROS). Seydou Ndiaye es el coordinador de la red.

2 PNUD, *Evaluation of the National Human Development Report System* (2006). Disponible en: <www.docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:MWvFKLBU5U4J:www.undp.org/evaluation/documents/thematic/nhdr/SENEGAL.pdf+UNDP+2005+senegal+poverty&hl=es&gl=uy&pid=bl&srcid=ADGEE5j27Z9B41SgsCrYrS5NLnwFchHMcSrgtE-Rm vREd35IRqIYNB84mY4zRkoWWpQ0EDrFKJftczCEpHslue x1ToaMbJ6bV9abLKobyWnUphY0sJ2ceF3\_-GJE7jvEf2db0oiXC&sig=AHIEtbSrTysfiapPyzPQyPeSr7EE5jnGZg>.

3 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*. Disponible en: <www.hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2009/>.

4 Disponible en: <www.imf.org/external/pubs/ft/sr/2007/cr07316.pdf>.



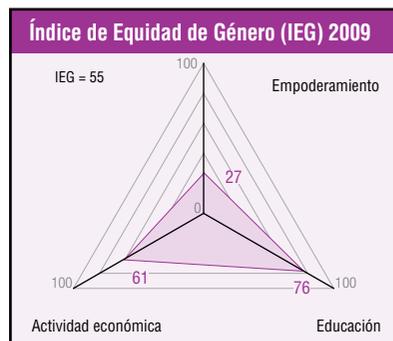
Con respecto a las finanzas públicas, a pesar de las reformas establecidas persiste una deuda interna descontrolada que dificulta la actividad económica y aumenta el temor de los agentes económicos en cuanto a la capacidad financiera del Estado para honrar sus compromisos.

El Estado adoptó una serie de medidas, entre ellas la puesta en marcha de un mecanismo institucional de seguimiento con los socios técnicos y financieros y con la sociedad civil, para cumplir con los compromisos internacionales y mejorar las condiciones de manejo de los recursos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) enmarcadas en el DERP-2.

Según el informe de seguimiento de los ODM de abril de 2010, la suma de lo recaudado (sin contar los apoyos presupuestales) de los proyectos de desarrollo financiados por recursos externos fue de algo más de FCFA 258.000 millones (unos USD 489 millones). Además, unos USD 35 millones fueron comprometidos en el marco de la iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados, a los que seguirán otros USD 47 millones. En cuanto al volumen de los apoyos presupuestales sectoriales, éste fue de USD 107 millones en 2009 – una disminución de casi 30% con respecto a 2008. Las remesas recibidas en 2007 alcanzaron cerca de USD 865 millones – tres veces más que las inversiones extranjeras directas. En 2008 aumentaron 7,2%, con respecto a una media de más de 20% en las últimas tres décadas, y contribuyeron fuertemente a la lucha contra la pobreza<sup>5</sup>.

En 2009, el volumen bruto de AOD previsto era de USD 489 millones, de los cuales USD 256 millones fueron préstamos y USD 233 millones subvenciones. Esta ayuda fue distribuida a través de

5 Gobierno de Senegal, *Informe de seguimiento de los ODM 2010*.



los sectores sociales: educación, salud y nutrición, aprovisionamiento de agua rural y urbano y saneamiento<sup>6</sup>.

### El agro y la dependencia

El sector agrícola, que sustenta a más del 60% de los senegaleses y está conformado por explotaciones familiares en el 90% de los casos<sup>7</sup>, sufre las dificultades vinculadas a la disminución de los precios de los productos de exportación, al difícil acceso a la tierra – especialmente para las mujeres–, y a los insumos, al endeudamiento creciente de la población rural y a la degradación de los suelos. Se agregan, además, repetidas campañas de comercialización que dejan buena parte de la cosecha y de los productores en manos de los especuladores y otros intermediarios. Los ingresos no dejan de disminuir y mantienen a los campesinos en un círculo vicioso de pobreza, endeudamiento y hambruna del que es muy difícil salir.

Además de extenderse, la pobreza se feminiza y es mayoritariamente rural<sup>8</sup>. Se estima que cerca de 60% de la población vive en el medio rural y que entre el 78% y 80% de ella es pobre<sup>9</sup> (por otra parte, la gran mayoría de las mujeres trabaja en la agricultura –apenas el 11% del sector remunerado no agrícola son mujeres<sup>10</sup>). Esta pobreza se manifiesta en las múltiples privaciones derivadas de los bajos

6 Consejo de ONG de Apoyo al Desarrollo (CONGAD), 2009, *El Agua, la Vida y el Desarrollo humano e Informe nacional sobre acceso al agua y al saneamiento*.

7 Célula de seguimiento del programa de lucha contra la pobreza, *Encuesta pueblo 200*.

8 Gobierno de Senegal, *op. cit.*

9 *Ibid.*

10 *Global Gender Gap Report 2009*. Disponible en: <www.weforum.org/pdf/gendergap/report2009.pdf>.

ingresos, la caída del consumo interno, el aumento de las dificultades para el acceso al crédito y una cobertura de los servicios básicos cada vez menor. Paralelamente, los escasos ingresos – sumado a que, de acuerdo a consultores independientes, Dakar ocupa el puesto 32 entre las ciudades más caras del mundo<sup>11</sup> – y la inseguridad alimentaria, dificultan una gestión racional y sustentable de los recursos naturales.

El financiamiento del desarrollo local padece debilidades estructurales que repercuten en el suministro de servicios, particularmente el alumbrado público, el saneamiento, la recolección y el tratamiento de los residuos domésticos. Con esta situación y frente al aumento del riesgo climático, las inundaciones y la erosión de la costa afectaron a miles de personas, causando muertes, desplazamientos de poblaciones, destrucción de viviendas y otras infraestructuras, pérdida de cosechas y problemas de salud.

### Educación: múltiples desafíos

Concluida la fase II del programa decenal de la Educación y de la Formación 2005-2008, y comenzada la tercera, el sector tuvo avances en cuanto al acceso a la educación pero presenta sin embargo muchas dificultades con respecto a la calidad y la gestión.

Las persistentes demoras en la construcción y en el equipamiento de los salones de clase, la necesidad de recurrir a precarios refugios “provisorios” (en 2009 más del 15% de la educación primaria se encontraba en esta situación) que suelen convertirse en definitivos (alrededor de 49% de las escuelas no tienen agua corriente), y las tasas de abandono y de repetición todavía muy elevadas (11,5% y 7,7% en primaria, respectivamente) impactan muy negativamente en la calidad de la educación. La tasa de culminación de la educación primaria no alcanza el 60% según los datos oficiales<sup>12</sup>. La enseñanza superior tiene una oferta de formación profesional limitada con problemas de inserción para los egresados, bajos niveles de eficacia interna y externa y establecimientos con capacidad sobrepasada.

En cuanto a la alfabetización y la educación de los jóvenes de más de 15 años, se cuentan 3,5 millones de analfabetos según las cifras del Gobierno. Los programas de 2009 abarcaron solamente 77.000 personas de una población objetivo de 92.000. Con un ritmo de 100.000 personas por año, habrá que esperar 35 años para cubrir las necesidades educacionales de los 3,5 millones de personas<sup>13</sup>.

La evolución de los gastos en educación avallados por las cuatro fuentes principales de financiamiento – el Estado, los hogares, las comunidades locales y los socios financieros extranjeros – muestra que el flujo de recursos en el período 2003-2008 aumentó a más del doble, pasando de USD 344 millones a unos USD 793 millones – o sea del 3,6% al 4,8% del PIB. Sin embargo, también aumentó la

presión sobre el aporte de los hogares en educación, pasando de 22,7% en 2003 a 24,2% en 2009, al tiempo que disminuyó el del Estado, de 73,5% a 69,2%. Esto muestra una tendencia a la comercialización de la educación, con los correspondientes problemas de equidad que ello genera.

### Acceso al agua y al saneamiento

Los principales obstáculos para el acceso al agua tienen que ver con los precios de las conexiones y el servicio – con facturación bimensual –, con la ausencia de redes en los barrios – sobre todo periféricos – y con la insuficiente información sobre los programas sociales de conexión.

Aunque ha habido progresos significativos en la red de saneamiento, en el último período los rendimientos no fueron satisfactorios. En el medio urbano sólo 6 de 21 centros urbanos disponen de una red colectiva. En el medio rural 31,3% no dispone de ningún sistema de saneamiento y el acceso a letrinas mejoradas sigue siendo caro<sup>14</sup>.

Se ha iniciado una reflexión sobre el marco institucional de la distribución urbana de agua y del saneamiento y se teme un aumento del precio del agua si no se toman en cuenta las opiniones de los sindicatos de los trabajadores y de los consumidores en el proceso de reforma.

### La salud

Según UNICEF, la mortalidad materna bajó en el período 2005-2008 (de 980 a 400 por cada 100 mil partos) pero sigue siendo muy alta<sup>15</sup>. Dos de los problemas más serios que Senegal enfrenta son la baja tasa de partos asistidos por personal calificado (52%, de acuerdo a UNICEF) y el paludismo que causa gran número de muertes<sup>16</sup>. Hay sólo 125 ginecólogos – trabajando principalmente en las ciudades – en un país en el que las mujeres con capacidad reproductiva constituyen el 49% de la población femenina<sup>17</sup>.

La pandemia del VIH/Sida es de tipo concentrada con baja prevalencia en la población general (0,7%). La enfermedad se ha ido feminizando – de cuatro hombres infectados por una mujer en 1996, pasó a un hombre por cada dos mujeres en 2005.

### La situación de la mujer

Aunque se está lejos de la equidad de género, ha habido avances en el acceso de las mujeres a la educación, las fuerzas armadas y la policía. De todos modos su acceso a puestos jerárquicos, la tierra y el mercado laboral sigue siendo limitado; las mujeres constituyen una parte importante del sector informal (41%) al tiempo que son apenas el 17% del sector formal.<sup>18</sup>

De todas formas, aún cuando constituyen el 52% de la población, las mujeres están sub-representadas

en la política, con el 23% en la Asamblea Nacional, el 10% en el Gobierno central, 13% en los consejos regionales, 20% en los consejos municipales y 27% en los consejos rurales. Por otra parte, el país ha tenido un primer ministro mujer. Con el anuncio del proyecto de ley sobre paridad de género en cargos electivos, el Estado parece iniciar las reformas jurídicas y reglamentarias en el espíritu de los principios expuestos en la nueva constitución de 2001.

### Progreso lento hacia los ODM

Son pocas las esperanzas de alcanzar el ODM 3 (“promoción de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres”) antes de 2015 si no se toman medidas estructurales y programáticas fuertes y se asignan recursos consecuentes en el marco de la elaboración del documento de referencia de la política económica y social 2011-2015 (DERP-3). También es poco probable que se alcancen los ODM referidos a la salud (metas 4, 5 y 6).

Según el Banco Mundial, Senegal está en camino de cumplir con dos metas: ODM 2 sobre educación para todos y todas, y ODM 7 sobre la protección del medio ambiente.<sup>19</sup> Con el objetivo de promover el sector educativo, la sociedad civil se moviliza en torno a:

- La necesidad de promover reformas profundas del sistema y reenfocar el proyecto educativo para adaptarlo a las necesidades de la comunidad y de la economía.
- La urgencia de una buena gobernanza y de una gestión enfocada hacia los resultados que institucionalicen la rendición de cuentas en las escuelas, la administración escolar y el sistema educativo en general.
- La pacificación del clima social y del ambiente del sistema educativo mediante el respeto de los compromisos asumidos ante los actores (alumnos, estudiantes y docentes) por el Gobierno, con especial énfasis en la erradicación de la violencia contra las niñas.
- La mejora de la contribución del Gobierno a la educación pública.
- El desarrollo de una asociación dinámica que logre consensos y movilización ciudadana en pro de la educación.
- La construcción de un consenso nacional sobre las medidas y los insumos para mejorar la calidad de la educación y de la formación (entre otros aspectos en gestión de recursos humanos, finalización de los programas de estudio en todos los niveles e introducción de las lenguas nacionales).
- El fortalecimiento de la sinergia de acción de sus diferentes integrantes (ONG, sindicatos, asociaciones de estudiantes y de padres de alumnos, asociaciones comunitarias de base) para una mejor contribución en el seguimiento de las políticas con propuestas mejor argumentadas. ■

11 Ver: <www.citymayors.com/features/cost\_survey.html#Anchor-Mercer%27s-47857>.

12 Informe Nacional sobre la situación de la Educación (ME/DPRE-2009).

13 *Ibid.*

14 CONGAD, 2009, *op. cit.*

15 Ver: <www.unicef.org/infobycountry/senegal\_statistics.html>.

16 *Ibid.*

17 United States Agency International Development, “Family Planning: Senegal has only 125 gynecologists”. Disponible en: <www.senegal.usaid.gov/en/node/44>.

18 Sigrid Colnerud Granström, “The Informal Sector and Formal Competitiveness in Senegal,” *Minor Field Studies* No. 194, University of Lund, 2009. Disponible en: <www.nek.lu.se/Publ/mfs/194.pdf>.

19 International Development Association and International Monetary Fund, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation,” 15 de septiembre de 2009, pag. 34. Disponible en: <www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/091509.pdf>.

## Sin estrategias para afrontar la inseguridad económica y social



Los serbios afrontan una inseguridad económica y social cada vez mayor debido a la falta de empleo decente, al aumento del desempleo, los elevados niveles de corrupción y un estado de derecho deficiente. El flujo de la inversión extranjera directa se ha enlentecido como resultado de la crisis financiera mundial y la economía se torna aún más frágil e inestable. Las medidas para combatir la crisis se basan en la solicitud de nuevos préstamos a las instituciones financieras internacionales y en recortar el gasto público en educación, salud y pensiones – con el consiguiente peligro de que haya cada vez más personas pobres.

Association Technology and Society  
 Mirjana Dokmanovic, PhD  
 Danica Drakulic, PhD

La crisis financiera y económica mundial asestó un golpe fuerte a la ya débil e inestable economía de Serbia. Los bajos niveles de inversión y exportaciones y el aumento del desempleo y de la falta de liquidez se han convertido en sus principales problemas. Si bien se requiere una inversión de entre USD 5 y 7 mil millones para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico del 5%, en 2009 la inversión extranjera directa (IED) fue de sólo USD 1.500 millones. La cuota correspondiente a la IED en el producto interno bruto (PIB) fue del 3,9% y se registró una disminución importante del 25,2% en el marco de la demanda interna<sup>1</sup>. Los obstáculos principales a los que se enfrenta la IED son los riesgos elevados para la inversión, la corrupción y la debilidad de las instituciones, junto con la escasez de fuentes financieras en ámbitos internacionales.

La reducción de la actividad económica en 2009 fue del 12,1% (industria), del 25,1% (ingeniería civil), del 12,3% (ventas al público) y del 8% (turismo). La comercialización de moneda extranjera se redujo tanto en lo que se refiere a las exportaciones (19,7%) como a las importaciones (28%). La situación tuvo su lado positivo ya que el déficit del comercio exterior fue menor; ascendió a USD 7.000 millones (39,9% menos que en 2008)<sup>2</sup> y las exportaciones superaron a las importaciones por un porcentaje del 53,4%<sup>3</sup>. La deuda del comercio exterior constituyó el 70,4% del PIB<sup>4</sup>, el déficit presupuestal ascendió al 3,2% del PIB y la deuda pública fue del 31,3% del PIB<sup>5</sup>. El monto de las transacciones descendió 41,9% en la Bolsa de Belgrado, en comparación con 2008. La tasa de desempleo fue de alrededor del 15%, un aumento de casi dos puntos porcentuales con respecto a 2008.

El enlentecimiento económico se frenó un poco en el segundo semestre de 2009, debido a ciertas medidas



económicas y monetarias impuestas por el Gobierno. Entre ellas se cuentan:

- La reducción del gasto público mediante el congelamiento de pensiones y salarios en el sector público.
- Un acuerdo de reserva de crédito con el FMI, por USD 3.850 millones.
- El apoyo financiero del Banco Mundial, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y la Unión Europea, además del apoyo por parte de Rusia y China para proyectos de infraestructura.
- Un aumento del déficit fiscal del 3% al 4,5% del PIB, aprobado por el FMI en octubre de 2009 y acordado en el marco presupuestal macroeconómico de Serbia para 2010.
- Una segunda cuota crediticia del FMI por valor de USD 470 millones para fortalecer las reservas de moneda extranjera y la estabilidad de las tasas de cambio.
- Las medidas establecidas para aumentar la liquidez económica.

En 2009, los bancos aprobaron un crédito por EUR 1.000 millones (unos USD 1.300 millones en esa fecha), de los que USD 1.150 millones se destinaron a la liquidez y el resto para subsidiar el crédito al consumo. Estas medidas de estímulo frenaron la caída de la producción industrial y de la comercialización de moneda extranjera. Sin embargo, la economía serbia sigue sin atraer inversores. El Banco Nacional de Serbia estima que el grado de apertura económica de la economía es de 6,3<sup>6</sup>. Serbia está en la posición 93 de 134 países en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

Las actividades económicas cargan con el alto nivel de endeudamiento de las compañías y la falta de crédito a bajo costo para estimular la exportación. Los ingresos presupuestarios de comienzos de 2010 fueron 10% menos que los del mismo período de 2009. Los ingresos ordinarios han descendido 7,8% mientras que los ingresos tributarios descendieron 7,8% y los no tributarios 8,1%. Los importantes montos de ingresos derivados de impuestos, excluyendo los impuestos indirectos, descendieron en comparación con 2008, mientras que el crecimiento de los ingresos nominales derivados de los impuestos indirectos fue del 22,4% y las contribuciones sociales del 1,9%<sup>7</sup>.

El Gobierno anunció recientemente la puesta en práctica de un nuevo paquete de medidas contra la crisis, algo que muchos consideran que no es más que una postura política ante la cercanía de las elecciones. Es así que los serbios han debido escuchar las afirmaciones contradictorias del primer ministro Mirko Cvetkovic, quien en octubre de 2009 dijo que Serbia había salido de la crisis<sup>8</sup> y seis meses después anunció que no había pruebas que lo confirmaran<sup>9</sup>.

### Pobreza en aumento

Según el Ministerio de Trabajo y Política Social, la cantidad de personas pobres aumentó en 2009; hay casi 700.000 personas por debajo de la línea de pobreza y son 160.000 las que reciben beneficios sociales<sup>10</sup>. Sin embargo, el número real de personas que viven en la pobreza es aún mayor, llegando al 60%<sup>11</sup>, ya que los datos oficiales no tienen en cuenta indicadores tales como la disponibilidad y el acceso a atención sanitaria, atención infantil, educación y empleos decentes.

7 Ministerio de Economía, *Bulletin of Public Finances* ("Boletín de finanzas públicas"), *op. cit.*

8 Economist Media Group, *Cvetkovic: Serbia at the End of the Economic Crisis* ("Cvetkovic: Serbia al final de la crisis económica"), *EMportal*, 16 de octubre de 2009. Disponible en: <www.emg.rs/vesti/srbija/101568.html> (consultado el 10 de marzo de 2010).

9 Economist Media Group, *Cvetkovic: There is No Reliable Evidence about Coming out of the Crisis* ("Cvetkovic: no existen pruebas fehacientes de que la crisis acabó") *EMportal*, 9 de marzo de 2010. Disponible en: <www.emg.rs/vesti/srbija/115224.html> (consultado el 10 de marzo de 2010).

10 Ver: <www.danas.rs>.

11 Aleksandar Rodic, *Life on Soup from Thrown Out Vegetable* ("La vida a base a sopa de verduras tiradas a la basura") *Blic Online*, 28 de febrero de 2010. Disponible en: <www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/178682/Zivot-na-corbi-od-bacenog-povrca> (consultado el 28 de febrero de 2010).

1 Banco Nacional de la República de Serbia, *Report on Inflation* ("Informe sobre la inflación"), 2009.

2 Ministerio de Economía, *Bulletin of Public Finances* ("Boletín de finanzas públicas"), 2009.

3 Ministerio de Economía, *Analysis of Macroeconomic and Fiscal Trends in 2009* ("Análisis de tendencias macroeconómicas y fiscales en 2009").

4 Banco Nacional, *op. cit.*

5 Ministerio de Economía, *Bulletin of Public Finances* ("Boletín de finanzas públicas"), *op. cit.*

6 *Ibid.*

Los niños son los más vulnerables. En octubre de 2009, el Ministerio de Trabajo y Política Social, la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX, en inglés) de la Comisión Europea, UNICEF y el Parlamento serbio organizaron en Belgrado una conferencia sobre niños y pobreza, en la que se destacó la necesidad de controlar los efectos de la crisis económica en la infancia y en las familias y de continuar la reforma de las políticas sociales<sup>12</sup>. La disminución de los medios de vida suele verse acompañada por un aumento de la violencia contra mujeres, niñas y niños, una caída en la asistencia escolar y una pérdida de calidad en la atención infantil. El Monitor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para Serbia hace hincapié en la constante profundización de la brecha educativa entre niños y niñas de diferentes grupos socio-económicos y étnicos, lo que revela las carencias del sistema educativo actual con respecto a la implementación de una educación inclusiva.

El aumento de la pobreza fue uno de los temas principales del debate entre funcionarios gubernamentales y representantes empresariales en el Foro Empresarial de marzo de 2010. Aunque todos estuvieron de acuerdo en que la eliminación de la pobreza depende sobre todo de las políticas económicas del Gobierno, no se hicieron propuestas específicas en tal sentido, más allá del anuncio de que la nueva Ley de Seguridad Social que se habrá de adoptar en 2010 aumentará el nivel de los beneficios de seguridad social así como la cantidad de beneficiarios<sup>13</sup>.

