



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/10
23 de octubre de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
59º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**Consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda
externa para el pleno ejercicio de los derechos humanos,
especialmente los derechos económicos,
sociales y culturales**

**Informe presentado por el Sr. Bernardts Mudho, experto
independiente encargado de examinar las consecuencias
de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa,
de conformidad con la resolución 2002/29 de la Comisión**

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
LISTA DE SIGLAS		3
RESUMEN EJECUTIVO		4
INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	6
I. REDUCCIÓN DE LA DEUDA Y MITIGACIÓN DE LA POBREZA: AMBIGÜEDADES DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL.....	11 - 50	8
A. Las instituciones de Bretton Woods	11 - 28	8
B. El sistema de las Naciones Unidas y los organismos conexos ...	29 - 41	12
C. Perspectiva de la comunidad de organizaciones no gubernamentales (ONG).....	42 - 50	15
II. POR QUÉ EL ALIVIO DE LA DEUDA NO ES POR SÍ SOLO SUFICIENTE PARA HACER REALIDAD LA DIMENSIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA POBREZA: ESTUDIO MONOGRÁFICO DE BOLIVIA	51 - 68	18
A. Disposiciones institucionales nacionales para combatir la pobreza.....	51 - 56	18
B. ¿Hasta qué punto disfrutaban los bolivianos de los derechos económicos, sociales y culturales?	57 - 63	19
C. Evaluación crítica de los programas bolivianos de ajuste estructural	64 - 68	22
III. CONCLUSIÓN	69 - 74	23
IV. RECOMENDACIONES	75 - 77	24

LISTA DE SIGLAS

CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
FIDH	Federación Internacional de Asociaciones de Derechos Humanos
FMI	Fondo Monetario Internacional
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
PIB	Producto interno bruto
PMA	Países menos adelantados
PPME	Países pobres muy endeudados
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe se presenta de acuerdo con la resolución 2002/29 de la Comisión. Al examinar las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional se ha comprobado en parte que los documentos de estrategia de reducción de la pobreza no pueden dar solución eficaz a los efectos negativos de los programas de ajuste estructural a escala mundial. Se han observado algunos casos exitosos, pero la fragilidad del carácter sostenible de la carga de la deuda de los países afectados no parece tener repercusiones positivas en lo que a la pobreza se refiere.

La situación financiera de los países en desarrollo, en constante deterioro a pesar de las soluciones concebidas por los organismos de desarrollo y las instituciones financieras internacionales, ha generado una presión internacional que ha instado al Banco y al Fondo a crear nuevas herramientas para ocuparse del problema de la deuda, debiendo adaptarse a la vez a las cambiantes condiciones de productividad, preferencia de los consumidores y a la adaptabilidad del mercado.

Al adoptar políticas macroeconómicas y emprender reformas estructurales, los gobiernos han tratado de que se preste una mayor atención a las consecuencias sociales. Sin embargo, el cumplimiento de las condiciones previas ha tenido un efecto asimétrico, pues la incidencia de la pobreza no ha disminuido de manera significativa y, en muchos casos, a pesar del mejoramiento de las condiciones, el número de personas que viven en la pobreza ha aumentado.

Las redes de protección social que se han creado han caído en el descrédito debido a que han representado una respuesta inadecuada a los fracasos de los programas de ajuste estructural. Promovidas en el decenio de 1980 como respuesta al aumento de los problemas económicos y sociales, las redes de protección social no lograron resolver las causas fundamentales de deterioro económico y social y no otorgaron en lugar alguno recursos suficientes para hacer mella siquiera en las consecuencias negativas de los programas de ajuste estructural.

A pesar de la magnitud de las dificultades enfrentadas por las poblaciones más pobres en aumento en la Argentina, el Gobierno no ha logrado evitar la violación de los derechos humanos básicos. Bolivia, que a lo largo de los últimos 16 años ha aplicado políticas neoliberales ortodoxas y rigurosas, ha seguido siendo uno de los países más pobres del planeta.

Las políticas sociales de los programas de ajuste estructural parecen desvinculadas de las orientaciones más generales de las políticas económicas. En contraste con el mejoramiento de algunos indicadores sociales, persiste una profunda desigualdad en materia de género. Al igual que las políticas de estabilización que los precedieron, los programas de ajuste estructural se formularon bajo circunstancias que pueden justificar la afirmación de que fueron impuestas. Las consecuencias de la deuda externa y los programas de ajuste estructural han tenido indudablemente repercusiones negativas en el gasto público para programas sociales y culturales contra el telón de fondo de economías en estagnación y, en muchos casos, en vías de degeneración.

En el contexto de los países pobres muy endeudados (PPME) y los países menos adelantados (PMA) del África subsahariana, la situación sigue siendo desalentadora. De ahí que el plan de acción anunciado por el Grupo de los Ocho (G-8) en su última Cumbre celebrada en el

Canadá para aumentar la asistencia a África debe ser recibido con satisfacción. Sin embargo, lo que se necesita para que haya una respuesta adecuada a la pandemia del VIH/SIDA y una mitigación importante de la pobreza es cumplir el objetivo de las Naciones Unidas de una asistencia para el desarrollo equivalente al 0,7% del producto interno bruto (PIB).

Componente importante de los programas de ajuste estructural que necesitan los países africanos es la liberalización de la cuenta de capitales, que ha afectado negativamente a los tipos de cambio en esos países. Un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo publicado a fines de 2001 señalaba que las inversiones y la productividad han sufrido además las consecuencias negativas del desfase y la inestabilidad de los tipos de cambio; el tipo de cambio constituye el precio más importante que influye en los resultados del comercio y no debe dejarse al arbitrio de mercados superficiales y volátiles ni sujeto a las variaciones de corrientes de capital desestabilizadoras.

Si las ambiciones de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) consisten en hacer realidad el goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, el Banco, el Fondo y otros actores internacionales deben trabajar en asociación con los Gobiernos de África y prestar el apoyo que esos gobiernos necesitan para plasmar a plenitud el potencial de la región. Únicamente una asociación de ese tipo podrá hacer que los programas de ajuste estructural favorezcan los derechos humanos, contribuyendo de ese modo a promover la democracia y el sentido de identificación en el plano local.

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 2002/29, la Comisión decidió seguir examinando la cuestión de las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa en su 59º período de sesiones. Por carta del 23 de septiembre de 2001, el experto independiente al que se había dado el mandato presentó su dimisión. La Mesa de la Comisión nombró al Sr. Bernardus Mudho (Kenya) en su reemplazo. El nombramiento del Sr. Mudho cobró efecto el 30 de noviembre de 2001.

2. Dado el debate que se desarrolla actualmente sobre la materia, parece útil recordar en esta introducción los antecedentes que dieron origen al mandato, la definición del mismo y la metodología adoptada.

Antecedentes

3. Desde que se definió el mandato en 2000, los estudios iniciados con respecto a los programas de ajuste estructural y a la deuda externa han tendido a centrarse en el origen de dichos programas y los efectos negativos de la deuda externa para el crecimiento económico de los países en desarrollo. Sin embargo, las políticas adoptadas por esos países para hacer frente a la deuda externa y a los programas de ajuste estructural han recibido poca atención.

4. Tradicionalmente, cuando las deudas cuantiosas insostenibles han amenazado con perturbar el sistema financiero internacional, los donantes internacionales han respondido exitosamente con mecanismos de reducción de la deuda. Esos planes se han referido al problema de la deuda de los países de ingresos medianos, habiéndose excluido a los PMA, que se encuentran en su mayoría en África. A la postre, los ingresos de estos últimos no han seguido el ritmo del crecimiento de sus deudas.

5. En este contexto, en el debate internacional, en el que ha actuado como punta de lanza el movimiento del Jubileo 2000, ha surgido la idea de que la deuda externa y los programas de ajuste estructural debían considerarse una responsabilidad compartida entre los países deudores y la comunidad acreedora. En consecuencia, la dimensión de derechos humanos de la deuda externa y los programas de ajuste estructural se convirtió en un nuevo paradigma del discurso mundial sobre el desarrollo.

