

CAPÍTULO 3
POLÍTICAS EQUITATIVAS
CONTRA LA CRISIS

Una respuesta a la crisis financiera y económica desde los derechos humanos

Aunque la herencia de la crisis financiera actual sea sombría, habrá otro legado: las ideas cruciales sobre derechos humanos ya no podrán ser descartadas. La crisis presenta una oportunidad histórica – y una responsabilidad generacional – para repensar la toma de decisiones en la política económica. Un enfoque basado en los derechos humanos exige una reforma de las estructuras de gobernanza para asegurar que toda la política económica se lleve adelante de acuerdo con el contenido legal del régimen de derechos humanos. Esto asegurará la participación en todos los niveles, sometiendo las decisiones al escrutinio público, la transparencia y la rendición de cuentas a cada paso.

ALDO CALIARI¹

Center of Concern (COC)

Lo que comenzó, en el verano de 2007, como una crisis en el sector de créditos hipotecarios de alto riesgo (sub-prime) en Estados Unidos se convirtió en una crisis económica de dimensiones mundiales que ha sido llamada la peor crisis desde la Gran Depresión.

La magnitud de la crisis arroja una luz totalmente nueva sobre las consecuencias del enfoque tradicional de los derechos humanos y la regulación de las finanzas. Bajo este paradigma, se ha dicho a los defensores de los derechos humanos que los temas de la regulación financiera son estrictamente técnicos y deben dejarse en manos de los expertos, mientras que las políticas y preocupaciones sobre derechos humanos deberían ser abordadas independientemente de las cuestiones reguladoras financieras o, simplemente, circunscritas al enfoque que decidan darle los expertos financieros. Sin embargo, la crisis ha revelado las carencias de esta estrategia y fortalece una crítica a la regulación financiera, basada en los derechos humanos. Aunque hubo muchas explicaciones

sobre los orígenes de la crisis, hay amplio acuerdo respecto a la importancia de varios fracasos debidos a la laxa regulación y supervisión de los mercados financieros, sus operadores y los instrumentos que utilizan².

Al mismo tiempo, no es difícil encontrar apoyo a la noción de que, en todas partes, el goce de los derechos humanos se verá considerablemente afectado por la crisis. Por ejemplo, la drástica disminución de la demanda acumulada a nivel mundial provocó un desempleo generalizado y, para muchos, la destrucción de sus medios de vida. Tras años de decreciente desempleo, según pronósticos de la OIT³ habrá cerca de 20 millones más de desempleados en 2009 que en 2007. Aproximadamente 50 millones de personas podrían quedar desempleadas si la crisis alcanza la magnitud de desempleo de los años 1990⁴. Estas cifras generales esconden los mayores impactos que sufren las mujeres, la infancia, los pobres, los indígenas, las minorías étnicas y los trabajadores migrantes. Junto al desempleo creciente, la protección social – en muchos países condicionada a tener un trabajo – está disminuyendo. Para aquellos que todavía tienen un trabajo, más desempleo se traduce en una mayor presión sobre sus salarios y su cobertura social. La seguridad so-

¹ Una versión preliminar de este artículo sirvió de base para una declaración publicada por la Red Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC) en consulta con un gran número de organizaciones de derechos humanos. El autor agradece a Nicolas Lusiani, que ayudó a completar la declaración, y a muchas organizaciones de derechos humanos que hicieron comentarios y brindaron aportes sobre el documento. La responsabilidad por cualquier error es, por supuesto, únicamente del autor.

² Para una revisión detallada de las principales fuentes oficiales (FMI, Banco de Asentamientos Internacionales, Foro de Estabilidad Financiera), que muestran las notables semejanzas en la comprensión de las causas próximas de la crisis financiera, ver Caliarí (2009), "Assessing Global Regulatory Impacts of the U.S. Sub-prime Mortgage Meltdown: International Banking Supervision and the Regulation of Credit Rating Agencies", Documento preparado para el simposio sobre Mercado financiero y riesgo sistémico: la repercusión global del derrumbe de los créditos hipotecarios sub-prime, co-organizado por el Journal of Transnational Law and Contemporary Problems en el colegio de Leyes de la Universidad de Iowa y el Centro para las Finanzas Internacionales y el Desarrollo de la Universidad de Iowa.

³ OIT. "The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response". Documento de discusión GB.304/ESP/2, 2009.

⁴ Ibid.

cial para los adultos mayores también padece los efectos de la crisis: los fondos de pensiones registran pérdidas, en algunos casos, cercanas al 50%⁵. El pasaje a menos sistemas de pensiones financiados por el Estado de las últimas décadas amplía estos impactos. Por su parte, las rentas públicas que debían reforzar el apoyo necesario a la cobertura social y jubilatoria tuvieron una caída considerable, lo que acotó las opciones del Gobierno.

Se espera que la pobreza aumente en 53 millones de personas en todo el mundo⁶. Pero incluso esta cifra podría pecar de optimista, ya que se basa en la definición de pobreza ampliamente cuestionada del Banco Mundial y probablemente subestime la cantidad real de pobres⁷. El empeoramiento del estado nutricional y de salud de los niños y niñas, que sufren deficiencias en el consumo de alimentos (por menor cantidad o peor calidad), puede ser irreversible. Las estimaciones sugieren que la crisis alimentaria ya aumentó en 44 millones el número de personas que padecen desnutrición⁸.

Es probable que los efectos de la crisis también lleven a un aumento de la desigualdad. La brecha entre los hogares ricos y pobres, que se venía ensanchando desde los años 1990, se hará aún más grande. De acuerdo a una muestra de países investigados en un informe de la OIT de 2008, la brecha de ingresos entre el 10% con salarios más altos y el 10% con salarios más bajos había aumentado en 70%⁹.

Si el malestar social y las expresiones de desesperación y frustración públicas chocan con la represión violenta de las fuerzas del gobierno, como ya ha sucedido en algunos países, entonces los derechos civiles y políticos también se verán amenazados por la crisis económica. El aumento de las manifestaciones xenofóbicas u otro tipo de sentimientos discriminatorios que están teniendo lugar en varios sitios también podrían poner en peligro los derechos de los trabajadores migrantes y los grupos minoritarios, que son los más vulnerables a la discriminación.

En vista de estos impactos, y de acuerdo con el consenso sobre los orígenes de la crisis, es preciso concluir que las decisiones tomadas en cuanto a la regulación financiera tienen consecuencias tangibles para el goce de los derechos. Lo contrario también es cierto: un enfoque que procure mantener estándares de derechos humanos sin abordar los impactos de las políticas financieras y las opciones reguladoras resultará lastimosamente insuficiente e ineficaz.

Sin embargo, las evidencias generadas en esta crisis no son diferentes de las que surgieron de otras crisis financieras que, en el siglo pasado, golpearon periódicamente diferentes lugares del mundo – en particular en Asia Oriental a fines de los años 1990. Todas ellas conllevan privaciones y graves sufrimientos a los ciudadanos comunes, sobre todo a los más vulnerables y marginados, mientras que los que se lucraron con la especulación financiera no rinden cuentas por sus acciones. Por ejemplo, en los últimos años no sólo ha continuado la tendencia creciente en la desigualdad de ingresos sino también en el volumen de riqueza controlado por los “super ricos”¹⁰. Este fenómeno ha sido posible por estrategias de inversión agresivas – léase, especulación – facilitadas por flujos de capital sin restricciones¹¹. Sin embargo, serán los grupos de ingresos bajos, y no los que lucraron con el auge previo a la crisis, los que se verán desproporcionadamente afectados por la recesión posterior a la crisis.

En este aspecto, la crisis financiera también cuestiona la creencia de que la riqueza generada por los mercados se “derramaría” hacia el resto de la población. Recientemente, el premio Nóbel de economía Joseph Stiglitz declaró que los mercados financieros – y, de hecho, el crecimiento del PIB tal como se mide actualmente – no son un fin en sí mismo sino que existen para servir al bienestar de las personas. Lo que es bueno solamente para las finanzas o para el crecimiento del PIB, no es necesariamente bueno para el bienestar económico de todos.

⁵ Banco Mundial. *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems for Developing Countries*. Washington DC: Banco Mundial.

⁶ World Bank News, 12 de febrero de 2009.

⁷ La clasificación arbitraria del Banco Mundial en la que las personas que viven con menos de USD 2 por día son pobres y los que viven con menos de USD 1 por día son extremadamente pobres ha sido criticada reiteradamente porque no captura la realidad de la pobreza en los distintos países, con umbrales de pobreza nacional muy diferentes, y la canasta de bienes que estos ingresos podrían comprar en países diferentes. En 2008, el Banco actualizó su cálculo de la paridad de poder adquisitivo (PPP) ya muy desactualizada; sobre esta base, el número de personas que el Banco define como extremadamente pobres (que viven con menos de USD 1,25 al día) fue recalculado hacia arriba en 1.400 millones, casi 50% más que la estimación anterior de 1.000 millones (ver el Informe 2009 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU: 4-7).

⁸ Banco Mundial (2009). *Swimming Against the Tide: How Developing Countries Are Coping with the Global Crisis*. Washington DC: Banco Mundial.

⁹ OIT. *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Ginebra: OIT.

¹⁰ Según un estudio de 2007 de Merrill Lynch y Capgemini, “El número de personas con USD 1 millón o más para invertir creció en 8% a 9,5 millones el año pasado, y la riqueza que controlan se amplió a USD 37,2 billones. Aproximadamente el 35% está en manos de apenas 95.000 personas con activos de más de USD 30 millones”. Ver Thal Larsen, P. “Super-rich Widen Wealth Gap by Taking More Risks”. *Financial Times*, 28 de junio de 2007.

¹¹ Thal Larsen, *ibid*, citando al ejecutivo de Merrill Lynch que dijo que la diferencia entre los ricos y los super ricos reflejaba “la voluntad del muy rico de asumir mayores riesgos”.

Este colapso sistémico es un llamado para que los gobiernos nacionales asuman un nuevo papel en la elaboración de las políticas económicas – tanto a nivel nacional como, cada vez más, a nivel internacional.

Una respuesta de derechos humanos: los principios

Una respuesta a la recesión financiera y económica que coloque las normas de derechos humanos en su centro no es sólo necesaria por una cuestión de justicia; también hará que las reformas del sistema financiero y económico sean más sustentables y resistentes a futuras crisis.

Una respuesta política basada en los derechos humanos no presupone un determinado tipo de sistema económico. No obstante, toma como punto de partida un marco claro y universalmente reconocido – un conjunto de estándares fundados en los instrumentos centrales de la ley internacional de derechos humanos – para guiar el diseño y la realización de políticas y programas económicos para resolver la crisis. Los derechos humanos no solo ponen límites a la opresión y el autoritarismo; también imponen obligaciones positivas a los Estados para defender los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados tienen el deber de respetar y proteger los derechos humanos en todo momento, así como de cumplir con ellos, y más en tiempos de crisis.