### Creciente desempleo, huelgas y protestas

Las ONG que trabajan en derechos humanos, como el Centro para los Derechos Humanos de Belgrado, advierten que los derechos económicos y sociales se están deteriorando y que los grupos vulnerables – entre los que se encuentran los romanos, los niños, las personas discapacitadas y las mujeres – corren especial peligro<sup>14</sup>.

Al verse en dificultades para sobrevivir a los efectos de la crisis, muchas empresas han quebrado o han intentado reducir costos, por ejemplo, recortando los salarios y beneficios de los trabajadores. Las empresas han reducido los salarios (con la promesa de que se trataba de una medida temporaria) o han dejado de pagar las contribuciones al seguro jubilatorio. Más de 133.000 serbios y serbias perdieron el empleo en 2009 e inicios de 2010. Se calcula que en 2010 más de 100.000 trabajadores – unos 450 por día – perderán sus puestos de trabajo<sup>15</sup>, mientras que la posibilidad de encontrar

trabajo en la economía informal también se reduce debido a los efectos negativos de la crisis económica en la construcción y la agricultura<sup>16</sup>.

A marzo de 2010, el salario mínimo era de USD 1,16 la hora, monto que no ha aumentado en más de un año, ya que la Asociación de Empleadores se ha rehusado a aceptar los reclamos de los sindicatos. Debido a la falta de diálogo social, miles de trabajadores se levantaron en huelga en 2009 y a inicios de 2010. Como reacción a la aparente indiferencia del Gobierno y los empleadores, los trabajadores a menudo adoptan formas extremas de protesta, como huelgas de hambre y piquetes que obstruyen caminos y vías férreas. En julio de 2009, como forma de disminuir los despidos, se aprobó un proyecto de ley para reformar la ley de trabajo. El proyecto extiende a más de 45 días al año el lapso durante el cual los empleadores pueden enviar a los empleados a licencia paga. Sin embargo, la medida aún no ha surtido efecto. Los sindicatos advierten que no cuentan con otros medios para promover cambios positivos aparte de la organización de más huelgas.

### Acuerdos crediticios y servicios públicos

La reducción del gasto público, sobre todo en cuanto a pensiones y salarios, es un tema central en las negociaciones entre funcionarios serbios y las instituciones financieras internacionales (IFI)<sup>17</sup>. Albert Jaeger, Jefe de Misión del FMI en Serbia, dijo que la institución de préstamos exige que el Gobierno presente planes precisos para implementar recortes del gasto público “que reformen la administración del Estado, el sistema de pensiones, la educación y la atención sanitaria”, si lo que se pretende es reabrir los acuerdos crediticios satisfactoriamente<sup>18</sup>. El Gobierno descartó la propuesta del Fondo de aumentar el impuesto al valor agregado (IVA) y disminuir pensiones y salarios públicos, y en su lugar ha propuesto reformar el sector público.

En agosto de 2009, luego de una evaluación de programa realizada por el Fondo, el gobierno adoptó un plan para la atención social basado en “reformas”, que en este caso significan recortes al presupuesto para la salud y la educación y la reducción de la cantidad de empleados. El plan también supone disminuir la cantidad de docentes, clases y escuelas primarias, y el cierre de escuelas especiales para niñas y niños discapacitados. Como resultado de esta “reforma” se eliminarán 11.000 clases de las 90.000 actuales, lo que hará más difícil para los niños en zonas rurales y los niños discapacitados acceder a la educación primaria. De manera similar, la “reforma” del sistema de salud se basará en reducir

la cantidad de trabajadores en ese sector, revisar las subvenciones y cerrar varias instituciones prestadoras de salud; todo supuestamente para “ahorrar” dinero en el presupuesto.

Las leyes se están modificando o adaptando de acuerdo a las políticas dirigidas por las IFI, aboliendo de esta manera derechos que se habían logrado. La nueva Ley de Empleo serbia, aprobada en mayo de 2009, abolió el derecho de la mujer que pierde el empleo durante el embarazo a recibir beneficios por desempleo durante más de un mes. La ley introdujo además condiciones más estrictas para la habilitación a recibir subsidios por desempleo si el trabajador pierde el empleo durante una licencia por enfermedad. Se considera que el embarazo constituye una “enfermedad”, de modo que no se excluye de tales condiciones<sup>19</sup>.

La crisis económica mundial es responsable sólo en parte de los muchos despidos que han ocurrido. Según los sindicatos y los economistas, las pérdidas de empleo se deben también a las irresponsables políticas económicas, así como a los deficientes modelos de privatización<sup>20</sup>. Los medios han informado acerca de muchos casos de privatizaciones dudosas. El Directorio para la Prevención del Lavado de Dinero estima que se blanquean más de USD 2.000 millones al año, en su mayoría mediante la privatización de firmas<sup>21</sup>. Se han registrado más de 1.700 casos de privatizaciones dudosas, pero hasta el momento sólo se ha anulado uno de ellos. Por otra parte, la corrupción sigue siendo generalizada. Una encuesta de 2009 demuestra que existe la percepción de que la educación, la salud y el sistema judicial son los ámbitos más corruptos, y que una persona de cada cinco ha pagado para recibir un servicio de salud (supuestamente gratis) que necesitaba<sup>22</sup>.

La estrategia macroeconómica del Gobierno apunta a disminuir el déficit fiscal estructural mediante la restricción de pensiones y salarios públicos, mientras que aumenta la inversión en infraestructura aprobada por el Fondo<sup>23</sup>. Sin embargo, sigue sin existir una visión o estrategia integral y multisectorial acerca de cómo proteger los derechos económicos y sociales de la población, asegurándole empleos decentes y medios de vida dignos. ■

12 Economist Media Group, *Number of Poor is Increasing, Children Particularly at Risk* (“La cantidad de pobres aumenta; los niños corren especial peligro”), *EMportal*, 19 de octubre de 2009. Disponible en: <www.emg.rs/vesti/srbija/101841.html> (consultado el 10 de marzo de 2010).

13 B92, *How to Decrease Poverty in Serbia* (“Cómo reducir la pobreza en Serbia”) *B92 Online*, 11 de marzo de 2010. Disponible en: <www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=03&dd=11&nav\_category=9&nav\_id=417055> (consultado el 11 de marzo de 2010).

14 Centro para los Derechos Humanos de Belgrado, *Human Rights in Serbia 2009: Legal Provisions and Practice Compared to International Human Rights Standards* (“Derechos humanos en Serbia 2009: Disposiciones y prácticas legales comparadas con los estándares internacionales de derechos humanos”) Belgrado, 2010.

15 B92, *Fight for Working Places* (“La lucha por puestos de trabajo”), *B92 Online*, 29 de marzo de 2010. Disponible en: <www.b92.net/info/vesti/index.php?nav\_id=421112&dd=29&mm=03&yyyy=2010> (consultado el 29 de marzo de 2010).

16 I. Radisavljevic, *Army of Poor is Increasing* (“Aumenta el ejército de los pobres”) *Blic Online*, 28 de marzo de 2010. Disponible en: <www.blic.rs/Vesti/Drustvo/182724/Raste-armija-siromasnih> (consultado el 28 de marzo de 2010).

17 Economist Media Group, *Jelasic: Reduction of public expenditure – main topics of talks with IMF* (“Jelasic: La reducción del gasto público – temas principales de las conversaciones con el FMI”) *EMportal*, 12 de febrero de 2010. Disponible en: <www.emg.rs/en/news/serbia/113366.html> (consultado el 20 de febrero de 2010).

18 I. Jovanovic, *IMF tells Serbia to slash spending* (“El FMI dictamina que Serbia debe reducir gastos”) *SETimes.com*, 9 de septiembre de 2009. Disponible en: <www.setimes.com/cocon/setimes/xhtml/en\_GB/features/setimes/features/2009/09/09/feature-02> (consultado el 20 de septiembre de 2009).

19 J. Popadic, *Law Induces White Plague* (“La Ley produce la plaga blanca”) *Politika*, 14 de agosto de 2009. Disponible en: <www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Zakon-podstiche-belukugu.sr.html> (consultado el 20 de agosto de 2009).

20 Unión de Sindicatos Independientes de Serbia, *Privatization in the Republic of Serbia 2002–2009* (“La privatización en la República de Serbia 2002–2009”), Belgrado; y Economist Media Groups, *58 layoffs an hour in Serbia during 2009* (“58 despidos por hora en Serbia en 2009”), *EMportal*, 30 de marzo de 2010. Disponible en: <www.emg.rs/en/news/serbia/117661.html> (consultado el 30 de marzo de 2010).

21 T.N. Djakovic, *Mafioso Launderers billions of euros through privatization* (“Mafiosos blanquean miles de millones de euros mediante la privatización”) *Blic Online*, 4 de marzo de 2010. Disponible en: <www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/179212/Mafijasi-oprali-vise-milijardi-evra-kroz-privatizacije> (consultado el 4 de marzo de 2010).

22 Centro para los Derechos Humanos de Belgrado, *op. cit.*

23 Economist Media Group, *Serbia will pull 180 billion euros from the IMF on 6 April* (“Serbia toma 180 mil millones de euros del FMI el 6 de abril”), *EMportal*, 1 de abril de 2010. Disponible en: <www.emg.rs/vesti/srbija/117929.html> (consultado el 1 de abril de 2010).

## A merced de los piratas



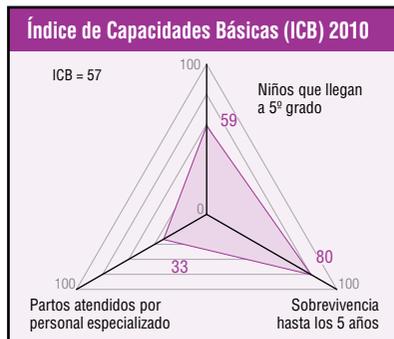
Por ser uno de los países menos adelantados del mundo, Somalia depende de la asistencia internacional. Sin embargo, la ayuda es escasa e insuficiente debido a la crisis económica mundial y la poca disposición de los donantes de enfrentarse a los grupos armados de la región, así como a las autoridades nacionales. Los recursos conseguidos por medio de la piratería son casi tan importantes como los que provienen de la Comisión Europea. En una sociedad sin igualdad de género como la de Somalia, es la mujer quien sufre los peores efectos de la guerra y la pobreza.

Somali Organisation for Community Development Activities (SOCDA) housing the Secretariat of SW Somalia Coalition  
Ali Mahamoud Osoble

Después de 20 años de conflictos internos, en Somalia impera la lógica bélica. Existen diversos grupos armados enfrentados entre sí que se han apoderado del país desde inicios de 1991. Los múltiples intentos de la comunidad internacional para instalar la paz entre estos grupos no han tenido resultados perceptibles, y la violencia y la pobreza se han propagado. Debido a esta situación caótica, hace muchos años que no se han realizado mediciones internacionales de pobreza, pero se estima que más del 43% de la población vive en la pobreza extrema, con ingresos de menos de USD 1,00 al día<sup>1</sup>.

La inseguridad, la inestabilidad y la falta de un gobierno central han impedido que los somalíes aprovechen la riqueza de sus recursos naturales y ha mantenido completamente paralizados a muchos sectores. En gran medida, la economía es impulsada por actividades emprendedoras individuales y la mayoría de las personas se las arregla mediante mecanismos de supervivencia tales como la recolección y venta de leña, o la mendicidad. Muchas de ellas sencillamente se saltean algunas comidas. Es así que Somalia se ha convertido en forma progresiva en un recipiente neto de asistencia, en especial la humanitaria. Por otro lado, los donantes internacionales están poco dispuestos a tratar con los grupos que controlan las diversas regiones y también restringen la concesión de fondos a las autoridades somalíes, debido a la falta de transparencia y rendición de cuentas.

Además, las numerosas crisis que aquejan al mundo tienen un efecto directo en la población. Como los donantes principales han dedicado sus recursos a apuntalar a las compañías debilitadas de sus propios países, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se ha reducido. La falta de políticas para la seguridad alimentaria y la soberanía, ha hecho que Somalia quede sumamente vulnerable a los efectos de las técnicas agrícolas deficientes, la escasez de inversión en el sector productivo y el cambio climático. Este ambiente perjudicial no permite que los



somalíes puedan aprovechar los aspectos positivos del comercio mundial, la transferencia de tecnología, el flujo de capitales o los programas acordados en forma universal, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La falta de inversión y de atención ha afectado en modo especial a la infraestructura, el sector productivo, la salud, la educación y la desigualdad de género.

### La infraestructura, la ayuda y la piratería

La guerra civil ha resultado en la devastación total de la infraestructura física del país. Si bien la ONU anunció que, en 2007, dedicaría USD 253 millones a la rehabilitación de Somalia, más del 55% de esa cifra se destinó a los programas de alimentación y reubicación para remediar una de las mayores hambrunas y peores situaciones de desplazamiento de personas en África. Esos dos procesos mermaron los fondos casi por completo.

La capital del país, Mogadiscio, experimentó las peores consecuencias de la guerra. Durante los conflictos, los servicios públicos – la electricidad, el agua, el tratamiento de aguas servidas, la telefonía y la red vial – así como los sistemas bancarios, quedaron completamente destruidos. Luego de dos decenios de caos, sólo parecen estar recuperándose los servicios telefónicos y los sistemas de electricidad y agua, gracias a elevadas inversiones del sector privado. Sin embargo, se ha invertido más en las telecomunicaciones que en el agua y la electricidad juntas. En las regiones del norte del país la inversión y la financiación siguen siendo escasas y se basan en las ganancias y la rentabilidad.

La mayoría de los fondos – excluyendo a los de la Comisión Europea (CE) – se concentran en la región del centro-sur y se destinan a proyectos de abastecimiento de agua en áreas afectadas por la

sequía y la guerra. En abril de 2005, la UE y el PNUD lanzaron un proyecto de urbanización de tres años y de USD 8 millones para atender a todas las ciudades y pueblos de Somalia, focalizado en la infraestructura, los servicios básicos y la planificación y diseño urbanos.

Debido al deterioro de la situación humanitaria y el marcado aumento de la necesidad de ayuda, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) dio inicio a un proyecto operativo especial en febrero de 2005, dirigido a rehabilitar los puertos de Mogadiscio y Kismayo, y quitar los obstáculos de las redes viales de la Baja Juba, la Juba Central y las regiones de Bay y Bakol, para agilizar la entrega de ayuda alimentaria de emergencia en el sur de Somalia. En marzo de 2008, el PMA extendió el período a un año más, mediante la adjudicación de alrededor de USD 13 millones.

En diciembre de 2004, el maremoto que afectó a los países del sureste asiático alcanzó las costas de Somalia. UNICEF y la Oficina de la ONU de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, en inglés), anunciaron que se suministrarían más de USD 1,5 millones para la reubicación y la reconstrucción del tramo de costa más afectado, al noreste del país, que sufrió graves daños en el abastecimiento de agua y en la pérdida de medios de vida.

Los ingresos económicos de la piratería, obtenidos por rescates recibidos, parecen desempeñar un papel clave en el desarrollo del país. Las ciudades se han extendido y la percepción actual es que el rápido aumento de la construcción de edificios nuevos en todo el país – incluida Mogadiscio – es financiado principalmente por piratas.

### El sector productivo

La agricultura es el sector más destacado de la economía y da cuenta del 60% del Producto Interno Bruto (PIB). Los cultivos principales son sorgo, azúcar y maíz<sup>2</sup>. Sin embargo, casi no existen inversiones en este sector y el país padece el temor constante a la hambruna y a la escasez de alimentos, sobre todo cuando es acosado por la sequía. No obstante, para 2010 se anticipa una producción agrícola mucho mejor en el sur del país debido a las precipitaciones, que han sido las más intensas de los últimos siete años.

1 PNUD Somalia, "Avances hacia la consecución de los ODM en Somalia". [datos de 2006 y 2007]. Véase en: <www.so.undp.org/index.php/Download-document/142-Progress-achievement-of-MDGs-in-Somalia.html>.

2 Finance Maps of World.com, *Somalia economy* ("La economía de Somalia"). Véase en: <Finance.maps of world.com/economy/somalia/>.

Alrededor del 50% de la población es nómada y se dedica a la cría de ganado, que constituye las dos terceras partes del valor económico de la producción agrícola, así como dos tercios de los ingresos por exportaciones. Los somalíes también se dedican a la pesca para el consumo, pero no a una escala mayor<sup>3</sup>.

A la fecha, no se han realizado inversiones significativas en el sector productivo. Sin embargo, durante la temporada de peregrinaje de 2009, Arabia Saudita levantó una prohibición de nueve años a la importación de ganado de Somalia. Según los comerciantes locales, en el mercado de Burao, en la región de Togdheer al norte del país, las ventas han sido diez veces mayores en los últimos tiempos. Estas inversiones han constituido un alivio para los pastores en particular y para los somalíes en general, y constituyen un buen presagio para las perspectivas del comercio en el norte del país.

Por otra parte, en marzo de 2010 el Banco Islámico de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) firmaron un acuerdo conjunto de fondos por USD 1,5 mil millones para la implementación de proyectos de desarrollo en África y Asia. Queda por verse cuáles serán los efectos para el sector agrícola de Somalia.

### Servicios de salud

Durante el régimen militar de Siad Barre (1969-1991), la situación de la salud mejoró y el personal médico y las instalaciones sanitarias aumentaron, aunque no alcanzaron a cubrir las necesidades de los somalíes. La caída del régimen en enero de 1991 dio lugar al deterioro de la situación de la salud. Si bien la viruela ya se había casi eliminado, las esporádicas epidemias de sarampión tuvieron efectos devastadores. La elevada prevalencia de enfermedades constituyó un reflejo del ambiente inestable, la alimentación deficiente y la atención médica insuficiente.

En la década de 1990, la salud pública se deterioró y el gobierno dejó de brindar servicios médicos sin cargo; la atención sanitaria privada se generalizó en las ciudades de mayor tamaño. Afortunadamente, algunas organizaciones médicas internacionales llegaron con su ayuda a las regiones del sur, incluida Mogadiscio. Médicos Sin Fronteras (MSF) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), por ejemplo, trajeron médicos de diversos países y suministraron medicamentos sin cargo a las personas necesitadas. En los hospitales grandes también contrataron a personal médico y de enfermería somalí

para que trabajaran junto a los médicos extranjeros. A pesar de que MSF y el CICR debieron luego abandonar el país debido a la inseguridad reinante, esos médicos somalíes continuaron brindando asistencia médica sin cargo.

### Educación

En medio del caos que siguió a la caída del presidente Barre, el sector de la educación se derrumbó. En Somalia, la educación y las oportunidades de aprendizaje formal en clase son limitadas. A pesar de que ha habido un aumento significativo de escuelas y de la tasa de matriculación, siguen existiendo disparidades enormes en la calidad y el acceso a la educación primaria en varias regiones, debido a lo anárquico de la situación.

La mayoría de las escuelas se encuentra concentrada en las ciudades principales y sus alrededores y son financiadas por padres y comunidades. Según la *Encuesta de Escuelas Primarias en Somalia de 2003-2004*, "existen 1.172 escuelas en funcionamiento, con una matriculación total de más de 285.574 niños y niñas, que representan una tasa del 19,9% de matriculación bruta. Esto coloca a Somalia entre los países con las tasas más bajas de matriculación del mundo."<sup>4</sup> No fue posible recoger información en algunas regiones inaccesibles debido a las inundaciones y la inseguridad.

En una población de poco más de ocho millones, alrededor de un millón de niños y niñas no van a la escuela, y según la UE<sup>5</sup>, la mayoría de ellos son niñas. Esta realidad ha prevalecido durante muchos años y ha dejado un legado de disparidad de género en la alfabetización de adultos. Sólo la cuarta parte de las mujeres (25,8%) están alfabetizadas, mientras que entre los hombres, la proporción es del 49,7%<sup>6</sup>.

La Red de Educación Privada Formal de Somalia (FPENS, en inglés), una red de instituciones educativas fundada en Mogadiscio en 1999, se encuentra en la actualidad trabajando asiduamente para restablecer las instalaciones educativas y suministrar los servicios educativos que tanto se necesitan. Para 2007 llegó a tener 150 escuelas afiliadas, con más de 90 mil estudiantes<sup>7</sup>. El objetivo de la FPENS es

facilitar la transferencia de destrezas, conocimiento e información entre las organizaciones miembro.

### La mujer es quien más sufre

En Somalia, la mujer es quien más sufre los desastres, tanto naturales como causados por los seres humanos. La discriminación de género se encuentra profundamente arraigada en la sociedad, y la inseguridad que resulta de más de 20 años de guerra civil ha empeorado aún más la grave situación de la mujer en un ambiente dominado por el hombre. En esta sociedad desgarrada por la guerra, los hombres usan el poder de las armas para lograr el dominio del escenario político. Ese mismo poder se emplea para excluir a las mujeres de los cargos en los que se toman decisiones. En tal situación, la violencia contra las mujeres y las niñas se ha convertido en una importante herramienta de poder político.

Es más, las rivalidades en torno a los recursos y el poder, inclinan la balanza en contra de las mujeres, que se ven cada vez más privadas de la propiedad de capitales, incluida la propiedad de tierras y ganado que tanto valor tienen en las comunidades agrícolas y de pastores nómadas. Al dedicarse más recursos a los armamentos y las milicias, las mujeres y otros grupos vulnerables padecen las consecuencias en forma directa. Casi no participan de las acciones militares, pero, por ser civiles desarmadas, sufren los impactos como víctimas de las matanzas, las heridas, las violaciones, los desplazamientos y otros abusos que las afectan física y psicológicamente.

### Conclusión

Millones de somalíes permanecen empantanados en la pobreza y es muy poco probable que el país pueda aprovechar los ambiciosos programas internacionales y regionales, tales como los de los ODM, el Programa de Acción de Bruselas, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y los Acuerdos de Alianza Económica, que podrían contribuir a aliviar la situación. La mayor parte de los exiguos fondos que se suministran para la construcción y los servicios básicos se originan en forma indudable en los desastres, las iniciativas de la Comisión Europea, las ganancias generadas por empresas y los ingresos de la piratería. ■

4 UNICEF, *Somalia: Education* ("Somalia: la educación") Véase en: <[www.unicef.org/somalia/education.html](http://www.unicef.org/somalia/education.html)>.

