



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1999/50  
24 de febrero de 1999

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
55° período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Efectos de las políticas de ajuste estructural en el goce efectivo  
de los derechos humanos

Informe presentado por el experto independiente Sr. Fantu Cheru  
con arreglo a las decisiones 1998/102 y 1997/103 de la Comisión

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 4	4
I. LAS CAUSAS FUNDAMENTALES DEL DESARROLLO ENDEUDADO .	5 - 27	4
A. La magnitud de la deuda . . . . .	8 - 12	5
B. El endeudamiento y la crisis humana . . . . .	13 - 17	7
C. La hipoteca del futuro: la explosión crediticia de los años 70 . . . . .	18 - 27	9
II. LA VINCULACIÓN ENTRE EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES . . . . .	28 - 109	12
A. El ajuste estructural y la contrarrevolución neoliberal . . . . .	28 - 30	12

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. ( <u>continuación</u> )		
B. El ajuste estructural y la conexión de libre comercio . . . . .	31 - 33	13
C. El FMI en escena: quien tiene la llave de la caja tiene el mando . . . . .	34 - 49	14
D. El impacto real del programa de ajuste estructural en el desarrollo . . . . .	50 - 56	19
E. El ajuste y la justicia: que paguen los más pobres . . . . .	57 - 83	21
F. ¿Quiénes son los afectados? . . . . .	84 - 95	31
G. El ajuste con rostro humano . . . . .	96	34
H. La estrategia de los acreedores: insuficiente, tardía y demasiado restrictiva . . . . .	97 - 105	34
I. La iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) . . . . .	106 - 109	36
III. EL AJUSTE CON TRANSFORMACIÓN . . . . .	110 - 121	38
A. Nuevos rumbos: propuesta de una estrategia alternativa . . . . .	110 - 112	38
B. El ajuste con transformación: principios básicos . . . . .	113 - 121	38
IV. RECOMENDACIONES . . . . .	122 - 134	41
A. Medidas que deben tomarse a nivel internacional . . . . .	122 - 128	41
B. Medidas que deben tomarse a nivel regional . . . . .	129 - 130	43
C. Medidas que deben tomarse a nivel nacional . . . . .	131	44
D. El ajuste estructural en los países que salen de conflictos . . . . .	132 - 134	45

ÍNDICE (continuación)

Página

Lista de cuadros

1.	Deuda externa de los países en desarrollo . . . . .	46
2.	Arreglos financieros del FMI en vigor a fines de los ejercicios financieros terminados el 30 de abril entre 1975 y 1998 . . . .	47
3.	Países pobres muy endeudados . . . . .	48

## INTRODUCCIÓN

1. En su decisión 1997/103 la Comisión de Derechos Humanos pidió al Presidente de la Comisión que, en consulta con los grupos regionales, nombrara a un experto independiente para que estudiase los efectos de las políticas de ajuste estructural en los derechos económicos, sociales y culturales y presentase su informe a la Comisión en su 54º período de sesiones. Debido a circunstancias imprevistas el informe no pudo presentarse (véase E/CN.4/1998/26) y más tarde el experto independiente nombrado presentó su renuncia.

2. En su decisión 1998/102, la Comisión pidió al experto independiente que presentara el informe según lo previsto en la decisión 1997/103 para que lo examinara el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre programas de ajuste estructural y derechos económicos, sociales y culturales que se reuniría del 1º al 5 de marzo de 1999. El Sr. Fantu Cheru fue designado experto independiente el 9 de diciembre de 1998.

3. Con el presente informe se atienden las peticiones hechas por la Comisión en sus decisiones 1997/103 y 1998/102.

4. El informe se divide en tres secciones. En el capítulo I se examinan brevemente las causas fundamentales de las crisis de desarrollo del Tercer Mundo que, manifestadas en el endeudamiento, representan tan sólo una parte de un problema mucho más profundo y sistémico del subdesarrollo. En el capítulo II se estudia la vinculación que existe entre los programas de ajuste estructural y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En el capítulo III se presentan los principios básicos del "ajuste con transformación" y se recomiendan medidas para la acción en los planos internacional, regional y nacional.

### I. LAS CAUSAS FUNDAMENTALES DEL DESARROLLO ENDEUDADO

5. Hoy en día en gran parte del Tercer Mundo se han deteriorado las condiciones de vida de la mayoría en una situación de creciente desempleo y pobreza masiva. Los ingresos de la mayoría de los latinoamericanos son inferiores en 20% a los que percibían en 1980. En el África subsahariana el consumo medio es inferior al nivel de 1970. Este deterioro se debe principalmente a una crisis de proporciones mundiales que casi no tiene precedente: la deuda de 1,8 billones de dólares que tiene el Tercer Mundo con los bancos y gobiernos occidentales y con instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Si bien se puede medir en dólares, la crisis afecta a los seres humanos con una brutalidad que resulta difícil describir con palabras. Los derechos económicos, sociales y culturales de millones de personas pobres del Tercer Mundo se han visto vulnerados sistemáticamente como resultado de las políticas neoliberales de ajuste destinadas a asegurar el servicio de esta deuda por los países desposeídos. Para la mayoría de la población de los países endeudados la recesión económica trae consigo una alimentación cada vez peor, unos ingresos cada vez más insuficientes para dar de comer y educar

a sus hijos y una vulnerabilidad creciente a las enfermedades. Entre tanto, el dinero fluye de Sur a Norte: se calcula que la transferencia de capitales del Tercer Mundo a los países desarrollados totalizó 189 millardos de dólares en 1995 y no menos de 213 millardos en 1996. La distribución regional en 1996 fue la siguiente: 97 millardos de América Latina; 24 millardos de África y 95 millardos de Asia. Estas cifras incluyen tanto la amortización del principal como el pago de intereses.

6. Los funcionarios del FMI, el Banco Mundial y los gobiernos del Grupo de los Siete se mantienen en su posición de que estas deudas pueden y deben ser reembolsadas. Exigen nuevos incrementos de las exportaciones del Tercer Mundo, unos programas de ajuste más rigurosos y una "vigilancia" más estrecha de las economías de los países endeudados por parte del FMI. Sostienen que en estas condiciones y suponiendo que aumenten los índices de crecimiento y se estabilicen los tipos de interés a nivel mundial, los países del Tercer Mundo lograrán a la postre superar su situación de endeudamiento. Lamentablemente, tanto el FMI como el Banco Mundial tratan la gestión de la crisis de la deuda como actividad al margen de la importante tarea del desarrollo humano. El crecimiento acelerado del producto nacional bruto (PNB) o la reducción de la inflación no puede propiciar el desarrollo si no va acompañado de una redistribución de los ingresos que permita que una mayor parte de la población ejerza sus derechos económicos, sociales y culturales.

7. Aun cuando puedan crearse las condiciones económicas necesarias para que continúe el servicio de la deuda -cosa que parece improbable-, el costo político y social sería desmesurado. El servicio de la deuda a menudo se lleva entre la cuarta y la tercera parte de los limitados ingresos fiscales de los países en desarrollo, descontando una inversión pública en el desarrollo humano que es indispensable. El problema es aún más grave para los 41 países pobres muy endeudados, muchos de los cuales presentan también un bajo nivel de desarrollo humano. Los campesinos y trabajadores hambrientos, que ya han sacrificado mucho más de lo que pueden permitirse, no se resignarán a soportar una austeridad aún mayor. El reembolso de la deuda ya sobrepasa los límites de los sistemas políticos de muchos países en que la desesperación de los pobres se vuelca en huelgas, en disturbios por falta de alimentos y en manifestaciones contra el FMI. Es probable que la imposición de más "ajustes" económicos conlleve el aumento de la represión. Como dijo el ex Presidente argentino Alfonsín, un reembolso mayor de la deuda sólo puede cargarse a cuenta de la democracia.

#### A. La magnitud de la deuda

8. A principios de 1996 la deuda externa de los países en desarrollo ascendía a un total de 1,8 billones de dólares. Su distribución regional era la siguiente: 656 millardos para América Latina; 340 millardos para África (de los cuales 167 millardos para los países del África subsahariana); 857 millardos para Asia<sup>1</sup>. Mientras que gran parte de la deuda de América Latina es con bancos comerciales, gran parte de la deuda de los países africanos es con donantes oficiales y organizaciones multilaterales. Según la mayoría de los indicadores convencionales, como la relación entre la

deuda y el PNB, la carga de la deuda del África subsahariana representa el 123% de su PNB, en comparación con el 41% en el caso de América Latina y el 28,2% en el caso de Asia. Por lo que respecta a la relación entre la deuda externa y las exportaciones, las cifras son exorbitantes: el 202% para América Latina, el 340% para el África subsahariana y el 121% para Asia.

9. El procedimiento habitual de los donantes ha sido reescalonar la deuda a condición de que los países no cejen en la aplicación de los programas de ajuste estructural. De 1986 a 1996 se concertaron 178 acuerdos de reestructuración de la deuda con acreedores oficiales del Club de París y 55 acuerdos separados de reestructuración de la deuda con bancos comerciales en el Club de Londres. De los 178 acuerdos con acreedores oficiales, 106 se concertaron con gobiernos del África subsahariana<sup>2</sup>. Dicho reescalonomiento puede aliviar los problemas inmediatos de liquidez, pero aumenta el volumen de la deuda. Por ejemplo, el interés capitalizado con el reescalonomiento efectuado por el Club representaba a finales de 1988 el 40%, aproximadamente, de la deuda a largo plazo contraída en condiciones comerciales por los países africanos con el Club de París. Por lo tanto, el reescalonomiento es una mera "ficción contable" que malamente puede contribuir a atenuar la deuda que tienen los países con los acreedores oficiales.

10. A pesar del repetido reescalonomiento de la deuda por parte de los países acreedores, los países en desarrollo siguen pagando más cada año por el servicio de la deuda que los montos que de hecho reciben a título de asistencia oficial para el desarrollo. Por ejemplo, de 1986 a 1996 los países en desarrollo reembolsaron un total de 1,7 billones de dólares: América Latina, 664 millardos; África, 295,2 millardos (el África subsahariana, 81,8 millardos), y Asia, 757 millardos<sup>3</sup>. La crisis de la deuda de América Latina, que el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y los funcionarios del FMI habían declarado superada, estaba latente. Aunque la región registró un cierto crecimiento al cabo de diez años de rigurosos programas de ajuste estructural, México y el Brasil, que eran las dos economías de mejor rendimiento del hemisferio, experimentaron graves dificultades económicas al desvalorizarse sus monedas y al retirarse los inversores extranjeros. Difícil es describir las consecuencias humanas de ello.