Los gobiernos tienen el deber de asegurar niveles esenciales mínimos de goce de los derechos sociales y económicos como cuestión prioritaria, y tienen la obligación específica y constante de trabajar con toda la prontitud y eficacia que les sea posible hacia su plena implementación. Los estándares de derechos humanos exigen que los gobiernos no tomen ninguna medida deliberadamente regresiva – por ejemplo, la eliminación de programas esenciales – a menos que esto sea absolutamente justificado en cuanto a la totalidad de los derechos asegurados en los principales tratados de derechos humanos y en el contexto del uso pleno del máximo de los recursos disponibles. Incluso con ingresos públicos limitados, los Estados deben reunir el máximo de recursos disponibles para asegurar que los derechos económicos y sociales se implementen plenamente en forma progresiva en el corto y largo plazo.

Además, el principio de no discriminación requiere que los Estados aseguren que todas las medidas adoptadas en respuesta a la crisis no tengan efectos desproporcionados y que se establezcan medidas deliberadas y orientadas a asegurar una igualdad sustancial en el acceso a los servicios básicos de los países y los grupos demográficos. Los miembros desfavorecidos de la sociedad deben ser protegidos en forma prioritaria, incluso cuando haya una limitación severa de recursos.

Aunque las obligaciones primarias de derechos humanos

de los Estados cae dentro de sus jurisdicciones, también se requiere que – en el espíritu de la Carta de la ONU y las leyes internacionales aplicables – contribuyan con la cooperación internacional para la plena realización de los derechos humanos. Al actuar en los foros intergubernamentales como la ONU, el Banco Mundial y las reuniones ad hoc del Grupo de los 20 (G-20), los Estados deben garantizar que sus políticas sean consecuentes y conducentes a la realización de los derechos humanos. En este sentido, los Estados que han disfrutado de una posición más poderosa en la toma de decisiones sobre políticas económicas globales tienen una mayor responsabilidad por haber causado, a través de sus acciones y omisiones, este colapso mundial. Por tanto, también significa que tienen la mayor responsabilidad de mitigar las consecuencias y tomar las medidas necesarias para asegurar una salida justa y sustentable. Conforme a la ley internacional, los gobiernos también deben asegurar que los estándares de derechos humanos son antepuestos sobre los compromisos comerciales, de inversiones o financieros.

Los principios de derechos humanos básicos incluyen la participación social, la transparencia, el acceso a la información, la protección jurídica y la rendición de cuentas. La gente debe poder participar en la vida pública e interactuar significativamente con el proceso de toma de decisiones que los afecta, lo que permite la posibilidad de impugnación de los procesos que afectan sus vidas. Además, los Estados deben asegurar que nadie está por encima de la ley. Las personas cuyos derechos fueron afectados deben disponer de soluciones accesibles y eficaces para exigir reparación. Los responsables de los perjuicios, incluso si son actores privados, deben ser llevados a la justicia, y deben prohibirse futuras actividades que afecten los derechos humanos.

Reforma del proceso decisorio de las políticas económicas

La crisis que enfrentamos hoy brinda una oportunidad histórica y, en efecto, una responsabilidad generacional de repensar la manera en la que se han tomado las decisiones sobre políticas económicas hasta ahora. Un enfoque de derechos humanos exige la reforma de las estructuras de gobernanza para asegurar que toda la política económica a nivel nacional e internacional se lleve a cabo de acuerdo con el contenido legal que ofrece el régimen de derechos humanos.

Demasiado a menudo, las decisiones oficiales sobre la regulación de los flujos de capitales financieros, por ejemplo – o la necesidad de prescindir de ellos – son tomadas por unos pocos “expertos”, que generalmente incluyen a los propios representantes de las industrias del sector privado. En esencia, este proceso cierra caminos para la participación pública en

discusiones políticas y legales fundamentales que afectan a todos, con impactos en los más vulnerables y marginalizados en particular. Una respuesta política basada en los derechos humanos transformaría este proceso, asegurando la participación en todos los niveles y sometiendo las decisiones al escrutinio público, la transparencia y la rendición de cuentas en cada paso.

La rendición de cuentas y la participación en la política económica también se ven perjudicadas cuando se exigen condiciones políticas invasivas por parte de las instituciones financieras internacionales y los donantes o a través de reglas inflexibles contenidas en los acuerdos de inversión y comercio. Los Estados deberían tener el poder de asegurar que sus obligaciones respecto a los derechos humanos tengan prioridad por sobre los compromisos económicos o los derechos de los inversionistas.

Estos mismos principios de derechos humanos deben ser infundidos a nivel internacional, donde la cooperación para su realización es una obligación de todos los Estados, en particular de los responsables de los daños. A pesar de las consecuencias de gran alcance de las medidas de políticas financieras, los organismos intergubernamentales que establecen la agenda y diseñan las reformas financieras, como el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, el Foro de Estabilidad Financiera y el G-20, limitan la participación de la mayoría de los países. Por su parte, el FMI y el Banco Mundial siguen estando gobernados por principios sobre toma de decisiones que marginan la participación de los países en desarrollo y limitan la transparencia. Igualmente importante: en estos foros se excluye a otras organizaciones internacionales que tienen el mandato expreso de proteger los derechos humanos del diseño de respuestas políticas.

La ONU, como guardián del marco legal internacional, es el foro más apropiado y legítimo para discutir las reformas necesarias para reestructurar el sistema económico y financiero internacional teniendo como fundamento los derechos humanos. Su papel se vería enormemente reforzado si se estableciera un Consejo de Coordinación Económica Mundial, como lo recomendó la Comisión de Expertos de la ONU¹². Dicho organismo, que funcionaría bajo el principio de representación constitutiva y en un nivel igual a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, podría brindar una mayor eficacia, representación y transparencia a la elaboración de políticas para abordar las políticas económicas cuando se relacionan con las prioridades de desarrollo, más allá del limitado alcance de los ministerios de finanzas o de economía.

Regulación del sector bancario y financiero

Un aspecto llamativo de la crisis es cuánto lograron las entidades financieras transferir la carga de su irresponsable asunción de riesgos a los más vulnerables de la sociedad; y fueron las políticas específicas del Gobierno, diseñadas para desregular el sistema financiero en su conjunto, las que permitieron esto. Por lo tanto, los gobiernos – a nivel nacional y de acuerdo con otros – deben adoptar medidas para proteger los derechos humanos de sus pueblos a través de una sólida regulación del sector bancario y financiero. También deben fortalecer la responsabilidad y el estado de derecho mediante el control estricto del comportamiento delictivo. Aunque actualmente ciertos actos no son vistos como delitos (por ejemplo, la “evasión fiscal” en algunos países) o como ofensas que conllevan responsabilidad legal, deben ser aprobadas leyes adecuadas al respecto y hacerlas cumplir. Más aún, los gobiernos deben actuar con seriedad para asegurar que las personas y los países afectados que no han tenido culpa o responsabilidad obtengan resarcimiento.

De todas las entidades del sector financiero los bancos son los más regulados. No obstante, su conducta está cada vez más gobernada por principios de supervisión que dependen de sus propios mecanismos internos de gestión de riesgos, en vez de estarlo por estándares desarrollados externamente por una entidad supervisora nacional. En respuesta a la presión de los países industrializados, muchos países pobres han adoptado progresivamente estos mismos principios, en parte cautivados por la posibilidad de atraer bancos internacionales. También accedieron, por la misma razón, a que esos bancos movieran capital sin restricciones. Sin embargo, la desregulación para atraer a los bancos extranjeros no siempre produjo la rentabilidad deseada. Las pruebas empíricas demuestran que no existe vínculo alguno entre las cuentas de capital liberalizadas y el aumento del crecimiento económico. El acceso al crédito, sobre todo de los grupos más marginados, no mejoró mucho, mientras los grandes bancos internacionales tienden a eliminar el sector bancario doméstico del cual dependen los más necesitados. Hoy día los países que están expuestos y dependen de los bancos extranjeros son los más afectados por la crisis financiera, porque estas instituciones se están retirando a sus países de origen y se niegan a conceder préstamos en las frágiles economías actuales.

Las reformas del sector bancario deberían incluir espacios para que los gobiernos nacionales puedan regular los servicios brindados por los bancos a fin de asegurar un amplio acceso al crédito y otras funciones sociales claves. Si se considera que los servicios brindados por los bancos públicos son una mejor opción para garantizar los derechos, deberían ser respaldados plenamente.

¹² Asamblea General de las Naciones Unidas. “Recomendaciones de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional”. A/63/838, 29 de abril de 2009.

“Los afroamericanos y los indígenas tienen una historia común de explotación y conquista y están sufriendo los impactos de la crisis de manera desproporcionada. Nuestro imperio estadounidense actual se construyó sobre el llamado sueño estadounidense, pero vemos que también se usó tierra robada y trabajo robado para construir este país, el más rico que el mundo haya visto jamás. Desde el principio, las instituciones financieras ayudaron e instigaron a los especuladores que procuraban construir el imperio por cualquier medio a su alcance. Debemos rechazar la teología neoliberal y construir teorías teológicas más progresistas.”

Jean Rice (Picture the Homeless, Nueva York)

Los fondos de inversión libre (hedge funds), los fondos de capital privado y las agencias de calificación crediticia tienen sus propios esquemas de autorregulación. En muchos países, se ha permitido que los hedge funds se conviertan en el mecanismo principal para que los ciudadanos comunes depositen sus ahorros, lo que pone en riesgo el acceso de los ciudadanos a la seguridad social. Los hedge funds y los fondos de capital privado también han provocado desempleo repentino y otras violaciones de los derechos laborales por su influencia excesiva en los procesos decisivos de la reestructuración de empresas en todo el mundo. También se obtuvieron ganancias extraordinarias mediante estrategias de apalancamiento dependientes de exenciones fiscales sobre la financiación de las deudas, poniendo de esta manera en riesgo las fuentes de ingresos públicos. Esto limita las posibilidades de expansión fiscal de muchos gobiernos justo cuando más lo necesitan para estimular la creación de empleos y fortalecer las medidas de protección social.

Reconociendo que las actividades de estos actores financieros tienen impactos profundos y medibles sobre los derechos humanos, el Estado no debe abdicar de su deber de proteger. Los gobiernos deberían trabajar juntos en la adopción de las medidas necesarias para evitar que los hedge funds, los fondos de capital privado, los instrumentos derivados y las agencias de calificación crediticia afecten negativamente sobre los derechos humanos.

La liberalización del capital y la creación de paraísos fiscales impenetrables hizo más difícil aplicar impuestos progresivos a los flujos de capital y erosionó aún más la base impositiva en países tanto del Norte como del Sur al facilitar el traslado de las ganancias, desde donde se obtuvieron a otros lugares con regímenes impositivos poco o nada rigurosos. Esto tiene consecuencias negativas sobre los ingresos públicos, cruciales para que los gobiernos puedan cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. Los gobiernos deben estar a la altura de sus deberes para con la ciudadanía y proteger los ingresos públicos de un modo transparente y responsable, cerrando los paraísos fiscales y tomando medidas apropiadas para controlar el movimiento del capital y reforzar las cuentas fiscales.

A su vez, los bancos centrales son agencias públicas y, como parte del gobierno, tienen obligaciones de derechos hu-

manos. El principio de la “independencia del banco central” a menudo significaba independencia de intereses sociales y de derechos humanos. Sin embargo, no significa estar libre de la interferencia de los grupos de presión financieros privados. Los bancos centrales deben reconocer que la independencia no significa ausencia de responsabilidad para servir a los intereses de la sociedad en su conjunto. Deben equilibrar la necesidad de lograr una inflación baja y estable con sus obligaciones de combatir la desigualdad de ingresos y estabilizar el empleo y los medios de vida de la población a través de diversos instrumentos de crédito y supervisión.