6. Ante esta situación, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), reconociendo el carácter agudo del problema de la deuda de los PMA, respondieron en 1996 con el lanzamiento de la iniciativa para los PPME. En un informe conjunto publicado en abril de 2001, el Banco y el FMI reconocieron que incluso los países que se beneficiaban con reducciones de la deuda con arreglo a la iniciativa para los PPME seguían siendo sumamente vulnerables a las circunstancias económicas adversas, realizando una reducción de las proyecciones de niveles optimistas de ingresos por concepto de exportaciones o de asistencias al desarrollo que se habían presentado en el análisis de sostenibilidad de la iniciativa para los PPME.

Definición del mandato

7. Al definir el mandato (resolución 200/82) la Comisión pidió al experto independiente que prestara especial atención a:

- a) Las consecuencias de la deuda externa y de las políticas aprobadas para hacerles frente para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales en los países en desarrollo;
- b) Las medidas adoptadas por el gobierno, el sector privado y las instituciones financieras internacionales para aliviar esas consecuencias en los países en desarrollo, especialmente en los más pobres y los países fuertemente endeudados;
- c) Los nuevos acontecimientos y las medidas e iniciativas tomadas recientemente por las instituciones financieras internacionales, otros órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales con respecto a las políticas de ajuste estructural y los derechos humanos.

8. En el párrafo 13 de la misma resolución la Comisión pidió al experto independiente que proporcionara por anticipado copia de su informe anual al Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de elaborar directrices sobre los programas de ajuste estructural y los derechos económicos, sociales y culturales.

Metodología

9. El presente informe es el resultado de las actividades realizadas por el experto independiente entre febrero y septiembre de 2002. Se basa en las siguientes labores:

- a) Examen documental de los perfiles de la deuda externa de los PMA y los PPME, las políticas de préstamo de las instituciones financieras internacionales y otros asociados internacionales, y las políticas adoptadas por los países en desarrollo afectados;
- b) Entrevistas con representantes de gobiernos de PPME escogidos que aplican programas de ajuste estructural o que han adoptado documentos de estrategia de reducción de la pobreza;
- c) Cuestionarios por los que se pide información sobre las medidas adoptadas por los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones no gubernamentales con el fin de aliviar los efectos de los programas de ajuste estructural y la deuda externa para el goce pleno de los derechos humanos;
- d) Cuestionarios por los que se solicita información a los Estados, las instituciones financieras internacionales y el sector privado sobre los países especialmente afectados por el VIH/SIDA;
- e) Resultado de las consultas celebradas con los representantes en Ginebra del FMI y el Banco Mundial y con funcionarios superiores en sus sedes respectivas, con el Banco Interamericano de Desarrollo y el grupo de políticas alternativas para el desarrollo

"The Development GAP" en Washington D.C., el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría y la Oficina en Nueva York del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, con asociados internacionales, funcionarios gubernamentales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de Bolivia;

- f) Aportaciones recibidas de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y la Federación Internacional de Asociaciones de Derechos Humanos (FIDH).

10. El informe abordará los temas de la reducción de la deuda y la mitigación de la pobreza: las ambigüedades derivadas de la puesta en práctica de los programas de ajuste estructural (parte I) y los motivos que determinan que el solo alivio de la deuda sea insuficiente para hacer realidad la dimensión de derechos humanos de la pobreza: estudio monográfico de Bolivia (parte II).

I. REDUCCIÓN DE LA DEUDA Y MITIGACIÓN DE LA POBREZA: AMBIGÜEDADES DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

A. Las instituciones de Bretton Woods

11. La restauración y mantenimiento del carácter sostenible a largo plazo de la deuda externa de los países en desarrollo es un objetivo importante de los programas de reforma y de la iniciativa acerca de la deuda apoyada por el Banco Mundial. La experiencia de los programas de reforma apoyados con préstamos basados en la política del Banco fueron evaluados en el estudio amplio *Adjustment Lending Retrospective*¹. Los préstamos de ajuste se implantaron en 1980 para facilitar un equilibrio temporal de la financiación de los pagos a los Estados Miembros mientras cobraban efecto las medidas de estabilización y ajuste, pero desde entonces han evolucionado al convertirse en un importante instrumento de desarrollo en apoyo de las reformas sociales, estructurales y sectoriales de mediano plazo. En el decenio de 1990, se acentuó la orientación a favor del desarrollo de los préstamos de ajuste, prestándose mayor atención a la reducción de la pobreza, a las instituciones y a las reformas sociales y estructurales complejas.

12. En el decenio de 1990 mejoraron sustancialmente la calidad, los resultados y el carácter sostenible de los préstamos de ajuste del Banco Mundial, según las mediciones realizadas por el Departamento de Evaluación de Operaciones. Gran parte de estos progresos se debieron a los mejoramientos del comportamiento de los prestatarios, sumado a un aumento de la selectividad por parte del Banco al ofrecer préstamos de ajuste, cada vez más, a países con un comportamiento sólido que utilizan eficazmente los ingresos de los préstamos de ajuste, y los programas de buena calidad en apoyo de las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza del país.

¹ Un examen amplio de las novedades y cuestiones relativas a los préstamos de ajuste se encuentra en *Adjustment Lending Retrospective, Final Report*, 15 de junio de 2001, que puede consultarse en <http://www.worldbank.org>.

13. En un marco general de reducción de la pobreza, el objetivo principal de la iniciativa para los PPME consiste en situar la carga de la deuda en niveles sostenibles. En el marco de la iniciativa reforzada para los PPME, los países en que los actuales mecanismos no logren un carácter sostenible de la deuda en el punto de decisión recibirán asistencia con arreglo a la iniciativa para los PPME a partir de dicho punto de decisión. A diferencia del marco original, en que la reducción de la deuda se calculaba sobre la base de proyecciones de la deuda total en el punto de culminación, la mitigación de la deuda con arreglo al nuevo marco se aprobará sobre la base de los datos reales en el punto de decisión. Esta modificación no sólo añade una mayor certeza a los cálculos, sino que en la mayoría de los casos permitirá aumentar la cuantía de la mitigación que realmente se aporte, pues la mayoría de los países reducirán el valor actual neto de su tasa de endeudamiento con relación a las exportaciones y su tasa de endeudamiento con relación a los ingresos entre los puntos de decisión y de culminación².

14. El programa de la red de protección social ofrece un mínimo de subsistencia en sentido amplio a las personas de familias de bajos ingresos. Algunos programas de redes de protección social están vinculados con inversiones en educación o salud para proteger los derechos básicos de los grupos a los que con más probabilidad se le niegan dichos servicios y a los grupos generalmente excluidos, como los pueblos indígenas.

15. Los análisis de las estrategias de reducción de la pobreza preparados por los PPME de América Latina, África y Asia dan la idea de que la puesta en práctica de esas estrategias permite un goce más amplio de los derechos humanos. Cuando la gente padece extrema pobreza, las redes de protección social ayudan a satisfacer sus derechos humanos básicos a la salud, la educación y la vivienda.

16. Los análisis de efecto en la pobreza y repercusión social de las medidas de política decisivas son un medio importante para lograr que los beneficios netos de las reformas macroeconómicas, estructurales y sectoriales para los pobres sean los máximos. Se han realizado progresos en la incorporación de los análisis de efecto en la pobreza y repercusión social a la hora de concebir las estrategias de reducción de la pobreza. El documento de estrategias de reducción de la pobreza de Gambia contiene un análisis parcial del efecto en la pobreza de las políticas anteriores y de las debilidades de las reformas del sector del cacahuete y de la prestación de servicios. Los efectos positivos de los programas de apoyo a la red de protección social también se ilustran mediante evaluaciones del efecto de los programas de transferencia de efectivo condicional en México, así como de los programas de Honduras, Nicaragua y Bolivia.