5 Unión Europea, *The EU marks International Women's Day on 8 March 2010, recognizing the essential role of Somali women in peace and development* ("La UE conmemora el Día Internacional de la Mujer el 8 de marzo de 2010, reconociendo el papel fundamental de la mujer somalí para la paz y el desarrollo"), comunicado de prensa. Véase en: <[www.delken.ec.europa.eu/en/news.asp?newsid=140](http://www.delken.ec.europa.eu/en/news.asp?newsid=140)>.

6 Index Mundi, *Somalia Literacy* ("Alfabetización en Somalia"). Véase en: <[www.indexmundi.com/somalia/literacy.html](http://www.indexmundi.com/somalia/literacy.html)>.

7 Lee Cassanelli y Farah Sheikh Abdikadir, *Somalia: Education in Transition* ("Somalia: educación en transición"), en *Bildhaan: An International Journal of Somali Studies*, Vol. 7, 2007. Véase en: <[www.digitalcommons.maclester.edu/bildhaan/vol7/iss1/7](http://www.digitalcommons.maclester.edu/bildhaan/vol7/iss1/7)>.

## AOD estancada y pobreza no atendida



Luego de dos años de obstáculos, en junio de 2010 el Gobierno suizo por fin presentó una propuesta para aumentar su AOD. Las presiones internacionales han obligado a este paraíso fiscal a realizar ciertas concesiones – el secreto bancario comienza a desvanecerse. No obstante, la disposición de los suizos a brindar información respecto a ilícitos fiscales apenas se ha modificado. Si bien el Estado apoya la apertura de las fronteras para fines comerciales, sigue poniendo barreras a la inmigración proveniente de países no europeos. La nota positiva es que el Consejo Federal ha redactado una ley que prevé la congelación y repatriación de activos robados.

### Alliance Sud – Swiss Alliance of Development Organisations

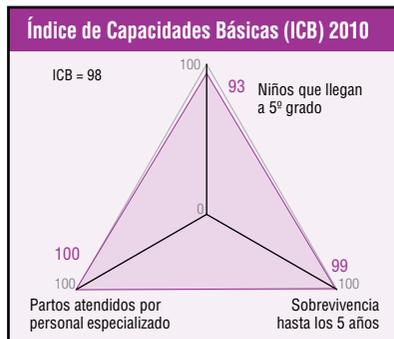
Hasta el momento, Suiza ha soportado la actual crisis económica relativamente bien. Es cierto que el Producto Interno Bruto (PIB) se contrajo en un 1,5% en 2009 y que para fines de 2010 la tasa oficial de desempleo podría aumentar al 4,5% o 5%, un porcentaje elevado para los estándares suizos. Sin embargo, en comparación con la Unión Europea, en donde el desempleo es del 10%, y los países más pobres del Sur mundial, este pequeño país situado en el corazón de Europa no presenta demasiados problemas. Ha mantenido su resiliencia a pesar de lo reducido de sus programas de estímulo económico (un total de CHF 2,5 millardos / EUR 1,7 millardos), en comparación con los de otras naciones industrializadas. De hecho, una economía muy orientada hacia las exportaciones ha hecho posible que el país pueda apoyarse en los paquetes de estímulo introducidos por sus socios comerciales mayoritarios.

Las perspectivas para el año entrante tampoco son malas. La economía ha crecido desde septiembre y se espera que presente un crecimiento del 1,4% en 2010. A pesar de la crisis financiera, el presupuesto exhibió un superávit de CHF 2,7 millardos (EUR 1,8 millardos) en 2009. El gobierno mayoritario de la derecha aún persigue una política de rigida austeridad. A comienzos del año, decidió reducir radicalmente el gasto público en CHF 1,5 millardos (EUR 1 millardo) al año entre 2011 y 2013. Sin embargo, sus intentos de reducir las prestaciones sociales sufrieron una aplastante derrota a principios de marzo, cuando casi las tres cuartas partes de los votantes rechazaron los recortes al sistema de pensiones en un referéndum puesto en marcha por los sindicatos. Esta derrota constituye una señal de la fuerte oposición a la que se enfrentarán las siguientes reducciones a los servicios sociales que proyecta el Gobierno y la mayoría parlamentaria de centro-derecha – como, por ejemplo, las que afectan al seguro por desempleo y la edad de retiro de la mujer.

### Estancamiento de la AOD

Desde el comienzo, el Gobierno suizo brindó un fuerte apoyo verbal a la Declaración del Milenio y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que, sin embargo, nunca se trasladó a acciones concretas. En un intento por generar un compromiso más fuerte con respecto a los ODM, en mayo de 2008 una alianza de más de 70 ONG, incluidos sindicatos y organizaciones ambientales, presentó una solicitud con más de 200.000 firmas, que exigía que el gobierno aumentara la AOD al 0,7% del INB.

Exa excepcional cantidad de firmas tuvo su impacto: a fines de 2008 el parlamento aprobó un aumento de

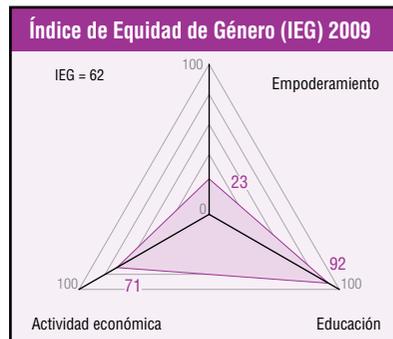


la AOD a por lo menos el 0,5% del INB para 2015. Sin embargo, hasta la fecha el Gobierno se ha rehusado a proporcionar el crédito necesario, aludiendo a la situación económica inestable. En la primavera de 2011 el parlamento tomará una decisión definitiva. Para alcanzar la cifra del 0,5% el país tendrá que invertir unos CHF 2 millardos (EUR 1,5 millardos) más en AOD para 2015.

Oficialmente, la AOD suiza alcanzó el 0,47% del INB en 2009. Sin embargo, gran parte de esta asistencia es “ayuda fantasma” – adjudicaciones sobrevaluadas, mal etiquetadas como ayuda, o que no hacen nada por ayudar a las personas pobres. El gasto dedicado a los buscadores de asilo que ya están en Suiza y las adjudicaciones nominales de la deuda bilateral ya cancelada mucho antes, constituyen el 22% del total. Excluyendo estos rubros, la AOD hubiera ascendido a alrededor del 0,36% del INB.

Al mismo tiempo, existe una tendencia cada vez mayor a explotar la ayuda para el desarrollo con fines de política exterior. La Secretaría de Estado para Asuntos Económicos, el segundo integrante más importante de la cooperación oficial para el desarrollo, después de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) se está retirando de los países menos desarrollados para concentrarse en países de ingresos medios como Colombia, Indonesia y Sudáfrica, donde Suiza ha demostrado interés en ampliar las relaciones comerciales.

Además, es probable que la financiación de políticas sobre cambio climático en el Sur se extraiga de la AOD, y no de adjudicaciones adicionales. Durante la conferencia sobre el clima de Copenhague, en diciembre de 2009, Suiza se comprometió a adjudicar un total de CHF 150 millones (EUR 100 millones) para la adaptación y la protección en el Sur, entre 2010 y 2012. No queda claro de dónde provendrán estos fondos. La COSUDE y las ONG para el desarrollo insisten en que la financiación de las políticas climáticas no debe interferir con la reducción de la pobreza; es decir, no debe provenir de la AOD.



Queda por verse si estas posturas lograrán imponerse.

Además de la AOD insuficiente, la falta de coherencia de las políticas suizas con respecto al Sur mundial constituye uno de los principales problemas. Tal como se describe más adelante, en las políticas relacionadas con el sector financiero y comercial y con la migración, Suiza está socavando los objetivos explícitos de su trabajo con respecto a la cooperación para el desarrollo – combatir la pobreza y promover los derechos humanos. Suiza tiene mecanismos para ejecutar políticas consistentes. Sin embargo, como lo indica su negativa a aumentar la AOD, el Gobierno no tiene la voluntad política de aplicarlas. La única solución es instituir un análisis de impacto sobre el desarrollo en todas las decisiones gubernamentales, leyes y políticas sectoriales, para así establecer qué efectos tienen sobre el desarrollo. Una medida que está muy lejos de llevarse a cabo.

### Políticas comerciales agresivas

En la Conferencia Ministerial de la OMC de 2005 en Hong Kong, Suiza brindó fuerte apoyo al libre acceso al mercado para los países más pobres y, en abril de 2007, introdujo el libre acceso al mercado para los productos de los Países Menos Adelantados (PMA). Suiza ha eliminado oficialmente todos los aranceles y cuotas, apoyando así la iniciativa de la UE: “Todo menos armas”.

Sin embargo, como lo ha demostrado *Alliance Sud*, siguen existiendo aranceles ocultos<sup>1</sup>. Están gravados en todas las importaciones de azúcar, arroz, café y aceites comestibles, incluidos los que provienen de PMA, a través de un tributo llamado “la contribución para el fondo de garantía”, que financia las reservas de alimentos para garantizar que el país cuente con provisiones suficientes en épocas de guerra, desastres naturales y otras crisis. *Alliance Sud* ha denunciado esta violación del principio

<sup>1</sup> Véase: <[www.alliancesud.ch/en/policy/trade/swiss-emergency-stockpiles](http://www.alliancesud.ch/en/policy/trade/swiss-emergency-stockpiles)>.

de libre acceso al mercado y exige que se elimine el tributo inmediatamente. Resulta incomprensible que PMA como Etiopía, Bangladesh y Cabo Verde financien en forma indirecta las reservas de emergencia de uno de los países más ricos del mundo. Se recaudan alrededor de CHF 12 millones al año a través de este impuesto oculto; su eliminación no significaría un problema financiero.

La política comercial bilateral del país con respecto a los países del Sur tiene consecuencias más serias. Suiza forma parte de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés) que también integran Noruega, Islandia y Liechtenstein, y es el motor que impulsa los acuerdos de libre comercio con países terceros. Además, siempre insiste en incluir estipulaciones que van más allá de los reglamentos de la OMC para la protección de los derechos de propiedad intelectual, así como para el acceso al mercado de productos industriales y servicios financieros, adquisiciones públicas e inversiones.

Tales estipulaciones pueden tener efectos muy negativos en los países asociados, incluidos el derecho a la salud, las políticas industriales y los derechos humanos. Por ejemplo, Suiza exige la extensión de la protección de las patentes y los derechos de propiedad exclusivos sobre los resultados de las investigaciones, para favorecer a sus compañías farmacéuticas y de semillas (*Novartis, Roche, Syngenta*, etc.). Tales restricciones hacen que sea muy difícil para los países pobres producir medicamentos genéricos y proporcionar medicinas asequibles a sus poblaciones. También pueden afectar la seguridad alimentaria si los agricultores ya no tienen libre acceso a semillas. En las negociaciones en curso sobre un acuerdo de libre comercio con India, Suiza está intentando obtener reducciones drásticas en los aranceles industriales, lo que daría mayor acceso al mercado a sus compañías. Esta actitud hace caso omiso de la importancia de los derechos de aduana para los países del Sur, tanto como fuente de financiamiento para el desarrollo, como un instrumento de política industrial.

En 2009, Suiza se convirtió en el primer país desarrollado en ratificar un acuerdo de libre comercio con Colombia. Hasta el momento, tanto Noruega como EEUU se han rehusado a ratificar acuerdos similares, debido a los antecedentes deficientes de Colombia con respecto a los derechos humanos. El Gobierno suizo logró vencer objeciones similares de su propio parlamento, argumentando que los acuerdos comerciales no deben estar vinculados a los derechos humanos ni a los estándares ambientales: el comercio viene antes que la moral.

### La inversión extranjera directa favorece poco a los países pobres

Quienes se oponen al aumento de la AOD a menudo sostienen que las inversiones directas suizas en el Sur crean empleos y, por lo tanto, contribuyen más al desarrollo sostenible que la ayuda para el desarrollo. A decir verdad, los países pobres se benefician sólo en forma marginal. Las Inversiones Extranjeras Directas (IED) suizas son excepcionalmente elevadas – las inversiones nuevas ascendieron a EUR 45,2 millardos en 2007 y a EUR 37 millardos en 2008<sup>2</sup> – pero a los países no industrializados sólo ingresó la suma de EUR 9,7 millardos en 2007 y de EUR 8,3 millardos en 2008, y sólo el 3% del total

de 2008 ingresó a los países menos desarrollados o de ingresos bajos<sup>3</sup>.

### La segregación en las políticas migratorias

Si bien Suiza defiende una gran apertura de fronteras para el comercio en bienes y servicios, en lo que se refiere al movimiento de personas, se aísla contra la inmigración desde países no europeos. Sólo los migrantes muy capacitados pueden tener esperanzas de obtener un permiso laboral en este próspero país alpino. Los migrantes menos capacitados que provienen de países en desarrollo o de fuera de la UE, tienen pocas oportunidades de trabajar legalmente en el país. De este modo, Suiza no brinda oportunidades a migrantes que podrían contribuir al desarrollo de su país de origen (mediante remesas o la adquisición de capacitación). Esta política de inmigración tan restrictiva ha dado lugar a una situación en la que decenas de miles de personas viven y trabajan en forma ilegal. Se estima que estos migrantes, que se suelen llamar los *sans papiers* (indocumentados), ascienden a entre 90.000 y 180.000 personas. En la primavera de 2010, el parlamento por fin decidió que los niños de los *sans papiers* podían no sólo asistir a la escuela, algo que ya podían hacer, sino también recibir capacitación profesional. Sin embargo, este permiso no les da derecho a estado civil alguno, y sus padres siguen corriendo el riesgo de ser repatriados.

Dentro de este marco, el mandato recibido del Ministro de Asuntos Exteriores por COSUDE para redactar un nuevo programa migratorio con la intención, entre otras cosas, de contribuir a detener la migración “no deseable” de países de fuera de la UE, es especialmente doloroso. La directiva del ministro ha dado lugar a un considerable malestar, incluso en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD). En el último Examen Inter Pares de Suiza (2009), se afirmó que el país “debe asegurarse de que su cooperación para el desarrollo no esté al servicio de una política migratoria que subestima las necesidades del desarrollo”<sup>4</sup>.

### Un paraíso fiscal venido a menos

Un factor positivo es que la famosa negativa de los bancos suizos a divulgar información a las autoridades fiscales extranjeras se debilitó considerablemente en 2009. La nueva voluntad de permitir un mayor grado de transparencia en el intercambio de información y cooperar con los intentos por combatir la evasión de impuestos, representa una concesión a las presiones internacionales. A pesar de tales reformas, Suiza aún no ha cambiado su política de información acerca de asuntos impositivos relacionados con países en desarrollo.

Existen cálculos conservadores que sugieren que los bancos suizos administran por lo menos USD 360 millardos en activos privados que no pagan impuestos y que provienen de países en desarrollo. Para los países del Sur, los ingresos fiscales que podrían obtenerse de los intereses devengados de tales bienes – así como de los impuestos a los ingresos que han salido del país en forma ilegal y han sido depositados secretamente en bancos suizos – constituirían una buena fuente de financiación para el desarrollo

3 Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, *Entwicklungshilfe der Schweiz, Statistiken 2008*, Berna, noviembre de 2008, 7.

4 OCDE CAD, *Examen Inter Pares Suiza*, París, 2009, 43. Disponible en: <[www.oecd.org/document/22/0,3343,en\\_2649\\_34603\\_44020118\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_34603_44020118_1_1_1_00.html)>.

y la reducción de la pobreza. La protección que Suiza les brinda a los evasores de impuestos de países en desarrollo contradice en forma muy evidente los ODM de la ONU, así como el compromiso declarado del país de ayudar a los países más pobres a movilizar sus recursos internos.

A principios de marzo de 2009, cuando la OCDE lo colocó en la lista negra de paraísos fiscales no cooperadores, el país corrió el riesgo de sufrir sanciones económicas del G-20. Para evitarlas, el gobierno actuó con rapidez y retiró sus objeciones al artículo 26 del Modelo de Convenio Tributario (DTC, por su sigla en inglés) de la OCDE para evitar la doble imposición y anunció su disposición a brindar asistencia administrativa en casos de fraude impositivo y aun en casos de simple evasión. Asimismo, Suiza rápidamente inició negociaciones con varios de los países de la OCDE para revisar y adaptar los convenios existentes. Los nuevos protocolos aún no proporcionan el intercambio automático de información. Para obtener información bancaria sobre sospechosos de evasión fiscal en Suiza, las autoridades extranjeras deben presentar buenos fundamentos, y proporcionar el nombre del sospechoso, así como información detallada de las cuentas.

Hasta el momento, Suiza sólo ha negociado la revisión de convenios y ha acordado brindar asistencia internacional para casos de evasión fiscal simple con países de la OCDE y con Kazajistán. Se dice que, luego de que el gobierno de Kazajistán anunció su intención de poner a Suiza en su propia lista negra de paraísos fiscales y prohibir las inversiones suizas, la solicitud de negociación fue procesada con suma rapidez. Este caso constituye una notable excepción. Los informes estratégicos del Consejo Federal acerca de la nueva política financiera hacen mucho hincapié en que en la renegociación de los DTC se debe dar prioridad a los países de la OCDE. Por el momento, los bancos suizos seguirán actuando como hasta ahora con respecto a los bienes que han evadido impuestos en países en desarrollo.

No obstante, en la Conferencia de la ONU sobre financiamiento para el Desarrollo de Doha a fines de 2008, Suiza indicó su voluntad de ofrecer a los países en desarrollo un acuerdo con respecto a impuestos sobre ahorros, similar al que le presentó a la UE. Según este acuerdo, Suiza impondría un tributo a los ingresos por inversión extranjera y transferiría parte de las rentas obtenidas al país de origen. En la primavera de 2009, el Consejo Federal reiteró la oferta, pero dejó en claro que les tocaba a los gobiernos de los países en desarrollo dar el siguiente paso.

### Avances con respecto a bienes robados

Es grato saber que a fines de 2009 el Consejo Federal comenzó a redactar una ley sobre la congelación y repatriación de bienes robados. El proyecto de ley establece procedimientos para evitar que gobernantes extranjeros y sus aliados obtengan acceso a bienes adquiridos en forma ilegal y puedan devolver los mismos a la población del país involucrado. Sin embargo, ciertas organizaciones de la sociedad civil, incluida *Alliance Sud*, han declarado que las condiciones establecidas para la recuperación y restitución de bienes extranjeros robados son demasiado restrictivas. En el caso de la restitución, son las autoridades del país involucrado las que deben realizar la solicitud; no pueden iniciar el procedimiento ni Suiza ni las organizaciones de la sociedad civil. El proyecto está en la actualidad en la etapa consultiva; es de esperar que se haya fortalecido antes de su aprobación. ■

2 Banco Nacional Suizo: *Direktinvestitionen 2008*, Berna, diciembre de 2008, A3.

## Grandes desafíos a la vista



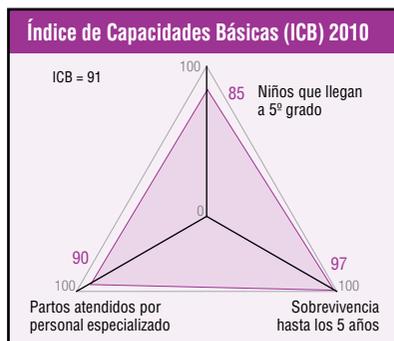
El país depende en gran medida de la asistencia externa a través de las relaciones bilaterales de ayuda o instituciones multilaterales de financiación. Aunque ha habido crecimiento económico en la última década, esto ha tenido efectos adversos en el desarrollo ya que las desigualdades se han acentuado en una sociedad de por sí vulnerable. Con un índice de pobreza mayor al 60%, el país enfrenta problemas como: vivienda, acceso a la salud, educación e igualdad de género. Para alcanzar un crecimiento y desarrollo sostenibles, el país necesita un equilibrio entre los intereses de los grupos étnicos y los de la nación en su conjunto.

Instituto para las Finanzas Públicas  
 Drs. Satja Jabar

Surinam, una pequeña economía con una población de 517 mil personas y una superficie de 164.000 km<sup>2</sup>,<sup>1</sup> ha mantenido, desde la época colonial, una estructura de producción dual: por un lado, productos agrícolas de bajo valor y materias primas producidas por las empresas locales, y por otro, productos de alto valor provenientes de la industria minera, tales como bauxita, oro y recientemente petróleo, gestionados por multinacionales extranjeras. Así, el Gobierno tiene poca influencia sobre alrededor del 85% de los ingresos por exportación. El petróleo ha sido y sigue siendo la única experiencia nacional económicamente exitosa, aunque las telecomunicaciones y el turismo han aportado recientemente una proporción cada vez mayor al ingreso nacional.

Desde su independencia en 1975 ha recibido o pedido en préstamo millones de dólares estadounidenses a través de relaciones bilaterales de ayuda o de instituciones financieras multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La ayuda holandesa, por ejemplo, ha representado cerca de USD 100 millones por año desde la independencia, salvo en los períodos de gobierno militar, y el total de la asistencia de la Comisión Europea (CE) desde 1975 se estima en USD 203 millones. Este dinero, combinado con los gastos del presupuesto nacional, se tradujo en un crecimiento económico intensivo en los últimos cinco años.