La crisis y los derechos humanos en el Sur

El grado al cual la crisis compromete el logro de los compromisos de derechos humanos se expone más dramáticamente en el Sur. Por mucho tiempo se les dijo a los países en desarrollo que debían confiar en el crecimiento orientado a las exportaciones y en las políticas de libre mercado. Pero ahora son los que más sufren debido a la caída de la demanda externa provocada por la crisis. A estos países deberían permitirles una flexibilidad para que puedan cumplir plenamente con sus obligaciones de derechos humanos al tiempo que desarrollan políticas comerciales para lidiar con la crisis y prevenir vulnerabilidades relacionadas con la exportación en el futuro. El perfil y la estrategia de exportación elegida por un país, y su equilibrio entre las exportaciones y las necesidades del mercado interno, deberían guiarse cuidadosamente por sus obligaciones de derechos humanos, en particular por la necesidad de asegurar la no discriminación y la realización progresiva de los derechos.

Los niveles de la deuda también están a punto de elevarse en los países en desarrollo. La crisis no sólo empeorará sus situaciones comerciales y financieras, provocando la necesidad de solicitar más préstamos; es probable, también, que una respuesta eficaz a la crisis que no recurra a gastos deficitarios para acelerar la recuperación socave los niveles básicos mínimos de bienestar. Sin embargo, no pueden ignorarse las consecuencias e impactos para los derechos humanos de los préstamos futuros. Parte del aumento de la deuda se debe a la

proliferación de líneas rápidas de crédito facilitadas por las instituciones de finanzas multilaterales, como el Banco Mundial, que supuestamente ayudan a los países en desarrollo a enfrentar la crisis. Estas líneas de crédito desembolsan cantidades de dinero enormes con poca o ninguna oportunidad de control ciudadano y responsabilidad pública y, verdaderamente, se corre el riesgo de que eludan completamente las salvaguardias sociales y ambientales. Parte del aumento de los niveles de endeudamiento se relaciona con la necesidad de refinanciar la deuda en mercados de capital privado con problemas donde los fondos son escasos, donde los países en desarrollo intentan en vano competir con los países industrializados para componer sus sectores bancarios deficitarios e implementar planes de estímulo.

Mientras en el corto plazo estas líneas de crédito pueden ser necesarias para permitir que los gobiernos estabilicen gastos, los principios de derechos humanos son críticos para determinar: (1) el mínimo estrictamente necesario de préstamos que deben solicitarse, (2) las demandas que deberían satisfacerse a través de financiación concesionaria en lugar de préstamos, y (3) los principios de rendición de cuentas y transparencia que asegurarán que los nuevos préstamos se realizan de un modo responsable, con el control social apropiado, para prevenir la generación de más deudas ilegítimas que las futuras generaciones se verán obligadas a pagar.

Algunos predicen que los recortes presupuestarios provocados por la crisis, y el traslado de fondos a los paquetes de estímulo fiscal, llevarán a los países donantes a reducir su ayuda al desarrollo. Pero el goce de los derechos humanos de muchísimas personas está en juego debido a la crisis financiera, y los gobiernos donantes de ningún modo deben echarse atrás respecto de sus obligaciones de ayuda internacional cortando la ayuda al desarrollo.

Paquetes de estímulo económico orientados a los derechos humanos

Los lineamientos de un enfoque de la crisis basado en los derechos humanos no estaría completo sin hacer referencia al papel muy particular que los estándares de derechos humanos deberían jugar en los paquetes de estímulo económico nacionales. Son particularmente relevantes en este aspecto los principios ya mencionados de no discriminación, transparencia, rendición de cuentas y participación.

Los paquetes de estímulo económico no deben discriminar de ningún modo. Los Gobiernos deberían evaluar las consecuencias en cuanto a su distribución de los paquetes a la sociedad para asegurar que los beneficios son equitativos en cuanto a género, etnicidad, orientación sexual y clase. Quizá se necesiten medidas extra para promover una igualdad sustancial para los grupos históricamente marginados y especialmente vulnera-

bles. Las políticas sensibles al género, por ejemplo, requieren la participación femenina en el diseño y la implementación de los paquetes de estímulo. Durante la duración del paquete estímulo las decisiones también deben estar abiertas a los cuestionamientos y estar basadas en la participación y la transparencia para fortalecer la rendición de cuentas pública.

Un área prioritaria particular para los gobiernos en sus paquetes de estímulo fiscal debería ser la estabilización y el fortalecimiento de los sistemas de protección social para toda la ciudadanía, y especialmente para los más vulnerables. El derecho a la seguridad social está reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en numerosos tratados de derechos humanos internacionales, y todos los Estados tienen la obligación de establecer inmediatamente un sistema de protección social básico y ampliarlo progresivamente según los recursos disponibles. El fortalecimiento de esos sistemas cumple con el deber a corto plazo de proteger a las personas de un declive económico así como con la prioridad económica a más largo plazo de invertir en la gente.

Sin embargo, en la actualidad no todos los países tienen la capacidad de invocar paquetes de estímulo económico para evitar medidas regresivas para el cumplimiento de los derechos e impulsar sus economías nacionales. En tanto garantizan que dichos paquetes cumplen con los estándares de derechos humanos básicos internamente, los Gobiernos deberían igualmente mantener sus obligaciones con la cooperación internacional cerrando la brecha financiera del Sur global.

Es importante que, en un esfuerzo por estabilizar el empleo y los medios de vida, los paquetes de estímulo no amplíen la demanda en cuanto a patrones de consumo anticuados e insostenibles tanto en los países ricos como en los pobres. Mantener una economía con alto consumo de carbono, que merma los recursos de la Tierra y aumenta las emisiones de gas de efecto invernadero, sólo multiplicará los desafíos que muchos países ya enfrentan a la hora de defender los estándares de derechos humanos.

Comentarios finales

Deberíamos esperar una herencia sombría de la crisis financiera en curso, más que la de cualquier otra crisis que la generación actual haya visto. Pero junto a esto, hay una herencia de ideas importantes que ya no pueden ser desdeñadas y que deberían ser el núcleo de la reestructuración del sistema económico mundial. Una de ellas es la importancia indiscutible que, para las diferentes opciones de políticas económicas y financieras, tienen los compromisos de derechos humanos que la comunidad internacional ha respaldado desde 1948. La humanidad haría bien en no olvidar a qué precio se forjaron los modernos instrumentos de derechos humanos.

La crisis mundial en el precio de los alimentos

En los países en desarrollo los pobres gastan más del 50% de sus ingresos en alimentos – los más pobres gastan 80% o más. La suba de los precios de los alimentos ha hecho crecer no solo la pobreza sino también el hambre. En la subida de precios de los productos agrícolas influyeron, entre otras circunstancias, los escasos suministros de agua, los altos costos de producción, las sequías y el cambio climático. Es necesario un nuevo sistema alimentario que respete los derechos políticos, sociales, culturales y ambientales tanto como la importancia económica de la agricultura. Los gobiernos deben integrar el respeto al derecho humano universal a la alimentación en toda planificación económica.

SOPHIA MURPHY

Asesora principal,
Trade and Global Governance Programme
Institute for Agriculture and Trade Policy

Comenzando en 2005 y alcanzando su punto máximo en julio de 2008, muchos de los precios de los productos agrícolas alcanzaron sus niveles más altos en 30 años en los mercados mundiales. En algunos casos, batieron nuevos récords. Desde marzo de 2007 a marzo de 2008, el precio del arroz subió 74%, y la mayor parte del aumento se registró en apenas unas semanas de marzo de 2008. El precio del trigo se duplicó con creces, con un aumento de 130% durante el mismo período: de marzo de 2007 a marzo de 2008¹.

Pero cuando el precio del petróleo colapsó (desde su pico más alto, de USD 150 el barril en junio de 2008, cayó a USD 40 unos meses más tarde), los precios de los productos agrícolas en los mercados mundiales también cayeron. Sin embargo, tal como nos siguen recordando la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de la ONU y otros, los precios de los alimentos casi no disminuyeron en muchos países en desarrollo; por el contrario, están más altos que hace dos o tres años. En 10 países los últimos precios son los más altos registrados. La FAO informa que la persistencia de precios altos es más evidente en África Subsahariana, donde en cada país

considerado los precios del arroz están muy por encima de los registrados 12 meses antes. En el 89% de los países africanos, los precios del maíz, mijo y sorgo han subido en comparación con el año anterior. Según la FAO, otras regiones también se ven afectadas, especialmente por el precio del arroz en Asia y del maíz y el trigo en Centro y Sudamérica.

Las personas pobres gastan más del 50% de sus ingresos en alimentos, mientras que las más pobres gastan 80% o más. Por ende, la reciente subida de precios hace inasequibles los alimentos. El resultado no es solo un aumento de la pobreza (no hay dinero para gastar en atención médica, en educación, en un emprendimiento o en cualquier otra cosa), sino también del hambre. Esto se traduce en una disminución de la productividad, insuficiencia en el desarrollo físico y mental de fetos, bebés y niños y, en última instancia, la muerte. Ninguna de estas muertes es inevitable. Tomemos en cuenta que, en 1966, una de cada tres personas padecía hambre crónica. Casi el 35% de la población global pasaba hambre, día tras día. Hacia 2005, la cifra se aproximaba a una de cada siete, alrededor del 15%. Esta drástica reducción ocurría al tiempo que la población mundial crecía rápidamente – el efecto neto era salvar a millones de personas de una vida con riesgos de salud y capacidad mental reducida.

El hambre crónica es algo que nosotros – gobiernos, sociedades, organizaciones comunitarias, y la ciudadanía en general – podemos eliminar.

¿Por qué sucedió?

El precio refleja una relación entre la oferta y la demanda, complicada por valores monetarios y especulación

¹ El aumento de precios fue mucho más dramático en dólares nominales que en otras monedas. Desde 2002, los precios mundiales del maíz aumentaron 143% en dólares nominales, pero sólo 37% en euros reales (es decir, constantes). Los países en desarrollo que pagan sus importaciones de alimentos en una moneda vinculada al dólar estadounidense vieron variar los precios mucho más que los países que son más independientes o cuyas monedas están vinculadas al euro.

sobre lo que depara el futuro. Hay que tomar en consideración oferta, demanda y factores institucionales.

La disminución de la oferta es frecuente en agricultura. Por lo general, un déficit de la oferta provoca un aumento de la producción por medio de precios más altos (más agricultores tienden a plantar la cosecha que alcanza los precios más altos). Generalmente hay un retraso (las cosechas llevan tiempo para madurar) y a menudo la respuesta de la oferta abruma la demanda potencial, de modo que hay un patrón común en la agricultura por el cual las alzas de precios conducen a períodos de mucha oferta y una depresión relativa de los precios, que duran mucho más que la subida de precios. Este fenómeno va unido a lo que los economistas llaman “demanda inelástica”: la gente debe comer para sobrevivir pero, una vez que la alimentación está cubierta, buscan gastar su dinero en otras cosas. Cuanto más ricas sean las personas, más pequeña será la porción de sus ingresos que gastan en alimentación. Esto también se conoce como la Ley de Engels, llamada así por el famoso economista del siglo XIX, quien fue el primero en escribir sobre este comportamiento.