11. El descalabro económico en el Brasil -la mayor economía del hemisferio- comenzó a finales de 1998 y se ha convertido ya en una crisis de tomo y lomo. En noviembre de 1998, en vista de la inquietud que embargó a los inversores tras la crisis asiática respecto de la capacidad del Brasil para pagar sus deudas, el FMI y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos pergeñaron un préstamo global de 41,5 millardos de dólares para el Brasil que fue pregonado como importante iniciativa para impedir que sucumbiera América Latina como Asia y Rusia. El 14 de enero de 1999 la devaluación de la moneda brasileña envió sus ondas expansivas por todo el planeta, provocando la caída de los mercados de valores de Nueva York a Francfort. Ese mismo día salieron del país unos 2 millardos de dólares al retirar sus capitales los inquietos inversores<sup>4</sup>. Como al Brasil le corresponde el 40% del producto económico de América Latina, esta situación amenaza las economías de Chile, la Argentina,

Venezuela y México. Tanto la crisis financiera de México como la del Brasil tienen su origen en la gestión de la crisis de la deuda de los años 80, que ayudó a los bancos comerciales a cobrar los dineros prestados sin cimentar una sólida base para el crecimiento sostenible a largo plazo en los países deudores. Por el contrario, la mayoría de los deudores latinoamericanos llevan a cuestas una deuda más pesada que la que tenían cuando comenzaron a aceptar la asistencia del FMI y del Banco Mundial a principios de los años 80.

12. La reciente crisis en Rusia, México y el Brasil ilustra las limitaciones del método que aplica el FMI para hacer frente a la crisis de la deuda. No tiene ningún sentido el ajuste estructural en el plano nacional sin el correspondiente ajuste en el plano mundial. El problema de la deuda ha reducido el volumen de las divisas disponibles para adquirir los productos de importación necesarios, lo que ha dado lugar a una grave estrangulación de las importaciones que ha privado a la industria y a la agricultura de los insumos necesarios, ha frenado nuevas inversiones e incluso el mantenimiento del capital social existente. El servicio de la deuda y las políticas de ajuste que se han impuesto con objeto de liberar las divisas necesarias para el servicio de la deuda también han sido factor del deterioro de los servicios sociales de salud, educación y reducción de la pobreza.

#### B. El endeudamiento y la crisis humana

13. Cuatro décadas después de la independencia, en muchos de los países del Tercer Mundo la disparidad entre ricos y pobres es más pronunciada que nunca. Se ha acrecentado enormemente el número de personas con hambre, sin empleo, sin hogar y sin tierra. Aun en los casos en que el sistema del "goteo" ha generado más riqueza, las fuerzas del libre mercado han abierto de par en par las puertas de muchos de los mercados del Tercer Mundo a la penetración de los exportadores e inversores extranjeros, mientras que el acceso de estos países a los grandes mercados del Norte se ha visto obstruido aún más por una serie de barreras arancelarias y no arancelarias. Como resultado de esta relación cada vez más desigual entre el Norte y el Sur, unas economías campesinas tradicionalmente pobres pero autosuficientes de países del Tercer Mundo se ven esquiladas por un mercado mundial cuya fuerza motriz es el lucro y no el desarrollo. El resultado ha sido la desintegración de comunidades y sistemas de sustento tradicionales, el deterioro de la condición de la mujer en la mayoría de las regiones y el aumento de la marginación y el padecimiento de grupos sociales que ya eran vulnerables.

14. La actual crisis económica y social en los países endeudados no puede entenderse como algo aislado de las estrategias de crecimiento inducido por las exportaciones que sistemáticamente promueven las instituciones de Bretton Woods, los donantes bilaterales y las instituciones comerciales desde los primeros años de la década de 1950<sup>5</sup>. Como el desarrollo se consideraba sinónimo de occidentalización y urbanización, los nuevos países independientes acometieron con entusiasmo unas estrategias de desarrollo "imitativo" que ponían el acento en proyectos urbanos en gran escala -a saber, de industrialización para sustituir las importaciones, complejos hoteleros, estadios, plantas siderúrgicas y centrales eléctricas- que daban

un margen enorme a oscuras maniobras y que podían o no dar resultado. Inicialmente se financiarían ambiciosos proyectos merced a la "plusvalía" generada por la agricultura de exportación. Sin embargo, el hincapié excesivo en un crecimiento inducido por las exportaciones, particularmente de la agricultura y la minería, sólo vino a reforzar la división colonial del trabajo que condenaba a muchos países en desarrollo a suministrar materias primas a los países industrializados y los obligaba a importar los productos terminados a precios mucho más altos. En consecuencia, el intercambio desigual es un rasgo permanente de las economías de los países menos adelantados (PMA) al igual que su necesidad de pedir préstamos.

15. Como los ingresos de las exportaciones agrícolas malamente podían financiar las importaciones necesarias, los países del Tercer Mundo se vieron apremiados para aceptar préstamos extranjeros para la realización de proyectos de infraestructura en gran escala en la teoría de que tales entradas de capital darían el impulso inicial a sus economías y las ayudarían "a despegar" por su propia cuenta hacia la industrialización y el desarrollo. Según se sostenía, con unos mayores niveles de crecimiento del PNB se generarían los recursos necesarios para el reembolso de los préstamos. Sin embargo, en su mayoría las economías del Tercer Mundo no "despegaron". Salvo contadas excepciones, esas estructuras "faraónicas" defectuosamente diseñadas e improductivas resultaron sumamente caras de construir y de mantener y más han servido para acelerar la destrucción del medio ambiente que para aumentar la producción.

16. El Banco Mundial, por ejemplo, puso en marcha proyectos masivos de regadío y experimentos de la "revolución verde" en varios países africanos que resultaron muy costosos y difíciles de administrar. En ciertos casos esos experimentos aceleraron el desplazamiento de población y el deterioro del medio ambiente a medida que los grupos poderosos se disputaban para apoderarse de más tierras y acrecentar la producción de exportación. Sirviendo a los intereses de las élites locales y de Occidente a corto plazo, esas iniciativas acrecentaron las disparidades y arruinaron las economías nacionales <sup>6</sup>. Además, por haberse perseguido semejantes estrategias, la deuda de muchos países del Tercer Mundo se elevó vertiginosamente.

17. El mal asesoramiento de las instituciones multilaterales y la actuación en interés propio de los donantes bilaterales occidentales, así como la estructura de la economía mundial han perjudicado a los países en desarrollo. El problema de la mayoría de los países africanos en particular reside en que muchos están abocados a la producción exclusiva de uno o dos productos primarios o minerales, con muy poca diversificación. Invariablemente las condiciones de intercambio para las exportaciones de alimentos, bebidas, fibras y minerales del Tercer Mundo han sido desfavorables. Los países en desarrollo siguen teniendo que vender barato y comprar caro. La baja constante de los precios de los productos básicos pese a la rápida expansión de la producción resultante de las políticas de ajuste obedece a muchos factores. Muchos de los productos básicos hacen frente a la competencia creciente de sucedáneos, como los productos sintéticos en el caso del algodón, el aluminio en el caso del cobre, el azúcar de remolacha y el almíbar de maíz en el caso del azúcar. Siguen aumentando los aranceles

discriminatorios mientras sigue siendo limitado el acceso de los productos del Tercer Mundo a los mercados. No se han concertado acuerdos de estabilización de precios de los productos básicos ni se ha prestado asistencia para diversificar las bases de la exportación agrícola<sup>7</sup>. Por lo tanto, en la medida en que los países industrializados han impedido que los países deudores obtengan ingresos para pagar su deuda, ellos mismos deben asumir parte de la responsabilidad por la incapacidad del Tercer Mundo de reembolsar sus préstamos.

C. La hipoteca del futuro: la explosión crediticia de los años 70

18. Efectivamente son muchas las razones de la crisis de la deuda del Tercer Mundo, y sería un error achacar la culpa exclusivamente a los gobiernos de los países deudores o a los países acreedores y sus bancos comerciales. Lo que sí es indiscutible es que las políticas aplicadas tanto por los acreedores como por los deudores han acentuado la crisis social y económica y que la carga del ajuste debe ser compartida por igual entre ambas partes.

1. Factores internos

19. Durante la guerra fría, los gobiernos occidentales solían prestar dinero a gobiernos antidemocráticos o corruptos por razones políticas. Gobernantes al estilo de Mobutu, Marcos y Somoza recibían un apoyo económico y político incondicional de Occidente a pesar de que privaban sistemática y deliberadamente a sus ciudadanos de los derechos económicos, sociales y culturales y en definitiva hipotecaban a sus países. Lisa y llanamente se despilfarraba gran parte del dinero que se conseguía prestado de Occidente.

20. La responsabilidad primaria de la gestión juiciosa de la deuda y del aprovechamiento racional de los recursos financieros externos recae en los gobiernos de los países. Sin embargo, muchos gobiernos de países en desarrollo con frecuencia no han cumplido su deber de promover el desarrollo por el pueblo y para el pueblo. Muchos han administrado pésimamente sus economías. Otros tantos han dado rienda suelta a sus instintos rapaces y se han dado a la corrupción, al abuso de autoridad y a la represión. Unos proyectos y programas mal concebidos, la imprudencia fiscal, la corrupción y la fuga de capitales han incrementado la carga de la deuda externa de muchos países y reducido considerablemente la base económica disponible para su servicio.

a) La fuga de capitales

21. Otro elemento que contribuye enormemente a la crisis de la deuda es la fuga de capitales. Mientras que algunos gobiernos del Tercer Mundo contrajeron grandes préstamos para ampliar la infraestructura, otros gobiernos menos responsables destinaron unos recursos muy necesarios a la reconstrucción de sus ejércitos, a la compra de propiedades en Europa y al consumo de bienes caros. Por ejemplo, en el antiguo Zaire el ex Presidente Mobutu, según se informa, sacó del país entre 4 y 6 millardos de dólares tan sólo desde 1980, mientras que en Filipinas el ex Presidente Marcos

colocó 3 millardos en los mercados inmobiliarios de Nueva York y en cuentas en bancos suizos <sup>8</sup>. Según las estimaciones del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, de 1974 a 1982 se sacaron 84 millardos de dólares de México, Chile, Venezuela, la Argentina y el Brasil. Esta cifra representa la tercera parte del total de la nueva deuda contraída por estos países en ese mismo período <sup>9</sup>. Según Patricia Adams, la riqueza poseída en el exterior por ciudadanos de los 15 deudores principales del Tercer Mundo ascendía en 1987 a 300 millardos de dólares, más de la mitad de la deuda externa de esos países <sup>10</sup>.