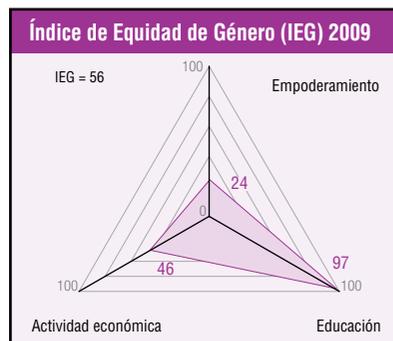
Sin embargo, este crecimiento ha tenido efectos adversos en el desarrollo en términos de la acentuación de las desigualdades en una sociedad vulnerable de por sí. Surinam ocupa el puesto 97 entre 182 países en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2009 del PNUD, con un valor IDH de 0,769. Además, ocupa el lugar 46 entre 135 países en el Índice de Pobreza Humana, con un valor de 10,1%. Su informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2005 indica que en 1999-2000 más del 60% de la población vivía por debajo de la línea de la pobreza<sup>2</sup>.



El Gobierno emplea a alrededor del 40% de la población activa, por lo que es el mayor empleador del país. Esto ejerce una enorme presión sobre sus finanzas, dado que un promedio de 80% de los gastos ordinarios se compone de sueldos y jornales, dejando poco espacio para otros gastos, como telecomunicaciones, capacitación y transporte<sup>3</sup>. Hay un legado histórico del Estado que nombra funcionarios públicos con el fin de establecer legitimidad y poder y la reestructuración del Gobierno ha sido una prioridad política durante décadas. El sector privado en general es débil y pequeño; el 90% está formado por pequeñas empresas familiares que emplean entre 1 y 10 personas<sup>4</sup>.

### Desafíos sociales en todas partes

Surinam enfrenta muchos problemas sociales. Uno de ellos es el acceso desigual a la educación, especialmente en las zonas más pobres del país. La poca preparación de los maestros y mala calidad de escuelas y recursos de aprendizaje no ayuda a contrarrestar la ineficiencia del sistema de educación primaria, donde a más del 40% de los estudiantes les toma siete o más años terminar el curso de seis años y sólo el 50% aprueba el examen final. Esto ocurre a pesar de que alrededor del 6,5% del Producto Bruto Interno (PIB) y el 15% de los gastos ordinarios del Gobierno se gasta en educación<sup>5</sup>. Las causas de esta ineficiencia son la escasez de ayudas para el aprendizaje de calidad, planes de estudio obsoletos, insuficiente formación y capacitación profesional de



los maestros, profesores poco competentes y malos sistemas de pruebas y selección<sup>6</sup>.

El sector de la salud en Suriname se enfrenta actualmente a graves obstáculos. Más del 30% de la población no cuenta con seguro o cobertura médica<sup>7</sup>. Esto llevó al Ministerio de Salud a diseñar un plan de seguro médico general, que aún está en discusión. El acceso a los servicios de agua y saneamiento es también desigual. La contaminación por mercurio de las actividades de minería de oro de pequeña escala en el interior, el uso excesivo de pesticidas en las tierras agrícolas de zonas rurales costeras y la práctica generalizada de arrojar las aguas residuales en zanjas en las calles y canales, plantean una grave amenaza para la calidad del agua potable.

La vivienda es otro gran desafío. Algunas situaciones habitacionales son comparables a *bidonvilles* (asentamientos precarios) en América Latina con personas que habitan viviendas ilegales en tierras que no les pertenecen. No hay agua corriente, servicios sanitarios o eléctricos en estas áreas, y la falta de oportunidades de empleo tiene como resultado altos índices de criminalidad. Las estimaciones para 2008 muestran un déficit habitacional de 30 mil casas en un número total estimado de 120 mil hogares a nivel nacional<sup>8</sup>. Esto significa que el 25% de los hogares carece de viviendas adecuadas.

1 Oficina General de Estadísticas, Anuario Estadístico 2008.

2 Gobierno de Suriname y Equipo de la ONU en el país, *Suriname MDG Baseline Report 2005*. Disponible en: <www.undg.org/archive\_docs/6945-Suriname\_MDG\_Baseline\_Report.pdf>.

3 Ministerio de Finanzas, Notas Financieras, varios años.

4 Iwan Poerschke, "Quick Scan of Small Entrepreneurs in Suriname," diciembre de 2009.

5 Ministerio de Finanzas, Oficina Central de Contabilidad, varios informes presupuestales.

6 VVOB (Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia) Educación para el Desarrollo, "Suriname: Building the Ship of Educational Reform." Disponible en: <www.vvob.be/vvob/files/annual\_report\_vvob\_2008\_LR\_only\_suriname.pdf>.

7 Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Health in the Americas 2007, Volume II—countries*, Washington, DC, 2007.

8 Felipe Morris, "Suriname Housing Market Study," BID, 14 de agosto de 2008.

**CUADRO 1. Surinam, indicadores seleccionados 2002-2008**

	2004	2005	2006	2007	2008*
PIB real (millones de USD, precios de mercado)	1.929	2.014	2.091	2.200	2.313
Ingreso nacional per cápita in USD	2.815	3.429	4.033	4.675	5.790

Fuente: Oficina General de Estadísticas, varias publicaciones.

**CUADRO 2. Ingresos reales del Gobierno 2006-2008 (USD millones)**

	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
1. Impuestos	458	71,6%	571	67,1%	630	72,5%	631	61%
2. Ingresos no fiscales	123	19,2%	144	16,9%	146	16,8%	210	20%
3. Donaciones	59	9,2%	136	16,0%	93	10,7%	198	19%

Fuente: Ministerio de Finanzas 2010.

### Dependencia de la ayuda exterior al desarrollo

El BID administra dos programas de préstamos en el país (20% préstamos, 80% donaciones) para aumentar la oferta de vivienda. En el primer programa, el Programa de Viviendas para Familias de Bajos Ingresos, se financiaron alrededor de 1.155 casas nuevas y 2.512 restauraciones, incluido un subsidio para los prestatarios. Este programa favorecía a las mujeres ya que cerca de 60% de los hogares de Paramaribo, la ciudad capital, están encabezados por mujeres<sup>9</sup>. Un factor limitante, no obstante, era que muchas personas carecían de título de propiedad del terreno en el que se construirían las nuevas viviendas. El BID tiene, asimismo, un programa a largo plazo con el Gobierno para mejorar la educación.

El país donante más importante, los Países Bajos, financió un programa de microcréditos. El objetivo es estimular la iniciativa micro-empresarial y animar a las mujeres a presentar solicitudes. Se invierten, asimismo, más de USD 123 millones en infraestructura física – como mejora de carreteras, educación, fortalecimiento de la capacidad empresarial, información y registro catastral.

Como se muestra a continuación, se esperaba que la asistencia de los donantes desempeñara un papel importante (19%) en los ingresos totales del gobierno en 2009. El Plan Plurianual de Desarrollo 2006-2011 de Surinam asume que el 50% de su financiación provendrá de la Inversión Extranjera Directa (IED)<sup>10</sup>. Sin embargo, los ingresos nacionales deben mejorar para que pueda darse un desarrollo y crecimiento independientes. La base imponible debe ser ampliada – por ejemplo, mediante la introducción de impuestos al patrimonio, lo que no se ha hecho por razones políticas.

### Igualdad de género

La igualdad de género necesita más atención por parte del Gobierno y no existe ninguna política nacional de acción de género. En una declaración ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU, el ministro del interior, Maurits Hassankhan, reconoció que todavía subsisten muchos desafíos en la promoción de la igualdad de género y empoderamiento de la mujer: “Además de la insuficiencia de recursos financieros, también nos enfrentamos a desafíos en la falta de capacidad

de los funcionarios del gobierno y la sociedad civil, incluidas las ONG. La falta de datos desglosados y análisis limita la formulación e implementación de políticas encaminadas a mejorar la situación y los derechos de las mujeres y es más, limita nuestra capacidad para medir los progresos en la asignación de los recursos nacionales”<sup>11</sup>.

### Desafíos por delante

Surinam se enfrenta a cuatro importantes desafíos. El primero es su dependencia de las finanzas de los donantes para proyectos de desarrollo, ya que la asistencia oficial para el desarrollo no va a estar allí para siempre. La segunda es que alrededor del 80% de los ingresos de exportación se derivan de productos mineros (petróleo, oro y bauxita, y alúmina), que son recursos no renovables. La planificación para el futuro tendrá que incorporar el desarrollo de productos que sean sostenibles.

El tercer desafío es el fortalecimiento institucional. Muchas instituciones dentro del Gobierno han sido siempre débiles o inexistentes. Presionado por las relaciones internacionales, instituciones multilaterales como el FMI y el BID, y su mayor donante, los Países Bajos, Surinam se vio obligado a adoptar el enfoque de “libre mercado” para el crecimiento y desarrollo. Esto requiere el establecimiento de varios mecanismos e instituciones para la creación y control de mercado, la regulación de la competencia, en otras cosas que, actualmente, o no están en su lugar o son muy débiles.

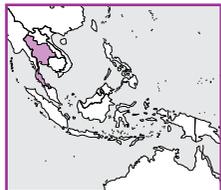
Por último, el cuarto desafío es encontrar un equilibrio entre los intereses de los grupos étnicos y los de la nación en su conjunto. Con pocas excepciones, los partidos políticos se han basado en la etnicidad durante largo tiempo, y la política se ha utilizado para proporcionar empleo, ingresos, tierra, tarjetas gubernamentales de atención médica y acceso a otros factores de producción a los miembros de un grupo étnico en particular. Esta competencia étnica se interpone en el camino hacia una gestión eficiente y efectiva del Gobierno y de la gobernanza. ■

9 Oficina General de Estadísticas, Encuestas sobre el Presupuesto de los Hogares.

10 Departamento de Estado de los Estados Unidos, “2009 Investment Climate Statement – Suriname”. Disponible en: <[www.state.gov/e/eeb/rls/othr/ics/2009/117147.htm](http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/ics/2009/117147.htm)>.

11 Nueva York, 27 de febrero de 2008.

## Hay que repensar el desarrollo industrial



El fallo del Tribunal Administrativo Supremo de Tailandia, confirmatorio del mandato cautelar de un tribunal inferior suspendiendo el trabajo en 65 de los 76 proyectos industriales del parque industrial Map Ta Phut por preocupaciones ambientales, respalda el derecho constitucional de las personas a la seguridad y la salud, manifestando que las agencias estatales no han emitido los permisos adecuados. Tailandia debe repensar por completo su política de desarrollo industrial, para abordar los problemas económicos y generar empleo sin dañar la salud de las personas y el medio ambiente.

Social Agenda Working Group  
Chulalongkorn Social Research Institute  
Ranee Hassarungsee  
Suntaree Kiatiprajuk

Después del descubrimiento de gas natural en el Golfo de Tailandia en 1973, el parque industrial Map Ta Phut (MTP IE) fue incluido en el Programa de Desarrollo de la Costa Este (ESB, por sus siglas en inglés). El ESB – que abarca las provincias de Chachoengsao, Chon Buri y Rayong, cerca de Bangkok – fue incluido como uno de los asuntos prioritarios en el Quinto Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1982-1986). Este plan integral para mitigar el alto nivel de desempleo marcó el momento en que Tailandia comenzó a modificar su estrategia de desarrollo económico, de la sustitución de importaciones a una industrialización dirigida a las exportaciones.

El MTP IE, de propiedad del Estado y establecido en 1981, consta de dos partes principales: parque industrial y puerto industrial. La construcción se inició en 1987 y terminó en 1990. En un principio se dijo que la inversión total era de THB 370.000 millones (USD 11,4 mil millones), y que generaba unos 11.500 empleos. Empezó con un área total de 672 hectáreas; sin embargo, por la expansión de la industria petroquímica se ha extendido a unas 1.200 hectáreas.

En los últimos años la rápida aglomeración de industrias ha contribuido a un aumento del empleo y los ingresos en el ESB. Según la Junta Nacional de Desarrollo Económico y Social, entre 1995 y 2000 las inversiones directas generaron unos 460.000 empleos en la zona. Aun en medio de la crisis económica asiática (1997-1999), se informó que mientras Bangkok perdió 120.000 empleos, las zonas cercanas al ESB agregaron 57.000 empleos nuevos.

Para el resto de Tailandia y el público internacional, se ha presentado al MTP IE como el modelo de desarrollo industrial más destacado del mundo, dotado de equipos estandarizados y de alta tecnología para el manejo ambiental del agua, el aire y los residuos tóxicos. Pero las comunidades afectadas muestran que Mab Ta Phut es la zona más gravemente contaminada, con la cifra más elevada del país de pacientes con enfermedades vinculadas al desarrollo industrial<sup>1</sup>. Actualmente, alberga más de 90 establecimientos industriales, entre ellos, refinerías de pe-



tróleo, instalaciones químicas y petroquímicas, y vertederos e instalaciones de tratamiento de residuos peligrosos con más de 200 chimeneas que emiten contaminantes tóxicos hacia 25 comunidades vecinas.

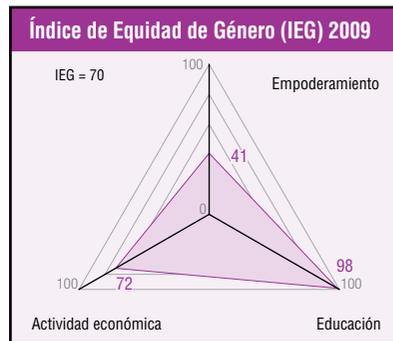
Hoy en día la provincia es un centro de desarrollo industrial y tiene el producto privado bruto per cápita más alto del país, ocho veces por encima del promedio nacional. Pero esta concentración del desarrollo económico ha llevado a una distribución desigual de ingresos entre los diferentes grupos de la población, que impide al público de la provincia disfrutar los niveles de desarrollo más altos que se esperaban.

### Desafíos continuos a la salud humana y ambiental

Más de dos décadas de desarrollo industrial han transformado la zona – que en una época se caracterizaba por albergar pequeñas comunidades agrícolas y pesqueras – en el lugar con mayores riesgos por productos tóxicos del país. La rápida industrialización ha llevado al deterioro de los recursos naturales y a cambios en la estructura social y económica, seguidos de numerosos problemas sociales, socioeconómicos, ambientales y de salud. Han aparecido casos de contaminación acumulada, problemas ambientales y enfermedades misteriosas, todos estrechamente vinculados entre sí. Afectan profundamente a la población local que carece de la capacidad para negociar con industrias poderosas o agencias burocráticas<sup>3</sup>.

Los principales efectos sobre el medio ambiente y la salud de las personas son:

1. **Contaminación del aire:** Hace más de 10 años que los residentes de Map Ta Phut padecen varias formas de



contaminación, especialmente la del aire causada por compuestos orgánicos volátiles. Más de 200 chimeneas y antorchas de gas en el MTP IE han estado emitiendo grandes cantidades de contaminantes al aire y propagándolos hacia las comunidades vecinas. Varios estudios han mostrado vínculos entre la exposición de los residentes a contaminantes como benceno, estireno y xileno y el aumento de enfermedades del sistema respiratorio, el nervioso, el reproductivo, el muscular y los trastornos mentales<sup>4</sup>.

En 1997, los casos de contaminación en la escuela Panphittayakarn de Map Ta Phut captaron la atención del mundo entero. Unos mil alumnos y maestros se enfermaron después de inhalar emisiones tóxicas y debieron ser hospitalizados por dificultades respiratorias, cefaleas, irritación nasal y náuseas. En 2005, el Ministerio de Educación aprobó la reubicación de la escuela a cinco kilómetros del recinto original<sup>5</sup>. Desde entonces, se considera la zona como el ejemplo más visible y grave de todo el país de los efectos no deseados de una industrialización no sostenible<sup>6</sup>. Una prueba realizada en 2005 por la organización estadounidense Global Community Monitor demostró que los tóxicos cancerígenos emitidos al aire por el MTP IE, como benceno, cloruro de vinilo y cloroformo, excedían entre 60 y 3.000 veces los estándares de seguridad de los países desarrollados.

2. **Contaminación del agua:** En la actualidad todos los hogares de Mab Ta Phut y el distrito Muang de Rayong tienen que comprar el agua que consumen porque ya no se puede usar el agua de los estanques. Los lagos y los estanques están contaminados con productos químicos

1 Penchom Saetang, "Industrial Pollution in Thailand: A Case of Eastern Seaboard Development and Japanese Aid and Investment", Campaign for Alternative Industry Network, mayo de 2006.

2 "Failed pollution reduction plan, no time to delay Mab Ta Phut control", *ASTV Manager Daily*, 16 de marzo de 2009.

3 "Thailand's Air: Poison Cocktail, Exposing Unsustainable Industries and the Case for Community Right to Know and Prevention", Campaign for Alternative Industry Network, greenpeace Southeast Asia y Global Community Monitor, octubre de 2005.

4 *Ibid.*

5 UNESCO–Bangkok programme on Ethics and Climate Change Asia and the Pacific, "Representation and who decides," 28 de noviembre de 2009.

6 "Thailand's Air: Poison Cocktail", *op. cit.*

tóxicos por el vertido de desechos tóxicos que la lluvia ha arrastrado a los ríos y luego al mar<sup>7</sup>. Se detectó que los recursos hídricos en la zona que rodea el parque industrial están contaminados con elementos metálicos. El análisis de muestras de agua de 25 estanques públicos del municipio de Map Ta Phut mostró niveles riesgosos de sustancias tóxicas. El cadmio estaba 6 veces por encima del nivel de seguridad; el zinc, 10 veces; el manganeso, 34 veces; el plomo, 47 veces y el hierro, 151 veces<sup>8</sup>.

El informe de la oficina de salud pública de Rayong confirmó que la contaminación con hierro, plomo, manganeso y cloruro en muchos de los manantiales de aguas subterráneas superaba el estándar de potabilidad. Sólo dos comunidades tienen acceso a una red pública de agua, por lo que veintidós tienen costos mucho mayores para comprar agua potable. Los fruticultores también se quejan de que la lluvia ácida les daña los frutales<sup>9</sup>.

3. *Vertido ilegal de desechos riesgosos y erosión de la costa:* La Sra. Penchom Saetang, de Ecological Alert and Recovery – Thailand, señaló que a partir de 1998 todos los años hubo vertidos ilegales y una erosión continua de la zona costera: “Los pobladores de la zona han reclamado varias veces que se detengan las ampliaciones del parque industrial, pero la Industrial Estate Authority of Thailand (IEAT) los ha ignorado”<sup>10</sup>.

Agregó que, desde 1999, la Oficina de Políticas y Planeamiento de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente ha advertido que la contaminación atmosférica en Mab Ta Phut había superado la capacidad de carga de la zona y que no deberían hacerse más inversiones. Las advertencias se fundaban en un estudio detallado de la capacidad de carga de contaminantes de la zona; sin embargo, la IEAT no aceptó el estudio, lo tachó de discutible y propuso el desarrollo de un modelo conjunto mientras que el sector industrial insistió en ampliar sus actividades ignorando el rechazo de las personas afectadas<sup>11</sup>.

4. *Impacto en la salud:* Según información obtenida entre 2003 y 2005, el número de personas de Mab Ta Phut que sufre enfermedades respiratorias, de la piel y otras vinculadas a su ocupación laboral, relacionadas a la contaminación, supera el de otras zonas de la provincia de Rayong. Además, en el distrito Muang de Rayong las tasas de incidencia de todos los tipos de cáncer y de leucemia fueron más elevadas que en los demás distritos de la provincia<sup>12</sup>.

Según el Instituto Nacional de Cáncer, la incidencia de cáncer en Rayong, donde se ubica el parque industrial Map Ta Phut, es de 182,45 casos por cada 100.000 personas, mientras que el promedio nacional es 122,6. La tasa de leucemia también es más alta: 6 casos por cada 100.000 personas, mientras que el promedio nacional es aproximadamente 3,55. La oficina de salud pública de Rayong informa que la tasa de malformaciones de naci-

miento, discapacidades y anomalías cromosómicas aumentó notablemente entre 1997 y 2001, de 48,2 por cada 100.000 personas a 163,8: un aumento del 300%<sup>13</sup>.

### Las acciones del Gobierno: negligencia y completo fracaso

Desde 2007, las condiciones ambientales y de salud en Mab Ta Phut se han deteriorado drásticamente. Organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos comunitarios locales le han pedido en vano al gobierno que declare a Mab Ta Phut zona de control de contaminación.

El 1 de octubre de 2008, 27 personas en representación de los habitantes de 11 comunidades cercanas al parque industrial de Rayong iniciaron un juicio en el Tribunal Administrativo de Rayong contra la Junta Nacional del Medio Ambiente (NEB) que encabeza el Primer Ministro. Alegaron que no designar a Mab Ta Phut y zonas cercanas como zonas de control de contaminación era un incumplimiento de los procedimientos legales.

El fallo del Tribunal Administrativo de Rayong, del 3 de marzo de 2009, declaró que todos los documentos indicaban que la contaminación en Mab Ta Phut produce efectos desfavorables sobre la salud de las personas y su medio ambiente. El tribunal también admitió que la contaminación en el municipio de Mab Ta Phut sigue siendo tan grave que podría dañar la salud de las personas y la calidad del medio ambiente. Aunque después de 2007 se establecieron dos comisiones de trabajo *ad hoc* para abordar los problemas de Rayong, la contaminación se intensificó. Aun así, la NEB no designó al municipio de Mab Ta Phut como una zona de control de contaminación aduciendo que casi todas las fábricas de la zona ya colaboran con los planes de acción para reducción y eliminación de la contaminación. El tribunal le ordenó a la NEB que en un plazo de 60 días redujera la contaminación de las industrias de Map Ta Phut Industrial Estates y declarara las zonas circundantes al parque industrial “zona de control de contaminación”.

El 11 de mayo de 2009, la NEB anunció que los proyectos de Mab Ta Phut podían seguir adelante aunque había declarado a Mab Ta Phut “zona de control de contaminación” en la *Royal Gazette* del 30 de abril de 2009, conforme a lo dispuesto en el fallo judicial. A pesar de sentencias anteriores que le ordenaban al Gobierno trabajar por la conservación ambiental, la NEB ahora ha permitido que todos los planes de inversión en la zona, incluso los que están en vías de obtener evaluaciones de impacto ambiental, se sigan desarrollando en forma normal para evitar la interrupción de las inversiones.