En el siglo XXI, algunas cosas son un poco diferentes. En particular, hay una nueva y teóricamente ilimitada fuente de demanda de productos agrícolas que proviene del sector de los biocombustibles, junto a una mayor presión sobre la cantidad y calidad de suelo y agua disponibles y de la incertidumbre respecto a cómo el cambio climático habrá de afectar las condiciones de crecimiento de las cosechas. Hay pruebas perturbadoras que sugieren que los últimos 50 años de constante mejora en la productividad agrícola pueden estar llegando a su fin.

Éstos son cambios estructurales que tienen implicaciones dramáticas en lo relativo a políticas públicas que protejan la seguridad alimentaria y la futura producción agrícola. Si la crisis alimentaria se refiere a problemas a corto plazo o reversibles (por ejemplo, una ley defectuosa, una urgente necesidad de flujos de fondos, una necesidad de subsidiar los fertilizantes) entonces los gobiernos harán cosas muy diferentes que si se entiende que la crisis es sobre problemas más profundos de los sistemas agrícolas y alimentarios.

A continuación presentamos una revisión rápida de las causas del aumento repentino y dramático de los precios de los productos agrícolas. Actualmente, existe un debate sobre la importancia que tiene y sigue teniendo cada uno de estos elementos.

Primero, la oferta:

Agua. La agricultura irrigada representa casi el 70% del uso de agua mundial. Produce el 40% de los alimentos mundiales en el 20% de las tierras agrícolas del planeta.

Es muy productiva, pero la cantidad de agua que emplea a menudo es insustentable. Aproximadamente 1.400 millones de personas viven en áreas con escasez de agua. Una dieta rica en carne y productos lácteos, común en los países más desarrollados y cada vez más común en la mayor parte del Sur global, ejerce mucho más presión sobre el abastecimiento de agua en el mundo que una dieta basada en proteínas vegetales.

Reservas. Las reservas mundiales de alimentos se han reducido a la mitad desde 2002. Se estima que hoy día el mundo tiene reservas para aproximadamente dos meses, que es la protección mínima recomendada por la FAO en caso de interrupción del suministro. Que haya bajas reservas significa que pequeños cambios en la oferta tienen un gran efecto en los precios. La relación reservas-uso para los granos no había sido tan baja desde 1972-1973; las reservas de trigo en particular nunca fueron tan bajas. Los gobiernos y las empresas privadas confiaron en que las bajas reservas a nivel nacional se podrían compensar por medio del acceso a un mercado global sujeto a tratados comerciales liberalizados. Por tanto, la disminución de las reservas no provocó inmediatamente una subida de precios, como hubiera sucedido en épocas pasadas. Cuando el mal tiempo golpeó a varios de los principales proveedores mundiales simultáneamente, y por varios años consecutivos, nadie estaba preparado con reservas adecuadas y los precios comenzaron a subir – tardía pero rápidamente.

Hay un cierto debate en cuanto a si los bajos niveles de reservas eran tan importantes. Por ejemplo David Dawe, de FAO, sugiere que la mayor parte de la caída se debió solamente a China, que decidió disminuir sus muy considerables reservas a un nivel más manejable². Sin embargo, es posible argumentar que cuanto más dependa China (que alberga a más del 15% de la población mundial) de los mercados mundiales, más importante será mantener una reserva fuerte porque China, por sí sola, necesita enormes cantidades de alimentos para mantener la seguridad alimentaria a nivel interno. Dawe también señala que las reservas de algunas cosechas, como el trigo, han venido descendiendo durante décadas. Y aquí se plantea la pregunta: ¿qué tan bajo es demasiado bajo? El trigo sigue siendo fundamental para la seguridad alimentaria. ¿Habrá un punto en donde simplemente la reserva de trigo sea demasiado poca como para confiar que esté disponible en los mercados mundiales si uno o varios exportadores grandes padecen malas cosechas?

² Dawe, David. “The Unimportance of ‘Low’ World Grain Stocks for Recent World Price Increases”, ESA Working Paper No. 09-01, Ginebra, febrero de 2009.

“El 69% de los sudaneses vive bajo la línea de pobreza, especialmente las mujeres que trabajan en el sector agrícola. En los últimos años mejoraron los servicios de salud, pero los pobres todavía sufren debido al aumento del precio de los alimentos. La sociedad civil sudanesa reclama más financiación para el desarrollo, pero desde una perspectiva multidimensional, no sólo económica, que permita mejorar efectivamente la calidad de vida de toda la población. El desarrollo tiene que ser estratégico y debe incluir la participación de las mujeres a nivel de base.”

Niemat Kuku
(Gender Research and Training Center, Sudán)

Costos de producción. El precio de los fertilizantes, el petróleo, los pesticidas y las semillas aumentaron abruptamente entre 2007 y 2008. Los fertilizantes se elevaron más que cualquier otro grupo de materias primas (incluso el petróleo) desde 2007 y desde 2000 (es decir, tanto en el corto como en el largo plazo). El encarecimiento del petróleo fue responsable de la mayor parte de la inflación del precio de los alimentos en los países desarrollados y perjudicó también a los países pobres. Los costos más altos de los insumos encarecen la producción de alimentos y reducen los ingresos netos de los productores agrícolas en áreas rurales que dependen de insumos externos para su labor.

Sequía. Las sequías parecen ser más frecuentes y más extendidas hoy que en cualquier momento de la historia reciente, exacerbadas por la desertificación y la deforestación, por una deficiente planificación urbana y el uso excesivo de las reservas de agua subterránea. En 2007, la mayoría de los principales exportadores de trigo – entre ellos Australia, Argentina y Estados Unidos – sufrieron problemas con las cosechas relacionados con el clima. El resultado fue una disminución de la oferta en los mercados mundiales.

Cambio climático. El cambio climático afecta las precipitaciones y las temperaturas, ambas vitales para la productividad agrícola. Apenas una variación de uno o dos grados (un umbral que la mayoría de los expertos pronostica será superado) reducirá la producción de alimentos en las regiones tropicales y subtropicales. Los expertos predicen que entre 75 y 250 millones de personas en África sentirán los impactos del cambio climático; y se espera que en algunas regiones alimentadas por lluvia, la producción agrícola pierda la mitad de su potencial hacia

2020. En Asia Central, Meridional y Sudoriental, los niveles decrecientes de los ríos reducirán la irrigación y, por lo tanto, la producción. La FAO estima que 65 países – que albergan aproximadamente a la mitad de la población del mundo – verán una caída de la producción de cereales debido al cambio climático³.

Luego, la demanda:

Población. Cada año, se agregan otros 78 millones de personas a la población total de la tierra. El crecimiento disminuye gradualmente, pero se espera que alcancemos los 9.000 millones de personas antes de que la población mundial se estabilice en 2050.

Dieta. Más importante aún, lo que la gente come está cambiando. Cada año, más personas comen como los occidentales ricos. En otras palabras, comen demasiadas calorías, especialmente grasas y azúcar, y alimentos preparados, tratados y transportados empleando un exceso de agua y energía. En los países desarrollados se desperdicia cerca de la mitad de los alimentos, la mayor parte se tira en los hogares, en los supermercados o en restaurantes cuyas porciones son demasiado grandes⁴. La dieta occidental degrada los ecosistemas y deteriora la salud. El cambio hacia lo que comen los ricos hace más cara la dieta de los más pobres, al reducir la tierra disponible para cultivos tradicionales, como mandioca, mijo, trigo y vegetales locales.

Biocombustibles. Los biocombustibles (también llamados agrocombustibles) son combustibles líquidos fabricados con materias vegetales. La mayoría de los biocombustibles comerciales de hoy se fabrican a partir de caña de azúcar, maíz, colza, aceite de palma o de soja. También se extienden cada vez más las plantaciones de jatrofa, una planta rica en aceite que puede usarse para la fabricación de biodiesel. Desde 2006, tanto la demanda como la oferta de biocombustibles han crecido exponencialmente. Se cree que en 2007 los biocombustibles consumieron más del 7% de la oferta mundial de semillas oleaginosas y aproximadamente el 4,5% de la cosecha global de cereales. Se estima que esta demanda puede haber afectado los precios mundiales de los alimentos entre un 10% a más de 70%. Los resultados dependen de suposiciones. Sin embargo, la expectativa de crecimiento constante de la demanda de biocombustibles, apoyada

³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). “Falling prices in perspective, 2009”. Disponible en: <www.fao.org/docrep/011/ai474e/ai474e13.htm>.

⁴ OEI Instituto Internacional del Agua de Suecia estima que el mundo en desarrollo también desperdicia la mitad de los alimentos que produce, porque se deja en los campos, se almacena en malas condiciones, o no puede ser transportado por falta de caminos adecuados u otra infraestructura de transporte.

por los ambiciosos objetivos para su uso en la Unión Europea y Estados Unidos, ha provocado un alza de precios especulativos en los mercados de títulos futuros y ha ampliado la producción de materias primas de los biocombustibles, incluso en tierras ambientalmente sensibles, como las turberas de Indonesia y el Cerrado de Brasil.

Finalmente, un tercer elemento a considerar son los mercados, que median la relación entre la oferta y la demanda. La gobernanza de los mercados ha cambiado bastante en los últimos 20 años. Las nuevas regulaciones sobre comercio, inversiones y bolsas de comercio han jugado su parte en la crisis de los precios de los alimentos.

Especulación. La mayor parte de los productos agrícolas se comercializan en bolsas internacionales. Hasta hace poco, las bolsas de comercio (que en su mayoría se encuentran en Estados Unidos o en el Reino Unido) se regían por leyes que limitaban la participación de actores que no tuvieran la intención de comprar o vender materias físicas, sino que estuvieran interesados sólo en la especulación de precios. De esa forma, las leyes controlaban el nivel de la actividad especulativa. Las leyes se fueron cambiando gradualmente desde fines de los años 1980. En la bolsa de granos, por ejemplo, los especuladores estaban limitados a 11 millones de bushels⁵ de granos. En 2008, los dos mayores índices de fondos tenían una posición combinada de más de 1.500 millones de bushels. Cuando las regulaciones se flexibilizaron, las inversiones de los especuladores aumentaron rápidamente, de USD 13.000 millones en 2003 a USD 260.000 millones en marzo de 2008.

Inversión. Los gobiernos en todo el mundo liberalizaron considerablemente las leyes sobre inversiones desde el advenimiento de los programas de ajuste estructural y la proliferación de los tratados comerciales regionales y bilaterales. Muchos países redujeron o eliminaron las leyes que prohibían la propiedad extranjera de la tierra; otros redujeron las exigencias a las empresas extranjeras para invertir nuevamente sus ganancias en el país anfitrión, lo que disminuyó las ventajas potenciales de la inversión para la economía del país. Recientemente hubo un pronunciado aumento de los arrendamientos o compras de tierras en el extranjero para cultivar productos alimenticios o aptos para combustible para la reexportación al país inversor o, cuando están involucradas empresas privadas, para exportar a dondequiera que la demanda lo

exija. Por ejemplo, una empresa con sede en Londres (Central African Mining and Exploration Company) arrendó 30.000 hectáreas en Mozambique para cultivar caña de azúcar. En Kenia, el Gobierno firmó el arrendamiento de 40.000 hectáreas para cultivar fruta y verduras frescas para exportar a Qatar. Estos negocios aumentan la presión sobre la tierra, el agua y la infraestructura, y se corre el riesgo de excluir la producción de alimentos para los mercados locales.