17. El objetivo final de los programas de ajuste estructural es reducir la pobreza mediante la creación o restauración de condiciones para un crecimiento equitativo y un desarrollo sostenible, y evitando las crisis económico-financieras o superando las condiciones económicas insostenibles que perjudican a los pobres. El examen retrospectivo de la experiencia del Banco permite sacar conclusiones positivas y negativas. Aunque los cambios de la mayoría de los

² Los progresos de la aplicación del enfoque para los PPME se resumen en un informe destinado al Comité de Desarrollo titulado *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability*, de 20 de abril de 2001. Más información sobre la iniciativa para los PPME se puede encontrar en el sitio web de los PPME en <http://www.worldbank.org/hipc>.

indicadores relativos a la pobreza muestran que en promedio, en los países que reciben préstamos de ajuste, tales indicadores se mantienen invariados o mejoran en comparación con los países que no cuentan con tales préstamos, las diferencias no son grandes y el resultado general es complejo. Del mismo modo, mientras la atención que los préstamos de ajuste otorgan a la pobreza y a los factores sociales ha aumentado sustancialmente a lo largo de los últimos diez años, quedan muchos mejoramientos por hacer³.

18. Prioridad importante para el Banco es fortalecer la base analítica del apoyo que presta, ayudando para ello a los países a realizar análisis de efecto en la pobreza y repercusión social en forma más sistemática, incluso facilitándoles el empleo de los métodos actualmente disponibles para el análisis de las reformas. El Banco imparte capacitación y ofrece orientación, entre otras cosas mediante la divulgación de las prácticas óptimas, a los funcionarios del banco, los países y los asociados. Es importante que los países interesados dominen esos análisis. En el contexto de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza, incumbe a los gobiernos y a sus representados la principal responsabilidad en la determinación de prioridades respecto de las reformas que necesitan ser analizadas y la decisión de quién realizará tales estudios, trátase de un organismo nacional, una organización no gubernamental o un donante.

19. Se espera que el Banco preste asistencia importante a países determinados mediante el apoyo a los análisis de efecto en la pobreza y repercusión social de algunas reformas importantes durante el ciclo determinado de un documento de estrategia de reducción de la pobreza o la estrategia de asistencia a un país. Las estrategias de asistencia a los países indicarán el programa de reformas del país y las esferas de políticas respecto de las cuales se ha previsto el análisis de efecto en la pobreza y repercusión social. Donde existen vacíos, la estrategia de asistencia a los países también debería definir las esferas que el Banco y otros donantes tratarán de abarcar. El Banco prestará tal asistencia como parte de su labor económica y sectorial, y programará y presupuestará los correspondientes trabajos analíticos como parte de la estrategia de asistencia al país. Al planificar su apoyo a los análisis de efecto en la pobreza y repercusión social, el Banco prevé trabajar en estrecha colaboración con el FMI y los donantes asociados.

20. En respuesta a las cambiantes necesidades de los prestatarios, a lo largo de las últimas dos décadas se ha registrado una evolución de nuevos y diversos enfoques en materia de préstamos de ajuste. Los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza constituyen una aplicación de los préstamos de ajuste con el fin de mejorar el apoyo a la puesta en práctica de las estrategias de reducción de la pobreza de los países. Aprovechando la labor analítica acerca de los acuerdos fiduciarios y la repercusión social, los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza más recientes han respaldado reformas sociales y estructurales decisivas en Burkina Faso y Albania.

21. El Banco prevé actualizar sus directrices de política operativa para los préstamos de ajuste y ha iniciado consultas públicas con sus miembros, los participantes y las partes interesadas. Como base de las consultas ha preparado una nota con temas de debate⁴, entre los que se cuentan la manera de tratar la pobreza y los aspectos sociales y ambientales; el fortalecimiento de las

³ Véase *Adjustment Lending Retrospective, Final Report, op. cit.*

⁴ La nota *From Adjustment Lending to Development Policy Support Lending*, el calendario de consultas y los comentarios recibidos pueden consultarse en el sitio web del Banco.

políticas fiduciarias y las instituciones de los países; el estudio del sentido de compromiso del país; la adecuada determinación de la magnitud y concepción de los préstamos; el fomento de la colaboración con otras instituciones de desarrollo.

22. La misión del Banco con respecto a la pobreza se aplica por medio de programas y proyectos centrados en los pobres y en los sectores vulnerables, marginados, desfavorecidos y socialmente excluidos. Esos grupos son también el centro de atención de las estrategias de reducción de la pobreza elaboradas en un proceso con una elevada participación que garantiza una mejor rendición de cuentas, transparencia, participación y aprovechamiento del potencial existente. La experiencia práctica ha demostrado que los derechos humanos y los principios de aprovechamiento del potencial existente que reflejen el contexto del país son condiciones previas para el mejoramiento de la prestación de servicios básicos, del acceso a la justicia, de la transparencia y de la responsabilidad.

23. Los documentos de estrategia de reducción de la pobreza pueden contribuir a hacer realidad los derechos humanos, con los siguientes campos en que se manifiesta la sinergia: social (principalmente la educación y la salud), político y cívico (se ha insistido y progresado claramente en la ampliación de la participación en el plano local), y la gestión de los asuntos públicos y la corrupción.

24. En términos de derechos económicos, los proyectos y programas financiados por el Banco en los países en desarrollo se centran, en virtud de su variada naturaleza, en la reducción de la pobreza y el aumento de los gastos sociales que tienen efectos beneficiosos para los grupos más vulnerables. Los documentos de estrategia de reducción de la pobreza prestan atención fundamental al crecimiento y las oportunidades de obtención de ingresos y ganancias. Se reconoce sin embargo que existen tensiones debido a que el enfoque principal de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza se centra en el realismo en cuanto a los objetivos, la determinación de los costos y las secuencias de las medidas propuestas, y la ejecución y el carácter sostenible. Esto ha tendido a inhibir la insistencia en las normas internacionales de derechos humanos.

25. Los últimos documentos de estrategia de reducción de la pobreza confirman que el proceso ha contribuido a un aumento de la transparencia y a la intensificación del diálogo político entre los gobiernos y una amplia gama de participantes. En Albania, se invitó a las organizaciones de la sociedad civil a participar en los grupos de trabajo para debatir el contenido de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza y en Guyana los resultados de las consultas a tales organizaciones y la información ofrecida por el Gobierno se documentaron, analizaron y comunicaron al público. En Malawi, el proceso de preparación del documento de estrategia de reducción de la pobreza ayudó a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil.

26. La profundización del proceso de participación es especialmente notoria en cuanto a la gestión del gasto público. La Red de Justicia Económica de Malawi, una organización de la sociedad civil, analiza anualmente el presupuesto nacional. Del mismo modo, en Ghana una organización de esa naturaleza comenzó a analizar y rastrear las decisiones presupuestarias y a vigilar de la gestión de la prestación de servicios públicos con "tarjetas de información por parte del ciudadano" como parte del control de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza. Los estudios de seguimiento del gasto público ofrecen un nuevo campo para el seguimiento de los gastos reales en el plano local. Las organizaciones de la sociedad civil

de Uganda han comenzado a adaptar esta metodología con respecto a las aportaciones durante el ejercicio presupuestario y el seguimiento del presupuesto. Del mismo modo, en Albania el Gobierno realizará dentro de poco un estudio de la calidad de los servicios y satisfacción de los clientes en el contexto de la reforma del sector público, utilizando la metodología de tarjetas de información por parte del ciudadano y con apoyo de la Asociación Internacional de Fomento, en virtud del documento de estrategia de reducción de la pobreza.

27. Durante el último decenio el FMI ha adaptado su orientación de políticas para mantener un equilibrio entre el sentido de compromiso del país y el asesoramiento que el Fondo presta en materia de políticas a la comunidad internacional, mediante un fortalecimiento del diálogo sobre tales políticas. El sentido de compromiso del país se manifiesta mejor tratándose de países que buscan una mitigación de su deuda y en los que existe un proceso de participación en la formulación de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza. El Fondo también ha experimentado una evolución de sus esfuerzos paradigmáticos desde el Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural hacia un Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza. Las intensas expresiones de malestar que se registraron en el decenio de 1980 con respecto al paradigma del programa de ajuste estructural obligaron al Fondo a afinar su enfoque.