### Acciones legales por los derechos de las personas

Las acciones del Gobierno tailandés que permiten y fomentan las actividades de las fábricas de Mab Ta Phut para promover el crecimiento económico en perjuicio de los residentes de la zona y el medio ambiente son contrarias a los principios de precaución y desarrollo sostenible.

En setiembre de 2009, un mandato cautelar de un tribunal administrativo suspendió 76 proyectos industriales en Mab Ta Phut debido a preocupaciones ambientales. Ese mandato recayó después de quejas de residentes y grupos ambientalistas que alegaban que las agencias estatales – entre las cuales figuraban la NEB, los ministerios

de industria, energía, recursos naturales y medio ambiente, y la IEAT–no habían emitido permisos de funcionamiento adecuados. El 2 de diciembre de 2009, el Tribunal Administrativo Supremo decidió que 11 de los 76 proyectos siguieran funcionando y que 65 deberán permanecer detenidos hasta cumplir con las exigencias sobre medio ambiente y salud del artículo 67 de la Constitución de 2007.

El fallo del Tribunal expresó claramente la omisión del Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente: “se protegen los derechos de las personas conforme al artículo 67 de la Constitución. El hecho de que todavía no existan leyes que establezcan las normas, condiciones y formas para ejercer esos derechos no es motivo para que una agencia estatal les deniegue la protección. De esta manera, antes de poner en práctica cualquier proyecto o actividad que pueda ser una amenaza grave para la calidad del medio ambiente, los recursos naturales y la salud, se debe cumplir con lo previsto en el artículo 67: es decir, debe haber un estudio o evaluación de los impactos en la salud de las personas de la comunidad donde se va a situar el proyecto”<sup>14</sup>.

### Conclusiones y recomendaciones

La difícil situación de los residentes de Mab Ta Phut también está confirmada por los resultados de una evaluación de gobernanza ambiental que realizaron el Thailand Environment Institute y el Thailand Environmental Governance Coalition (TAI Thailand), que mostró que el Gobierno había fomentado constantemente las operaciones de las industrias en Mab Ta Phut en perjuicio de la salud de las comunidades y el medio ambiente.

En 2007 se inició el estudio de gobernanza ambiental para evaluar el Plan Maestro de Desarrollo de la Industria Petroquímica (Fase III), el Plan de Acción de Reducción y Mitigación de Contaminación de la provincia de Rayong, y el Plan de la ciudad de Mab Ta Phut. Se usó la metodología del TAI, basada en indicadores, para estudiar el acceso de la población a la información, su participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia. La evaluación concluyó que ninguno de los tres planes referidos logró poner en práctica el derecho de participación pública<sup>15</sup>.

La Sra. Penchom Saetang, que dedicó más de 10 años a estudiar y documentar los problemas de contaminación de Mab Ta Phut, señaló que hasta el momento el desarrollo industrial de Tailandia se ha hecho de manera no sostenible, dañina y contaminante. No ha considerado el desarrollo de los recursos humanos, la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo y los efectos negativos de las actividades de desarrollo industrial<sup>16</sup>. Agregó que Tailandia ahora está en manos de esas industrias cuyas operaciones están rigurosamente controladas en sus propios países por lo que tratan de reubicar sus actividades contaminantes en otras naciones.

Las industrias pesadas de los países que deben reducir las emisiones de gases con efecto invernadero se trasladarán a los países donde las cuotas de emisión no se utilizan en su totalidad. Ha llegado el momento de que Tailandia vuelva a plantearse una estrategia de desarrollo industrial que pueda abordar los desafíos económicos y generar empleo sin dañar los recursos naturales y el medio ambiente. ■

14 “Despite industrial fallout, the court’s Mab Ta Phut verdict is welcome”, *Bangkok Post*, 3 de diciembre de 2009.

15 UNESCO Bangkok program, *op. cit.*

16 Entrevista, 6 de marzo de 2010.

7 “Lessons learnt by local people are important for deciding the future development direction of society”, *Watershed Community Voices* Vol. 7, noviembre de 2001-febrero de 2002.

8 UNESCO Bangkok programme, *op. cit.*

9 “Thailand’s Air”, *op. cit.*

10 Malini Hariharan, “Thailand’s Map Ta Phut crisis—the NGO side of the story”, ICIS, 2010.

11 “Uprooting Mab Ta Phut”, *Thai Post*, 14 de marzo de 2009.

12 Fallo del Tribunal Administrativo de Rayong (2009), citado en Kanuengnij Sribua-iam, “Judicial procedure, environment and health: lessons learned from the Mab Ta Phut case.”

13 “Rayong awaiting its day in court”, *Bangkok Post*, 29 de noviembre de 2009.

## ODM: una cruzada escasa de fondos



Los esfuerzos del Gobierno para mejorar la vida de los tanzanos han sido en vano debido principalmente a la falta de compromiso con las estrategias, tanto a nivel nacional como internacional: el desembolso de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) a menudo se demora y no acompaña el proceso del presupuesto nacional de Tanzania. El aumento de la deuda externa de Tanzania retrasará el tan requerido crecimiento económico estable. Aunque los indicadores económicos son alentadores, los sociales – especialmente el de igualdad de género – revelan que son necesarios mayores esfuerzos para alcanzar los ODM.

SAHRINGON Tanzania Chapter  
Armando Swenya  
Martina M. Kabisama

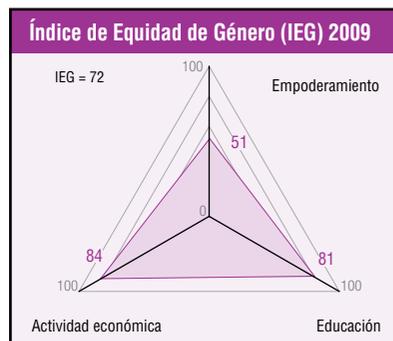
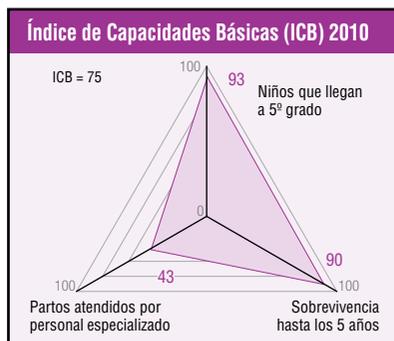
Tanzania ha adoptado varias políticas para la reducción de la pobreza, incluida la Visión del Desarrollo de Tanzania 2025 (para el Continente), Visión 2020 (para Zanzibar), así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para aplicarlas, el Gobierno anunció la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, que busca no sólo fomentar el crecimiento y reducir la pobreza sino también aumentar el bienestar, la calidad de vida, la gobernanza y la rendición de cuentas. Sin embargo, los esfuerzos del Gobierno para mejorar la vida de los tanzanos han sido en vano, pues la mayoría de la población sobrevive con menos de un dólar al día.

### Límites del crecimiento económico

La tasa de crecimiento económico de Tanzania pasó de 4,1% en 1998 a 7,4% en 2008; para 2009 se esperaba una caída a 5% debido a la crisis económica mundial, antes de aumentar gradualmente a 7,5% para 2012<sup>1</sup>. Durante los últimos cinco años, el crecimiento económico aumentó en promedio un 7% anual, el cual desde 2000 ha superado el crecimiento de los insumos trabajo y capital (ambos por debajo de 2%)<sup>2</sup>, reflejando un uso más eficiente de estos recursos debido a las reformas y la tecnología.

Tanzania ocupa el puesto 151 de un total de 182 países en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de alrededor de USD 1.150, pero sólo USD 430 en términos nominales. Aunque la agricultura representa apenas alrededor del 24% del PIB, un 75% de la población está empleada en este sector<sup>3</sup>.

Tanzania ha aplicado una política agrícola revolucionaria, llamada “Kilimo Kwanza” (La agricultura primero), que promueve métodos modernos de



producción. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados desde 1967 para extender el riego, hasta el momento sólo se riega el 1% de los 29 millones de hectáreas de tierra cultivable. Una segunda limitación se refiere a los recursos, que a pesar de la política Kilimo Kwanza se han mantenido en el 6,5% del presupuesto total de 9,5 billones de chelines tanzanos (USD 6.400 millones) en 2009-2010<sup>4</sup>.

### Inflación y deudas obstaculizan el crecimiento económico

El equilibrio fiscal de Tanzania se encuentra dentro de límites aceptables, aunque su desempeño es muy dependiente de la ayuda de los donantes. La deuda pública se sitúa en torno al 25% del PIB y se considera sostenible luego de las cancelaciones de deuda realizadas en 2000, en el marco del programa Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres muy Endeudados<sup>5</sup>.

La asignación presupuestaria para gastos ordinarios y de desarrollo también ha sido un problema. Para el año fiscal 2009, el Gobierno asignó USD 6.400 millones, incluyendo USD 4.500 millones para gastos ordinarios y USD 1.900 millones para gastos de desarrollo, de los cuales USD 1.300 millones – 78% – depende de la asistencia externa<sup>6</sup>.

A la vez, la tasa de inflación trepó rápidamente al 12,2%<sup>7</sup> conforme los precios de los productos importados aumentaban debido a la caída del valor de la tasa de cambio de los chelines en el extranjero en 2008 y diciembre de 2009. Se esperaba que la tasa de inflación para 2009 se mantuviera muy por debajo del 10%, aunque esta es mayor que el objetivo de 7% de acuerdo con el descenso de los precios de los alimentos.

Según el FMI, el Banco Central es razonablemente independiente y su objetivo principal ha sido contener la inflación. Sin embargo, los efectos del alza de las tasas de interés sobre el volumen de crédito, en particular al sector privado, se toman seriamente en cuenta. El crédito al sector privado partió de una base muy baja – en el 9% del PIB en 2003 – pero aumentó a casi 20% en 2008. Dado el tamaño de la deuda, SAHRINGON recomienda al Gobierno reducir al mínimo los gastos ordinarios con el fin de contar con una base económica confiable para el crecimiento económico.

### Desafíos para la AOD y los ODM

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, refrendada por los países en desarrollo y socios donantes en 2005, reconoce que la eficacia de la asistencia requiere un compromiso mundial para incrementar la ayuda al desarrollo e insta a una búsqueda común de formas más eficientes de canalizar la ayuda de modo de lograr los objetivos deseados, incluyendo los ODM.

1 República Unida de Tanzania, *Poverty and Human Development Report, Dar es Salaam*, 2009. Disponible en: <www.repoa.or.tz/documents\_storage/Publications/PHDR%202009%20text.pdf>.

2 Leenderi Coljin, “Country Report – Tanzania,” Departamento de Investigación Económica, Rabobank Países Bajos, febrero de 2009. Disponible en: <overons.rabobank.com/content/images/Tanzania09\_tcm64-82340.pdf>.

3 El IDH creció un 1,15 anual únicamente entre 1990 (0,436) y 2007/9 (0,530). PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*, 71, 72, 81 y 130.

4 Declaración del Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos Mustafa Haidi Mkulo, presentando los ingresos y gastos estimados para el año fiscal 2009/10. Dodoma, 11 de junio de 2009, 73. Disponible en: <www.mof.go.tz/mofdocs/budget/BUDGET%20SPEECH%20ENGLISH%20FINAL%20VERSION.pdf>.

5 Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, *Economic Survey 2008*, Dar es Salaam, 2009.

6 *Ibid.* 73, 74.

7 Oficina Nacional de Estadísticas y Banco de Tanzania. Véase: <www.bot-tz.org/Publications/inflationDevelopments.htm> (se ingresó el 16 de marzo de 2010).

A pesar de su compromiso con la Declaración de París, la deuda externa de Tanzania sigue siendo de USD 5.500 millones, y esto se incrementa en aproximadamente USD 500 millones por año con posterioridad a la cancelación de la deuda externa en 2000<sup>8</sup>. El pago de la deuda asciende sólo del 1% al 2% del total de la deuda a largo plazo, aunque existen importantes pero decrecientes atrasos de capital e intereses que ascienden a más de USD 1.200 millones, con países no integrados en la OCDE como China y los estados árabes.

A menudo, Tanzania ha sido elogiada por sus progresos en mejorar la gestión de la ayuda, no obstante conserva muchas de las características de un país típicamente dependiente de la AOD. El presupuesto para el año fiscal 2008-2009 revela que la ayuda representa aproximadamente el 35% de su presupuesto. En el año fiscal 2007-2008, la AOD para Tanzania fue de USD 2.000 millones<sup>9</sup>. Este dinero incluye donaciones, alivio de la deuda y préstamos.

La gestión de la ayuda en Tanzania se guía por la Estrategia de Asistencia Conjunta (JAST, por sus siglas en inglés), desarrollada por el Gobierno y sus socios donantes. Mediante la JAST, Tanzania recibe ayuda al desarrollo bajo tres modalidades típicas: Apoyo Presupuestario General (APG), Canasta de Fondos (CF) y financiación directa de proyectos, siendo el APG la modalidad preferida. Sin embargo, una gran proporción de la ayuda continúa siendo entregada a través de la modalidad de financiación de proyectos, que en muchos casos están fuera del presupuesto. Se está instando a los donantes a desviarse de los proyectos hacia enfoques basados en programas, a través del marco JAST.

Un informe del Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de 2008 indicó que el APG y la CF continúan teniendo buenos resultados, mientras que la financiación de proyectos sigue planteando desafíos, incluyendo el fracaso de los ministerios sectoriales para rendir cuentas de los gastos de fondos de proyectos, retrasos e irregularidades en la financiación – ya que los desembolsos de fondos dependen del progreso de la implementación de diversas acciones previas, requisitos de procedimiento y evaluaciones del rendimiento en el propio año.

Además, no hay sanciones para los donantes cuando estos no cumplen sus promesas de ayuda a los países en desarrollo. Esta situación atenta gravemente contra el principio de responsabilidad mutua, uno de los cinco de la Declaración de París.

SAHRiNGON Tanzania recomienda a los donantes prestar ayuda al APG porque es más fácil mantener los desembolsos frente a las cambiantes circunstancias políticas. Por ejemplo, el Reino Unido retuvo £10 millones (USD 14,3 millones) de su desembolso del año fiscal 2002 cuando se reveló que Tanzania tenía intención de comprar un sistema

8 Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos, Informe Trimestral sobre la Deuda Pública, septiembre 2009.

9 *Overview of Aid in Tanzania, Development Partners Group – Tanzania*. Disponible en: <www.tzdp.org/external/dpg-tanzania/overview-of-aid-in-tanzania.html> (se ingresó el 17 de marzo de 2010).

**CUADRO 1. Tendencia de Tanzania en la implementación de los ODM**

Objetivo de Desarrollo del Milenio	1990	2000	2008		2015	Alcanzable (para 2015)
			Real	Esperado		
Proporción de población por debajo de la Línea de Pobreza y Necesidades Básicas	39	36	33,64	25,0	19,5	Pocas posibilidades de alcanzarlo
Tasa Neta de Matriculación en la Escuela Primaria	54,2	58,7	97,2	87,2	100	Alcanzable
Tasa de Mortalidad en Menores de cinco años (por cada 1.000 nacidos vivos)	191	153	112	99,6	64	Probabilidad de alcanzarlo
Tasa de Mortalidad Infantil (por cada 100.000 nacidos vivos)	115	99	68	59,6	38	Probabilidad de alcanzarlo
Parto atendido por personal sanitario especializado	43,9	35,8	63	77,1	90	Pocas posibilidades de alcanzarlo
Tasa de Mortalidad Materna (por cada 100.000 nacidos vivos)	529	-	578	244	133	Pocas posibilidades de alcanzarlo
Prevalencia de VIH, 15-24 años	6	-	2,5	<6	<6	Alcanzable

Fuente: Extraído del Informe 2009 de Evaluación a Medio Camino de los ODM para Tanzania continental.

de control de tráfico aéreo de USD 40 millones para uso militar<sup>10</sup>.

Otro problema es la disminución de la ayuda exterior. Tanzania necesita recibir USD 4.000 millones en 2010 con el fin de alcanzar los ODM<sup>11</sup>. Sin embargo, para cumplir con este objetivo el Gobierno debe aceptar las estrictas condiciones que para la ayuda imponen el FMI y el Banco Mundial. Los donantes bilaterales proporcionan recursos de ayuda para la aplicación de los ODM a través de programas sectoriales.

### Igualdad de género: luces y sombras

Una revisión de leyes, estrategias y políticas para promover los ODM y alinearlos con los principios de igualdad de género se tradujo en leyes de tierras que reconocen iguales derechos entre hombres y mujeres<sup>12</sup>, leyes laborales que prohíben la discriminación contra las mujeres en los lugares de trabajo, leyes que hacen de la mutilación genital femenina un crimen y políticas de acción positiva para aumentar el número de mujeres en política y en la toma de decisiones<sup>13</sup>.

Sin embargo, varios factores continúan impidiendo que la mujer pueda ejercer sus derechos humanos. Una serie de leyes discriminatorias persiste aún, incluyendo la Declaración de Ley Consuetudinaria, Orden de 1963 que, entre otras cosas, prohíbe a las viudas heredar tierras de su difunto marido; y las leyes sobre el matrimonio que permiten el matrimonio de niñas menores de 15 años<sup>14</sup>.

Otro problema es la violencia de género. El artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres

(1993) la define como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”. Por otra parte, el artículo 16 de la Ley sobre el Matrimonio dispone que “ninguna persona tiene el derecho de infligir castigos corporales a su cónyuge”. Esta disposición es limitada, ya que se limita a la violencia física. SAHRiNGON sugiere la modificación de este artículo para incluir todo tipo de violencia de género.

Fuera del marco de la justicia penal<sup>15</sup>, la dependencia económica como consecuencia de las limitadas oportunidades de educación y empleo torna a las mujeres vulnerables a la violencia doméstica.

### El papel de la sociedad civil

Las ONG en Tanzania desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil, por medio de la información y educación del público con respecto a diversas cuestiones, incluidas las políticas del Gobierno y la ayuda al desarrollo. Sin embargo, su capacidad de promover el progreso hacia las metas ODM se ve afectada por la falta de financiación del Gobierno y de la comunidad de donantes. El Gobierno no ha hecho ningún compromiso de financiación para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las que no se mencionan en las políticas nacionales para la implementación de los ODM. Con el fin de potenciar la consecución de los ODM, SAHRiNGON Tanzania recomienda la racionalización de la labor de las OSC en las políticas y estrategias de los ODM. ■

10 Brian Frantz, “General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of Its Effectiveness,” 3 de abril de 2004. Disponible en: <www.sarpn.org.za/documents/d0001036/P1149-PNADA029\_Tanzania\_April2004.pdf>.

11 Informe de Tanzania sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe de Evaluación a Medio Camino 2000-2008.

12 Leyes de Tanzania, 2002 rev. ed., cap. 114, 115.

13 Ley de Empleo y Relaciones Laborales, Ley No. 6 de 2006.

14 Leyes de Tanzania, *op. cit.*, Ley sobre el Matrimonio, Artículo 13, cap. 29.

15 “Crime and the Criminal Justice System: Tanzania Country Review Report Enhancing the Delivery of Security in Africa”, Instituto de Estudios sobre Seguridad (ISS-South Africa) e Iniciativa sobre Seguridad Humana en África, 2009.

## Nuevas tecnologías: ¿un camino hacia el desarrollo?



El Gobierno de Uganda ha estado implementando una serie de políticas para integrar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a su gestión de desarrollo y también a diversas áreas de la vida social. El Gobierno espera que la mejora de los servicios brinde confianza a los inversores extranjeros sobre el manejo de sus inversiones y, al mismo tiempo, aumente la participación y el control ciudadano sobre los asuntos públicos. Sin embargo, para mejorar las condiciones de vida de los ugandeses, el esfuerzo debe acompañar las estrategias de reducción de la pobreza y las inversiones en desarrollo humano.

Development Network of Indigenous Voluntary Associations (DENIVA)  
David Obot

Uganda ha mostrado gran interés en la integración de las TIC a sus prioridades de desarrollo desde mediados de los años noventa. Al mismo tiempo, durante más de una década, el país tuvo un fuerte y sostenido crecimiento económico. El presupuesto 2009-2010 mostró un crecimiento económico real de 9,4% en el año fiscal 2008-2009 comparado con 10,2% en 2007-2008<sup>1</sup>. Según los datos oficiales, el Producto Interno Bruto (PIB) creció en 6,7% en el año fiscal 2008-2009 – una disminución con respecto al año 2007-2008, en el que el crecimiento fue de 8,3% (ver Gráfica 1). En vista de la crisis económica global, de todas formas, fue un crecimiento notable que puede atribuirse a la diversificación de los sectores de exportación y de servicios<sup>2</sup>.

A pesar de la fuerte demanda para el uso creciente de las TIC que faciliten el desempeño económico sostenido de Uganda, es imperativo complementar estas tecnologías con planes, estrategias y programas para reducir la pobreza y promover el desarrollo social.

### Contexto de las TIC

A nivel mundial, los países han hecho significativos progresos en cuanto a integración de las TIC a sus prioridades de desarrollo. En Uganda se han hecho importantes avances a consecuencia de las estrategias de TIC del país. Los logros incluyen la creación de la Comisión de Comunicaciones de Uganda en 1997, la formulación de la política de TIC en 2003 y un Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación completamente calificado en 2006. El sector de servicios que incluye las TIC creció de 31,2% en el año fiscal 2005-2006 a 33,3% en 2006-2007 – revirtiendo la tendencia de los tres años fiscales anteriores, en los que el sector había comenzado a estancarse<sup>3</sup>.