Comercio. Los tratados comerciales regionales e internacionales cambiaron el modo en que los precios mundiales se relacionan con los mercados de alimentos internos. Cuando las barreras comerciales se reducen, los precios mundiales están cada vez más directamente relacionados con los precios nacionales – que no son necesariamente los mismos, pero tienen un mayor impacto sobre los precios internos. A menudo se promueve que los mercados globales proporcionen acceso a un fondo global de ofertas. Sin embargo, el aspecto no examinado de esta integración es la creación de una competencia global entre los consumidores. Sin protección, los consumidores pobres pierden inevitablemente la batalla, y permiten a la globalización adueñarse de más y más tierras para la producción de combustibles y forrajes, en vez de destinarlas a la alimentación humana.

Causas estructurales

Vale la pena examinar en detalle algunas cuestiones que están detrás de la crisis. Por ejemplo, hay acuerdo generalizado en la necesidad de invertir para aumentar la capacidad productiva. La proporción de la Ayuda Oficial para el Desarrollo destinada a apoyar la agricultura cayó de 11,5% en los años 1980 a aproximadamente 3% en años recientes. La inversión nacional también disminuyó, sobre todo en los países en desarrollo. Esta tendencia debe revertirse y hay algunas señales de que esto pueda estar sucediendo. Sin embargo, la pregunta se mantiene: ¿inversión en qué tipo de tecnologías y sistemas productivos? El Gobierno estadounidense, la Fundación Gates y varios grupos de expertos y empresas privadas promueven la biotecnología como forma de aumentar la producción de los países en desarrollo. El lema que acuñaron es: “Una nueva revolución verde para África”. Pero la revolución verde en África ya se intentó. Y fracasó. Si la cuestión se ve nada más como un problema tecnológico y de productividad, entonces los nuevos esfuerzos también están condenados a fracasar.

El Banco Mundial, entre otros, alienta a los países a liberalizar los mercados de fertilizantes e incluso subsidiar

⁵ El bushel es una unidad de peso que se usa para comprar o vender en los mercados de materias primas. A cada grano que debe ser medido en bushels se le asigna un peso estándar. Según el grano de que se trate y el contenido de humedad, el bushel puede variar entre 14 y 27 kg.

el acceso a los fertilizantes y pesticidas (mediante recursos nacionales y de los donantes). Éste no es un modelo sustentable. La política también obliga a los pequeños productores a comprar (y a menudo a importar) los insumos, aumentando su dependencia en una economía de dinero en efectivo y reduciendo su poder de mercado.

Hay alternativas. Por ejemplo, el potencial para la agro-ecología es enorme, y cada vez mejor documentado. En 1988, en Bangladesh, un área llamada Tangail al noroeste de Dhaka fue afectada por inundaciones. La organización no gubernamental Unnayan Bikalper Nitinirdharoni Gobeshona (UBINIG) [Investigación de Políticas para Alternativas de Desarrollo], que ya trabajaba con los tejedores de la zona, ofreció su ayuda. El equipo de UBINIG conversó con mujeres que denunciaron que los pesticidas usados en la agricultura dañaban su salud y la de sus hijos, y mataban los vegetales silvestres y el pescado que constituyen su alimentación. Los aldeanos comenzaron a trabajar en un proyecto para desarrollar un sistema de producción agrícola que no utilizara insumos químicos. El proyecto creció y ahora se llama “Nayakrishi Andolon”, que en bengalí significa Nuevo Movimiento de Agricultura. El movimiento integra a más de 170.000 hogares rurales en 15 distritos de todo el país. Algunas administraciones municipales han declarado que sus jurisdicciones están libres de pesticidas⁶.

La Evaluación Internacional de Conocimiento, Ciencia y Tecnología Agrícolas para el Desarrollo (IAASTD), un proyecto de cuatro años en el que participaron más de 400 expertos y que hasta ahora han ratificado 58 gobiernos, afirma: “El conocimiento, la ciencia y la tecnología agrícolas deben abordar las necesidades de los pequeños establecimientos agrícolas en ecosistemas diversos y crear oportunidades realistas para su desarrollo donde el potencial para mejorar la productividad del área sea baja y donde el cambio climático pueda tener sus consecuencias más adversas”.

Petróleo y biocombustibles

Entender la importancia del petróleo como un componente central de la agricultura industrial ayuda a comprender las más profundas causas estructurales de la crisis alimentaria. En efecto, la Revolución Verde usó la cría de plantas y la tecnología para aumentar la fotosínte-

sis – el sistema agrícola impulsado por energía solar que ha alimentado a la humanidad, y a todas las criaturas del planeta, desde siempre – con combustibles fósiles. La Revolución Verde confió en la cría de semillas para responder a los más altos niveles de fertilizantes inorgánicos y agua. Y consiguió resultados extraordinarios, con un aumento considerable del rendimiento por planta. Una revolución tecnológica anterior ya había sustituido el trabajo humano y animal rural con máquinas impulsadas por petróleo. Con la Revolución Verde, los combustibles fósiles también comenzaron a proveer fertilizantes, pesticidas y electricidad para las bombas de irrigación.

Una implicación del aumento del petróleo como ingrediente vital de la producción alimentaria es que la agricultura se ha convertido en una fuente principal de emisiones de gas de efecto invernadero. Otra es que la agricultura se ha vuelto dependiente de un recurso finito. Una tercera es que la economía en el establecimiento agrícola se ha transformado con el reemplazo de insumos generados por el establecimiento (energía, semillas, fertilizantes, fumigación) con insumos que deben comprarse. Para muchos agricultores del Norte y del Sur los insumos comprados son importados, por lo que su precio es menos previsible.

Cifras recientes de Estados Unidos muestran que los aumentos de los costos agrícolas en 2007 y 2008 fueron los más grandes registrados de un año a otro: USD 20.500 millones en 2007 y USD 36.200 millones en 2008. Se espera que disminuyan a USD 22.700 millones en 2009, pero aún así son 9% más altos que en 2007⁷. Los precios de los combustibles, forraje y fertilizantes contribuyeron al aumento considerable de los costos.

Hay todavía un candente debate sobre el papel de los biocombustibles en la crisis alimentaria. Nadie niega que la demanda de biocombustibles desempeñara un papel en el aumento de los precios de los alimentos, pero cuánto y a qué efecto es todavía tema de discusión. Los precios más altos para la mayoría de los agricultores son una necesidad. Al mismo tiempo, deben protegerse los intereses de los consumidores pobres, entre ellos los pequeños agricultores que a menudo son consumidores netos de alimentos. Pero los precios más altos para los agricultores son solo parte de la respuesta. El desafío es cómo asegurar una división más equitativa del valor de las materias primas entre agricultores, procesadores y minoristas. Los responsables de elaborar las políticas deben reparar el desproporcionado poder en el mercado de las grandes corporaciones de alimentos.

⁶ Ver Mazhar, F. et al. Food Sovereignty and Uncultivated Biodiversity in South Asia, Academic Foundation: New Delhi; International Development Research Centre: Ottawa, 2007 pp. 3-4. Disponible en: <www.idrc.ca/openreports/337-9/>.

⁷ Ver: <www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/nationalestimates.htm>. Consultado el 7 de mayo de 2009. Las cifras se actualizan regularmente.

Inversiones en tierras en el exterior

La crisis alimentaria provocó un fenómeno inquietante: una explosión de interés entre los inversionistas por comprar o arrendar tierras en el extranjero. La prensa calificó al fenómeno como un arrebato de tierras. En octubre de 2008, la ONG con sede en Barcelona GRAIN incluyó una lista de cerca de 180 negocios propuestos en una revisión sobre el tema publicada en línea titulada *¡Se adueñaron de la tierra! El proceso de acaparamiento de la tierra por seguridad alimentaria y de negocios en 2008*. Un informe sobre la cuestión del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), publicado en abril de 2009, estima que, desde 2006, 20 millones de hectáreas de tierra se vendieron en aproximadamente 50 acuerdos económicos, principalmente en África⁸.

Los dos grandes motores son las preocupaciones por la seguridad alimentaria y la demanda de biocombustibles. Los países importadores netos de alimentos, como Arabia Saudita y Corea del Sur, no confían en que los mercados mundiales sean suficiente garantía para el suministro. Mientras tanto, los mandatos y los objetivos para la incorporación mínima de biocombustibles en las políticas energéticas –en particular en la Unión Europea y los Estados Unidos, pero también en otros países alrededor del mundo– han creado un enorme interés entre los inversionistas privados por cultivar las materias primas de los biocombustibles (soja, aceite de palma y jatrofa para biodiesel; y caña de azúcar y maíz para bioetanol).

Los acuerdos son preocupantes desde varios puntos de vista. Las relaciones de poder son asimétricas; las grandes empresas y (mayormente) los países más ricos tratan con países pequeños y a menudo muy empobrecidos, muchos de ellos con instituciones de gobernanza débiles⁹. Entre ellos están Sudán, Pakistán, Etiopía, Madagascar y Zimbabue. Algunos países de interés para los inversores reciben ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos: Camboya, Níger, Tanzania, Etiopía y Birmania¹⁰.

La Observación General sobre el Derecho a la Alimentación establece: “las raíces del problema del hambre y la desnutrición no son la falta de alimentos, sino la carencia de acceso a los alimentos disponibles”¹¹. Un informe reciente del Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) afirma que “Estados Unidos tiene seguridad alimentaria, pero el Gobierno no protege el derecho a la alimentación de su población. El Departamento de Agricultura informa que aproximadamente el 11% de los hogares estadounidenses (y el 18% de los niños y niñas) carece de acceso a la alimentación adecuada en algún período del año. Dicha estadística representa 12,6 millones de personas. Y sin embargo, incluso descontando las exportaciones, la oferta interna de alimentos en Estados Unidos podría alimentar dos veces a cada persona en todo el país”¹².

El informe continúa realizando una comparación entre Estados Unidos y Nepal, uno de los países más pobres del mundo, “Nepal está... tomando medidas para realizar el derecho a la alimentación. El nuevo Gobierno, formado tras una década de guerra civil, incluyó el derecho a la soberanía alimentaria en su Constitución preliminar. El 25 de septiembre de 2008, la Corte Suprema de Nepal, en reconocimiento de ese derecho, ordenó que el Gobierno suministrara inmediatamente alimentos a 32 distritos en donde hay escasez”.

¿Qué está haciendo la comunidad internacional?

En abril de 2008, el Secretario General de la ONU Ban Ki-moon creó un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria. El objetivo establecido era “promover una respuesta unificada al desafío de lograr la seguridad alimentaria mundial”¹³. El Grupo de Trabajo se estableció para coordinar las acciones de la ONU y las agencias de Bretton Woods con el objetivo de elaborar una respuesta colectiva a la crisis alimentaria. El Grupo de Trabajo está integrado por cerca de 15 agencias, oficinas y programas de la ONU, y por el Banco Mundial, el FMI y la OMC. Carece de recursos y no está claro todavía qué papel debería desempeñar.