28. Teniendo en cuenta el actual enfoque de las políticas del Fondo, es posible que la Comisión desee reconsiderar su decisión de crear un nuevo grupo de trabajo de composición abierta encargado de elaborar directrices de política en materia de programas de ajuste estructural y de derechos económicos, sociales y culturales, por lo cual es posible que la pertinencia de un mecanismo de seguimiento de este tipo sea cuestionada. El FMI apoya las políticas sanas de los gobiernos en el contexto de la estabilización de la economía con los recursos disponibles. En cooperación con el Banco, el Fondo sólo prestará apoyo a solicitudes financieras que hayan estado precedidas por un análisis de efecto en la pobreza y repercusión social, contenido en parte en los documentos de estrategia de reducción de la pobreza, como condición previa para acceder al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza. Desde el año 2000, al poner en práctica el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, que ha pasado a ser el único servicio de préstamos del FMI, el Fondo ha centrado sus esfuerzos en el apoyo a los gastos favorables a los pobres.

B. El sistema de las Naciones Unidas y los organismos conexos

29. En su informe sobre los PMA de 2002⁵, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se refiere a la importancia del proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en relación con el modo de salir del círculo vicioso de la pobreza. El porcentaje de la población que vive con menos de un dólar de los EE.UU. al día aumentó del 56% en el decenio de 1970 al 65% 20 años después. La UNCTAD lamenta que los programas de ajuste estructural impuestos a los PMA en los decenios de 1980 y 1990 no hayan contribuido a mitigar la pobreza. Toda nueva estrategia debería tratar de incrementar la ayuda a

⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Los países menos adelantados, Informe de 2002*, "Salir del círculo vicioso de la pobreza", Ginebra, 2002. Véase en particular el capítulo 5, "National Development Strategies, the PRSP Process and Effective Poverty Reduction".

esos países, puesto que la asistencia oficial para el desarrollo sigue siendo un 49% inferior a la que se concedía en el decenio de 1990.

30. Al considerar que la introducción del enfoque de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza constituye una oportunidad única para lograr una mayor reducción de la pobreza, aun teniendo presente que esa oportunidad requerirá que se abandonen definitivamente las políticas aplicadas en el pasado⁶, se considera que el sentido de compromiso con las políticas entraña su formulación a nivel nacional y su aplicación a través de un proceso participativo en el que intervienen organizaciones de la sociedad civil, y no su promoción por los donantes ni su imposición por el FMI y el Banco Mundial.

31. Sean cuales sean sus resultados, el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza sigue siendo la única forma de que los países de ingresos bajos y medianos tengan acceso a la asistencia y las medidas de alivio de la deuda de las instituciones financieras internacionales. Aunque se sabe que el proceso es imperfecto en razón de la "autocensura" que practican los países que disponen de la capacidad técnica de formular políticas pero carecen de la correspondiente libertad de elección, la UNCTAD considera que, en parte, las instituciones financieras internacionales no han logrado dotar a los PMA y a los demás países de bajos ingresos de unos recursos acordes a las expectativas que habían creado los nuevos instrumentos.

32. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social dedicó el octavo compromiso de la Declaración de Copenhague (A/CONF.166/9) a los programas de ajuste estructural y sus repercusiones, por ejemplo, en los objetivos de desarrollo social, en particular la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social, y se comprometió a aumentar la calidad y la eficacia de los gastos sociales, a evaluar los efectos sociales teniendo presentes las diferencias por razón de sexo⁷ y a elaborar políticas encaminadas a promover un acceso mayor y más equitativo al ingreso y los recursos.

33. Los programas económicos y sociales deberían tener como punto de mira la reducción de la pobreza mediante la preservación y la promoción del capital social y el fortalecimiento del tejido social. Hay que fomentar el intercambio de información y la coordinación entre las partes interesadas a fin de promover el desarrollo social y buscar formas de limitar los efectos negativos de los programas de ajuste estructural.

34. Al parecer, la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría subraya que los severos calendarios de servicio de la deuda y los ajustes de políticas que imponen los préstamos, en particular los que entrañan recortes en los bienes y servicios básicos o la transferencia de la responsabilidad sobre esos bienes y servicios al mercado, han dado lugar a un aumento de la pobreza en muchos países. El que no se hayan tenido en cuenta las perspectivas de género también ha agravado las diferencias entre los sexos en detrimento del desarrollo sostenible.

⁶ *Ibíd.*, pág. 168.

⁷ Véase también la Plataforma de Acción de Beijing (A/CONF.177/20), en particular los párrafos 13, 16, 18, 20, 47, 58, 59, 67, 86, 91, 175 y 178. Véase también el resultado del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (junio de 2000).

35. La gestión y la reestructuración de la deuda deberían incluir perspectivas de género pertinentes como parte del examen de las cuestiones relacionadas con el desarrollo social y la equidad. Hay que tener en cuenta los costos sociales del servicio de la deuda en relación con la restricción del acceso a servicios básicos como la sanidad, la enseñanza y el suministro de agua y energía, y la carga suplementaria que ello supone en el trabajo no remunerado de la mujer.

36. La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) reconoció que el alivio de la deuda era un elemento fundamental para el logro del desarrollo y de un crecimiento sostenibles y reafirmó, entre otras cosas, que los gobiernos podían contribuir decisivamente a garantizar que los préstamos se concedieran en condiciones que no comprometieran los derechos humanos universalmente aceptados y los objetivos de la igualdad en materia de género. El Consenso de Monterrey contribuirá de forma más eficaz a la consecución de los objetivos de la Declaración del Milenio si las negociaciones sobre los préstamos y los acuerdos de alivio de la deuda cuentan con una representación equilibrada de los sexos y con la participación activa de los grupos de defensa de la mujer. En términos más generales, incumbe tanto a los acreedores como a los deudores velar por que, por un lado, los análisis de la sostenibilidad de la deuda tengan en cuenta los efectos del alivio de la deuda en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y, por otro lado, que el alivio de la deuda no se conceda en detrimento de los recursos de la asistencia oficial para el desarrollo.

37. La deuda externa total de la región de la CESPAAO se estimaba en aproximadamente 280.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2000. Sin embargo, la situación de los distintos países miembros de la CESPAAO es muy diversa en cuanto a esta cuestión. Egipto, el Yemen y Jordania han realizado importantes progresos. Esos países han aplicado sólidas políticas de reforma de la estructura económica y han establecido al mismo tiempo una red de protección social para mitigar los efectos adversos de las medidas de austeridad.

38. La situación de la deuda en el Iraq y en el Líbano sigue deteriorándose. Las sanciones impuestas al Iraq por las Naciones Unidas han dificultado el crecimiento económico y el desarrollo, y, por ende, la lucha contra la pobreza en ese país. En cuanto al Líbano, a finales de 2001 la deuda externa total superaba los 27.000 millones de dólares de los EE.UU. Por consiguiente, el Gobierno redujo el gasto y aplicó una severa política monetaria con tipos de interés relativamente elevados. Esas políticas han restringido el crecimiento económico y han agravado el desempleo. El gasto público en sanidad y enseñanza ha disminuido en los últimos años.

39. Un buen indicador de la carga de la deuda externa en la economía de un país es la proporción de la deuda externa con respecto al PIB. Para el conjunto de la región de la CESPAAO, la proporción de la deuda con respecto a los ingresos era del 36% en 2000. Egipto y Jordania redujeron su deuda externa mediante las políticas de reforma económica y la afluencia de asistencia externa. La carga de la deuda de Egipto disminuyó del 117% en 1980 al 36% en 1998; la de Jordania descendió al 112% en 1998 tras haber alcanzado el 195% en 1991. En la República Árabe Siria, ese porcentaje se redujo al 90% en 1998 tras haberse deteriorado hasta alcanzar la alarmante cifra del 226% en 1989 después de situarse en el 21% en 1980. La carga de la deuda externa del Líbano se incrementó a partir de 1995, cuando el Gobierno comenzó a convertir parte de su deuda interna en deuda externa. La proporción de la deuda externa en el Yemen se deterioró a principios del decenio de 1990, tras la unificación. Sin embargo, con la

afluencia de la ayuda externa y las reformas económicas del Gobierno descendió del 164% en 1994 al 64% en 1998⁸.