Las redes de telefonía celular y móvil, las comunicaciones radiales, los servicios de computación, correo electrónico e Internet, los servicios de medios de comunicación y el acceso a los materiales educativos han aumentado en las áreas con buena infraestructura de telecomunicaciones. Los trabajos de interconexión de todo el país están en curso: se colocarán 1.500 km de fibra óptica para vincular todas las ciudades importantes de Uganda entre sí y con el cable submarino del este de África.

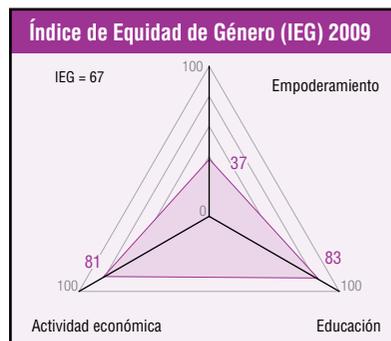
Otros beneficios de las TIC incluyen la mejora de las posibilidades del Banco Central para asesorar al Gobierno sobre desempeño económico y supervisión del sector financiero; aumento en el uso de teléfonos móviles para las transacciones monetarias y monitorización del lavado de dinero y la falsificación de cheques.

### TIC y prestación de servicios sociales

La integración de las TIC en la prestación de servicios sociales todavía es insignificante, especialmente en los sectores de educación y salud. La implementación de los programas de Educación Primaria Universal y Educación Secundaria Universal de Uganda, por ejemplo, tuvieron como resultado un aumento en la inscripción en las escuelas y una demanda importante de recursos para materiales escolares, infraestructura, maestros y supervisión del sector. La inscripción de niños y niñas en la educación primaria aumentó de 2,7 millones en 1997 a 7,6 millones de alumnos en 2003<sup>4</sup>.

Al mismo tiempo, los distritos que cargan con la responsabilidad de planificar y presupuestar para los sectores más desfavorecidos han priorizado las TIC en sus planes de desarrollo local. Sin embargo, las inversiones para equipar las escuelas con computadoras y conexiones de Internet han recibido escasa o nula asignación presupuestal. Las tendencias del sector salud son similares. Uno de los remedios sería la integración de las TIC a la prestación de servicios y la asignación de recursos sustanciales para equipamiento y desarrollo de las capacidades de las TIC.

Mientras que la política de liberalización ha estimulado las inversiones de las TIC en Uganda, los inversores están más inclinados a maximizar



sus beneficios propios que a mejorar la calidad de los servicios. Estos negocios han estado principalmente asociados a las operaciones de telefonía móvil, televisión y radio. Los sectores de educación y salud aún no han obtenido beneficios de la proliferación de las TIC. La población contribuye indirectamente al sostenimiento de tales inversiones a través de las exenciones de impuestos que el país otorga a los inversores, mientras que el Gobierno aún debe hacer frente a la integración de las TIC en la prestación de servicios. La ausencia de una estrategia del Gobierno para abordar este desequilibrio significa que la gente seguirá recibiendo servicios de baja calidad.

### TIC, pobreza y gobernanza

Las oportunidades para adquirir, procesar, guardar y recuperar información, así como para difundirla y publicarla, puestas a disposición de las TIC serían ventajosas para todos quienes trabajan en pro de la reducción de la pobreza y de una gobernanza responsable. A pesar de la voluntad declarada del Gobierno de garantizar la difusión de las TIC a la mayor cantidad posible de ugandeses, hay probablemente dos amplias razones que socavan el potencial de las TIC para catalizar las energías creativas hacia la reducción de la pobreza y una mejor gobernanza.

La primera razón es la que las TIC están escasamente integradas a las estrategias de reducción de la pobreza. La pobreza en Uganda es más grave entre la población rural que entre la urbana. La limitada intervención del Gobierno en la regulación de precios relacionada al uso de las TIC – por ejemplo, para los teléfonos celulares – arraiga la pobreza y genera una brecha digital de la población. Incluso el tiempo de aire de radio, que podría ser utilizado por personas pobres para garantizar que sus

1 Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, *Background to the Budget, 2009/2010*, Kampala, 2009, 6. Disponible en: <[www.finance.go.ug/docs/BTTB09-10.pdf](http://www.finance.go.ug/docs/BTTB09-10.pdf)>.

2 *Ibid.*

3 Comisión de Comunicaciones de Uganda, *A Review of The Postal and Telecommunications Sector, June 2006- June 2007*. Disponible en: <[www.ucc.co.ug/endOFFYReview0607.pdf](http://www.ucc.co.ug/endOFFYReview0607.pdf)>.

4 Antonie de Kemp, *Analysing the Effectiveness of Sector Support: Primary Education in Uganda and Zambia*, NONIE WORKING PAPER N° 5, enero de 2008. Consultar: <[www.worldbank.org/ieg/nonie/docs/WP5\\_deKemp.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/nonie/docs/WP5_deKemp.pdf)>.

reivindicaciones lleguen directamente a las autoridades y a los responsables de la toma de decisiones, está más allá de lo que puede permitirse la mayoría de los habitantes de las áreas rurales. El diario *The Monitor* de Uganda observó que, mientras el uso de teléfonos celulares aumenta entre la mayoría de los grupos que componen la población, el impuesto del 12% es el más alto de la región – actualmente, 10% en Kenia y Tanzania y 3% en Rwanda<sup>5</sup>.

Integrar las TIC a las estrategias de reducción de la pobreza aumentaría el flujo de información entre la población, el Gobierno y las otras partes interesadas, y reduciría los impedimentos para la participación de la gente en las actividades de reducción de la pobreza.

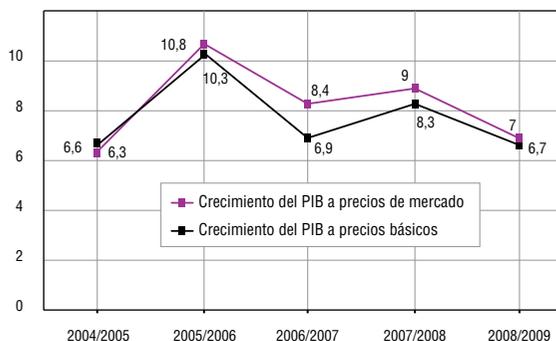
La segunda limitación es el uso inadecuado de las TIC para mejorar la gobernanza. Las TIC son un modo eficiente de compartir información sin restricciones. Varios países están avanzando a grandes pasos en la aplicación de sus sistemas de gobernanza electrónica para facilitar la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia de la gobernanza. Según el Gobierno, la visión de Uganda para el uso de las TIC es hacer del país un líder de la gobernanza electrónica en África. Las TIC y la gobernanza electrónica tienen el potencial para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos y para mejorar la gobernanza. Se harían ahorros inmensos si las TIC se utilizaran eficazmente, por ejemplo, para consultar al público sobre temas de importancia nacional de modo de cumplir con sus derechos democráticos y para monitorizar el desempeño del Gobierno y de los demás interesados en todos los sectores. La integración de las políticas de desarrollo de las TIC crearía una base sólida para una gobernanza electrónica eficaz.

## Conclusión

El Gobierno instituyó una política para adoptar y aplicar las TIC como parte de sus obligaciones para garantizar una prestación de servicios mejorada y una mayor rentabilidad y eficiencia en la economía, además de mostrar al país como destino para los inversores y de posibilitar la participación de la población en su propia gobernanza. De ese modo, se implementó un marco político para liberalizar el sector que condujo a su expansión con un evidente efecto multiplicador en la economía y más altos niveles de interacción científica, educativa, política, social y cultural.

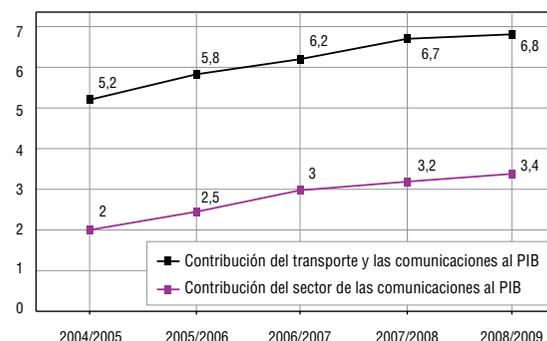
Sin embargo, las ventajas de conocimiento y asociativas inherentes a las TIC permanecen en un nivel muy bajo. Uganda sólo puede cosechar los amplios beneficios de la adopción y aplicación de las TIC si asume el hecho de que su puesta en práctica completa debe tener en cuenta las estrategias de reducción de la pobreza, las inversiones en desarrollo humano, la atribución de poderes y promoción de una gobernanza responsable, transparente y eficaz. ■

**CUADRO 1. Tasas de crecimiento de PIB, 2004/2005 - 2008/2009**



Fuente: Comisión de Comunicaciones de Uganda, 2009.

**CUADRO 2. Contribución del transporte y las comunicaciones al PIB**



Fuente: Comisión de Comunicaciones de Uganda, 2009.

5 *The Daily Monitor*, 4 de marzo de 2009.

## Es necesario afinar las políticas sociales



Al igual que los demás países de América Latina, Uruguay afrontó la crisis financiera mundial de 2008 en condiciones relativamente mejores que en otros momentos. Su economía continuó creciendo y sus índices de pobreza e indigencia mejoraron sensiblemente, gracias a políticas sociales que aprovecharon el buen momento, subordinando las orientaciones macroeconómicas a las necesidades sociales. De todas formas, quedan desafíos a superar, tales como los altos porcentajes de pobreza e indigencia entre los afro-descendientes y la creciente feminización de las jefaturas en los hogares más sumergidos. Para remediar estas situaciones, las inequidades de género y/o de raza deben formar parte integral de las políticas económicas.

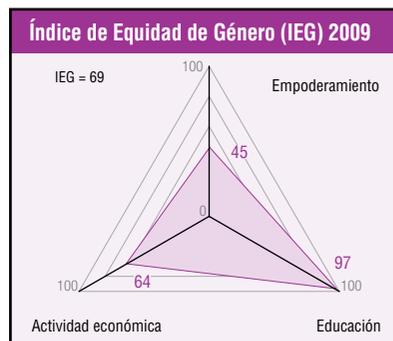
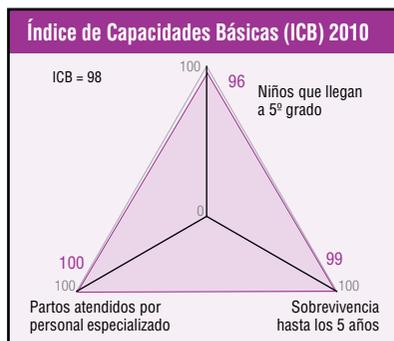
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo – Uruguay (CIEDUR)  
Alma Espino

Quizá, aunque parezcan obvias, las principales interrogantes para las políticas económicas deberían ser: ¿Cuál es el objetivo de la actividad económica? ¿Cuál es el papel de las desigualdades sociales y de género en el modelo de crecimiento y el patrón de consumo vigente? Si el objetivo de la economía es la provisión y reproducción de una vida digna, se trata de pensar en una economía al servicio de la gente, o sea, un desarrollo centrado en las personas. Está demostrado que el mercado no es capaz de conocer y validar la diversidad de necesidades e intereses de la comunidad y superar las brechas que se abren en diferentes esferas de la vida<sup>1</sup>.

Las políticas macroeconómicas deben integrarse adecuadamente en otros ámbitos de la política económica y social, insertándose en una estrategia de desarrollo más amplia, contribuyendo así directamente al crecimiento a largo plazo. La macroeconomía tiene un contenido social, por lo tanto se trata de construir bases sólidas desde el punto de vista del desarrollo humano, la justicia y la equidad<sup>2</sup>. Por ello, los responsables de las políticas económicas deben considerar las implicancias sociales y de género de las políticas macro. Esto significa no dejar temas como la desigualdad de género y/o raza exclusivamente restringidos a las políticas sociales, como amortiguadoras o compensadoras de los efectos negativos de las políticas económicas.

### La región y la crisis

En general, se ha sostenido que Latinoamérica se encontraba en mejores condiciones que en otros momentos, para enfrentar la crisis iniciada en 2008. Si bien esto es cierto, en la medida que nuestros



países presentan una serie de rasgos comunes también muestran importantes especificidades. En ese sentido, los canales de transmisión de la crisis varían su importancia relativa y, con ella, sus impactos. Uruguay, al igual que otras economías de la región, ha vivido una etapa de crecimiento económico y mejora en sus indicadores sociales.

La economía uruguaya mantuvo un sendero de crecimiento hasta 2008, que se reflejó en el aumento de 8,9% del PIB en ese año. Dicho crecimiento sentó sus bases en la expansión de la demanda interna (consumo e inversión) y de la demanda externa. No obstante, al influjo de la crisis económica y financiera internacional, a fines de 2008 comenzaron a advertirse algunos signos de desaceleración. Sin embargo, en 2009 el PIB creció nuevamente con un aumento de 2,9%. De acuerdo al Instituto de Economía, entre 2005 y 2009 el crecimiento alcanzó una tasa promedio acumulativa anual de 6,1%.

Los canales de transmisión de la crisis en las economías de la región se dieron por la vía del descenso en la demanda externa, expresado en la disminución de las importaciones desde los países desarrollados y el turismo, la caída de los precios de las materias primas, la disminución de las remesas de los uruguayos emigrados y la reversión de los flujos de la inversión externa. En el caso de Uruguay, la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación tuvo un fuerte impacto y, pese a la diversificación del destino de sus exportaciones, la disminución de la demanda repercutió en el desempeño del sector externo.

### Debilidades y fortalezas

En los dos últimos meses de 2008, la tendencia creciente de las exportaciones se revirtió y las importaciones se incrementaron en mayor medida que las

exportaciones, aunque también se desaceleraron en los últimos meses del año. Ello dio lugar a un déficit en cuenta corriente en 2008 equivalente a 3,5% del PIB, fundamentalmente por el elevado déficit comercial<sup>3</sup>. En 2009, las exportaciones medidas en dólares cayeron 8% si bien aumentaron en términos de volumen físico. De todos modos, las exportaciones fueron las que más incidieron en el crecimiento. La inversión privada, por su parte, actuó en sentido contrario y el sector público se mantuvo estable. El ingreso de turistas aumentó en 2008 luego de varios años de caída; y en 2009 las divisas por ese concepto alcanzaron los USD 1.300 millones – 19% más que el año anterior, cuando ingresaron USD 1.053 millones<sup>4</sup>.

Los endeudamientos externos – tanto bruto como neto – continuaron disminuyendo en 2008 y representaron 37,3% y 14,1% del PIB, respectivamente. Ello se debió a que el país continuó ganando reservas, que se incrementaron en USD 2.208 millones en el año<sup>5</sup>.

El comportamiento general del mercado laboral en 2009 resultó básicamente positivo. La generación de empleo contribuyó a la reducción del número de desocupados, al tiempo que la cantidad de personas activas se mantuvo casi en el mismo nivel de 2008. Estos resultados indican que, globalmente, la crisis internacional no impactó directamente en el mercado laboral uruguayo en el período 2008-2009. Sin embargo, una mirada algo más detallada podría mostrar que algunos sectores de la actividad económica – por ejemplo aquellos más dependientes del mercado externo – enfrentaron dificultades para retener a sus trabajadores entre fines de 2008 y co-

1 Alma Espino, *Informe de la conferencia de Doha sobre financiamiento para el desarrollo y conclusiones de la reunión sobre crisis mundial convocada por el Presidente de la Asamblea General (26-29 de mayo de 2009)*. Ponencia presentada en el Seminario "Análisis de la crisis económica y financiera desde la perspectiva de género – impacto sobre la pobreza y el trabajo de las mujeres." UNIFEM-CEPAL-INSTRAW-SER-Instituto de las Mujeres. México, julio de 2009.

2 José Antonio Ocampo y Rob Vos, "Policy space and the changing paradigm in conducting macroeconomic policies in developing countries" en *New financing trends in Latin America: a bumpy road towards stability*. BIS Papers, 36. Febrero de 2008.

3 Instituto de Economía, 2009.

4 Instituto de Economía, 2010.

5 Instituto de Economía, 2009.

mienzos de 2009. Esto último se constata en la caída del empleo en la industria y en el incremento de las altas registradas en el seguro de paro en el Banco de Previsión Social en los últimos meses de 2008<sup>6</sup>.

### Las medidas del Gobierno

En los últimos cuatro meses de 2008, con la intención de intentar responder a los cambios en la escena internacional, la política económica sufrió algunas modificaciones. En particular, se abandonó temporalmente el manejo de la tasa de interés como meta operacional de la política monetaria, poniendo mayor acento en el control de la evolución del tipo de cambio, en procura de que este último se transformara en el “estabilizador automático” del sistema y contribuyera a amortiguar el *shock* externo<sup>7</sup>.

En diciembre de 2008, tal como aconteciera en las economías de la región, se comenzaron a implementar políticas anti crisis, y se anunció un paquete de medidas tendiente a otorgar liquidez a las empresas, mejorar su capacidad de exportación y aumentar la viabilidad de nuevas inversiones. La expansión del gasto y el menor crecimiento de la recaudación elevaron el déficit fiscal a 1,7% del PIB en 2009, pero en 2010 el resultado comenzó a mejorar<sup>8</sup>. Como sucedió en la mayoría de las economías, el sector público ha tenido un rol preponderante en el aumento de la inversión y del consumo; pese al contexto de desaceleración del crecimiento de sus ingresos, el Gobierno mantuvo el ritmo de incremento del gasto público.

### El compromiso de erradicar la pobreza

El período al que se hace referencia también exhibió mejoras en otros indicadores como los de la evolución de la pobreza medida por ingresos. La indigencia o pobreza extrema disminuyó de 1,2% del total de los hogares uruguayos a 0,8 en 2008<sup>9</sup>, cifra que se mantiene en 2009<sup>10</sup>. No obstante, interesa destacar que en 2009, los hogares indigentes con jefatura femenina representan el 1%, mientras que los de jefatura masculina se estiman en 0,7%. Si bien estos

guarismos en promedio reflejan una mejora, debe consignarse que los mismos confirman el cambio de tendencia que se observa desde 2005. Esto es: la mayor incidencia de la indigencia en los hogares encabezados por mujeres. Debe considerarse que los hogares indigentes están asociados generalmente a una estructura familiar monoparental con importante presencia de niños (etapas iniciales del ciclo de vida familiar) y un bajo número de perceptores de ingresos. Por tanto, estos hogares presentan vulnerabilidad socio-demográfica, muchos dependientes, pocos perceptores y están mayoritariamente encabezados por una mujer<sup>11</sup>.

Respecto a la incidencia de la pobreza, se observa una caída del indicador tanto para hogares como para personas en todas las áreas geográficas de Uruguay. Durante 2009 y para el total del país, los hogares pobres se estiman, de acuerdo al Instituto de Economía, en 14,3% lo que significa una reducción de 3,6 puntos porcentuales con respecto a 2006<sup>12</sup>. En lo que respecta a las personas, la pobreza en 2009 se ubicó en 20,9% para el total del país<sup>13</sup>.

Los procesos de pobreza e indigencia afectan de diferente manera a las personas según edad, sexo y raza. La incidencia de la pobreza por grupo etario continúa concentrándose en los menores de edad – principalmente en menores de 6 años<sup>14</sup>.

La tendencia de la incidencia de la pobreza es decreciente tanto en hogares de jefaturas masculinas como femeninas, pasando entre 2003 y 2008 de 23,3% a 13,2% en el caso de los hombres y de 17,2% a 14,5% en el de las mujeres. Como puede observarse, también en este caso la incidencia es mayor entre las mujeres, pero lo que parece resaltar es nuevamente una reversión de la tendencia: si entre 2003 y 2006 la incidencia era más significativa en hogares con jefatura masculina y en 2007 los guarismos resultaron muy similares (16,9% y 16,6% respectivamente), en 2008 la situación se invierte (13,2% y 14,5% respectivamente), siendo mayor la incidencia en los hogares con jefatura femenina<sup>15</sup>. Estos porcentajes, en 2009, son de 13,9% y 14,8%

respectivamente según estimaciones del Instituto de Economía.

Por otra parte, cabe señalar que las mayores brechas se observan con relación a la población afro-descendiente, que prácticamente duplica la incidencia de la pobreza registrada para las personas blancas en todas las regiones del país. En 2008, la pobreza en las personas blancas era de 19,4%, mientras que las personas afro-descendientes registraban un 43,1% para el total del país. Es decir que casi la mitad de las personas que se declaran afro-descendientes están bajo la línea de pobreza. Es claro que la raza es uno de los factores explicativos de la desigualdad social.

La disminución de la pobreza se explica por el incremento del empleo y del ingreso de los hogares a lo que se agrega la mejora en la distribución del ingreso registrada en 2008. Respecto a la indigencia, la hipótesis más probable parece vincularse a las políticas sociales, especialmente la relacionada con las asignaciones familiares, que fueron específicamente focalizadas en esta población.

### Macroeconomía y desigualdades

Esta breve e incompleta revisión de algunos aspectos de la situación económica y social del país pone de manifiesto la necesidad de observar los desafíos a enfrentar a la hora de cumplir con los compromisos asumidos. Si bien ha habido notables esfuerzos por desarrollar políticas sociales tendientes a la equidad y al combate de la pobreza, y se han obtenido ciertos éxitos, los resultados alertan sobre algunas cuestiones.

Aunque varios indicadores muestran progresos en la equidad de género, esta continúa presentando grandes desafíos y quizá el mayor de ellos está en la representación en las esferas de decisión política y económica<sup>16</sup>. También en este aspecto ha habido un retroceso, si se comparan la presencia de mujeres en el anterior gabinete ministerial y en el de la presente administración, que asumió en marzo de 2010. A ello se agrega esta lamentable e incipiente tendencia a la feminización de las jefas de hogar en situación de pobreza e indigencia. ■

6 Instituto de Seguridad Social.

7 Instituto de Economía, 2009.

8 Instituto de Economía, 2010.

9 La línea de pobreza fue elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en base a la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-2006.