22. Los excesos cometidos por muchos gobernantes corruptos del Tercer Mundo no causaron ninguna extrañeza en Occidente mientras esos regímenes títeres se mantuvieron fieles a las políticas exteriores de las Potencias occidentales. En Côte d'Ivoire, por ejemplo, el ex Presidente Houphouët-Boigny gastó 350 millones de dólares en la construcción y consagración de una réplica de la Basílica de San Pedro en plena sabana africana. A pocos centenares de kilómetros, el Emperador Bokassa de la República Centroafricana se gastaba el 20% del producto interno bruto de su país en su refinada coronación al estilo napoleónico. La deuda contraída en ambos países por sus respectivos gobernantes se dejó a cargo de la futura generación. Tales prácticas corruptas eran también frecuentes en Asia y América Latina.

b) Armas, aviones y bienes raíces

23. Los gastos militares consumían también una gran proporción de los presupuestos de casi todos los países endeudados, con la necesidad consiguiente de colmar las insuficiencias presupuestarias con préstamos del exterior. Durante el período de la guerra fría, tanto el Este como Occidente subvencionaron la militarización del Tercer Mundo para proteger sus propios intereses estratégicos. De 1976 a 1982 las importaciones de armas de los 20 países más endeudados costaron el equivalente del 20% del incremento del total de su deuda conjunta <sup>11</sup>. Y desde el fin de la guerra fría muchos gobiernos occidentales y países del antiguo bloque oriental siguen vendiendo equipo militar excedente a países en desarrollo sumamente endeudados. En muchos de éstos la utilidad principal de un ejército poderoso ha consistido en sofocar la oposición popular a las políticas gubernamentales, comprendido el programa de austeridad impuesto para poder pagar la deuda externa. Por ello es que, paradójicamente, el comercio de armas contribuye al hambre de millones de personas y al desplazamiento de un gran número de refugiados. De hecho, las actuales políticas de varios de los países africanos más hambreados ilustran la relación existente entre el hambre, la militarización y la deuda. La energía que se va en la guerra no puede utilizarse para desarrollar la base alimentaria, contener el avance del desierto y alimentar a la población hambrienta.

24. Cuando los países piden préstamos, normalmente lo hacen para financiar unas inversiones productivas que creen empleo y riqueza. Sin embargo, como ya se indicó, la mayoría de las inversiones de muchos gobiernos del Tercer Mundo se han destinado a actividades improductivas o a caros proyectos insostenibles. Pese a toda la retórica del desarrollo y la mitigación de la pobreza, las estrategias de desarrollo promovidas y financiadas por las

principales instituciones de ayuda en general no han guardado ninguna relación apreciable con las realidades del Tercer Mundo. Se han gastado millardos de dólares en instituciones del Tercer Mundo que no tienen vínculos con los pobres ni capacidad alguna para incorporarlos o atenderlos. Al reducirse los ingresos procedentes de las exportaciones de productos básicos, el servicio de la deuda se ha convertido en un problema. La cruel paradoja es que las propias víctimas del "desarrollo" son precisamente las que se ven forzadas a "apretarse el cinturón y comer menos" para poder pagar las extravagancias de las poderosas élites locales y quienes las apoyan desde el exterior.

## 2. Factores externos

25. El gran endeudamiento de los años 70 no fue lo único que precipitó la crisis de la deuda. Aunque se prestaron fondos imprudentemente y ciertamente se despilfarraron algunos, en su mayoría los recursos se destinaron a auténticos proyectos de inversión. Los encargados de la política tanto en los países acreedores como en los deudores creyeron que las exportaciones de los países en desarrollo seguirían teniendo un buen rendimiento que les permitiría reembolsar sus deudas sin gran dificultad. Pero no previeron la serie de acontecimientos negativos que harían estallar la burbuja de la acumulación de la deuda a comienzos de los años 80. Siguió estancados los precios de los productos básicos del Tercer Mundo y siguieron cerrados los mercados occidentales, entabando el empeño de los países en desarrollo en exportar para poder pagar su deuda.

26. Con el aumento del precio del petróleo por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973 y 1979 y la consiguiente recesión económica mundial, muchos países del Tercer Mundo tuvieron dificultades extremas para mantener unas economías productivas. Debido al alza del precio del combustible y otros productos de importación, muchos países petroleros del Tercer Mundo tuvieron que duplicar o triplicar los préstamos obtenidos tan sólo para mantener sus economías en funcionamiento a los niveles anteriores a 1970. Al disminuir la asistencia oficial para el desarrollo de Occidente a causa de la recesión de principios del decenio de 1970, los gobiernos recurrieron a los bancos comerciales para financiar sus importaciones de petróleo. Los bancos, deseosos de reciclar los "petrodólares" depositados en ellos por los países de la OPEP, ofrecieron unos tipos de interés relativamente bajos. Apremiados por la necesidad de lucro, los bancos desecharon toda medida de precaución y no preguntaron a qué se destinaría el dinero. Ello fue así particularmente en el caso de América Latina, donde ya en 1984 el 69%, aproximadamente, de la deuda de la región se había contraído con grandes bancos comerciales de los Estados Unidos y de Europa. Lo único que les interesaba eran los intereses que se pagarían por unos préstamos con plazos de vencimiento de tres a cinco años; los movía la codicia.

27. Por último, si bien es cierto que tiene que haber una deuda para que haya una crisis de la deuda, lo que provocó la crisis no fue el volumen absoluto de la deuda sino el cambio en las condiciones de la deuda. Y esas condiciones fueron determinadas casi enteramente por las decisiones políticas

de Washington, D.C. Cuando se produjo la segunda alza del precio del petróleo en 1979, la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos adoptó una estricta política monetaria, en parte para tratar de poner freno a la inflación y atajar una importante salida de capitales. Ello elevó los tipos de interés reales a niveles históricos. Algunos otros países desarrollados clave aplicaron políticas contradictorias análogas que desencadenaron una recesión mundial y encarecieron los préstamos a nivel mundial. Para los países deudores ello no sólo encareció los nuevos préstamos sino que también, inesperadamente, aumentó los intereses pagaderos sobre los antiguos préstamos, dado que gran parte de esos préstamos comerciales habían sido contraídos inicialmente con tipos de interés variables. Esas fueron las decisiones que provocaron el alza desmesurada de los tipos de interés y el desplome de la economía mundial. ¿Es preciso que los pobres del Tercer Mundo, que ya han sido víctimas de los experimentos de desarrollo frustrados de las tres últimas décadas, deban sacrificarse doblemente a causa de los errores extravagantes de los poderosos locales y quienes los apoyan desde el exterior?

## II. LA VINCULACIÓN ENTRE EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

### A. El ajuste estructural y la contrarrevolución neoliberal

28. Como cada vez más países del Tercer Mundo tenían dificultades crecientes para atender al servicio de los enormes préstamos que les habían hecho los bancos del Norte y las instituciones de Bretton Woods en el decenio de 1970, los bancos impusieron como condición para el reescalamiento de la deuda la adopción del programa de ajuste estructural del Banco Mundial. Sostenían que las reformas estructurales garantizarían la capacidad de los deudores para continuar pagando sus deudas más allá del corto plazo. La presión para que se introdujera el ajuste estructural se intensificó a medida que muchos donantes bilaterales insistían en que se realizara una reforma económica y empezaban a ponerla como condición para el desembolso de fondos bilaterales. De esta forma, ante la imposibilidad de obtener nuevos recursos financieros de los bancos privados sin el visto bueno del Banco Mundial, los gobiernos de los países deudores se rindieron. A finales de 1985 12 de los 15 países calificados como deudores de alta prioridad -entre ellos la Argentina, México y Filipinas- se habían sometido a los programas de ajuste estructural<sup>12</sup>.

29. Durante los siete años que siguieron proliferaron los préstamos de ajuste estructural a medida que las economías de más y más países del Tercer Mundo pasaban a estar bajo la vigilancia y control del Banco. La cooperación entre el Banco Mundial y el FMI se intensificó con la creación, en 1988, del Servicio de Ajuste Estructural (SAE) para coordinar estrechamente las actividades de vigilancia y ejecución de ambas instituciones, en particular en el África subsahariana. Hacia 1990 se habían administrado unos 187 préstamos para ajuste estructural, muchos de ellos coordinados con programas de reserva igualmente rigurosos administrados por el FMI. Mientras que en la anterior división del trabajo entre esas dos instituciones

se suponía que el Banco Mundial tenía que promover el crecimiento y el FMI controlar la moderación financiera, ahora ya no se podían distinguir sus papeles.

30. Los países del África subsahariana, con su escasa solvencia, se han convertido en gran medida en un "conejiillo de indias macroeconómico" del FMI, ya que dependen enormemente de los recursos provenientes de las instituciones multilaterales. De los 47 países que hay en esta región, 30 están aplicando actualmente programas de ajuste administrados por el Banco y el Fondo. Mientras que el número de acuerdos de derecho de giro del FMI se ha reducido pasando de 132 en el período 1981-1985 a 49 en 1996-1998, el número de servicios reforzados de ajuste estructural (SRAE) ha aumentado de 18 en 1986-1990 a una cifra récord de 99 en 1991-1998 y a 96 en el período 1996-1998. Una alta proporción de los SRAE se han establecido en los países del África subsahariana. Como la mayoría de esos países tienen estructuras políticas muy débiles, se les ha impuesto un condominio FMI-Banco Mundial so pretexto de proporcionar ayuda. De resultas de ello, esos países han cedido gran parte de su soberanía al FMI y al Banco Mundial. En consecuencia, su responsabilidad de ajustarse a las Declaraciones sobre el Derecho al Desarrollo y de formular políticas de desarrollo nacional tendientes a mejorar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos se halla fuertemente debilitada<sup>13</sup>. Ambas instituciones se han encargado de imponer la estrategia del Norte de desmantelamiento económico en gran parte del Tercer Mundo: la crisis de la deuda se utilizó como un buen pretexto para abrir mercados en el Tercer Mundo y reducir la función del Estado en el desarrollo nacional.

#### B. El ajuste estructural y la conexión de libre comercio

31. El ajuste estructural va más allá de la simple imposición de una serie de políticas macroeconómicas a nivel nacional. Representa un proyecto político, una estrategia consciente de transformación social al nivel mundial, principalmente para hacer que el mundo sea seguro para las empresas transnacionales. En pocas palabras, los programas de ajuste estructural sirven de "cinta transmisora" para facilitar el proceso de mundialización, mediante la liberalización y la desreglamentación y reduciendo la función del Estado en el desarrollo nacional<sup>14</sup>.