40. El panorama de la deuda externa quedaría incompleto si no se examinara más a fondo el servicio de la deuda. Egipto, Jordania, Omán y la República Árabe Siria han reducido significativamente sus pagos del servicio de la deuda externa. La proporción de esos pagos con respecto al gasto presupuestario total descendió del 31% en 1990 al 8,5% en 1998 en Egipto; del 66% en 1989 al 34% en 1998 en Jordania, país que sigue registrando uno de los porcentajes más elevados de la región; del 46% en 1989 al 13,1% en 1998 en Omán; y del 24% en 1990⁹ al 2,1% en 1998 en la República Árabe Siria, la reducción más significativa.

41. En el Líbano, la proporción de los pagos del servicio de la deuda con respecto al gasto presupuestario total aumentó del 4% en 1993 al 10% en 1998. Ello ayuda a explicar el repentino incremento de los pagos totales del servicio de la deuda pública en aproximadamente un 47% en la primera mitad de 2002. Al margen de los pagos del servicio de la deuda, el Líbano registró un superávit primario del 27% del gasto presupuestario total en la primera mitad de 2002¹⁰.

C. Perspectiva de la comunidad de organizaciones no gubernamentales (ONG)

42. Según las ONG, los países acreedores y las instituciones financieras internacionales han utilizado la deuda externa de los países pobres como una forma de presión para imponer determinadas políticas económicas. Esas medidas de ajuste estructural han hecho aumentar la deuda y han destruido al mismo tiempo la capacidad productiva de los sectores agrícola e industrial de los países pobres. Así sucedió con la iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME, que generó nuevos recursos para el FMI y ofreció al Banco Mundial la posibilidad de decidir en última instancia sobre la aceptabilidad de las estrategias de lucha contra la pobreza. Las políticas de ajuste han afectado a los derechos económicos de los ciudadanos en esferas como la atención sanitaria y la enseñanza, el acceso al agua, la seguridad alimentaria, el empleo viable y los derechos de los trabajadores, y en muchos casos las protestas conexas han sido objeto de represión por parte de los gobiernos.

43. Durante dos decenios, el grupo The Development Gap ha reunido a organizaciones de Ghana y el Ecuador en su lucha contra la imposición de los programas de ajuste estructural. En el marco de esta lucha se han rechazado diversas medidas de alivio por considerarlas inadecuadas para el problema. La Iniciativa mundial de examen en participación de las medidas de ajuste estructural del Banco Mundial confirmó, desde el punto de vista de los países, el fracaso de esas políticas y su contribución al deterioro de la situación de grupos de población y sectores económicos y sociales muy diversos.

⁸ Comisión Económica y Social para Asia Occidental, *External Debt in the ESCWA Region* (E/ESCWA/ED/2001/19), Naciones Unidas, Nueva York, 2002.

⁹ *Ibíd.*, pág. 39.

¹⁰ Lebanon Invest Research Company, s.a.r.l., *Weekly Bulletin*, N° 280, 15 a 20 de julio de 2002.

44. Desde la perspectiva de las ONG se ha documentado ampliamente el fracaso de las estrategias de lucha contra la pobreza porque éstas no han abordado el modo en que las políticas económicas de las instituciones financieras internacionales han contribuido al aumento de la pobreza y de las desigualdades en todo el mundo. La iniciativa para los PPME ha fracasado incluso imponiendo sus propias condiciones, ya que la amplitud y el alcance de las medidas de alivio de la deuda en cada país y de forma general han sido limitados. También se ha afirmado que la iniciativa para los PPME, las estrategias de lucha contra la pobreza y el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza no sólo fracasarían, sino que también dificultarían la vida de los pobres porque estaban diseñadas para permitir la imposición de más medidas de austeridad y de políticas que disminuirían la capacidad de producción económica y de empleo viable y sostenible. Si esos instrumentos adoptados para ayudar a luchar contra la pobreza no cumplen efectivamente los criterios de transparencia, participación y responsabilidad, serán rechazados por los países receptores.

45. En una reciente publicación¹¹, la Red internacional de examen participativo del ajuste estructural recuerda que el Presidente del Banco Mundial convino en recabar la participación de la sociedad civil en un análisis sobre el terreno de los efectos de los programas de ajuste estructural, en particular la repercusión de la reforma económica en la lucha contra la pobreza y la disparidad de los ingresos, para entender mejor la generación y la reducción de la pobreza. En el informe se determinan cuatro formas en que los programas de ajuste estructural han contribuido a agravar el empobrecimiento y la marginación de las poblaciones locales y a aumentar la desigualdad: la supresión de los sectores industriales nacionales y la pérdida de empleos remunerados; la contribución de las reformas agrícolas, comerciales y del sector de la minería al declive de la viabilidad y de los ingresos de los pequeños agricultores y las comunidades rurales pobres; la supresión de puestos de trabajo mediante las privatizaciones, los recortes presupuestarios y las medidas de flexibilización del mercado laboral; y el aumento de la pobreza a raíz de las privatizaciones, la imposición de tarifas y de otras medidas de ajuste que afectan a la capacidad de los gobiernos para prestar servicios básicos a la población.

46. Refiriéndose concretamente a la crisis económica en la Argentina, la FIDH expresó su preocupación por el deterioro de los derechos económicos, sociales y culturales, que puede imputarse por partes iguales a las autoridades argentinas y a las instituciones financieras internacionales. La deuda externa de la Argentina era de 2.500 millones de pesos en 1993 y de 9.500 millones en 2000, y se estimaba que alcanzaría la cifra de 11.000 millones de pesos en 2001. Ese rápido aumento de la carga de la deuda nominal se debe a los elevados tipos de interés basados en el riesgo del país. En siete años, el servicio de la deuda aumentó del 8% de los gastos ordinarios del Estado, en 1993, al 20% en 2000 y al 30% en 2001.

47. Para recibir apoyo financiero de las instituciones financieras internacionales la Argentina, debía adoptar una política de déficit cero. Por consiguiente, en 2001 se aprobó la Ley de déficit cero, que dio lugar a un recorte del gasto público, en particular de los servicios básicos de atención de la salud y del apoyo a los pacientes afectados por el VIH/SIDA, la enseñanza y otras

¹¹ Red internacional de examen participativo del ajuste estructural, *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, primera edición, abril de 2002. Véase en particular el cap. 9, "Structural Adjustment, Poverty and Inequality".

prestaciones sociales como las pensiones, y redujo unilateralmente los sueldos de los funcionarios¹².

48. Según el Centro de Estudios Legales y Sociales¹³, en 2002 se ha confirmado la continuación de la tendencia a la exclusión social y a la represión sistemática y la penalización de las manifestaciones. A falta de una estrategia para hacer frente al empeoramiento de la situación económica, social y cultural de los pobres, la adopción de nuevas medidas unilaterales, como el mantenimiento de la inconstitucional Ley de déficit cero¹⁴ y la prohibición de retirar los ahorros de las cuentas bancarias personales, han avivado la tensión social.

49. Los actuales y alarmantes indicadores macroeconómicos¹⁵ se atribuyen a la ineficaz política de ajuste adoptada por el Gobierno. En los últimos meses, las diferencias entre ricos y pobres se han incrementado drásticamente en la Argentina, con la brutal reducción del gasto público y de las funciones básicas del Estado. Como consecuencia de ello, desde mayo de 2002, 18,2 de los 35,5 millones de habitantes viven por debajo del umbral de la pobreza, cifra que constituye el 51,4% de la población y refleja un aumento del 26% con respecto a las estimaciones de 2001. Los niños y los adolescentes representan el 66,6% de esos pobres, lo cual ha tenido efectos negativos en la nutrición de los niños y ha supuesto un aumento de la mortalidad infantil.

50. Según datos recientes del Instituto Nacional de Estadística, en mayo de 2002 se registró en la Argentina una tasa de desempleo sin precedentes, del 21,5% de la población económicamente activa. Además, el 27,7% de la población activa gana menos de 200 dólares de los EE.UU. mensuales, una cantidad que, según fuentes oficiales, es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de un adulto. La situación se ha visto agravada por la devaluación del peso con respecto al dólar de los EE.UU., lo cual ha dado lugar a la especulación y ha repercutido negativamente, entre otras cosas, en la capacidad de los enfermos, en especial los que han recibido trasplantes y los pacientes de oncología, para obtener los medicamentos que necesitan.