10 Los datos para 2009 resultan de estimaciones del Instituto de Economía, FCEyA, UDELAR, en base a procesamientos de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares de 2009.

11 INE, 2009.

12 *Ibid.*

13 Instituto de Economía, 2010.

14 INE, 2009.

15 *Ibid.*

16 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

## Una nueva forma de cometer los mismos errores



Tras un período de bonanza económica entre 2004 y 2008 – ayudada por los altos precios internacionales del petróleo – las políticas sociales del Gobierno mejoraron los indicadores y los Objetivos de Desarrollo del Milenio formaron parte de la agenda oficial y de la discusión pública. Hoy, la crisis financiera internacional y el aumento de la conflictividad social derivada del debilitamiento de los programas sociales ponen en riesgo los avances anteriores. Esto era dable esperar de un modelo de desarrollo que, repitiendo los mismos viejos errores, no elaboró políticas contracíclicas y hoy paga caro las consecuencias de la crisis mundial.

**Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea)**  
**Rafael Uzcategui**

En el año 1999, tras la elección de Hugo Chávez como presidente, se realizó un proceso para modificar la Constitución con un proyecto de país consensuado por la mayoría. Debido a las amplias garantías ofrecidas en materia de derechos sociales, esta nueva Constitución generó grandes expectativas y popularizó el tema de los derechos humanos en diversas capas de la población.

Al mismo tiempo, el alza sostenida de los precios internacionales del petróleo – principal eje dinamizador de la economía venezolana – en el período 2004-2008, permitió al gobierno alcanzar resultados positivos en diferentes indicadores. Dos años más tarde, sin embargo, la situación comenzó a revertirse. Hubo dos principales razones para ello.

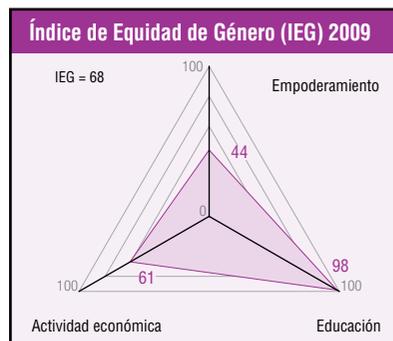
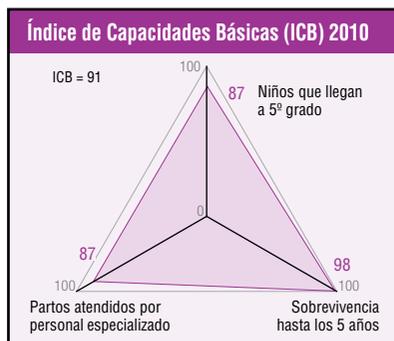
En primer lugar, tras la ratificación para un segundo mandato presidencial de Chávez, el Gobierno intentó modificar la Constitución mediante un referendo – realizado en diciembre del año 2007 –, si bien la propuesta fue rechazada. Desde ese momento diversas organizaciones de derechos humanos han venido alertando acerca de la promulgación de diferentes leyes, normativas y actos administrativos que contradicen el texto constitucional aprobado en 1999.

En segundo lugar, la caída de los precios del petróleo y la crisis financiera internacional han impactado negativamente en las políticas sociales destinadas a reducir la pobreza, sin que existan respuestas gubernamentales a las demandas populares, lo que ha hecho crecer significativamente la conflictividad social.

### Descenso de la pobreza

Hasta el año 2008 el Gobierno de Chávez promovió sus avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En primer lugar sobresalieron los resultados en la erradicación de la pobreza extrema<sup>1</sup>.

Entre los años 2004 y 2006 las cifras oficiales estimaron en 20% la disminución de familias pobres en el país. Para el primer semestre del año 2007, los



cálculos del Instituto Nacional de Estadística indicaron que el porcentaje de población en situación de pobreza extrema era de 9,4%<sup>2</sup>. En términos de población las cifras oficiales reflejaron que, entre 1999 y 2009, 4.324.075 personas lograron superar la condición de pobreza.

Estos progresos han sido reconocidos por organismos internacionales como la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, para la cual la tasa de pobreza en Venezuela había descendido de 49,4% en el año 1999 a un 28,5% en el año 2007<sup>3</sup>. En su Informe Anual 2009 Provea indica que, en parte, esta caída fue posible gracias a los esfuerzos realizados en el desarrollo de programas sociales para la distribución de alimentos a bajo costo – tales como la Misión Mercal, cuya cobertura estimada para el año 2008 alcanzaba mensualmente a un promedio de 13 millones de personas, alrededor del 45% de la población del país<sup>4</sup>.

En materia de equidad de género y educación se registró un aumento del porcentaje de alumnas atendidas en el sistema educativo, que pasó de 31,25%, para el período 1990-1998 a 47,56% entre 1999 y 2006. En este sentido la tasa neta de escolaridad en educación básica creció de 84,7% en el período 1999-2000 a 93,6% entre 2006 y 2007, lo cual se tradujo en la incorporación al sistema educativo de 684.782 niños y niñas. Resultados similares se produjeron en los niveles superiores. Para el año 2005

la cantidad de personas inscritas en las misiones educativas llegó a cuatro millones.

Por otra parte las políticas de salud, denominadas Barrio Adentro, permitieron avanzar en la meta de reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años. Es así como la mortalidad infantil se redujo, de 25 en 1990 a 14,2 por cada 1.000 nacimientos en 2007. Estas misiones aumentaron en muy corto plazo la atención médica directa con la participación de 14.345 profesionales y la construcción de módulos asistenciales en todo el país. Sobre la atención a personas portadoras de VIH/SIDA, los registros presentaron un incremento en la distribución gratuita de medicamentos, pasando de 335 pacientes atendidos en 1999 a 21.779 durante 2007.

### Beneficios pagados con petróleo

Desde el año 2004 la situación económica venezolana experimentó una abundancia desconocida en las tres décadas anteriores. Desde ese año, el precio del petróleo alcanzó niveles históricos en los mercados internacionales hasta el año 2008, fecha de su mayor cotización. Como resultado de esta bonanza el Producto Interno Bruto (PIB) en Venezuela vivió cuatro años seguidos de crecimiento, el fortalecimiento de las reservas internacionales del país y un saldo positivo en su balanza de pagos. Los crecientes ingresos fiscales de origen petrolero permitieron financiar extensos programas de inversión pública, así como las políticas sociales denominadas “misiones”. El Estado pudo expandirse en diferentes áreas, tales como la generación de empleos. Se estimaba que para el año 2008 el sector público empleaba al 18,2% de la población económicamente activa<sup>5</sup>.

1 Para un completo seguimiento de los resultados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio por parte del gobierno venezolano, consultar: <www.sisov.mpd.gob.ve/metad\_milenio/>.

2 Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, *Venezuela sobrepasa en el cumplimiento de las Metas del Milenio* (2008).

3 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina-2008*. Disponible en: <www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008\_Cap1\_Pobreza.pdf>.

4 Provea, *Informe Anual 2009*. Disponible en: <www.derechos.org/veproveaweb/?page\_id=1651>.

5 Instituto Nacional de Estadísticas. Ver: <www.ine.gov.ve/ine/indexine.asp>.

En julio del año 2008 la cotización del barril de petróleo venezolano alcanzó su cenit, llegando a USD 122,40. Desde ese mes comenzó a descender y cuatro meses después se ubicaba a la mitad: USD 63,49<sup>6</sup>.

### Ajuste y políticas sociales

La celebración tanto de elecciones para gobernaciones y alcaldías, en noviembre de 2008, como de una enmienda constitucional en febrero del 2009, postergó la discusión de las posibles consecuencias de la crisis económica mundial para Venezuela. Pasado el período electoral, el 21 de marzo de 2009, el presidente Chávez anunció un conjunto de medidas económicas:

- Reducción del gasto público.
- Aumento del Impuesto al Valor Agregado.
- Disminución de gastos suntuarios e innecesarios.
- Promulgación de una ley que limitaría los salarios percibidos por los funcionarios de alto rango en la administración pública.

La contracción de los ingresos petroleros ha traído como consecuencia la desaceleración, el estancamiento y, en algunos casos, el retroceso de las políticas sociales destinadas a reducir la pobreza y las desigualdades. Más allá de los anuncios oficiales acerca del mantenimiento de las políticas sociales a pesar de la crisis, el incremento del 20% en el salario mínimo es inferior al índice de inflación – la cual, sólo en el sector alimentos, llegó a ser de 43% durante el año 2008<sup>7</sup>.

En contraste con el significativo descenso experimentado entre el 2004 y 2006, la reducción de hogares en situación de pobreza entre los años 2007 y 2009 fue de 1,1%. Las cifras oficiales más recientes afirman que un 26,4% de los hogares venezolanos continúan sin poder satisfacer sus necesidades básicas.

Por otra parte, a excepción del sector educación, el gasto público como porcentaje del PIB se ha reducido desde el año 2008 para todos los ámbitos sociales. Según la Ley de Presupuesto del año 2010, el monto destinado a las 13 “misiones” sociales no alcanza el 4% del total, aunque los recursos son mayores debido a partidas asignadas por vías extraordinarias, lo que a su vez dificulta la transparencia y contraloría social de su ejecución. Para volver aún más compleja esta situación, la inflación disminuye la capacidad de los más pobres para mejorar sus condiciones de vida. Según datos del Banco Central de Venezuela la inflación para el año 2008 fue de 30,9%, mientras que la del 2009 fue de 25,1%, aun así, el país se mantiene con una de las tasas más altas de la región<sup>8</sup>.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 Banco Central de Venezuela. Ver: <[www.bcv.org.ve/](http://www.bcv.org.ve/)>.

### Las peores consecuencias

La crisis de las políticas sociales es especialmente aguda en dos sectores: salud y vivienda. Desde hace años, Provea ha venido alertando acerca de la fragmentación del sistema sanitario del país, así como el deterioro de la Misión Barrio Adentro. Si bien estas preocupaciones fueron desestimadas por diferentes voceros gubernamentales en su momento, en septiembre del 2009 el presidente Chávez reconoció las irregularidades: “Declaremos la salud en emergencia. Detectamos 2.000 módulos de Barrio Adentro abandonados; sin médicos. Un descuido de todos. El fenómeno vino presentándose y se tomaron medidas, pero nunca pudimos con el problema”<sup>9</sup>.

A esta situación hay que añadirle la continuación de las fallas estructurales y de dotación de la red hospitalaria del país, así como la falta de profesionales de la salud, lo cual tuvo diferentes repercusiones dramáticas como el llamado “ruleteo” de mujeres embarazadas, las cuales antes de dar a luz debían visitar varios centros sanitarios hasta ubicar uno donde ser atendidas.

En el tema de la vivienda digna se encuentra una de las mayores debilidades del Gobierno de Chávez, que no ha podido nunca durante la gestión cumplir con sus propias metas. El déficit habitacional es de tres millones de viviendas – un cálculo que incluye las casas que deben reubicarse por encontrarse en zonas de alto riesgo. En los últimos 10 años, según los datos oficiales, se ha construido un total de 300.939 viviendas, por lo que Hugo Chávez es el segundo presidente del período democrático, iniciado en 1958, que en promedio ha construido menos casas durante su mandato.

### El papel de la sociedad civil

Diferentes organizaciones que monitorean la situación de los derechos humanos venían alertando sobre la ausencia de una planificación, a mediano y largo plazo, que hiciera sustentables las políticas sociales independientemente de una situación de alta renta petrolera. Por su parte, otros investigadores han demostrado que la vulnerabilidad de la economía venezolana a los vaivenes de los precios petroleros en el mercado internacional se ha mantenido intacta a través del tiempo. Por ello, el modelo de desarrollo promovido por el presidente Chávez, la profundización del sector de la economía exportador de productos primarios, comparte los rasgos esenciales de proyectos promovidos en el pasado<sup>10</sup>.

9 “Chávez admite cierre de módulos de Barrio Adentro y declara en emergencia la salud”, La CI@se.info. Disponible en: <[www.laclase.info/nacionales/chavez-admite-cierre-de-modulos-de-barrio-adentro-y-declara-en-emergencia-la-salud](http://www.laclase.info/nacionales/chavez-admite-cierre-de-modulos-de-barrio-adentro-y-declara-en-emergencia-la-salud)>.

10 Margarita López Maya y Luis Lander. “El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales”. *Cuadernos del Cendes*, 67 mayo-agosto de 2009.

El 2008 fue el año de mayor movilización de la década con 2.893 manifestaciones, un aumento del 64,09% con respecto al año anterior. Del total, un 67,30% fueron motivadas por la exigencia de derechos económicos sociales y culturales, siendo las tres principales reivindicaciones las condiciones laborales (33,97%), vivienda (20,34%) y por seguridad personal (12,34%). En orden de importancia los principales mecanismos de protesta fueron los cierres de calle, concentraciones, marchas y paralizaciones laborales. En este período una de cada 15 manifestaciones fue reprimida, impedida u obstaculizada por los organismos de seguridad del Estado.

Además, murieron siete manifestantes, cinco en manos de funcionarios policiales o militares. Ante la pérdida de paciencia de las autoridades frente a la movilización popular se ha incrementado el proceso de criminalización de la protesta. Desde el año 2005 se registran por lo menos 2.240 casos de personas que han debido responder ante la justicia por haber participado en una acción de protesta. Un caso emblemático lo constituye el dirigente sindical Rubén González, que desde el mes de septiembre de 2009 ha sido privado de libertad por haber participado en una paralización de actividades en la empresa estatal Ferrominera, ubicada en el estado Bolívar, para exigir el cumplimiento de un contrato colectivo<sup>11</sup>.

### Conclusión

El modelo de desarrollo promovido por el gobierno de Chávez no ha logrado evadir la histórica dependencia que la economía venezolana tiene de los precios internacionales del petróleo. Los programas sociales han sufrido con los vaivenes de esa variable, cuya dimensión escapa totalmente a las intenciones y políticas del Estado.

Esto ha determinado, según vienen denunciando las organizaciones civiles y varios especialistas desde hace tiempo, que los indicadores sociales muestren avances durante los períodos de bonanza comercial y se estanquen, y aun retrocedan, cuando esas tendencias se revierten.

Así, la lucha contra la pobreza, la atención sanitaria, el acceso a la educación y, muy especialmente, la vivienda digna de los venezolanos han sido rehenes de las curvas internacionales de oferta y demanda de crudo, por un lado, y de la falta de previsión y políticas contracíclicas adecuadas, por otro. ■

11 Ver: <[www.derechos.org.ve/](http://www.derechos.org.ve/)>.

## El petróleo no basta



Si no revisa sus políticas, Yemen – uno de los países más pobres del mundo – no alcanzará los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015. Su desmedida dependencia de la exportación de petróleo y la debilidad del resto del sistema productivo han creado una economía incapaz siquiera de responder adecuadamente a las necesidades alimentarias de la población. Es indispensable diversificar la producción agrícola, atendiendo los riesgos medioambientales – sobre todo el agotamiento de las reservas de agua – y proteger y hacer más competitivos los productos nacionales.

Human Rights Information and Empowerment Centre  
Arafat Abdallatif Arrafids

Yemen se encuentra en el lugar 140, entre 182 países, en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Casi el 45% de la población vive con menos de 2 dólares diarios<sup>1</sup>. El aumento del desempleo ha llevado a un estancamiento del nivel del ingreso por habitante. Su economía se basa principalmente en el petróleo, mientras los demás sectores han tenido un modesto desarrollo.

El país enfrenta serias dificultades a causa de una disminución importante en la producción petrolera, cuyo grado de participación en el presupuesto general del Estado es excepcionalmente alto. Ante ese panorama, si las autoridades yemenitas no toman las medidas necesarias para detener rápidamente la caída de la economía, el Estado será incapaz de cumplir sus obligaciones, en los próximos años.

### Una mirada a la situación actual

#### El combustible de la dependencia

Según las estadísticas oficiales, el petróleo participa en un 35% de la producción interna total, 70% del presupuesto del Estado y en un 90% de la totalidad de las exportaciones de Yemen<sup>2</sup>. Las demás participaciones en los sectores de producción como la pesca, el turismo y las industrias manufactureras no representan más que el 10% de las exportaciones. Los datos oficiales muestran que las exportaciones de petróleo bajaron, entre 2007 y 2008, de 17,42 millones a 9,46 millones de barriles – lo que significa, en términos económicos, USD 522 millones menos de ingresos por ese rubro.

De acuerdo a un informe del Banco Central Yemenita, los ingresos por exportación de petróleo bruto del país registraron, en 2009, una caída récord de USD 803 millones. Esto coincidió, de acuerdo al Banco, con la disminución de la cuota parte del Gobierno en la totalidad de la producción de petróleo bruto durante el período enero-julio – 15 millones

de barriles en 2009 contra 27,3 millones de barriles durante el mismo período de 2008. El informe también relaciona esta disminución con una caída importante en los precios internacionales a causa de la crisis internacional – de USD 114,6 el barril en 2008 a USD 53,7 en 2009.

#### Otros sectores

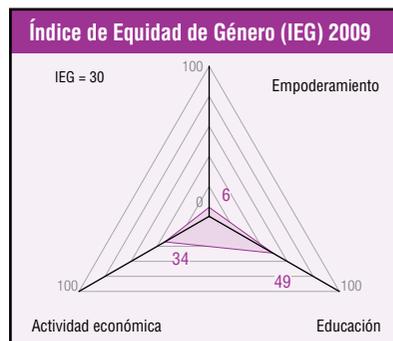
Los sectores económicos alternativos al petróleo, como el de la agricultura y la industria, disminuyeron su participación en el Producto Interno Bruto – de 43% en 1990 a menos de 18% en 2005<sup>3</sup>. Mientras tanto, la tasa de desempleo, pasó de 16,7% en 2007 a 35% en 2008.

Datos oficiales establecen que la fuerza laboral en el sector agrícola ronda el 54%, pero la degradación del suelo y el avance de la desertificación amenazan con deteriorar las condiciones de vida de los trabajadores<sup>4</sup>. El cultivo del kat – una planta estimulante y energizante que requiere más de veinte millones de horas laborales al día y ocupa la cuarta parte de la fuerza laboral – cubre más de la mitad de las superficies cultivadas y absorbe enormes cantidades de agua subterránea, en uno de los países con más escasez de agua del mundo (ver más adelante).

#### La situación de la mujer

Pese a que las mujeres han concretado avances en lo que respecta a la toma de decisiones en los distintos organismos gubernamentales y partidarios, se las sigue relegando a un segundo plano, mientras la toma de decisiones continúa en manos de los hombres, según demuestran los siguientes datos<sup>5</sup>:

- En 1990 se reconoció, por primera vez, el derecho de las mujeres a votar, ser candidatas y asumir funciones públicas.
- No hubo mujeres miembros en la Comisión Superior de las Elecciones de los años 2001, 2003 y 2006.
- La tasa de inscritas como votantes aumentó de 15% en 1993 a 37% en 1997 y a 46% en 2006.
- El número de candidatas en las elecciones par-



lamentarias bajó, de 42 en 1993 a 21 en 1997 y a 11 en 2003.

- En los plebiscitos para la reforma constitucional de 2001 la participación de las mujeres fue de 30%.
- Para la elección de los Consejos de Gobierno de 2001 hubo 120 mujeres candidatas, contra 23.892 hombres. Para los Consejos de las Direcciones, fueron 108 mujeres y 21.924 hombres.
- Hubo sólo dos mujeres electas en las legislaturas de 1993 y 1997 – 0,7%, – y una sola en 2003 – 0,3%.
- Entre 111 miembros del Consejo Consultivo – por designación – hay solamente dos mujeres.

#### Conflictos armados

Además de grandes pérdidas en vidas e infraestructura, estos enfrentamientos han provocado, de acuerdo a datos oficiales, el desplazamiento de alrededor de 200.000 personas. A pesar del acuerdo celebrado entre el Gobierno y el grupo de Al Hutí el 11 de febrero de 2010 que puso fin a seis meses de guerra en Sa'dah, los combates han continuado esporádicamente. Hay disturbios en las gobernaciones del Sur provocados por el grupo cesionista "Movimiento del Sur", enfrentamientos por los recursos naturales, conflictos tribales y un crecimiento de la organización Al Qaeda, que amenazan continuamente la paz social.

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informes del desarrollo humano 2009*. Disponible en: <www.hdr.undp.org/en/media/HDR\_2009\_ES\_Complete.pdf>.

2 Informes gubernamentales y parlamentarios del año 2007-2008.

3 *Ibid.*

4 Organismo Central de Censo, *Informe de censo 2008*.

5 Comisión Nacional de las Mujeres, *Informe sobre la situación de las mujeres en Yemen 2008*.

## Yemen y los ODM

### Educación

El país tiene una tasa de analfabetismo de 58,9% y la de inscripción en educación primaria y secundaria es de apenas 56,6%. Esto significa que 2,9 millones de niños y jóvenes quedan fuera del sistema educativo. De ellos, 1,9 millones son niñas<sup>6</sup>. Las estadísticas oficiales muestran que el número de escuelas es de 14.632, pero el 20% de ellas están cerradas, son escuelas abiertas que funcionan bajo árboles o en construcciones de lata. Hay más de 100 alumnos por clase.

Los trabajadores de la enseñanza representan el 54% del aparato administrativo del Estado y a pesar de ello, los informes estadísticos muestran que 78,8% de los directores de escuelas no tienen formación universitaria, además de que 4,4% no poseen ninguna calificación escolar. Según el censo educativo de 2003, 17,5% del total de los maestros son mujeres. El ingreso de un maestro con educación universitaria no supera los 150 dólares mensuales, lo que lo obliga a buscar otros trabajos que le permitan mejorar su nivel de vida.