32. Tras el derrumbe del comunismo en 1989 y el triunfo del neoliberalismo, las políticas de ajuste estructural empezaron a aplicarse a rajatabla en toda Europa oriental, pese a los malos antecedentes que tenían en otras partes del mundo en desarrollo. Se aconseja regularmente a los gobiernos de los países con economías de transición que acepten el ajuste estructural como el único modelo de desarrollo que transformará sus economías en el tiempo más breve posible y les ayudará a aprovechar las oportunidades que ofrece la rápida globalización de la economía mundial. Pero para lograrlo se alienta a los gobiernos nacionales a que cambien su paradigma de desarrollo pasando de la planificación del desarrollo, en la que el Estado tiene una función activa y dominante, a la devaluación, la desreglamentación, la liberalización y la privatización, en una palabra, a que establezcan los fundamentos del mercado bajo la férrea disciplina de la trinidad formada por el FMI, el Banco Mundial

y la Organización Mundial de Comercio (OMC). A este respecto, el ajuste estructural y la integración mundial se refuerzan mutuamente<sup>15</sup>.

33. El mayor impacto de la mundialización y la liberalización (es decir, el ajuste estructural) se ha producido en la función que desempeña el Estado en el desarrollo nacional. Como afirmó Robert Cox en 1987, el Estado ya no actúa principalmente como protector frente a la economía mundial sino que desempeña una función integral de facilitar la mundialización<sup>16</sup>. Rodeados de fuerzas impersonales que escapan a su control, los gobernantes tienen menos posibilidades de gobernar. A los problemas de los gobernantes se suman también el resentimiento y la rebeldía que provocan en los gobernados. Muchas personas tienen una sensación de incertidumbre, un sentimiento de futilidad y la preocupación de que fuerzas incontrolables están asumiendo el mando. La reciente crisis del Asia oriental y México son excelentes ejemplos. Los perdedores en la reestructuración mundial, cuya participación en los programas de ajuste estructural, principalmente, les ha colocado en esa posición tratan de reafirmarse a través de una resistencia organizada<sup>17</sup>. En algunos países la respuesta inmediata del público es su retirada del proceso político; en otros es la indignación y la crítica. A medida que aumentan los antagonismos, se disipan las energías y los esfuerzos y la autoridad se expone a perder credibilidad<sup>18</sup>. El verdadero desafío que se presenta ahora es cómo canalizar ese descontento hacia un proyecto más constructivo y transformador que ponga la dignidad humana en un lugar preeminente en los debates sobre política nacional e internacional.

C. El FMI en escena: quien tiene la llave  
de la caja tiene el mando

34. A los efectos del presente examen, es importante distinguir entre los programas de ajuste estructural y los de estabilización. Mientras que la estrategia de estabilización está destinada a calmar la turbulencia financiera y económica rebajando las altas tasas de inflación y reduciendo los enormes déficit presupuestarios a corto plazo, el ajuste estructural tiene por objeto reestructurar las capacidades productivas para aumentar la eficiencia y ayudar a restablecer el crecimiento, razón por la cual se extiende a un plazo mediano y largo. El último entraña una reforma del mercado, la privatización y la liberalización. La distinción entre ambas clases de programas ya no es tan nítida, porque los programas del Banco Mundial nunca se inician a menos que ya exista un programa del FMI. La idea básica de los programas de ajuste ha sido convencer a los países endeudados de que "exporten para salir de la crisis" mediante una integración mayor en los mercados mundiales, prestando al mismo tiempo menos atención a la producción interna para atender las necesidades nacionales, y reduciendo la función del Estado en la planificación nacional, permitiendo que las fuerzas del mercado desempeñen una función más importante en el desarrollo nacional.

35. La primitiva función del FMI era proporcionar orientaciones y préstamos a los países que tenían un déficit comercial (incluidos los países del Norte) para permitirles defender los niveles de sus monedas. Cuando el sistema de cambio fijo se derrumbó en 1972, el papel del FMI quedó en entredicho.

En el decenio de 1980 encontró una nueva función como proveedor de préstamos para los países en desarrollo endeudados que necesitaban un reescalonamiento de la deuda y, lo que es más importante, como formulador de políticas y vigilante de la estabilización y de los programas de ajuste estructural que los países beneficiarios tenían que aceptar. La primitiva función del Banco Mundial era facilitar préstamos para proyectos de desarrollo. En el decenio de 1980 empezó a asumir la función adicional de conceder préstamos condicionados a los programas de ajuste estructural a los países endeudados. Ambas instituciones tenían un enorme poder porque siguiendo su consejo los bancos comerciales decidían sobre el reescalonamiento de la deuda existente y la concesión de nuevos préstamos para los países en desarrollo. De esta forma, en el contexto de la contrarrevolución económica mundial de los años de Reagan, esas instituciones se transformaron en los organismos de cobranza de deudas de los bancos comerciales.

36. Uno de los propósitos de los programas de ajuste en los países endeudados es reducir el consumo de toda clase de bienes y servicios. El FMI llama a esto "gestión de la demanda". Se pretende que más recursos de los países deudores se utilicen para elaborar productos de exportación que se vendan a cambio de dólares que puedan luego utilizarse para pagar las deudas. Entre las condiciones que suelen imponer el FMI y el Banco Mundial figuran las siguientes:

- a) Reducción o supresión drástica de las subvenciones y de los controles de precios, que distorsionan los precios internos de una serie de bienes y servicios;
- b) Reducción drástica de los controles del comercio y el cambio destinados a proteger la economía local de la competencia extranjera;
- c) Altos tipos de interés para luchar contra la inflación, promover el ahorro y asignar capital de inversión a los mayores ofertantes;
- d) Privatización de las empresas propiedad del Estado;
- e) Reducción de la función del Estado no sólo en la economía sino también en la prestación de servicios sociales como los de salud, educación y seguridad social;
- f) Promoción indiscriminada de las exportaciones a través de la devaluación de la moneda.

Esas políticas se aplican de forma uniforme a todos los países deudores que solicitan asistencia del FMI, sin tener en cuenta las circunstancias especiales de cada país y las verdaderas razones de las dificultades de sus balanzas de pagos.

37. En el plano abstracto es difícil no estar de acuerdo con muchas de las reformas propuestas contenidas en los programas de ajuste. Pagar sobreprecios a los agricultores por sus productos, administrar bien el

presupuesto del Estado, determinar la función adecuada de los sectores público y privado o establecer políticas comerciales y de cambio eficaces son medidas importantes que los Gobiernos del Tercer Mundo deben emprender, con o sin el FMI y el Banco Mundial. Pero en el mundo de los años 90 la excesiva importancia dada a los mercados de exportación y la desreglamentación completa de las economías nacionales se han traducido en muchos países<sup>19</sup> no en crecimiento y desarrollo, sino en la caída de los precios de las exportaciones y el aumento de la miseria y de la degradación ecológica. El desarrollo humano está siendo sacrificado en el altar de la reforma del mercado libre y la mundialización.

38. El amplio espectro de las políticas macroeconómicas indicadas tiene varios efectos socioeconómicos que inducen directamente cambios en las estrategias del productor y de producción.

#### 1. La devaluación

39. El argumento básico en favor de la devaluación es que estimula la producción de exportaciones y de esta manera aumenta los ingresos en divisas, y al mismo tiempo eleva el precio interno de las importaciones, con la consiguiente reducción de la demanda de éstas últimas. Pero según un estudio interno del Banco Mundial, las modificaciones del tipo de cambio tendrán pocos efectos en la producción agrícola o en el aumento de la demanda de los correspondientes productos básicos en los mercados internacionales<sup>20</sup>. En realidad la devaluación aumenta el costo de importaciones vitales como son las piezas de recambio, los fertilizantes y el equipo agrícola, debilitando aún más la producción local y la utilización de la capacidad en las industrias. Además, la competencia entre los exportadores engendrada por los programas de ajuste estructural puede ocasionar, en efecto, la caída de los precios mundiales de los productos básicos. Como hay más países que compiten por vender más y más de los mismos productos básicos, la tendencia es a la superproducción, a la saturación mundial y a la disminución de los precios.

40. Otra razón esgrimida en favor de la devaluación es la necesidad de suprimir la vinculación de las divisas a través del mercado negro. En realidad, la devaluación acelera la fuga de capitales. Está bien probado que las devaluaciones repetidas estimulan la especulación monetaria y la fuga de capitales. Una de las razones por las que las élites acomodadas han sacado más de 30 millardos de dólares de África es que temían que los ahorros que tenían en las monedas nacionales perdieran valor con las futuras devaluaciones.

#### 2. La elevación de los tipos de interés

41. El FMI y el Banco Mundial piden que el gobierno dirija menos las estrategias de inversión y exigen la supresión del control de cambios. Ello hace que la fijación de altos tipos de interés sea el principal medio para lograr la colocación del capital de inversión y ataja la fuga de capitales. Además, la estrategia de mantener altos los tipos de interés se basa en el supuesto de que promueven el ahorro. Pero semejantes políticas

tienen varios efectos negativos. Sirven de poderoso freno a la expansión económica desalentando la obtención de préstamos para inversiones. Cuando los tipos de interés son altos, además de producirse efectos inflacionarios, hay una tendencia a conceder créditos sólo a los ricos, quedando excluidos de ellos la mayoría de los agricultores y los pequeños fabricantes.

### 3. La reducción del gasto público (gestión de la demanda)

42. Muchos países en desarrollo gastaban mucho más de lo que ganaban. Normalmente los gobiernos financiaban sus déficit presupuestarios acuñando más moneda. Ello conducía a menudo a una espiral de inflación. El enfoque del programa de ajuste estructural es reducir el presupuesto eliminando los servicios gratuitos y cobrando a los usuarios, por ejemplo, por la educación y la atención sanitaria. Aun cuando es importante mantener el equilibrio presupuestario, las reducciones han sido indiscriminadas, con lo que han afectado a los servicios básicos que son esenciales para el desarrollo humano.

43. Durante los primeros años de los préstamos para ajuste estructural del FMI, no menos del 60% de los programas impusieron reducciones de las subvenciones y del gasto en sectores sociales como la educación básica, la salud primaria y la infraestructura rural. Por ejemplo, en la parte nororiental de Ghana para muchos pequeños agricultores de subsistencia, el aumento de los precios de las cosechas de secano quedó anulado a causa del considerable incremento de los precios de ciertos bienes esenciales distintos de los alimentos, como el combustible. Su situación empeoró con el aumento inducido por el programa de ajuste estructural de las tarifas de consumo y los cargos para cubrir el costo de la educación básica y los servicios de salud, lo cual redujo su bienestar <sup>21</sup>.