¹² Véase Instituto de Estudios y de Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), *Lógica del déficit cero, presupuesto para el 2002 y perspectivas*, octubre de 2001.

¹³ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), "Argentina: The Eruption of a Model" (Argentina: la erupción de un modelo), en *Social Watch 2002*.

¹⁴ La Corte Suprema de la Argentina declaró inconstitucionales la Ley de déficit cero y su reglamento de aplicación administrativa.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH). La encuesta se refiere a las familias que carecen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación y otras necesidades esenciales.

II. POR QUÉ EL ALIVIO DE LA DEUDA NO ES POR SÍ SOLO SUFICIENTE PARA HACER REALIDAD LA DIMENSIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA POBREZA: ESTUDIO MONOGRÁFICO DE BOLIVIA

A. Disposiciones institucionales nacionales para combatir la pobreza

51. En Bolivia representó un hito la aprobación de la Ley del diálogo nacional, que promueve la capitalización para obtener fondos del alivio de la deuda con objeto de financiar los municipios más pobres y propicia un diálogo social cada dos años para ajustar con precisión el mecanismo de asignación de recursos. Según fuentes oficiales, pese a que se ha logrado una mayor democratización, a un 30%, aproximadamente, de la población activa se le niegan los derechos humanos fundamentales. La descentralización ha conducido a la creación de 350 municipios, la tasa de analfabetismo se mantiene en un 8%, con un bajo nivel de distribución de la renta, mientras que el proceso de la iniciativa en favor de los PPME sigue estando estrechamente vinculado al Mecanismo de Control Social¹⁶.

52. El informe boliviano¹⁷ sobre los progresos realizados en la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos en 2001 se centra en los resultados obtenidos en el país y la tarea que queda por realizar en las siguientes esferas: la extrema pobreza; la educación primaria para todos; la igualdad de oportunidades entre los sexos; la mortalidad infantil; la salud materna; el VIH/SIDA; el paludismo y otras enfermedades; el medio ambiente y el desarrollo sostenible; y la sociedad mundial para el desarrollo. Para abarcar convenientemente esas esferas se necesitará una importante ayuda financiera de la comunidad internacional. Esa ayuda, que es una de las prioridades de la asistencia para el desarrollo, irá desde un aumento del acceso a las oportunidades de préstamos muy favorables hasta la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible mediante amplias reformas de las instituciones y la legislación.

53. En cuanto a la grave cuestión del VIH/SIDA, la principal tarea que debe emprender el Gobierno para reducir su incidencia es la prevención a través de una información más dinámica y de campañas de difusión. Esos esfuerzos entran en el Plan Estratégico de Promoción de la Salud, que es parte del Programa de Reforma del Sector Salud. Actualmente la capacidad de Bolivia para vigilar el entorno sanitario, incluida la recopilación de datos, la calidad de la información, el seguimiento y análisis estadísticos y la incorporación de los análisis estadísticos a las políticas, planes y mecanismos de asignación de recursos, se considera satisfactoria.

¹⁶ El Mecanismo de Control Social, definido en el artículo 1 de sus estatutos como una institución participativa y representativa de carácter social, está integrado por nueve mecanismos departamentales de control, instituciones nacionales y organizaciones, y funciona como una asociación civil sin fines lucrativos, protegida por la Constitución del Estado, el Código Civil y otras normas pertinentes.

¹⁷ Naciones Unidas, *Millennium Development Goals: Progress in Bolivia, 2001*.

54. En el Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002¹⁸ se señala que pese a las reformas institucionales y a la aceptable ayuda financiera internacional recibida de los colaboradores internacionales, el Estado se halla empobrecido. En el informe se exponen varios cambios fundamentales que deben introducirse en el escenario político para que las autoridades bolivianas consigan que desaparezca la persistente tensión que está siendo alimentada por la desfavorable situación económica del país.

55. Pese al aumento registrado en el PIB por habitante desde el decenio de 1980, el nivel de pobreza no ha disminuido, debido principalmente a los cambios demográficos y a la concentración de políticas sociales en las esferas de la atención primaria de salud y de la educación. La disminución de la legitimidad del Estado junto con la creciente influencia de los medios de información en la definición de los temas objeto del debate público ha conducido casi a la monopolización del mercado y del entorno cultural por empresas transnacionales. Las discrepancias entre los dirigentes sociales y políticos en relación con la actual crisis sólo sirven para alimentar interpretaciones erróneas de la voluntad política de restaurar la confianza de los ciudadanos pobres, que constituyen la mayoría, en sus dirigentes, que es un elemento clave para una nueva ética del desarrollo.

56. Cabe esperar también que el Estado se esforzará por promover un mayor sentido del bien común; el Estado deberá someterse a la democracia y promover una cultura económica competitiva y un nivel más alto de integración y cohesión social en la sociedad y en la economía, en particular entre los grupos más pobres y más desfavorecidos. Bolivia necesita situar la pobreza, la integración y la cohesión social en el centro del debate político. Deben promoverse los compromisos entre los partidos y la sociedad en relación con propuestas concretas para aumentar la capacidad de actuar de los más pobres y formar pactos y llegar a acuerdos que reduzcan la pobreza¹⁹.

B. ¿Hasta qué punto disfrutaban los bolivianos de los derechos económicos, sociales y culturales?

57. En una encuesta realizada en abril de 2002 sobre los últimos diez años, Gallup International²⁰ pidió a una muestra representativa de personas que indicaran los problemas más apremiantes que impedían en Bolivia el disfrute de los derechos humanos. Por orden de importancia, las respuestas fueron el desempleo (87% de los encuestados), la pobreza (74,8%), la corrupción (69,3%), el tráfico de drogas (28,7%), la educación (20,2%) y la salud (19,7%).

58. Según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), establecido en La Paz, 17 años de los programas de ajuste estructural en Bolivia, tendientes principalmente a estabilizar los precios, no han producido ningún efecto importante. El crecimiento del PIB ha

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002 - Resumen*, La Paz, marzo de 2002.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ Gallup International, *Los principales problemas de Bolivia*, Walkerinformation, mayo de 2002, págs. 4 a 6.

sido moderado y escasos los resultados sociales, debido al incremento de la desigualdad social, la concentración de los ingresos en las manos de una minoría privilegiada, y las precarias condiciones en los lugares de trabajo, sin seguridad social, con baja productividad y pocas posibilidades para el 70% de la población que vive en las zonas urbanas de desarrollar una actividad económica individual.

59. Según datos bien documentados, el 62% de la población urbana y el 90% de la población rural viven por debajo del nivel de la pobreza. Pese a la reforma agraria que siguió a la revolución de 1952 las tierras nunca se han distribuido equitativamente: el 67% de las tierras productivas pertenece al 4% de la población en un país donde el petróleo representa el 18% del PIB.

60. Muchas instituciones, entre ellas el CEDLA consideran que los programas de ajuste estructural son la causa del empobrecimiento de Bolivia. La elaboración de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza no altera este hecho sino que, por el contrario, es un reconocimiento de que los programas de ajuste estructural han tenido un efecto negativo en el sector social en general. Los programas de ajuste estructural no reducirán la pobreza si no se realizan más inversiones en los programas sociales. Entre 1990 y 1995 se gastaron 900 millones de dólares de los EE.UU. en el servicio de la deuda. Después de la operación de alivio de la deuda, la carga de la deuda aumentó entre 1995 y 2001, hasta alcanzar los 4.500 millones de dólares de los EE.UU. al tiempo que aumentaba considerablemente el desempleo y disminuía el comercio de forma importante.

61. En Bolivia los pueblos indígenas representan una clara mayoría en el total de la población y, sin embargo, desde la independencia constituyen el sector más empobrecido y más marginado por el poder político²¹. La mayoría de las instituciones creadas para ayudarlos han sido acusadas de ineficacia y corrupción en beneficio de los grupos poderosos.