El Gobierno declara gastar el 17% del presupuesto general para el sector de educación, mientras que el gasto en defensa y seguridad supera el 26%.

### Salud

Según surge de un informe oficial del Ministerio de la Salud, el logro de las metas propuestas en los ODM referidas a la salud aparece como muy lejano.

El informe alerta sobre la disminución del presupuesto del sector de la salud y justifica eso en base a la cuota anual reservada para cada persona y la caída del presupuesto de la salud en los gastos del gobierno. Según el documento, no hay criterios específicos en cuanto a infraestructura, funcionarios, servicios, medicamentos y equipamientos y gastos de funcionamiento. El número de camas en los hospitales y centros de salud no supera las 14.000 – es decir, una cama por cada 1.600 personas. Hay 7.300 médicos – apenas uno cada 3.000 habitantes. Los beneficiarios de los servicios de salud están descontentos con el servicio y los proveedores del servicio con el Ministerio de la Salud a causa de los bajos sueldos, la falta de estímulos y las malas condiciones laborales.

Por otra parte, Yemen se encuentra entre los países con mayor escasez de agua en el mundo – con solamente 125 metros cúbicos disponibles por habitante al año – y sus reservas subterráneas se agotan rápidamente. Según informes parlamentarios, la contaminación del agua es la fuente principal de enfermedades y epidemias que afectan al 75% de los yemenitas. Un estudio del Banco Mundial muestra que los problemas del agua se agravan en el medio

rural, donde vive el 81% de la población<sup>7</sup>. El 34% de los habitantes de Yemen bebe agua sin tratar – de pozos y fuentes sin protección, cisternas chicas, tanques móviles y aguas superficiales. El 60% de los ciudadanos vive en zonas infestadas por la malaria.

### Trabajo y protección social

La Constitución y las leyes de trabajo y del servicio civil se comprometen a acompañar las convenciones internacionales aprobadas por el derecho natural al trabajo para cada ciudadano y el derecho a un nivel de vida digno a través del sueldo justo. Sin embargo, en los últimos años las políticas públicas se han alejado de esos principios. El seguro social cubre a todos los funcionarios gubernamentales, pero sólo a 70 mil trabajadores del sector privado. Esto hace que más de 4 millones de la PEA estén sin cobertura. Hasta el momento no existe un seguro de salud.

La pobreza en aumento ha determinado que más de 500 mil niños en edad de educación básica (6-14 años) deserten de la educación y, la mayoría de ellos, ayuden a sus padres en las tareas de agricultura y pastoreo. Otra parte vive de la mendicidad o es sacada del país ilegalmente, hacia los países vecinos, para hacerlos mendigar o para trabajo doméstico.

### Efecto de los acuerdos comerciales

En 1985, siguiendo las indicaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Yemen liberalizó totalmente su comercio. Desde entonces bajó los aranceles aduaneros – a un mínimo de 5% y un máximo de 25% – lo que atentó contra la competitividad de los productos nacionales frente a las importaciones. El comercio agrícola está en déficit permanente, por lo cual el país debe cubrir las necesidades de alimentos de su población con importaciones. Las importaciones de alimentos representan 33% del total de las importaciones y una carga pesada sobre la balanza comercial y la balanza de pagos.

El sector industrial, caracterizado por su gran debilidad y la falta de firmeza en los dos niveles vertical y horizontal, sigue con participación marginal en la formación de la producción nacional y la ocupación de la mano de obra. La industria yemenita basa su producción industrial en la importación la materia prima e intermedia. En este marco, el país aspira ingresar a la Organización Mundial del Comercio a fines de 2010, pese a que la organización sigue considerando a Yemen como no calificado para hacerlo.

### El papel de las organizaciones de la sociedad civil

Según datos del Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo, hay cerca de 7.000 organizaciones civiles – más del 75% de ellas dedicadas a la caridad que

distribuyen ayuda y proveen diversos servicios a las familias pobres. El número de organizaciones focalizadas en los derechos humanos es bajo y, además, trabajan en derechos humanos en general. Así, la misma organización aboga por los derechos de la mujer, del niño, civiles, políticos y económicos.

A pesar de ello, se han organizado numerosos ciclos de capacitación en diversos talleres, conferencias, actividades y discusiones de diferentes problemas en el campo de los derechos humanos. Asimismo, se han establecido alianzas y formado redes que trabajan con el objetivo de alentar y ejercer presión por algunos temas políticos, civiles, sociales, económicos e intelectuales.

Aunque sus acciones no han tenido una gran repercusión pública – circunscritas a los sectores intelectuales – han influido sobre los centros de decisión del Estado, como el Parlamento y el Gobierno Central, que empezaron a exponer y discutir algunos de los problemas que la sociedad civil denuncia. No se han producido grandes cambios, pero sí algunos pasos en los temas referentes a las mujeres y los niños y niñas, las personas discapacitadas y la promulgación de leyes sobre transparencia y combate a la corrupción.

### Conclusiones

A los efectos de lograr un desarrollo sustentable y poder cuando menos acercarse al logro de las metas planteadas en los ODM, Yemen debería tomar medidas urgentes que modifiquen drásticamente su forma de producción y distribución de la riqueza. Por ello, el papel del Estado es fundamental. Algunos expertos económicos han aconsejado a las autoridades yemenitas que, por un lado, bajen progresivamente la dependencia del país de los ingresos petroleros – entre 10% y 12% – y, por otro, diversifiquen las fuentes del ingreso a otros sectores, con una participación no menor al 10%.

Es esencial, entonces, la diversificación de la producción agrícola que, además, evalúe y controle debidamente los impactos en el medio ambiente – el más importante de los cuales es el agotamiento de las escasas reservas de agua dulce. Este incentivo de la agricultura no puede realizarse si antes no se protege – a través de medidas fiscales – a los productores nacionales para que puedan competir en igualdad de condiciones con las importaciones.

Además, deben aplicarse políticas de género más fuertes que apunten a una integración real de las mujeres en los sectores educativos, políticos y económicos del país. ■

<sup>7</sup> "La Guerra del agua en Yemen", *Yemen Times*, 12 de agosto de 2009. Disponible en: <[www.yementimes.com/DefaultDE.aspx?i=932&p=health&a=1](http://www.yementimes.com/DefaultDE.aspx?i=932&p=health&a=1)>.

<sup>6</sup> Organismo Central de Censo, *op. cit.*

## La Inversión Extranjera Directa y los derechos fundamentales



A partir de la década de 1990, la Inversión Extranjera Directa (IED) ha aumentado su papel en la economía del país, revitalizando la industria del cobre y fomentando la producción y la exportación de productos y servicios no tradicionales. Sin embargo, esta inversión no se ha utilizado de manera eficaz para promover el desarrollo y reducir la pobreza. Por el contrario, está contribuyendo a la erosión de los derechos de las personas, entre ellos los derechos al desarrollo, el alimento, la educación, un medio ambiente limpio y la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas.

Women for Change  
Lucy Muyoyeta

Hoy en día, el 63% de la población vive en zonas rurales; la mayoría se gana el sustento por medio de la agricultura. La pobreza es mucho mayor en las zonas rurales; el 83% de los pobladores (5,9 millones de personas) son pobres, y el 71% son extremadamente pobres<sup>1</sup>. Muchas de las personas más pobres viven en hogares encabezados por mujeres. En 2000, el 19,5% de los hogares rurales (1.241.500) estaban encabezados por mujeres<sup>2</sup>.

A pesar de la urgente necesidad de abordar estos asuntos, se ha desatendido el sector agrícola. De hecho, la introducción de políticas económicas liberales ha forzado a los pequeños agricultores a volver a la agricultura de subsistencia; para muchos es un esfuerzo satisfacer sus necesidades alimentarias. Enfrentan enormes problemas de producción y comercialización. Además, la introducción de políticas de mercado en la adquisición de tierras pone en peligro su capacidad de conservar sus parcelas. Las grandes empresas están comprando inmensos predios para producir biocombustibles, y también para minería y agricultura. Para asegurarse el suministro de alimentos en una época de mercados globales volátiles, los países ricos con escasos recursos agrícolas o una creciente necesidad de importaciones – como Arabia Saudita y China – están acumulando enormes extensiones de tierra en otros países. El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la ONU ha identificado las inversiones transnacionales a gran escala en tierras como una de las nuevas tendencias que surgió de la crisis mundial de alimentos de 2008 y que no ha sido abordada adecuadamente por la comunidad internacional; y ha identificado a Zambia como uno de los países que deben ser objeto de atención. En consecuencia, para la mayoría de los zambianos pobres, la tenencia de tierra está en peligro.

### Inseguridad alimentaria

Desde la década de 1990, la desatención a la agricultura también llevó a la propagación de las enfermedades del ganado. Anteriormente, el Gobierno garantizaba que se tomaran medidas preventivas, como los baños antiparasitarios, para proteger el ganado contra las

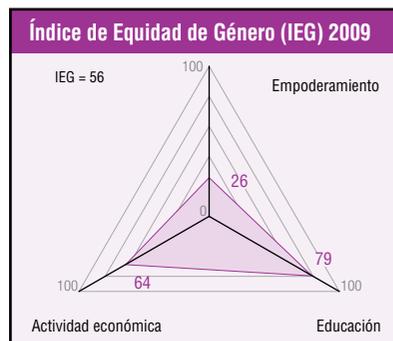


enfermedades. Cuando en la década de 1990 se liberalizó la economía, estos servicios fueron suspendidos y enfermedades surgidas en los países vecinos atravesaron las fronteras y se propagaron por grandes zonas del país, por lo que murió casi la mitad del ganado. Esto afectó a los pequeños productores agrícolas tanto como a quienes tenían rebaños, porque muchos granjeros dependen de los animales de tiro para preparar el suelo para cultivarlo y de su estiércol como fertilizante. En consecuencia, muchos padecen inseguridad alimentaria crónica.

En esta situación, el alza del costo del maíz y otros productos básicos en 2007 y 2008 fue un fuerte golpe a los zambianos que ya sufrían inseguridad alimentaria, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales aisladas, con déficit de alimentos. En junio de 2008 la tasa anual de inflación de los alimentos subió a 15,6%. Eso fue un duro contraste con la situación de un año antes, cuando la tasa fue de 4,8%. En 2010, la tasa de inflación de abril mostró una desaceleración al 9,2% del 10,2% de marzo, según la Oficina Central de Estadística<sup>3</sup>.

Una serie de factores contribuyen a la inseguridad alimentaria de los núcleos familiares – entre ellos, el nivel de ingresos de los hogares, la edad, la educación, el género, el tamaño y estructura del hogar, las limitaciones laborales por mala salud y los efectos de VIH y el SIDA, los niveles de producción, los precios de los alimentos y la distancia a los mercados.

La inseguridad alimentaria es un importante precursor de la desnutrición. Un indicador clave de la falta de acceso a una nutrición adecuada es la prevalencia de niños (de menos de cinco años) con peso inferior al normal. En 1991, la tasa de prevalencia fue del 22%; en



2007 había caído al 14,6%. Sin embargo, entre 2003 y 2008, el 45% de los niños menores de cinco años padecía un retraso del crecimiento moderado o grave. La desnutrición infantil tiene efectos a largo plazo y a menudo afecta la capacidad de aprendizaje del niño.

### Oportunidades desiguales para niñas y mujeres

La matriculación de niñas y niños en la escuela primaria ha mejorado dado que en 2002 se estableció la enseñanza básica gratuita. Desde entonces, el índice para primaria se ha mantenido estable y cercano al 1,0% de deserción. Sin embargo, el de secundaria cayó entre 2003 y 2006<sup>4</sup>. Las medidas de promoción de las mujeres en algunas universidades e institutos normales han contribuido a aumentar el número de las que se matriculan en la enseñanza terciaria. No obstante, en todos los niveles del sistema educativo, la tasa de deserción de las mujeres sigue siendo más alta que la de los hombres. En los grados 1 al 9 es del 3%, frente al 2,1% para los hombres. En los grados 10 al 12 es del 1,98% frente al 1,25% para los hombres<sup>5</sup>.

Lo que estas cifras no revelan es el número de niños fuera del sistema escolar, que se estima sean 1,2 millones a fines de 2010. Hay muchos niños que, sin ser huérfanos, pertenecen a familias afectadas por el VIH y el SIDA y no pueden concurrir a la escuela. Las cifras tampoco muestran la calidad de la enseñanza que reciben los niños matriculados. En Zambia, el VIH y el SIDA han tenido graves efectos en la educación. El número de huérfanos ha aumentado vertiginosamente

1 IFAD, Rural Poverty in Zambia. Disponible en: <www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/zambia>.

2 Central Statistical Office, Zambia: 2000 Census of Population and Household, noviembre de 2003.

3 Chiwoyu Sinyangwe, "Zambia's inflation falls by 1%", *The Post Online*, 30 de abril de 2010.

4 UNDP, Zambia – Millennium Development Goals Progress Report 2008, Disponible en: <www.undp.org.zm/joomla/attachments/005\_Zambia%20MDGs%20Progress%20Report%20Zambia%202008.pdf>.

5 *Ibid.*

en el correr de la última década. En 1996, se estimó en 400.000 el número de huérfanos en edad escolar que no asistían a la escuela – en 1998 el número se había duplicado –. Estos niños no podían permitirse concurrir a la escuela por la pobreza, o la necesidad de cuidar a sus padres o tutores enfermos, ocuparse en actividades generadoras de ingresos o el matrimonio precoz (especialmente las niñas).

La calidad de la educación en Zambia ha estado comprometida por la escasez de maestros, especialmente en las zonas rurales, y la infraestructura, equipo y materiales educativos inadecuados, así como el acoso sexual y la violencia contra las niñas en las escuelas.

En la esfera política, las actitudes patriarcales que continúan socavando los derechos de las mujeres en todos los ámbitos han impedido que Zambia logre acercarse a la meta establecida en los protocolos de la Comunidad de Desarrollo de África Austral y la Unión Africana: la representación paritaria de las mujeres en la toma de decisiones. La proporción de mujeres que detentan cargos electivos en el parlamento nacional y en el Gobierno local ha aumentado, pero muy lentamente. En 1991 sólo el 6% de los representantes legislativos eran mujeres. La proporción subió al 12% en 1996. Se mantuvo a ese nivel en 2001 y subió ligeramente al 14% en 2006, después de las últimas elecciones. La proporción de mujeres elegidas como concejales sigue siendo sólo del 7%.

### La inversión extranjera directa

El Gobierno aumenta los ingresos para financiar el desarrollo de tres fuentes generales: Las rentas internas, la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y los préstamos internos e internacionales. Las rentas internas se generan por diversos impuestos, tales como el impuesto a la renta de las empresas, el impuesto a la regalía de la actividad minera, los impuestos de aduanas y sobre las actividades económicas que surgen de la inversión extranjera directa (IED). Desde 2004, con la excepción de 2006, más del 70% de las rentas del Gobierno se generaron por las rentas internas. Esto coincide con el período en que la afluencia de inversiones a Zambia creció sustancialmente.

Se considera la IED como una contribución importante al desarrollo, que aporta capital, tecnología, conocimientos gerenciales, empleos y acceso a nuevos mercados. Muchos gobiernos, y entre ellos el de Zambia, han desarrollado políticas para fomentar la IED.

En 2000, las nuevas inversiones que llegaron a Zambia totalizaron USD 121,7 millones. Después la afluencia aumentó considerablemente, llegando a USD 334 millones en 2004<sup>6</sup>. La mayor parte de este dinero va al turismo, el sector manufacturero, la construcción, las telecomunicaciones y la minería. China es el inversor de mayor crecimiento<sup>7</sup> pero los capitales que ingresan desde Canadá y Reino Unido siguen siendo los mayores.

Zambia ofrece un ambiente muy liberal para las inversiones. Hoy en día, la Ley de la Agencia de Desarrollo de Zambia de 2006 rige la IED, y no establece requisitos de contenido local, transferencia de tecnología, equidad, empleo o uso de subcontratistas, aunque se estimula a los inversores extranjeros a que se comprometan a cierto grado de participación local. La ley permite a los inversores la libre repatriación de cualquier inversión de capital, utilidades, dividendos, intereses y emolumentos. También permite que los ciudadanos extranjeros puedan remitir al exterior los salarios devengados en el país.

A partir de la década de 1990, la IED ha desempeñado un papel cada vez más importante en la economía de Zambia, contribuyendo a una mayor afluencia de capitales e inversiones, revitalizando la industria del cobre y aumentando la producción y la exportación de productos y servicios no tradicionales. Sin embargo, Zambia no ha utilizado la IED de manera eficaz para promover el desarrollo y reducir la pobreza<sup>8</sup>. Uno de los objetivos del Gobierno al fomentar la IED ha sido la diversificación de la economía para reducir la fuerte dependencia en las exportaciones de cobre. A pesar de esta meta, el cobre sigue predominando, en parte por el considerable aumento del precio del mineral en el mercado mundial desde 2004. Por el momento, la IED tampoco ha tenido efectos importantes sobre la pobreza. La incidencia de los que viven en la extrema pobreza ha descendido apenas del 58% en 1991 al 51% en 2006, con marcadas fluctuaciones en los años intermedios.

El progreso económico se ha visto limitado por el fracaso del Gobierno en prestar suficiente atención a la capacidad del sector privado interno y a los factores que dificultan su desarrollo. Esto ha llevado a la desindustrialización de algunos sectores de la economía, lo que reduce las posibilidades de las empresas nacionales de vincularse con inversores extranjeros. Además, las políticas liberales de inversión no requieren que las empresas extranjeras se vinculen con productores o proveedores locales, ni tampoco las incentivan a que lo hagan.

La IED no ha tenido el efecto multiplicador deseado en los actores nacionales. Además, los incentivos fiscales a los inversores extranjeros dificultan la gestión de los actores nacionales. Un sector privado interno débil reduce considerablemente los posibles beneficios de la IED por las asociaciones y el efecto derrame. Un sector privado interno fuerte atraería más IED porque sería una demostración de un ambiente económico que favorece la inversión.

### Ley de Economía de los Ciudadanos

En 2006, el Gobierno aprobó la Ley de Economía de los Ciudadanos y posteriormente estableció una Comisión de Empoderamiento Económico de los Ciudadanos con facultades para promover una participación amplia, significativa y con titularidad efectiva de la ciudadanía en la economía, para contribuir así a una economía sostenible. Todavía se está por ver el desempeño y el impacto de este esfuerzo por fortalecer las capacidades del sector privado interno.

Algunos estudios sobre la minería del cobre (el principal beneficiario de la IED) revelan las razones por las que el aumento en la IED no ha sido una herramienta más importante en el desarrollo o mitigación de la pobreza, que incluyen, entre otras:<sup>9</sup>

- La firma de Acuerdos de Desarrollo unilaterales. Mayormente ocultos, estos acuerdos exoneran a las empresas inversoras de diversas obligaciones, entre ellas, el pago de la mayoría de los impuestos y el cumplimiento de muchas leyes nacionales – por ejemplo, las que se refieren a la contaminación ambiental. También aseguran protección de la legislación futura hasta el final del “Período de Estabilidad” de 15 a 20 años.
- Precarización de la mano de obra. Se han creado nuevos empleos, pero su calidad ha empeorado drásticamente. Se estima que el 45% de la mano de obra de las minas no ha podido obtener empleos permanentes que generen derechos jubilatorios. La mayoría de los trabajadores tienen contratos a término en condiciones mucho menos beneficiosas que los empleos regulares.
- Contaminación ambiental. Algunos inversores no han cumplido las leyes nacionales que todavía se les aplican. Los episodios de mala gestión ambiental han dañado la salud de la población local. Los tres problemas más comunes y graves son las emisiones de dióxido de azufre de los hornos de fundición, los efluentes con metales pesados que se descargan al agua potable y la obstrucción de los ríos con sedimentos.

### Conclusiones

Uno de los motivos principales por los que la IED no contribuye todo lo que debería al desarrollo sostenible es lo reducido de las rentas fiscales del Gobierno. Un desglose del presupuesto para 2010 muestra que los mayores contribuyentes a las rentas son el Pay as you Earn (impuesto a los sueldos) del 19% y el Impuesto al Valor Agregado del 18%<sup>10</sup>. El impuesto a la renta de las empresas contribuye el 8% y el impuesto a la regalía de la actividad minera el 2%. Cuando los precios de los metales se dispararon después de 2004, se estableció un impuesto a los beneficios extraordinarios en 2007; sin embargo, después de fuertes presiones de las empresas mineras, en 2009 se derogó este impuesto – que pudo haber hecho una contribución mucho mayor al fisco.

Los incentivos para atraer IED se centran exageradamente en lo económico. El Gobierno no invierte en capacitación de la mano de obra mediante el apoyo a sectores como la educación y la salud, lo que reduciría mucho más la pobreza. Además, según las políticas actuales, la IED de hecho disminuye los derechos de las personas, por ejemplo el derecho a la alimentación y a un ambiente limpio; y, sin los esfuerzos concertados de los garantes de esos derechos, hará poco o nada a favor de los derechos de las mujeres. ■

6 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Investment Policy Review – Zambia*, Nueva York y Ginebra, 2006. Disponible en: <[www.unctad.org/en/docs/iteiprc200614\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteiprc200614_en.pdf)>.

7 Peter Kragelund, “Opening the black box of China-Africa relations: the magnitude and composition of Chinese investments in Zambia,” Danish Institute of International Studies, 2008.

8 UNCTAD, *Investment Policy Review – Zambia*, 2006, *op cit*.

9 Alistair Fraser and John Lungu, “For whom the windfalls? Winners and losers in the privatization of Zambia’s Copper Mines”, Disponible en: <[www.minewatchzambia.com/reports/report.pdf](http://www.minewatchzambia.com/reports/report.pdf)>.

10 Deloitte and Touche, 2009. *Zambia Budget 2010—Keeping the right balance*.