44. En la esfera de la producción agrícola, por ejemplo, no habrá en las zonas rurales más agentes de extensión agraria, especialistas en cultivos y veterinarios para asistir a los pequeños agricultores, a menos que se aumente o mantenga al nivel actual de las inversiones del Gobierno. De esta forma, gran parte del duro trabajo que realicen los gobiernos para estimular la oferta agrícola a través de reformas de la política de precios y del tipo de cambio podrá quedar anulado fácilmente por la simultánea reducción del gasto público en el desarrollo, que podría desmantelar una gran parte de la estructura anteriormente existente de los servicios de apoyo a los agricultores.

### 4. La privatización

45. Otra medida presupuestaria es privatizar las empresas propiedad del Estado (paraestatales) en un esfuerzo por aumentar la eficiencia y la productividad. La doctrina central del programa de ajuste estructural ha sido "sacar al Gobierno de los negocios". Además, es necesario reducir el número de trabajadores de la administración pública y de las empresas paraestatales. Cuando hay demasiados trabajadores haciendo muy poco trabajo el país pierde dinero. Aun cuando en teoría esas medidas son deseables, en muchos países la política de privatización se ha echado a perder a causa de

la corrupción y de la falta de transparencia, y ha conducido a la sustitución del "monopolio estatal" por el "monopolio privado" de las actividades económicas y la prestación de servicios. Con ello no se ha creado competencia ni ha mejorado la eficiencia. La reforma de la función pública se ha hecho con enorme costo para los gobiernos, ya que los funcionarios más competentes y brillantes se marchan en busca de mejores posibilidades al sector privado, donde los salarios son mucho más elevados que en el sector público.

5. La liberalización del comercio y la reducción de la función del Estado

46. Las medidas monetarias y los controles presupuestarios que se introducen en virtud de los programas de estabilización pueden servir para estabilizar la economía. Con arreglo a la fórmula del programa de ajuste estructural, la reestructuración exige que el Gobierno deje de participar en el funcionamiento de la economía y que dominen las fuerzas del mercado. Ello supone suprimir los controles de los precios y reducir las barreras arancelarias de las cuotas destinadas a proteger el mercado interno, las cuales, según el programa de ajuste estructural, son ineficaces.

6. El aumento de los ingresos mediante el incremento de las exportaciones

47. Aun cuando podría parecer sensato que un solo país tratase de aumentar sus ingresos de exportación aumentando el valor de sus ventas, cuando 30 países que exportan los mismos productos básicos tratan de hacerlo terminan por hacer bajar los precios. Cuando se produce una saturación todas sus estructuras financieras se vienen abajo porque han hecho un exceso de inversiones en exportaciones.

48. Pero, en realidad, el programa de ajuste estructural funcionó de forma sumamente eficaz como mecanismo para cobrar la deuda del Tercer Mundo y producir una redistribución masiva de los recursos financieros del Sur al Norte. Entre 1984 y 1990, por ejemplo, las draconianas políticas de cobro de la deuda dieron lugar a una asombrosa transferencia neta de recursos financieros -155 millardos de dólares- desde el Sur hacia el Norte. Esta masiva descapitalización, que provocó el desplome virtual de las economías en todo el Sur, no fue simplemente la desgraciada consecuencia del reembolso de la deuda, como han descrito los medios de información del Norte. Más bien fue el resultado intencionado de una contrarrevolución económica mundial iniciada en el decenio de 1980 por los Estados del Norte y las instituciones económicas bajo el mando de la Administración Reagan. Desde la Argentina hasta Ghana se ha restringido drásticamente la intervención del Estado en la economía, se han eliminado en masa las barreras proteccionistas a las importaciones del Norte, se han levantado las restricciones a la inversión extranjera y, merced a las políticas que dan primacía a las exportaciones, las economías internas se han integrado más estrechamente en el mercado capitalista mundial dominado por las empresas transnacionales.

49. No deben confundirse los resultados macroeconómicos positivos y el crecimiento del PIB con el desarrollo. Aunque en general es cierto que algunos países deudores han registrado diversos grados de crecimiento después

de la reforma, apenas hay algún país donde la estabilidad macroeconómica y el crecimiento inducido por la política hayan sido constantes en el plazo mediano <sup>22</sup>. El propio estudio del FMI llegó a la conclusión de que entre 1973 y 1988 las tasas de crecimiento de los países acogidos al programa del FMI fueron sensiblemente inferiores en comparación con la variación que se produjo en los países no acogidos al programa. Dieciocho de los 25 países con programas de ajuste tenían también programas del FMI. De igual forma, un estudio independiente de Paul Mosley sobre parejas de países, uno con ajuste y el otro sin él, llegó a la conclusión de que durante el decenio de 1980 los países con ajuste estructural que recibían ayuda del programa habían obtenido resultados mucho peores que sus homólogos que no habían recibido préstamos para ajuste estructural, según los criterios de crecimiento del PIB. Se pueden registrar altas tasas de crecimiento del PIB, un incremento de las exportaciones y un mejoramiento de las balanzas de pago sin aproximarse más a objetivos tan fundamentales como la autosuficiencia alimentaria, la mitigación de la pobreza, el crecimiento sostenible o la autonomía económica. En lo referente al logro de esos objetivos básicos fundamentales de desarrollo, los programas de reforma apoyados por los donantes han fracasado rotundamente.

D. El impacto real del programa de ajuste estructural en el desarrollo

50. Han transcurrido casi dos decenios desde que empezaron a aplicarse extensamente los programas de ajuste estructural en todo el Sur, y 20 años son suficiente tiempo para evaluar su contribución al desarrollo social y económico general. Un examen detenido de las publicaciones apunta a la conclusión de que si bien se pueden deducir importantes beneficios de la liberalización como consecuencia de los programas de ajuste estructural, esas reformas no reportan los mejores resultados para todos. La experiencia de los 20 últimos años en África y América Latina demuestra que las políticas de ajuste estructural no son idóneas para satisfacer las necesidades de desarrollo a largo plazo de los países en desarrollo. Los hechos impugnan la afirmación del Banco Mundial y del FMI de que los programas de ajuste estructural alivian la pobreza y refuerzan la democracia. Por el contrario, esos programas se han guiado por unos principios de mercado de no interferencia que conceden primacía a la eficiencia, la productividad y los grupos dedicados a la exportación y al comercio internacional a expensas de la libertad civil y el autogobierno.

51. Aun cuando la experiencia es similar en todos los continentes, resulta sumamente instructivo examinar más detenidamente las experiencias de los países africanos. Sólo entre 1980 y 1990 unos 38 países subsaharianos iniciaron más de 257 programas de ajuste. Muchos han tenido programas múltiples, y 14 países han ejecutado diez o más programas. A medida que se llega al final del segundo decenio de ajuste la función del Estado se ve sumamente reducida, dominan las fuerzas del mercado y las economías africanas se hallan completamente abiertas a la penetración exterior, debido no solamente a los programas de ajuste sino también a la continua presión de mundialización e integración de los mercados. Con todo, pese a la aplicación de severas medidas económicas durante cerca de dos decenios, no se han

producido variaciones económicas sustanciales en ninguno de los países que se sometieron a ellas. Han descendido los niveles de vida de la mayoría de los africanos y ha menguado la inversión en sectores productivos y sociales de muchos países. La retirada del Estado de esferas fundamentales de los servicios sociales ha dejado enormes vacíos que a veces se han llenado con iniciativas locales de supervivencia. La reforma ha sido necesaria para cumplir las exigencias de servicio de la deuda impuestas por los acreedores exteriores y no se ha asumido suficientemente como algo que el país necesita para lograr un crecimiento y un desarrollo centrados en el ser humano.

52. Además, el ajuste económico y la liberalización se han impuesto por la fuerza al pueblo africano en una situación de depresión de los precios de los productos básicos, disminución de la asistencia oficial para el desarrollo, retirada de los préstamos privados, aumento del proteccionismo del Norte contra los productos africanos y niveles insostenibles de endeudamiento. De resultas de ello, pocos países africanos han logrado progresos encomiables por lo que respecta a los indicadores que miden el desarrollo real, sostenible y centrado en el ser humano. En cambio, la mayoría de los países han experimentado un retroceso al aumentar la desigualdad, la degradación ecológica, la desindustrialización y la pobreza. Un grupo consultivo de las Naciones Unidas informó de que en toda el África subsahariana los sistemas de salud están derrumbándose por falta de medicinas, no hay libros en las escuelas y las universidades están aquejadas por una paralizante falta de servicios de biblioteca y laboratorio.

53. Análogamente, en América Latina el ingreso per cápita en 1990 se situó virtualmente al mismo nivel que diez años atrás. Una acusada malnutrición se extiende por las zonas rurales y abre el camino a la repetición de la epidemia de cólera que devastó Lima a finales del decenio de 1980. Incluso los llamados casos africanos de "éxito", como Uganda y Ghana, se mantienen básicamente a flote a efectos de demostración gracias a la continuación de las corrientes de ayuda. Huelga decir que estos nuevos préstamos acumularán obligaciones sustanciales en materia de intereses para el futuro. El ajuste en África se ha conseguido principalmente reduciendo la inversión en capital humano y contrayendo nuevas deudas.

54. Frente a la extendida resistencia pública y oficial al ajuste, el Banco Mundial y sus aliados se mantuvieron firmes, insistiendo en que los programas de ajuste estructural no sólo están dando resultados sino que son también un elemento necesario de la transformación a largo plazo. El 12 de marzo de 1994 el Banco publicó un informe sobre la situación en África titulado "Adjustment in Africa: Reform, Results and The Road Ahead", en el que defendía su fracasada política de ajuste estructural. Manipulando datos selectivos de análisis nacionales y sin revelar la significativa oposición de los economistas internos del Banco a la conclusión del informe, el Banco sostenía que los países africanos que habían aplicado programas de ajuste estructural en el decenio de 1980 tuvieron un crecimiento positivo mayor que los que no lo hicieron. Dos años antes, un proyecto de estudio del Banco Mundial titulado "Why structural adjustment has not succeeded in sub-Saharan Africa?" afirmaba que los préstamos del Banco Mundial para el ajuste no han afectado significativamente al crecimiento y han contribuido a una caída

estadísticamente importante de los coeficientes de inversión<sup>23</sup>. De los seis países que el Banco presentó como "éxitos" del reajuste -Ghana, la República Unida de Tanzania, Gambia, Burkina Faso, Nigeria y Zimbabwe- cuatro tuvieron tasas de inversión menores y dos tuvieron tasas de crecimiento negativas del PIB durante sus respectivos períodos de ajuste.