62. Las principales cuestiones que se plantean siguen siendo el acceso de los pueblos indígenas a la tierra y la ordenación territorial. Si se aplica el sistema municipal derivado de la Ley de participación popular de 1996 y la consiguiente propuesta para los municipios indígenas, se reestructura el Instituto Nacional de Reforma Agraria y se cancela el programa de erradicación de la coca paralelamente a la reforma constitucional, se producirán cambios importantes.

63. En los siguientes cuadros se ofrecen detalles de los indicadores sociales (cuadro 1) y de los indicadores macroeconómicos (cuadro 2), que reflejan los efectos de las políticas económica y social adoptadas por el Gobierno de Bolivia respecto de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales de la población.

²¹ Alejandro Parellada, *Asuntos Indígenas N° 2/02* - Bolivia, revista trimestral del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2002, págs. 4 y 5.

Cuadro 1
Indicadores sociales^a

Indicadores	Desde ^b	Hasta ^b
Pobreza (1976-1992)	85,5	70,5
Pobreza urbana (1976-1992) ^c	66	53
Pobreza rural (1976-1992) ^c	98	95
Esperanza de vida al nacer (1990-1999)	59,3	62
Mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos) (1976-1998)	151	67
Mortalidad materna (por 100.000 nacimientos) (1989-1994)	416	390
Malnutrición crónica grave (1989-1998)	14,8	8,9
Analfabetismo (1976-1999)	36,8	15,5
Sanidad básica (1976-1998)	21,5	70
Índice de desarrollo humano (1993-1999)	Bajo/122	Medio/112
Consumo por habitante (en dólares EE.UU.) (1990-1999)	568	783
PIB por habitante (en dólares EE.UU.) (1990-2000)	739	991
Ingresos básicos de un médico (en barras de pan) (1989-1998)	4.615	8.230
Ingresos básicos de un maestro (en litros de leche) (1989-1998)	138	219
Ingresos básicos de un maestro (en kilos de carne) (1989-1998)	37	52
Salario mínimo (base de 1989 igual a 100) (1989-1998)	100	250

Fuente: Presidencia de la República, La Paz, mayo de 2002.

^a En 2001 varios indicadores reflejaban unos resultados mejores, por ejemplo, la pobreza (58,6%), la pobreza urbana (38%) y la pobreza rural (90,5%).

^b Las columnas se refieren a las fechas que figuran entre paréntesis después de cada indicador.

^c La pobreza se calculó teniendo en cuenta las necesidades básicas no satisfechas.

Cuadro 2
Indicadores macroeconómicos, 1985 y 1998-2000

Indicadores	1985	1998	1999	2000
Crecimiento	-1,7	5,2	0,4	2,4
Inflación (12 meses)	8.170,52	4,39	3,13	3,41
Devaluación (12 meses)	s.d.	5,21	6,19	6,84
Déficit fiscal (porcentaje del PIB)	25,5	4,1	3,9	4,1
Presión fiscal	4,0	19,6	18,4	18,5
Renta nacional bruta (en millones de dólares EE.UU.)	136	1.063	1.114	1.084
Importaciones (en millones de dólares EE.UU.)	225	1.007	919	594
Exportaciones/no tradicionales (en millones de dólares EE.UU.)	34	576,0	570,0	643,0
Depósitos bancarios (en millones de dólares EE.UU.)	56	3.473	3.520	3.442
Activo bancario (en millones de dólares EE.UU.)	60	4.218	4.053	3.590
Tipo de interés (efectivo)	28,5	15,4	16,3	16,2

Indicadores	1985	1998	1999	2000
Riesgo país	9,4	3,6	2,8	1,2
Inversiones - ahorro total (porcentaje del PIB)	7,2	23,9	19,0	18,4
Inversión extranjera directa (porcentaje del PIB)	0,2	10,2	12,2	8,6
Inversión pública (porcentaje del PIB)	4,4	5,9	6,2	6,7

Fuente: Presidencia de la República, La Paz, mayo de 2000.

C. Evaluación crítica de los programas bolivianos de ajuste estructural

64. El 58% de la población de Bolivia, que es de 8.274.225 habitantes, vive por debajo del nivel de la pobreza. En su búsqueda de los medios para combatir la pobreza Bolivia ha utilizado tres tipos de recursos: recursos de coparticipación, de 175.224.363 dólares de los EE.UU.; recursos de la iniciativa en favor de los PPME, de 69.650.000 dólares de los EE.UU.; y 60.000.000 de dólares de los EE.UU. del Fondo Nacional para Inversiones Productivas y Sociales.

65. El CEDLA ha evaluado los efectos de los programas de ajuste estructural en el marco macroeconómico boliviano²² y ha reconocido que Bolivia es víctima de una globalización no equitativa causada principalmente por la imposición de una apertura unilateral al comercio internacional mientras los países desarrollados aumentan sus barreras proteccionistas; una reducción de sus exportaciones; la privatización forzosa de parte del sector público; la especulación financiera que ha alimentado la volatilidad del capital; la adopción de políticas del empleo que han causado un aumento de la inseguridad laboral; y el deterioro de los servicios públicos, en particular la educación, la salud, la alimentación y el saneamiento. La competitividad de Bolivia ha disminuido y ha crecido su endeudamiento, lo cual en el decenio de 1990 se tradujo en un crecimiento económico de moderado a bajo, pero inestable, inferior al 3%, pese al aumento de la inversión extranjera directa, con fluctuaciones entre el 4,5 y el 0,5%; un crecimiento del PIB por habitante del 1,7% inferior al crecimiento de la población, que es del 2,3%, un déficit fiscal constante de alrededor del 4%, bajas tasas de ahorro interno, que han reducido al 7% del PIB los recursos nacionales disponibles para la inversión; un déficit comercial recurrente; un deterioro persistente de la relación de intercambio debido a la disminución de los ingresos procedentes de la exportación de productos de cultivos comerciales, mientras aumenta el precio de los productos manufacturados de importación; y una reducción de la demanda interna y el consumo de los hogares que penaliza a los pobres de forma desproporcionada.

66. En lo que respecta a la reestructuración productiva, sería una falacia afirmar que la globalización ha impulsado la productividad o la competitividad o ha contribuido a cambiar el perfil de las exportaciones a partir de la apertura al comercio y del estímulo a la inversión extranjera. Al no tener acceso a la innovación tecnológica, Bolivia continúa atada a una estructura productiva basada en la exportación de materias primas, algunas industrias que producen bienes de consumo básicos y una multitud de pequeñas unidades económicas

²² Silvia Escóbar de Pabón, *Condicionalidad externa y desarrollo - Evaluando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, CEDLA. Documentos de Conyuntura N° 5, págs. 3 a 10.

orientadas hacia la manufactura. Esas políticas se caracterizan por una concentración masiva del capital en manos de compañías extranjeras, que han creado las condiciones para la generación de excedentes sin una acumulación interna de capital, lo cual produce graves efectos para la sostenibilidad del desarrollo productivo.

67. En los últimos 20 años la grave carga de la deuda fue el origen de los programas de ajuste estructural de Bolivia. En 1985 su deuda externa ascendía a 3.294 millones de dólares de los EE.UU., lo que representaba el 51,3% del PIB, con un servicio de la deuda anual de 248 millones de dólares y un coeficiente del servicio de la deuda sobre exportaciones del 33,1%. El Club de París concedió una condonación parcial de la deuda, mientras que los bancos privados recompraron el 11% de la deuda restante a su valor nominal. Pese a la reducción de la deuda otorgada por muchos de sus acreedores, la deuda externa de Bolivia ha aumentado en términos reales de 2.652 millones a 4.337 millones de dólares durante el período 1981-2001. La deuda externa representa el 51,2% del PIB, el coeficiente de la deuda sobre las exportaciones se ha reducido a 21,5%, pero el servicio de la deuda alcanza una cifra récord de 318 millones de dólares anuales, es decir, 70 millones más que cuando se estableció el primer programa de ajuste estructural, a comienzos del decenio de 1980. Actualmente el 99,6% de la deuda externa de Bolivia corresponde a instituciones financieras públicas y sólo el 0,4% al sector privado, mientras que en 1981 el 58% correspondía a organismos asociados del sector público y hasta el 42% a bancos internacionales privados.