⁸ Van Braun, J. y Meinzen-Dick, R. “Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities”, IFPRI Policy Brief, 13 de abril de 2009.

⁹ Cotula, L., Dyer, N. y Vermeulen, S. Bioenergy And Land Tenure: The Implications Of Biofuels For Land Tenure And Land Policy. International Institute for Environment and Development (IIED) y FAO: Londres y Roma, 2008.

¹⁰ World Food Programme Operations List. Disponible en: <www.wfp.org/operations/list>.

¹¹ Citado en Smaller, C. y Murphy, S. “Bridging the Divide: A Human Rights Vision for Global Food Trade”, 2008. Disponible en: <www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=104458>.

¹² Cotula, L., Dyer, N. y Vermeulen, S. op. cit.

¹³ Ver: <www.un.org/issues/food/taskforce/>.

De hecho, el Grupo de Trabajo produjo un Marco Integral para la Acción (MIA) en julio de 2008¹⁴. El documento refleja las fuerzas y debilidades de su complicada composición: realiza un buen trabajo al establecer las causas múltiples que contribuyeron a la crisis, y también hace algunas recomendaciones importantes. Pero, por otra parte, también promueve políticas macroeconómicas que socavan sus propias recomendaciones. Por ejemplo, destaca la importancia de invertir en la agricultura de pequeña escala. En efecto, si hay un *acquis* que rescatar de la crisis alimentaria, empezando por el *Informe de Desarrollo Mundial 2008* del Banco Mundial, es la aceptación en el discurso multilateral respecto a la importancia de que los pequeños agricultores tengan una voz política. Sin embargo, a continuación el MIA alienta a los gobiernos a completar la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales, y apoya aumentar la financiación de la Ayuda para el Comercio. La Agenda de Doha no tiene prácticamente nada que ofrecer a los países que enfrentan una crisis de precios de los alimentos¹⁵. La agenda es el producto de otro tiempo, aunque reciente, y parece cada vez más fuera de lugar ante la escasez de materias primas, la ambivalencia en relación al comercio entre los principales exportadores de alimentos y una severa contracción del crédito que contribuye a lo que la OMC espera será la más grande en volúmenes comerciales globales desde la Segunda Guerra Mundial¹⁶.

Al presidente francés Nicolas Sarkozy se le ocurrió otra idea: una "Alianza Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria". Presentada primero durante la cumbre de la FAO sobre la crisis alimentaria en junio de 2008, la idea fue recogida por los miembros del G-8 en los meses siguientes e impulsada por el Gobierno de España, que hizo circular un documento llamado "El Proceso de

Madrid: Hacia una Alianza Mundial Inclusiva para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria", unos días antes de la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos que se celebró en Madrid en enero de 2009. Esto puso en movimiento un esfuerzo conjunto para aumentar la eficacia de la lucha contra el hambre tanto a nivel local como mundial.

La iniciativa de la Alianza Mundial tiene potencial, pero no está claro hacia dónde se dirige. La propuesta inicial de Sarkozy preveía una iniciativa orientada a las políticas de gran alcance que, además de generar nueva financiación, brindaría un espacio para que los gobiernos diseñaran una estrategia global para la seguridad alimentaria basada en el liderazgo de un grupo de expertos internacionales con autoridad en la materia. Las discusiones sobre el tema han tendido a concentrarse en aumentar la coordinación de los donantes, dejando de lado las discusiones políticas. También hay desacuerdo sobre si la iniciativa sería liderada principalmente por el G-8 o quedaría en la órbita de la ONU. Hasta ahora, no se ha identificado ningún calendario ni apoyo económico disponible para facilitar el proceso.

¿Qué más se podría hacer?

El fracaso en la erradicación del hambre es el resultado de opciones políticas. Sabemos cómo practicar una agricultura más sustentable. Sabemos regular mejor los mercados. Sabemos que la seguridad alimentaria debe construirse partiendo de una fuerte base local. Los nuevos sistemas agrícolas y alimentarios deberían promover la integridad ambiental, la soberanía democrática, la responsabilidad extraterritorial; deberían dar prioridad a las necesidades locales; y deberían proteger la equidad así como la eficacia en los intercambios mercantiles¹⁷.

No hay un único y simple camino para terminar con la crisis alimentaria y transformar el sector agrícola a fin de proteger a la gente del hambre. Se necesitan medidas de corto, medio y largo plazo. Las acciones tienen que incluir una amplia variedad de grupos de presión. Tienen que abarcar a una diversidad de sectores: agricultura, energía, finanzas, comercio, ambiente, investigación y desarrollo. Para obtener resultados rápidos, algunas medidas importantes serían: controlar la presión generada por la demanda de biocombustibles (por ejemplo, eliminando los

¹⁴ Disponible en: <www.ransa2009.org/docs/Comprehensive_framework_for_action_ransa2009.pdf>.

¹⁵ Ver: Institute for Agricultural and Trade Policy (IATP) "Can Aid Fix Trade? Assessing the WTO's Aid for Trade Agenda", 22 de septiembre de 2006. Disponible en: <www.iatp.org/tradeobservatory/genevaupdate.cfm?messageID=120812> y "Seven Reasons Why the Doha Round Will Not Solve the Food Crisis", mayo de 2008. Disponible en: <www.iatp.org/iatp/publications.cfm?refid=102666>. También Trócaire. Briefing Paper: Implementing Aid for Trade (Aft) to Reduce Poverty, marzo de 2009. Disponible en: <www.trocaire.org/uploads/pdfs/policy/implementingaidfortrade.pdf> y Caliri, A. "Civil Society Perspectives on the Aid for Trade Debate," en Njinkeu, D. y Cameron, H. (eds.), *Aid for Trade and Development*, Cambridge University Press: New York, 2007.

¹⁶ Organización Mundial del Comercio (OMC). "WTO sees 9% global trade decline in 2009 as recession strike", Comunicado de Prensa, 23 de marzo de 2009. Disponible en: <www.wto.org/english/news_e/pres09_e/pr554_e.htm>.

¹⁷ Ver: De la Torre Ugarte, D. y Murphy, S., "The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide." *Ecofair Trade Dialogue Discussion Papers*, 11, 2008. Misereor & the Heinrich Böll Stiftung: Alemania.

objetivos de los biocombustibles o insistiendo en criterios mucho más estrictos que tengan el apoyo público); más y mejor ayuda humanitaria que priorice la inversión en la capacidad productiva local y regional; regular la demanda especulativa de los mercados futuros de productos agrícolas; examinar las restricciones internas al comercio agrícola; y aumentar la producción agrícola.

Un segundo conjunto de acciones debe señalar el camino hacia la transformación de los modelos industriales agrícolas a uno más sustentable ecológicamente y más controlado a nivel local. Estas medidas de acción más lenta incluyen la inversión en infraestructura y capacidad productiva que respete la producción y el procesamiento locales, la inversión en investigación y extensión, con énfasis en patrones culturales y de consumo de alimentos locales, el fortalecimiento de las instituciones (que abarquen los procedimientos legales y la responsabilidad política), una revaloración de las políticas comerciales agrícolas, una mayor regulación del

poder del mercado (sobre todo de las corporaciones transnacionales activas en el sistema alimentario), el establecimiento de reservas de granos que conlleven una rendición de cuentas pública, e inversión en energías renovables. También es absolutamente prioritario terminar con el desperdicio colosal de alimentos. En el Sur la basura se acumula debido a malos almacenajes, transportes y otra infraestructura. En el Norte, se debe a un sistema alimentario excesivo en cada fase de la producción, procesamiento y distribución de los alimentos. Todo esto puede y debe ser contenido.

La crisis alimentaria es más que problemas a corto plazo, reversibles. Los gobiernos deben establecer simultáneamente redes de protección para quienes padecen hambre, invertir en la producción agrícola sustentable, y comenzar a abordar el tema del acceso. Éste es el quid del asunto desde la perspectiva del derecho a la alimentación, y el núcleo de la verdadera crisis de alimentos que aflige a nuestro mundo.

Igualdad de género y crisis financiera

La igualdad entre mujeres y hombres tiene que ser un elemento clave en el desarrollo de medidas y políticas contra la crisis financiera, ya que ésta comienza a afianzarse en sectores dominados por trabajadoras y está aumentando la tasa de violencia contra las mujeres. Es necesario un análisis de género a fin de entender la profundidad y el alcance de la crisis, así como para diseñar las respuestas adecuadas. Sin embargo, además de los desafíos, la crisis económica también presenta oportunidades para el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, como ya se ha visto en países en los cuales éstas han surgido como líderes.

NANCY BARONI

Canadian Feminist Alliance for International Action

MIRJANA DOKMANOVIC

Association Technology and Society, Serbia y Women in Development Europe (WIDE)

GENOVEVA TISHEVA

Bulgarian Gender Research Foundation y Bulgarian-European Partnership Association

EMILY SIKAZWE

Women for Change

La desigualdad de género no es un fenómeno nuevo; sin embargo, la actual crisis económica ha exacerbado las desigualdades de género en todo el mundo. En tanto persiste la recesión mundial, los gobiernos y la industria negocian rescates y préstamos de capital; se privatizan cada vez más servicios públicos para “proteger” los fondos gubernamentales y se recortan impuestos corporativos para beneficiar a las grandes empresas y a los ricos. Cada vez es más claro que las mujeres están siendo perjudicadas profundamente por la recesión mundial y las respuestas nacionales a la crisis.

La ONU informa que, si bien al principio la pérdida de empleo entre los hombres aumentó más rápido que la de las mujeres, la tasa masculina se está enlenteciendo, mientras que para las mujeres sigue en crecimiento; la tasa de desempleo mundial para las mujeres podría alcanzar el 7,4%, comparado con el 7,0% para los hombres¹. Y aunque la crisis financiera en Estados Unidos y Europa golpeó primero a los sectores financieros e industriales, dominados

sobre todo por hombres, sus efectos comienzan a tomar fuerza en los sectores dominados por mujeres, como la industria de servicios y el comercio al por menor.

Las mujeres en el mundo en desarrollo son las más perjudicadas debido a la crisis financiera. Su control sobre la propiedad y los recursos es más débil, son mayoría en los empleos vulnerables o a destajo, ganan menos y tienen menor protección social; es por eso que, junto a sus hijos e hijas, las mujeres son más vulnerables a la crisis financiera. Por consiguiente, están en una posición social y económica mucho más débil que la de los hombres en términos de su capacidad de enfrentar la recesión. Suelen tener que trabajar más horas y asumir otras formas de empleo extra, al tiempo que continúan con sus responsabilidades primarias en el cuidado del hogar.

El Grupo de Trabajo de Mujeres sobre la Financiación para el Desarrollo ha señalado que la crisis financiera ofrece una oportunidad crucial para cambiar la arquitectura financiera mundial con el objetivo de adherirla a principios equitativos y basados en derechos. El grupo demanda una alternativa a la decisión del G-20 de reposicionar al Fondo Monetario Internacional. Esa decisión solo perpetuaría el fracaso de las políticas económicas neoliberales, reforzaría las desigualdades estructurales del pasado y aumentaría el endeudamiento de los países en desarrollo. Esta situación continúa el anticuado e injusto enfoque de unas pocas naciones ricas que deciden en nombre de muchas naciones que se encuentran en circunstancias diversas. El Grupo de Trabajo de Mujeres exige soluciones y medidas para la crisis financiera que provengan de un proceso amplio, consultivo e inclusivo, no dentro del marco del FMI sino de Naciones Unidas, donde están consagrados los derechos humanos de las

¹ Ver: Organización Internacional del Trabajo. Global Employment Trends for Women. Ginebra: OIT, 2009.