55. Una de las exageraciones más patentes sobre el "Renacimiento de África" proviene del FMI. En un documento titulado Africa: Is this the Turning Point? debido, entre otros, a Stanley Fisher, primer Subdirector Gerente del FMI, el Fondo proclamaba abiertamente que la situación económica del África subsahariana había mejorado notablemente en los últimos años, lo que atribuía a la mejora de las políticas macroeconómicas y estructurales que los países aplicaban bajo la dirección del Fondo. Los autores del informe sostienen también que los cambios registrados en la coyuntura exterior en el decenio de 1990, como el aumento de la mundialización y la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo, han llevado de hecho al África subsahariana a un momento decisivo. Los autores enumeran una serie de problemas institucionales y de capacidad que dificultan las posibilidades de África de navegar por las frías corrientes de la mundialización<sup>24</sup>.

56. La crítica elogiosa del Fondo a las reformas africanas ha sido cuestionada por un informe preparado por un grupo de evaluadores externos contratado por el Directorio Ejecutivo del Fondo en 1996. En un informe titulado "Distilling the Lessons from the ESAF Reviews" el grupo de evaluación externa, dirigido por el ex Ministro de Finanzas de Ghana Kwesi Botchway -difícilmente catalogable de izquierdista- llegó a la conclusión de que las reformas económicas apoyadas por el SRAE producían generalmente efectos positivos en el crecimiento y en la distribución del ingreso, aunque entrañaban costos temporales para ciertos segmentos de la población. Ello exige incluir en el diseño de los programas medidas compensatorias adecuadas para proteger a esos grupos, tales como la prestación de asistencia específica y la asignación de recursos suficientes a los sectores sociales. Además, el informe concluye que al aplicar el SRAE, el FMI no reforzó las estrategias de fomento de la propiedad en el país, particularmente con miras a evaluar el impacto social del programa de reforma. Como precisan los evaluadores, la atención al fomento de la propiedad y al impacto social de la reforma podría ayudar a los políticos a construir un consenso nacional en favor de medidas de reforma importantes, aunque difíciles. El informe subrayó la necesidad de que el FMI entablara un diálogo intensivo y oficioso con la dirección política del país a fin de comprender sus posibilidades y sus limitaciones políticas<sup>25</sup>.

#### E. El ajuste y la justicia: que paquen los más pobres

57. Un creciente número de voces de África, así como muchos grupos no gubernamentales y organizaciones de las Naciones Unidas como el UNICEF y la OIT vienen advirtiendo de que las condiciones de vida de los pobres se están degradando hasta niveles intolerables, a pesar -y a veces a causa- de los programas de ajuste estructural. Una malnutrición creciente, una escolaridad decreciente y un desempleo en alza amenazan el tejido social de

los países que aplican medidas de ajuste<sup>26</sup>. La erosión del nivel de vida lleva aparejado el aumento del malestar social<sup>27</sup>.

58. En muchos países sumidos actualmente en guerras y conflictos internos, la agitación social inducida por el ajuste alumbró el frenesí inicial de los nacionalistas y fundamentalistas religiosos, tribales y étnicos que en última instancia condujo a un conflicto armado<sup>28</sup>. Esta reevaluación de la naturaleza de las reformas políticas es particularmente llamativa porque los programas de ajuste están destinados, según sus autores, a desviar los recursos hacia los pobres. Pero aunque las elevaciones de los precios de los alimentos y las reducciones del gasto público y del empleo se han producido según lo previsto, no cabe decir lo mismo del crecimiento económico general, que se esperaba contrarrestara esta situación. Las consecuencias negativas de las políticas "ortodoxas" de ajuste son evidentes en los siguientes sectores.

1. El aumento del desempleo<sup>29</sup>

59. Entre 1978 y 1995, de los 43 países sobre los cuales la OIT publicó estadísticas, 31, es decir el 72%, registraron un aumento del desempleo durante los años de financiación del FMI. De manera similar, el Banco Interamericano de Desarrollo informa de que en la mitad de los 20 países de América Latina sobre los que dispone de datos oficiales se produjo un aumento del desempleo en los decenios de 1980 y 1990, época en la que esos países recibieron préstamos considerables y continuados del FMI<sup>30</sup>. El aumento de la tasa de desempleo no se limita solamente a los países en los que el ajuste ha dado escasos resultados. El crecimiento de los países elogiados por el FMI y el Banco Mundial como "países modelo de ajuste", en los que se registró un fuerte aumento del PNB, como Chile, Uganda y Ghana, ha sido en gran parte un "crecimiento de los desempleados".

60. El Informe sobre el Empleo en el Mundo, 1998-1999, señala que entre 1991 y 1996 aumentó el desempleo en América Latina, hasta llegar al 7,4% en 1997<sup>31</sup>. Estas cifras subestiman probablemente la magnitud del problema. En Asia la crisis financiera fue la causa de que 10 millones de habitantes de la región perdieran el empleo de la noche a la mañana. Sólo en Indonesia se estima que en 1998 el desempleo afectó a entre el 9 y el 12% de la población activa, frente al 4% en 1996. Es probable que la situación en el Asia oriental, América Latina y la Federación de Rusia empeore antes de mejorar, ya que muchos mercados nacientes de las tres regiones se hallan atrapados por la contracción mundial de la inversión, que podría aumentar fuertemente el desempleo y el subempleo.

2. El espectacular aumento del índice de pobreza

61. Aunque es difícil disponer de estadísticas precisas, el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano y los informes de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas muestran coincidencias asombrosas sobre la persistencia de la pobreza en numerosos países en desarrollo pese a su adhesión a los programas de ajuste estructural desde hace más de una década. De los 4.400 millones de personas que viven en países en desarrollo, las tres

cuartas partes no tienen acceso a los servicios básicos de saneamiento; casi la tercera parte carece de agua potable; la cuarta parte no dispone de una vivienda adecuada, la quinta parte no tiene acceso a los modernos servicios de salud, la quinta parte de los niños no pasan del quinto grado de la escuela primaria y la quinta parte están mal alimentados <sup>32</sup>.

62. La pobreza rural, característica dominante de la vida en todas las regiones del mundo, afecta a unos 1.000 millones de personas. Aunque la pobreza urbana es también un fenómeno creciente, la población rural pobre sigue representando más del 80% del número total de pobres en más de 110 países en desarrollo. La proporción de la población rural cuyo ingreso y cuyo consumo caen por debajo de los umbrales de pobreza definidos por los países se estima en el 31% en Asia (el 46% si se excluyen China y la India), el 60% en el África subsahariana, el 61% en América Latina y el Caribe y el 26% en el Oriente próximo y el norte de África. En los 42 países menos adelantados, el 69% de la población rural total vive en la pobreza<sup>33</sup>. En las dos regiones donde la pobreza de ingreso es máxima -el África subsahariana y el Asia meridional- la pobreza crece en términos tanto absolutos como relativos, según el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997, y la mayoría de los países de esas regiones han estado bajo la vigilancia del FMI y del Banco Mundial. Si bien los segmentos de la sociedad que se dedican plenamente a la exportación -objeto principal de los programas de ajuste- se han beneficiado enormemente y han consolidado en consecuencia su poder económico, la inmensa mayoría de la población ha visto descender espectacularmente su nivel de vida.

### 3. El descenso de los salarios reales

63. La pobreza se ve aún más acentuada por la presión a la baja ejercida sobre los salarios y por la pérdida dramática del poder adquisitivo de los pobres. Los programas de ajuste estructural, en su afán de contener la inflación, propugnan la moderación salarial. El problema se ve aún más acentuado por la decisión deliberada de mantener los salarios bajos a fin de atraer la inversión extranjera directa. Según la OIT, los salarios reales pagados en la mayoría de los países africanos, por ejemplo, han descendido entre un 50 y un 60% desde principios del decenio de 1980. En la Federación de Rusia, la creciente agitación económica ha ido acompañada de un crecimiento negativo de los salarios reales, que en la actualidad se sitúan por lo menos en el 60% de su nivel de 1989<sup>34</sup>. En un creciente número de países las empresas no pagan los salarios a sus empleados, a veces durante meses.

64. El Informe de la OIT sobre el Empleo en el Mundo, 1998-1999, afirma que en los países en desarrollo la mayoría de los nuevos empleos se crean en el sector no estructurado, que emplea a unos 500 millones de trabajadores. Sin embargo, los programas de ajuste estructural desconocen la importancia de las actividades del sector no estructurado. Pese a las apariencias, el Banco Mundial y el FMI no han presentado ninguna propuesta concreta para captar el dinamismo del sector no estructurado y reorientar los fondos de ajuste para

ayudar a los empresarios a mejorar su tecnología o su capacidad, o darles acceso a cantidades importantes del capital necesario para la expansión.

4. El descenso de las asignaciones presupuestarias a los servicios sociales

65. Como las naciones deudoras deben hacer frente al servicio de su deuda si quieren seguir recibiendo la asistencia internacional, muchas de ellas se ven obligadas a detraer una importante proporción de sus recursos de la inversión en sectores productivos y sociales. Los recortes impuestos por el ajuste estructural han sido indiscriminados, con lo que han afectado a servicios básicos que son esenciales para el desarrollo a largo plazo y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos.

La magnitud de la crisis social y económica de las economías en transición de la Europa central y oriental se ve realzada por una importante deterioración de los indicadores de salud y educación<sup>35</sup>. Específicamente, la aplicación indiscriminada de programas de ajuste estructural ha comprometido los derechos siguientes:

- a) El derecho a la alimentación. Los programas de ajuste estructural han puesto en peligro el derecho a la alimentación. Existen pruebas convincentes de que el nivel de alimentación desciende entre los segmentos más pobres de la población como resultado de la supresión de los subsidios alimentarios. El aumento del desempleo produce un resultado similar. La reorientación de la política agrícola, que se desplaza principalmente de la producción de alimentos para consumo local a la producción de café, tabaco o algodón para generar divisas, ha traído consigo igualmente un fuerte descenso de la producción y consumo de alimento, y la malnutrición.
- b) El derecho a la educación. El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos estipula que toda persona tiene derecho a la educación. La Convención sobre los Derechos del Niño ha establecido también el derecho del niño al desarrollo desde su más tierna infancia y a la educación. Gracias a los extraordinarios esfuerzos desplegados durante los decenios de 1960 y 1970, el porcentaje de niños que terminaban al menos cuatro años de enseñanza primaria alcanzó o superó el 50% en prácticamente todos los países en desarrollo. Pero a partir de 1980 el aumento de la deuda y la consiguiente aplicación de programas de ajuste estructural ha llevado a muchos gobiernos a congelar o reducir el gasto en educación. Como ha señalado la UNESCO, la enseñanza primaria se ha resentido con frecuencia de una manera desproporcionada y ha habido un importante descenso en el África subsahariana. El porcentaje de niños de 6 a 11 años matriculados en las escuelas descendió del 55% en 1979 al 45% en 1995<sup>36</sup>. Se encuentra aquí en peligro uno de los sectores en los que el África subsahariana ha obtenido mejores resultados: la reducción de desigualdades entre niños y niñas en la matriculación escolar. La matriculación de niñas pasó del 36% en 1960 al 63% en 1980. Pero ante el aumento de las tasas de matrícula, las familias pueden optar por no escolarizar a las niñas al elegir entre los hijos que van a educar. Dada la correlación

crítica existente entre el bienestar del niño y el nivel de educación de la madre, esto puede tener consecuencias importantes para la salud del niño a largo plazo.