68. Inicialmente, en 1998, la iniciativa en favor de los PPME representó para Bolivia un alivio de la deuda de 448 millones de dólares, equivalente al 10% de su deuda. Con ello, Bolivia se comprometía a cumplir con el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural. Como los resultados en términos de reducción de la deuda pública no fueron satisfactorios, los acreedores de Bolivia acordaron financiar una iniciativa reforzada para PPME apoyada por el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, el nuevo paradigma para la reducción de la pobreza que se asienta en tres pilares: una base ampliada para la inversión directa extranjera, inversión en capital humano y creación de redes de seguridad, entre ellas medidas para atenuar la pobreza.

III. CONCLUSIÓN

69. Aparte de destacar las dimensiones de derechos humanos de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa con respecto al disfrute de todos los derechos humanos, no queda claro cuál es realmente el fin último de esta actividad. Las resoluciones al respecto de la Comisión desde que se estableció el mandato han confirmado poco o nada el dinamismo de la situación o que se hayan producido muchos hechos importantes, por lo que resulta necesario ajustar con precisión el mandato.

70. El retraso en la elección oficial del Presidente del Grupo de Trabajo de composición abierta y la consiguiente imprecisión de los calendarios de las reuniones del Grupo de Trabajo han influido negativamente en el programa de trabajo del experto independiente y en el contenido del informe, habida cuenta de la necesidad de proporcionar al Grupo de Trabajo una copia anticipada del informe. Una interpretación y una aplicación estrictas de las normas que rigen el desembolso de los recursos, junto con la falta de entusiasmo de los Gobiernos por facilitar recursos adicionales para este mandato, impidieron al experto independiente cumplir sus funciones tal como lo había previsto la Comisión.

71. Ni en su resolución inicial por la que se establece el mandato ni en posteriores resoluciones pide la Comisión a los expertos independientes que presenten recomendaciones. Ello puede ser una consecuencia lógica del hecho de que la Comisión, con buen sentido, prefiere también abstenerse de decir explícitamente cuál es el objeto y la finalidad de los análisis anuales que deben presentarse. Esta situación no parece contribuir a los fines de la Comisión de promover y proteger los derechos humanos.

72. Las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el pleno ejercicio de todos los derechos humanos en los países en desarrollo están ahora ampliamente reconocidas y bien documentadas. Pero la amplitud y gravedad de esas consecuencias en los PPME y PMA es muy diversa. Sin embargo, es de todos sabido que los elevados préstamos que obtuvieron del exterior los países en desarrollo en los decenios de 1970 y 1980, supuestamente para financiar proyectos y programas de desarrollo en gran escala, dieron como resultado unos niveles de deuda de proporciones insostenibles para esos países. Por consiguiente, tanto los prestamistas como los prestatarios son responsables de los actuales e insostenibles niveles de deuda externa de los PPME y PMA.

73. El Banco Mundial afirma que su misión es la reducción de la pobreza y sostiene que existe un desfase entre el lenguaje que utilizan los defensores de los derechos humanos y el del Banco. Persisten graves diferencias de opinión respecto de la relación que hay entre las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa y el hecho de que en los países en desarrollo se haya prestado una atención nula o insuficiente a los derechos económicos, sociales y culturales y no se les haya promovido y protegido. Los prestatarios echan la culpa de la situación a la pesada carga de la deuda, al servicio de la deuda y a los programas de ajuste estructural impuestos por los prestamistas, mientras que éstos últimos la atribuyen a las deficientes políticas, mala gestión de los asuntos públicos o administración deficiente, a la corrupción y a la impunidad existentes en los PPME y PMA.

74. El Presidente del Banco Mundial reconoció²³ recientemente que está descartado que se cumpla el objetivo de reducir a la mitad la pobreza mundial para 2015 y que no existe ninguna posibilidad de lograrlo a menos que los países ricos aumenten sus contribuciones y coordinen mejor las actividades. Todavía existe un gran desfase entre las promesas hechas en la Cumbre del Grupo de los Ocho (G-8), celebrada en el Canadá a comienzos de 2002, y las estimaciones poco realistas formuladas por el Banco y el Fondo, lo que justifica las afirmaciones de las ONG de que las intervenciones del Banco Mundial/FMI en el proceso de alivio de la deuda han sido hasta ahora miserables.

IV. RECOMENDACIONES

75. Por consiguiente, se recomienda que la Comisión de Derechos Humanos:

- a) Aborde la cuestión de la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales e investigue la represión de los derechos por los gobiernos,

²³ Declaración hecha el 24 de septiembre de 2002 a la Agencia de Noticias Reuters, en Nashville, Tennessee, antes de la reunión anual de los accionistas del Banco y el FMI

en respuesta a las protestas y a la resistencia contra la imposición de los programas de ajuste estructural tales como la liberalización del comercio, la privatización de los servicios públicos, la supresión de los subsidios a los alimentos y otros productos esenciales y la desreglamentación de las inversiones mineras.

- b) Se esfuere por promover un clima de reconocimiento por parte de los prestatarios y prestamistas de la responsabilidad compartida, aunque diferenciada, por la situación que ha dado lugar a la deuda externa, lo que a su vez hacía necesarios los programas de ajuste estructural, y sus efectos concomitantes. La Comisión debería ir más lejos, y adoptar resoluciones y mostrarse más dinámica dentro del ámbito de su mandato legislativo al concebir marcos y mecanismos innovadores para conseguir ese reconocimiento de la responsabilidad compartida.
- c) Proponga que el Consejo Económico y Social y la Asamblea General pidan a los Estados Miembros, a las instituciones financieras internacionales y a todas las demás partes interesadas que adopten todas las medidas apropiadas para corregir o mitigar la pobreza y las condiciones que producen el endeudamiento y los efectos adversos de las medidas adoptadas para cumplir los programas de ajuste estructural.
- d) Pida que instrumentos tales como la iniciativa para los PPME, los documentos de estrategia de reducción de la pobreza y los Servicios para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza estén sostenidos por el principio de la responsabilidad compartida mencionado anteriormente y se utilicen con un espíritu de responsabilidad y transparencia.
- e) Establezca un mecanismo de presentación de informes para vigilar los logros, los problemas presentados y las lecciones aprendidas en la promoción y protección de los derechos humanos respecto de la realización de los objetivos de desarrollo para el milenio.

76. Según las instituciones financieras internacionales, las cuestiones y problemas que afectan a los derechos humanos están siendo adecuadamente abordados por las diversas iniciativas que han sido apoyadas y las mejoras introducidas en los instrumentos anteriormente descritos. Respecto del cumplimiento de su mandato por el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los programas de ajuste estructural y los derechos económicos, sociales y culturales, las directrices previstas tendrían que reconocer el derecho de las personas a que no se les imponga un conjunto de políticas prescritas, en particular las que ha menoscabado sus derechos fundamentales. Esas directrices deberían reconocer explícitamente:

- a) Que los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente los derechos establecidos y reconocidos en materia de salud, alimentación, empleo, educación y vivienda que han sido menoscabados de forma continua y sistemática por los programas de ajuste estructural, deben ser respetados.
- b) El derecho al desarrollo, entendido como el derecho de los países pobres a seguir estrategias de desarrollo y programas económicos para responder a las necesidades de sus propios pueblos, en particular la satisfacción de las necesidades arriba mencionadas.

- c) Derechos políticos. Las instituciones internacionales tienen tendencia a adoptar decisiones polarizantes, como la imposición de programas de ajuste estructural, que producen malestar social. De ahí que el derecho político de los pueblos a liberarse de la consiguiente represión del Estado sólo puede tener sentido cuando un gobierno tiene el derecho a liberarse de los dictados de las instituciones internacionales y a responder a su propio pueblo de forma constructiva y no de forma represiva.

77. La acción en este sentido, respaldada por el prestigio de la Comisión, será una contribución importante para lograr un cambio del debate mundial sobre los programas de ajuste estructural y la deuda externa. Además, las directrices que acepten la imposición de medidas de ajuste y sólo piden redes de seguridad u otras medidas mitigadoras resultarían anticuadas, representarían un gran paso atrás y serían contraproducentes.