“Sin duda, la crisis financiera ha afectado a Benín. Hoy en día muchos hogares apenas pueden permitirse una comida al día. Aumentaron los matrimonios forzosos porque las familias venden a sus hijas como forma de hacer frente a la crisis. Esto ha echado por tierra los avances realizados para eliminar la violencia contra las mujeres. Aumentan los impactos de la crisis en relación al género; por ejemplo, está disminuyendo la matriculación de niñas en la escuela y la presencia de mujeres en el mercado de trabajo formal. Son las primeras en perder sus empleos, y a menudo deben encargarse del cuidado de sus familias sin ayuda social alguna.”

Sonon Blanche (Social Watch Benín)

“El Gobierno búlgaro recién admitió que el país estaba siendo afectado por la crisis en febrero de este año. A la fecha, 44.000 personas (96% de las cuales son mujeres) perdieron sus empleos debido a la crisis. Muchas de las industrias afectadas – como la de la vestimenta, el calzado, los servicios gastronómicos y la administración pública – tienen personal mayoritariamente femenino. La crisis también está teniendo su impacto en la violencia contra las mujeres. En general, en mi ciudad se presentan ante la justicia, en promedio, entre 17 y 19 casos por año; en lo que va de éste ya se presentaron 42 casos. En muchos casos los hombres abandonan a sus mujeres e hijos cuando es despedida de su trabajo; esas familias ahora deben sobrevivir con EUR 50 o menos que reciben como seguro de desempleo. Muchas de las mujeres entrevistadas habían sufrido acoso sexual en el lugar de trabajo y tenían problemas para encontrar empleo en el sector formal.”

Milena Kadieva (Gender Research Foundation, Bulgaria)

mujeres y donde cada estado miembro tiene voz en la mesa de debate².

Los enfoques gubernamentales al tratamiento de la crisis económica y financiera no están, en su mayoría, basados en principios de igualdad o de derechos humanos. Muchos países del Norte negociaron enormes rescates para las principales industrias usando dineros públicos. Muchos también invierten en proyectos de infraestructura destinados principalmente a actividades dominadas por los hombres (construcción, transporte, etc.), en vez de invertir en el tipo de infraestructura que tradicionalmente beneficia a las mujeres (atención médica, cuidado de niños y niñas, asignaciones familiares, etc.). Los programas de seguro de desempleo, allí donde existen, suelen cubrir a los trabajadores de tiempo completo y rara vez al personal

que trabaja horario parcial, donde a menudo las mujeres son mayoría. Los informes sobre violencia contra las mujeres van en aumento; al faltarles seguridad económica y social, tienen más dificultades para escapar de situaciones violentas.

El más reciente informe sobre tráfico humano del Departamento de Estado de Estados Unidos³ señala que la crisis económica mundial contribuye al tráfico laboral y sexual, ya que el aumento del desempleo y la pobreza hace a las personas más vulnerables frente a los traficantes y hay una creciente demanda de bienes y servicios baratos. El informe pronostica que la crisis económica provocará que más negocios pasen a trabajar de manera ilegal a fin de evitar el pago de impuestos y las leyes de protección laboral contratando mano de obra no sindicada, lo que aumentará el empleo de trabajo forzado, barato e infantil por parte de empresas multinacionales escasas de dinero.

Según Amnistía Internacional, la crisis económica agrava los problemas de derechos humanos existentes y algunos problemas muy importantes – como la pobreza, los derechos reproductivos y la violencia contra las mujeres – no consiguen la atención y los recursos que necesitan. Los gobiernos invierten en enderezar nuevamente el

² El Grupo de Trabajo de Mujeres sobre la Financiación para el Desarrollo está coordinado por Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN) y comprende las siguientes organizaciones y redes: African Women's Development and Communication Network (FEMNET), Arab NGO Network for Development (ANND), Association for Women's Rights in Development (AWID), Feminist Task Force-Global Call to Action against Poverty (FTF-GCAP), Global Policy Forum (GPF), Consejo Internacional de Educación para Personas Adultas (ICAE), Red Internacional de Género y Comercio (IGTN), Confederación Sindical Internacional (ITUC), Network for Women's Rights in Ghana (NETRIGHT), Red de Educación Popular entre Mujeres para América Latina y el Caribe (REPEM), Red del Tercer Mundo-África (TWN-Africa), Women's Environment and Development Organization (WEDO), y Women in Development Europe (WIDE).

³ Departamento de Estado de Estados Unidos. Trafficking in Persons Report. Washington DC, 2009. Disponible en: <www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009>.

mercado, pero éste no va a tener en cuenta los problemas de derechos humanos. En el pasado los gobiernos recurrían a la seguridad como excusa para socavar los derechos humanos; ahora que la crisis económica impone a los gobiernos otra prioridad, los derechos humanos vuelven a ser ignorados.

Las reacciones ante la crisis económica implican reducciones de la financiación para los mecanismos de igualdad de género y la implementación de legislación sobre la materia, lo que pondrá en peligro los logros obtenidos e inevitablemente reforzará los estereotipos existentes. Al mismo tiempo, disminuye el apoyo a las organizaciones de mujeres, que son una parte esencial del movimiento mundial de mujeres.

En una conferencia de la Comisión Europea sobre la “Igualdad entre hombres y mujeres en tiempos de cambio” (15-16 de junio de 2009) se identificaron algunas tendencias regionales del impacto de género de la crisis económica. Los problemas identificados son similares a las tendencias globales: en Europa, las mujeres son mayoría en los empleos inseguros, de media jornada y a corto plazo, en gran parte debido a sus desproporcionadas responsabilidades en la atención del hogar. A pesar de los estándares de la Unión Europea sobre empleo e igualdad de género, los problemas de salario desigual y la necesidad de equilibrar el trabajo con la vida familiar siguen vigentes. Si bien la crisis en Europa ha afectado tanto a mujeres como a hombres, lo ha hecho de manera diferente.

Entre otras cosas, la conferencia concluyó que: son necesarias más medidas de aliento para que las mujeres participen del mercado de trabajo; la igualdad entre mujeres y hombres debe ser un elemento clave en el desarrollo de medidas y políticas contra la crisis; debería alentarse la participación de mujeres en cargos altos del sector privado; las empresas deben adoptar políticas que tengan en cuenta a las familias; es esencial invertir en su educación y capacitación. Además, se destacó la importancia de las leyes y los mecanismos de igualdad de género en tiempos de crisis.

Fortalecer los derechos de las mujeres durante la crisis

Recientemente, el director general de la Organización Internacional del Trabajo, Juan Somavia, anunció una importante iniciativa: la creación del pacto mundial de empleos de emergencia, diseñado para promover una respuesta política coordinada a la crisis mundial del trabajo y al aumento del desempleo, los trabajadores pobres

y los empleos vulnerables⁴. Esta respuesta busca evitar la recesión social mundial y a mitigar sus efectos en las personas. El pacto ayudará a las medidas de estímulo extraordinarias, junto con otras políticas gubernamentales, a abordar más cabalmente las necesidades de las personas que necesitan protección y trabajo a fin de acelerar combinadamente la recuperación económica y del empleo.

Recientemente, Amnistía Internacional lanzó una campaña llamada *Exige Dignidad* para luchar por los derechos amenazados por la crisis económica y por los que fueron ignorados en las respuestas a la crisis. La cuestión fundamental es empoderar a las personas que viven en la pobreza. La campaña se enfoca en fortalecer su voz junto con la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, para que las personas puedan exigir el cumplimiento de los compromisos sobre igualdad de género y derechos de las mujeres y participar en las decisiones que afectan sus vidas. La campaña pone especial énfasis en los derechos y la participación de las mujeres en las decisiones relativas a sus derechos.

Además de estas iniciativas, debe ponerse especial atención a los desafíos y oportunidades que la crisis mundial presenta para el empoderamiento y liderazgo de las mujeres. Somos testigos de ejemplos positivos de mujeres que acceden a cargos de alto nivel como resultado de la crisis económica y financiera mundial; los más notables son los casos de la nueva Primera Ministra de Islandia y la nueva presidenta de Lituania, que fueron elegidas en gran parte debido a la frustración de los votantes ante las fracasadas políticas económicas que contribuyeron al impacto de la crisis en esos países.

Según el Grupo de Trabajo de Mujeres sobre la Financiación para el Desarrollo, una respuesta a la crisis basada en derechos requiere, *inter alia*, la reforma inmediata de la arquitectura financiera mundial con el fin de gestionar eficazmente la escasez de liquidez y los desequilibrios de la balanza de pagos, y asegurar que las respuestas políticas no trasladen la carga del bienestar familiar y la prestación de servicios a la economía del cuidado. El Grupo de Trabajo de Mujeres incide para establecer medidas y procesos nacionales, regionales e internacionales que respeten el espacio de política nacional, y sean consistentes con los estándares y compromisos acordados a nivel internacional, entre ellos los que involucran los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Las políti-

⁴ Las proyecciones de la OIT sobre trabajadores pobres en todo el mundo indican que hay 200 millones de trabajadores en riesgo de unirse a las filas de personas que viven con menos de USD 2 diarios entre 2007 y 2009. Ver: OIT. “Global Employment Trends Update”, mayo de 2009.

cas y acuerdos comerciales deberían permitir a los países evitar los desequilibrios del régimen de la OMC y la fracasada ronda de Doha. Además, estas medidas deberían ser acompañadas por la cancelación de las deudas ilegítimas de los países en desarrollo y la creación de un mecanismo de prueba de deudas con la participación de los gobiernos deudores, grupos de derechos de las mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil.

En la Conferencia de Alto Nivel de la ONU sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial y su Impacto en el Desarrollo (24-26 de junio de 2009), el Grupo de Trabajo de Mujeres recordó a los Estados Miembro de la ONU que las mujeres no pueden esperar, y que es éste el momento para actuar sobre la reforma fundamental de la arquitectura financiera mundial⁵. A pesar del unánime llamado a la acción de las organizaciones de la sociedad civil, el documento final de la conferencia no llenó las expectativas. A fin de salvaguardar un consenso frágil, los Estados Miembro mostraron apenas un compromiso débil con la reforma de la arquitectura financiera, mientras que el papel central de la ONU (llamada el “G-192”) en la gobernanza económica casi ha desaparecido.

Los defensores y defensoras de los derechos de la mujer apreciaron en el documento el reconocimiento de que las mujeres enfrentan “mayor inseguridad de ingresos y un aumento de la carga del cuidado de la familia” (párrafo 3), y de que las mujeres y los niños y niñas se han empobrecido particularmente a causa de la crisis (párrafo 7). El documento también reconoce que las respuestas a la crisis deben contener una perspectiva de género (párrafo 10), que las medidas de alivio deben tomar en cuenta la igualdad de género, entre otras (párrafo 21), y que las designaciones de cargos en las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) deben tomar en consideración el equilibrio de género (párrafo 49). La gran decepción fue la falta de un fuerte compromiso de seguimiento. La referencia constante a un “Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas” a lo largo de todo el texto representa una restricción del papel de la ONU a un campo limitado a la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo. Los grupos de la sociedad civil concluyen que el documento final representó una clara tentativa de dejar al G-192 al margen del sistema de gobernanza económica mundial.