- c) El derecho a la vivienda. Cuando los salarios son bajos o descienden o cuando los asalariados pierden su empleo como resultado de los programas de ajuste estructural -como es cada vez más frecuente- los trabajadores no disponen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, en particular la vivienda. Además, los elevados tipos de interés terminan por arruinar el sueño de poseer una casa, y la devaluación de la moneda aumenta también el costo de los materiales de construcción. Con el desistimiento del Estado de facilitar directamente viviendas o subvenciones para la vivienda a los pobres y la desreglamentación del mercado de alquileres, los pobres se ven explotados por los propietarios privados y obligados con frecuencia a pagar más de la mitad de sus magros ingresos en concepto de alquiler. Se generalizan los desahucios forzosos a medida que se dispara el valor de la tierra en respuesta a la presión ejercida en favor de la construcción de viviendas caras para los grupos de elevados ingresos. El auge de la propiedad puede también aumentar el costo de los materiales básicos de construcción como la madera, los ladrillos y el cemento, también utilizados por los consumidores de bajo ingreso.
- d) El derecho a la salud. El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. El objetivo de "Salud para todos en el año 2000", acordado en la Declaración de Almaty, se ha visto gravemente minado por las reducciones introducidas por los gobiernos en los presupuestos de salud a medida que los objetivos sociales y de desarrollo iban siendo sustituidos por imperativos financieros. En el diseño de los programas de ajuste estructural, el FMI y el Banco Mundial no han conseguido proteger los presupuestos de salud, alimentación y educación contra la reducción fiscal general, lo que constituye un grave error de política<sup>37</sup>. Las reducciones drásticas producen inevitablemente consecuencias adversas para el bienestar social, que a su vez se dejan sentir en la productividad económica de los recursos humanos, generando el resentimiento de los ciudadanos marginados hacia el Gobierno. Según una fuente autorizada, el comercio de estupefacientes en el Perú, Colombia y Bolivia está estrechamente relacionado con la importante erosión social registrada en esos países como resultado de la crisis de la deuda y de la correspondiente política de ajuste estructural<sup>38</sup>.

##### 5. La incidencia elevada de la represión laboral

66. Existen ciertas normas laborales que han sido prácticamente aceptadas por todos como derechos humanos fundamentales reconocidos en diversos tratados de las Naciones Unidas. Se incluyen aquí la eliminación del trabajo infantil, la prohibición del trabajo forzado, la libertad de asociación, el derecho

de organizarse y negociar colectivamente y la no discriminación en el empleo <sup>39</sup>. Pese al práctico reconocimiento universal de que ciertos derechos laborales son derechos humanos básicos, existen incontables pruebas de que esos derechos son objeto de una represión constante en muchas partes del mundo. La explotación del trabajo infantil es particularmente odiosa y sigue siendo un grave problema <sup>40</sup>.

67. A medida que los países endeudados compiten entre ellos para ofrecer mano de obra barata que atraiga la inversión extranjera directa (IED), sus normas laborales se debilitan de manera espectacular. Muchos gobiernos derogan o modifican su legislación laboral y social para establecer zonas industriales francas (ZIF). El factor de adherencia de los países en desarrollo al proceso de integración mundial es la política de ajuste estructural, con su énfasis en la liberalización y el libre comercio. Las zonas industriales francas donde se realiza gran parte de los trabajos de montaje en el extranjero, son paraísos para la inversión de los Estados Unidos, que hasta tienen subvencionado por el gobierno el suministro de electricidad y otras infraestructuras. Las zonas significan más libertad para los negocios y menos libertad para el pueblo. El recurso al trabajo infantil y femenino en las zonas industriales francas se ha generalizado hasta convertirlas prácticamente en una versión moderna de la esclavitud<sup>41</sup>.

68. En Filipinas y Malasia, por ejemplo, la rápida expansión de la inversión extranjera se ha producido a un precio aterrador en términos humanos. Protegidas por muros con frecuencia coronados por alambre de espino, las zonas francas parecen un enorme campo de trabajo donde los sindicatos, las huelgas y la libertad de movimiento están severamente limitados, cuando no prohibidos. Una fuerza especial de policía registra a las personas y los vehículos a la entrada y salida de las zonas<sup>42</sup>. Como las empresas multinacionales se establecen en el extranjero para reducir los costos laborales, sus empleados reciben la exigua paga de tres dólares diarios. Es frecuente que los trabajadores vivan hacinados en residencias y trabajen en condiciones peligrosas bajo amenazas continuas de despido.

69. Según el Informe sobre el Empleo en el Mundo, 1998-1999, las zonas industriales francas establecidas para atraer la inversión extranjera a los países en desarrollo han dado empleo a millones de mujeres, pero las condiciones de trabajo y los salarios son muy poco atractivos y las economías locales apenas obtienen beneficios de las zonas. El Informe afirmaba que las zonas industriales francas, más de 850 en todo el mundo, empleaban a 27 millones de trabajadores, de los que el 90% eran mujeres, y que la tendencia se había desarrollado rápidamente en los últimos decenios. Como los costos laborales constituyen un elemento importante de los costos totales, las empresas los consideran como un factor a contener y no como un activo a desarrollar <sup>43</sup>. Como resultado se reprime sistemáticamente el derecho a organizarse y a entablar negociaciones colectivas.

#### 6. La acentuación de las disparidades de ingresos

70. En la mayoría de los casos la política de mercado refuerza de una manera desproporcionada a los grupos opulentos porque las personas bien situadas en

términos de posesión de activos, educación y contactos sociales, étnicos y políticos aprovechan con mayor rapidez las oportunidades creadas por esta política. Existen numerosas pruebas que demuestran el aumento de la desigualdad del ingreso en los países apoyados por el FMI.

71. Aunque el porcentaje de pobres prácticamente se ha duplicado en muchos países que aplican políticas de ajuste estructural, la proporción del ingreso nacional recibida por el segmento más rico de la población ha aumentado espectacularmente en los 15 últimos años. Por ejemplo en Ghana, país que se presenta como paradigma del éxito del FMI en África, las reformas del sector agrícola han beneficiado de una manera desproporcionada a los cultivadores de cacao, que representan tan sólo el 18% de la población agraria y se concentran principalmente en el sur. Un estudio realizado en 1987 por el Instituto de Desarrollo Extranjero de la Universidad de Ghana reveló que el 32% de los cultivadores de cacao de la región de Ashanti recibían el 94% del ingreso bruto del cacao, mientras que el 68% de los agricultores sólo recibían el 6% <sup>44</sup>. Entre tanto, el ingreso per cápita de los cultivadores de productos distintos del cacao se había estancado. Salvo en 1984, la tasa de autosuficiencia alimentaria de Ghana había disminuido constantemente al no concederse incentivos a los productores de alimentos. Recursos escasos como el crédito, la extensión, la tecnología y otros insumos necesarios se han asignado con carácter preferencial al sector del cacao, en tanto que se abandona a su destino a los campesinos pobres que viven prácticamente en el nivel de subsistencia <sup>45</sup>. Además, fuertes devaluaciones de la moneda de Ghana (el cedi) han situado el costo de ciertos insumos como los fertilizantes en un nivel tan elevado que resulta inalcanzable para el campesino ordinario.

#### 7. La merma de la capacidad productiva local

72. La caída económica más visible, particularmente en el África subsahariana, se ha registrado en el sector agrícola. La mayoría de los países en desarrollo, en especial los del África subsahariana, tuvieron una tasa negativa de crecimiento anual medio en la producción de alimentos per cápita entre 1979 y 1997. De acuerdo con los programas de ajuste estructural, los agricultores han abandonado progresivamente los cultivos tradicionales; en Malawi, que en un tiempo fue un exportador neto de alimentos, la producción de maíz descendió en un 40% en 1992 en tanto que la producción de tabaco se duplicó entre 1986 y 1993 <sup>46</sup>. Ante la necesidad de obtener divisas para el servicio de la deuda, los presupuestos públicos destinados a servicios de apoyo agrícola como la extensión, el crédito y la tecnología dan preferencia a la agricultura de exportación al tiempo que se desconocen las necesidades de los campesinos de subsistencia en las esferas de la seguridad alimentaria, conservación de suelos y repoblación forestal <sup>47</sup> y, en consecuencia, en la incidencia de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, así como en el uso no sostenible de recursos naturales cuando los campesinos pobres explotan la tierra para ganarse la vida a duras penas. Los objetivos a corto plazo de las políticas de ajuste, destinados a aumentar las exportaciones de productos a fin de generar divisas para el servicio de la deuda son, por consiguiente, incompatibles con las necesidades de desarrollo a largo plazo <sup>48</sup>.

73. Además, la liberalización indiscriminada del comercio, que abrió bruscamente la economía a la competencia de unas importaciones baratas, ha provocado la quiebra de las empresas pequeñas y medianas locales en muchos de los países que introdujeron medidas de ajuste.

8. El aumento de la carga de la deuda

74. En prácticamente todos los países en desarrollo sometidos a la vigilancia conjunta del FMI y del Banco Mundial desde el principio de la crisis de la deuda del Tercer Mundo, el endeudamiento global ha aumentado y las obligaciones anuales de servicio de la deuda sólo se han atenuado marginalmente pese a la pretensión de los economistas occidentales de que estas políticas reducirían la carga de la deuda. El estudio realizado por un grupo de desarrollo de políticas alternativas, integrado por 71 países que han adoptado programas de ajuste estructural, muestra una correlación positiva entre el número de años en que un país ha mantenido un programa de ajuste y el aumento de la deuda como porcentaje del PNB<sup>49</sup>. Las propias cifras del Banco Mundial muestran que 63 de un total de 69 países han visto crecer su deuda externa cuando aplicaban programas de ajuste estructural. La serie de iniciativas de alivio de la deuda aprobada por los países del Grupo de los Siete desde la Cumbre Económica de Venecia de 1987 apenas ha conseguido reducir la crisis.