Mirando hacia el futuro, sin embargo, el Grupo de Trabajo de Mujeres hace hincapié en que éstas seguirán exigiendo justicia económica y de género dentro de la órbita

de la ONU, a pesar de la continua resistencia de las IFIs y el G-20 a poner a las personas, en lugar de las ganancias, en el centro del desarrollo. A pesar del probado fracaso de sus recetas de políticas neoliberales y del irresponsable sistema de gobernanza financiera, el FMI y el Banco Mundial siguen promoviendo sus políticas fallidas e imponiendo sus condicionalidades a los países en desarrollo, actuando, no como agencias especiales de la ONU, sino como si la ONU fuese su agencia especial. En el sistema de la ONU, en el cual todos los Estados Miembro deberían ser iguales, algunos – ahora ampliados a 20 – son más iguales que los restantes 172. La declaración del Grupo de Trabajo de Mujeres afirma su fuerte oposición a esta práctica, y exige que todos los Estados Miembro tengan igual poder de voto, iguales derechos e iguales obligaciones en la toma de decisiones.

Las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las organizaciones y redes de mujeres, demandan un enfoque del desarrollo basado en derechos. Una revisión de la implementación de este enfoque por parte de las agencias de la ONU muestra que puede ser eficaz en la erradicación de la pobreza, el desarrollo de la democracia y los derechos humanos y el apoyo a los grupos vulnerables, en particular las mujeres, para que participen en la toma de decisiones⁶. La aplicación de este concepto contribuye a la realización de los compromisos de los Estados Miembro derivados de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción de Beijing.

Sin embargo, hay una necesidad de mejorar este enfoque a fin de abordar con eficacia las necesidades de las mujeres y mejorar las relaciones de igualdad de género. Hay varios defectos derivados de la excesiva generalización, los débiles mecanismos de implementación y la aplicación insuficiente del concepto de derechos humanos. El enfoque del desarrollo basado en derechos se fundamenta en los principios de participación, responsabilidad, no discriminación, igualdad, atención especial a los grupos vulnerables, empoderamiento, vinculación a los estándares de derechos humanos, realización progresiva, no regresión y estado de derecho. Sin embargo, este enfoque del desarrollo no apunta al desmantelamiento de las relacio-

⁵ Grupo de Trabajo de Mujeres sobre la Financiación para el Desarrollo (GTM-FpD). “Time to Act: Women Cannot Wait. A call for rights based responses to the global financial and economic crisis”. Junio de 2009.

⁶ Inter-Agency Standing Committee (2002). Growing the Sheltering Tree; UNICEF. Protecting Rights through Humanitarian Action, Programmes & Practices Gathered from the Field; Moser, C. y Norton, A. (2001). To Claim Our Rights: Livelihood Security, Human Rights and Sustainable Development. Londres: Overseas Development Institute; OECD (2006). Integrating Human Rights into Development: Donors approaches, experiences and challenges; OHCHR (2002). Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies. UN, 10 de septiembre.

LA CRISIS EN EUROPA ORIENTAL: IMPACTOS DE GÉNERO

Las tendencias globales del impacto de la crisis mundial en las mujeres son también características de los países de Europa Oriental. En la República Checa, por ejemplo, las reformas de las finanzas públicas, así como la reducción de impuestos para los más ricos y el aumento del impuesto al valor agregado (IVA) de los artículos básicos, pusieron la mayor carga sobre los más pobres, incluidas las mujeres. Lo mismo ocurre con la introducción de las tarifas de servicios y el intento de disminuir los impuestos de los seguros sociales, especialmente para los contribuyentes más ricos. Incluso antes de la crisis, los salarios desiguales y la discriminación por género y edad ya eran cuestiones importantes. Los nuevos problemas de igualdad de género en la República Checa se deben a la política conservadora del Gobierno y la falta de apoyo a las instituciones de atención infantil. Como resultado de la crisis también se ha exacerbado la discriminación contra las inmigrantes, en particular de Asia.

En Hungría, uno de los países de Europa Oriental más afectados por la crisis, el nuevo Gobierno acordó una serie de medidas que incluyen el recorte de las pensiones, sobresueldos para el sector público, apoyo a la maternidad, subsidios hipotecarios, de energía y transporte público como condición del paquete de rescate del FMI para lidiar con el impacto de la crisis económica. Todas estas medidas afectarán negativamente a las mujeres y aumentarán su carga de atención familiar, como también sucederá con algunas medidas adicionales planteadas, que incluyen la reducción de las asignaciones y beneficios familiares y la ayuda a las parejas jóvenes con hijos.

En Polonia, la disminución de los ingresos familiares como resultado de la crisis económica amenaza con el empobrecimiento de grupos sociales enteros, en particular entre las clases media y baja. Es muy probable que esto tenga, a su vez, un impacto más significativo en las mujeres, ya que ellas son tradicionalmente responsables del bienestar familiar. Según algunos analistas, la crisis también podría ampliar la zona gris en la economía polaca, ya que muchos empresarios, sobre todo pequeños, intentarán minimizar los costos laborales y evitar el pago de impuestos, así como otros costos asociados con el empleo formal. Por consiguiente, parece muy probable que el crecimiento de la economía gris afecte más a las mujeres, ya que es más frecuente encontrarlas en trabajos mal pagados, sobre todo en el sector privado de servicios (por ejemplo el comercio minorista). Otros problemas de igualdad de género son: la contracción del sector del vestido, mayormente femenino, y la limitada movilidad del mercado de trabajo debido a los más altos costos de alquiler de vivienda, sobre todo en áreas económicamente deprimidas de pequeñas ciudades.

En Bulgaria, las ONG y los sindicatos no estuvieron de acuerdo con lo que consideraron un cambio de política del Gobierno hacia la aceptación de la necesidad de reducir los gastos sociales en tiempos de crisis. Estos gastos ya eran escasos cuando comenzó el control monetario y cualquier otra reducción podría romper la paz social en el país. El desempleo aumenta (debe señalarse que los desempleados no registrados igualan – o incluso exceden – a los registrados) y afectará sobre todo a la gente joven que carece de antecedentes laborales, a los trabajadores no calificados, a los mayores, los discapacitados y las mujeres.

En Serbia, los sindicatos aceptaron la propuesta del Gobierno de posponer la implementación del Contrato Colectivo General y retrasar algunas obligaciones financieras de los patronos hacia los trabajadores, entre ellas el pago de los beneficios laborales, “para ayudar al sector privado a salir de la crisis económica”. Los derechos de los trabajadores se violan abiertamente con la excusa de mantener la estabilidad económica, mientras las grandes compañías y los magnates tienen la libertad de no pagar impuestos, salarios y otros beneficios. Recientemente se anunció que el mantenimiento del nuevo acuerdo stand-by con el FMI, por un monto de USD 3.960 millones, producirá recortes en las pensiones, la educación y la atención de la salud, deteriorando aún más la posición social de la mujer. Y en Eslovaquia, a pesar de los pronósticos iniciales de que el país no se vería afectado, las estimaciones oficiales en cuanto a la pérdida de trabajo excedieron las 30.000 personas en abril de 2009. En estas condiciones, persiste la discriminación contra las mujeres en el mercado de trabajo.

Por regla general, en todos los países de la región las mujeres constituyen el mayor número de los trabajadores temporarios y contratados así como de los no calificados, que en general no tienen cobertura de seguro de desempleo formal o planes de protección social. Como advierte el informe Transición y Desarrollo de julio de 2009, es probable que la crisis afecte a las mujeres en áreas como el empleo y las redes de protección social, cuidado no remunerado, educación, migración y violencia de género. Por ejemplo, en Kazajstán, el acceso limitado a los recursos financieros necesarios para actividades económicas formales las empuja hacia actividades comerciales independientes y de pequeña escala en el sector informal. La vulnerabilidad de las mujeres podría profundizarse fácilmente al avanzar la crisis. La magnitud de la migración laboral femenina a menudo no se conoce con exactitud, y con ello el impacto en las familias que dependen de sus salarios para sobrevivir. Por otra parte, las mujeres podrían encontrarse en una posición aún más vulnerable al regresar a su hogar, siendo rechazadas por sus comunidades y familias al percibir las como prostitutas.

¹ Sperl, L. “The Crisis and its consequences for women”, en *Development & Transition*, No. 13, 2009.

nes sociales, económicas y políticas basadas en la discriminación y la distribución desigual de la riqueza, el poder y los recursos. El marco de derechos humanos no es suficiente en sí mismo para cambiar la ideología neoliberal que socava considerablemente la realización de los derechos humanos y de las mujeres, ya que la mayoría de los estándares de derechos humanos no es obligatoria y hasta ahora no existe ningún mecanismo que obligue a los estados a cumplir con sus compromisos.

Un análisis de género muestra que dicho enfoque implica desarrollar buenas herramientas analíticas para en-

tender las desigualdades inherentes tanto a la economía de mercado neoliberal como a las relaciones de género. Las economistas feministas han analizado las desigualdades de género en la elaboración de las políticas macroeconómicas y han desarrollado herramientas tales como indicadores específicos, un presupuesto y estadísticas sensibles al tema de género para ser usados conjuntamente con un enfoque basado en derechos, que fortalezca el empoderamiento de las mujeres en el proceso de desarrollo y permita exigir la responsabilidad corporativa de las instituciones financieras internacionales.

IMPACTOS DE GÉNERO DE LA CRISIS EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

Mientras que los países industrializados rescataron a sus empresas, en el Sur la crisis ha producido un aumento de las privatizaciones y una caída de la recaudación de ingresos de los inversionistas extranjeros. En muchos países de África Subsahariana, las empresas aprovecharon la situación congelando los salarios, despidiendo personal e incluso clausurando sus puertas con la excusa de reducir los costos generales. Por ejemplo, en Zambia, para lidiar con los efectos de la crisis financiera mundial, el Gobierno eliminó en primer lugar los impuestos a las ganancias eventuales de la minería, en un intento de evitar que los inversionistas del sector minero cerraran sus operaciones. Todas estas medidas han limitado la recaudación de ingresos. Por consiguiente los Gobiernos en el Sur continúan re-

cortando la provisión de servicios sociales como educación y salud.

Al reducirse los gastos en el sector de la salud, aumentó la carga de las mujeres en la atención de los enfermos, especialmente de quienes padecen VIH/SIDA; las mujeres siguen siendo las primeras en perder sus empleos y se encuentran cada vez más limitadas al menudeo informal de verduras y tomates como mecanismo de supervivencia. Asimismo, al aumentar el número de personas que pierden sus empleos cada vez se registran más casos de violencia de género.

Lo más preocupante es la ausencia de voces femeninas en la resolución de la crisis. Para resolverla se siguen tomando decisiones con sesgo masculino que sirven primero a los intereses masculinos. Por lo tanto, es necesario aumentar la voz y la participación de las mujeres en la toma de decisiones para que sus problemas sean incluidos en las medidas nacionales orientadas a solucionar la crisis económica y financiera mundial.