75. La persistencia del problema de la deuda ha reducido la cantidad de recursos disponibles para adquirir las importaciones necesarias, lo que ha dado lugar a una grave estrangulación de las importaciones que ha privado a la industria y a la agricultura de los insumos necesarios y ha frenado las nuevas inversiones e incluso el mantenimiento del capital social existente en muchos países deudores. En numerosos países africanos, por ejemplo, las grandes carreteras interurbanas que son necesarias para el comercio interno y el suministro de bienes y servicios a las zonas rurales se han convertido en un "paisaje lunar" por falta de mantenimiento, lo que ha elevado aún más los costos de las transacciones de los productores y comerciantes locales.

9. El uso insostenible de los recursos naturales inducido por la deuda

76. Aunque la determinación del nexo preciso entre la crisis de la deuda, el ajuste estructural y la degradación del medio ambiente es una tarea difícil, la insistencia en la diversificación de las exportaciones a fin de obtener más divisas para el servicio de la deuda parece ejercer de diversas formas una fuerte presión sobre la base de recursos naturales de muchos países pobres. Uno de los nexos más evidentes está en que la exportación de recursos naturales, incluida la madera tropical, de varios países menos adelantados ha aumentado espectacularmente para satisfacer las crecientes necesidades del servicio de la deuda, dejando al margen toda consideración de sostenibilidad<sup>50</sup>. Los 14 países más endeudados (10 millardos de dólares o más) son también los mismos países que conocen una tasa de deforestación sin precedentes<sup>51</sup>.

77. En el Camerún, por ejemplo, 150 compañías autorizadas de explotación de la madera, de las que 23 son indígenas, se dedican a la tala comercial. El departamento de pesca marítima de Namibia participa en la captura de focas en gran escala para su exportación al Lejano Oriente. Según el Grupo de Acción en Favor de los Animales de Namibia, la tasa de mortalidad de las focas en su primer año de vida se eleva nada menos que al 95%<sup>52</sup>. En Ghana la industria de la madera se está revitalizando con el apoyo del Banco Mundial para compensar el descenso de las divisas obtenidas del cacao. La producción de madera pasó de 147.000 a 413.000 m<sup>3</sup> entre 1984 y 1987<sup>53</sup>. Ello ha acelerado la progresiva destrucción de los bosques de Ghana cuya superficie ha disminuido considerablemente como resultado de decenios de transformación de tierras forestales en agrícolas. Como ha sucedido en otras partes del mundo, este fenómeno llevará probablemente a una situación desastrosa caracterizada por la reducción de la producción de alimentos, la caída de la fertilidad del suelo y problemas de abastecimiento de agua<sup>54</sup>.

78. El ajuste inducido por la deuda tiende a ejercer un efecto desproporcionado en los más pobres, que se ven obligados a explotar la base de recursos de una manera insostenible. Esas actividades de supervivencia incluyen la colonización espontánea de bosques tropicales, la minería en pequeña escala y el uso intensificado de tierras agrícolas marginales y ecosistemas marinos. Los recortes indiscriminados introducidos en programas estatales vitales que financian actividades de protección medioambiental como la conservación de suelos y la repoblación forestal, así como la reducción de personal de los organismos de vigilancia acentúan aún más el ritmo de la degradación de los recursos.

79. La tragedia sufrida recientemente por los países centroamericanos de Honduras y Nicaragua ilustra bien el problema. Incluso antes del huracán Mitch, Honduras y Nicaragua figuraban entre las naciones más pobres del hemisferio, casi la mitad de cuyas poblaciones vivía por debajo del umbral de pobreza. Nicaragua debe a sus acreedores 6,1 millardos de dólares de los EE.UU., lo que representa la deuda per cápita más alta del mundo. Los pagos por servicio de la deuda realizados en 1997, por valor de 254 millones de dólares de los EE.UU., absorbieron el 52% de los ingresos fiscales y representaron dos y media veces el gasto conjunto del país en salud y educación. Por su parte, Honduras debe 4,1 millardos de dólares de los EE.UU., y la cifra gastada en amortizar esa deuda representó el año pasado la tercera parte de los ingresos fiscales. Los recortes de los presupuestos estatales impuestos por el ajuste y la reducción de escala de los organismos de ejecución ya habían mermado gravemente la capacidad de ambos Gobiernos de proteger la base de recursos naturales mucho antes de que el huracán Mitch se abatiera con devastadora fuerza sobre estos países. Si la inversión pública se hubiera orientado a mantener importantes programas de asistencia a los pequeños agricultores, por ejemplo en materia de extensión, conservación de suelos, repoblación forestal y producción agrícola sostenible, el daño producido por el huracán habría sido mucho menor.

80. La conclusión final es que el desarrollo no puede fundamentarse en una base de recursos ambientales en deterioro. Las metas ambientales y de

desarrollo deben promoverse de manera simultánea, porque los buenos resultados en estos dos sectores están inexorablemente vinculados entre sí.

10. El creciente abismo entre el Estado y la sociedad

81. Muchos gobiernos del Tercer Mundo están teniendo que responder cada vez más ante los acreedores externos (en particular el FMI y el Banco Mundial) en lugar de rendir cuentas a sus propios ciudadanos. En todo el Tercer Mundo, los gobiernos están presionados desde arriba por las fuerzas invisibles de la mundialización, y desde abajo por las fuerzas sociales que se ven afectadas por el proceso de reestructuración económica. El derecho de los ciudadanos a participar plenamente en la formulación de la política de desarrollo nacional está seriamente menoscabado. Este conflicto entre el Estado y la sociedad socava las posibilidades de consolidación democrática en muchos países y, con ellas, las perspectivas de afianzar la protección de los derechos humanos.

82. En las economías en transición de Europa central y oriental, en particular, las repercusiones sociales de las políticas de ajuste estructural se reflejan en el creciente número de indicadores que muestran que la cohesión social y la seguridad personal están gravemente amenazadas. La enorme magnitud de las tasas de delincuencia y homicidio en todos los países es signo del debilitamiento de la estructura social y de la percepción generalizada de un ahondamiento de las desigualdades en materia de ingresos y de riqueza, del aumento del desempleo y del mayor consumo de alcohol<sup>55</sup>. Pese a que los delitos que no se notifican ni se detectan van en aumento, el número de jóvenes condenados ha crecido impresionantemente en la mayoría de los países.

83. Las investigaciones recientes han comenzado asimismo a arrojar nueva luz sobre la vinculación existente entre los programas de ajuste estructural y la incidencia de los conflictos y disturbios. Aunque la crisis de Somalia y el genocidio en Rwanda fueron imputados en gran medida por los medios informativos internacionales al fenómeno de los clanes y las etnias, Michel Chossudovsky (1996) atribuye parte de la responsabilidad a las políticas económicas draconianas del FMI y del Banco Mundial, que eliminaron todas las redes de seguridad económica oficiales y dejaron a la economía rwandesa en la ruina tras el colapso del mercado internacional del café a finales del decenio de 1980. Con la caída a plomo del precio del café y la repetida devaluación del franco rwandés, la población general cayó en el desamparo y la pobreza. Según Chossudovsky, ello creó las condiciones para que los funcionarios y dirigentes sedientos de poder pudieran sembrar las semillas de la guerra civil y el genocidio. El odio, que en una economía próspera no habría aflorado, invadió rápidamente todos los ámbitos y condujo al colapso de la sociedad civil<sup>56</sup>. Debería resultar evidente, a estas alturas, que la ausencia de justicia es con frecuencia la principal causa de la ausencia de paz. Todo programa de reforma económica que no reconozca la dignidad humana se verá enfrentado seguramente a la resistencia de quienes sufren sus consecuencias. Y probablemente conduzca también a un aumento de los conflictos y del sufrimiento humano.

F. ¿Quiénes son los afectados?

84. En un esfuerzo por amasar fondos para pagar a sus acreedores de las naciones ricas, los gobiernos del Tercer Mundo están imponiendo políticas de austeridad económica a sus poblaciones. Entre los resultados de las medidas de austeridad figuran el aumento de los precios de los alimentos, la reducción de los salarios y el incremento del desempleo y del fenómeno del campesinado sin tierra en gran parte de América Latina y África, así como en algunos países asiáticos. Las reducciones que a raíz de la deuda se han efectuado en los programas de salud, nutrición y alfabetización están dando al traste con los resultados de años de desarrollo. La carga del pago de la deuda ha recaído fundamentalmente en quienes menos capacidad tienen para sobrellevarla: los pobres. Entre los sectores de la población que han resultado perjudicados por las políticas de ajuste estructural figuran los siguientes:

1. Las mujeres

85. Los datos disponibles revelan algunas pautas generales en cuanto a las repercusiones del ajuste estructural en las relaciones entre ambos sexos: las mujeres y los hombres sienten los efectos de esos programas de diversas maneras: los precios de los alimentos aumentan, los ingresos reales de las familias disminuyen y los servicios sociales y sanitarios se reducen. Esto afecta directamente a la función de la mujer como ama de casa<sup>57</sup>. En muchos países en desarrollo sometidos a políticas de ajuste han aumentado los hogares encabezados por mujeres, ya que los hombres se ven obligados a emigrar en busca de trabajo.

86. En el caso de las estrategias agrícolas de los programas de ajuste estructural, las agricultoras no se benefician automáticamente. En el Zaire y en Tanzania, el efecto de incentivo del aumento de los precios de los cultivos percibidos por las agricultoras se ha visto menoscabado por el alza de los precios de los bienes de consumo y de los insumos agrícolas<sup>58</sup>. En el Camerún y en Malawi, tras la eliminación de las subvenciones a los fertilizantes, las agricultoras de subsistencia que tradicionalmente no comercializaban sus productos ya no pueden comprar fertilizantes por falta de dinero en efectivo. Sin fertilizantes químicos disminuirá la producción de los cultivos que responden a estos productos, como el maíz<sup>59</sup>. El cuadro general es que los efectos positivos de los programas de ajuste estructural en las agricultoras dependen de la disponibilidad de servicios e infraestructura públicos, por ejemplo de transporte a los mercados locales<sup>60</sup>.

2. Los niños

87. La continuada marginación económica y social de los países más pobres, y de las comunidades más pobres dentro de cada país, está privando a un número muchísimo mayor de niños y niñas del tipo de infancia que les permitiría convertirse en parte de las soluciones de mañana en vez de pasar a engrosar los problemas. En los últimos 20 años, la caída de los precios de los productos básicos, el bajo rendimiento de las inversiones, la crisis de

endeudamiento y los programas de ajuste estructural han reducido los ingresos reales de aproximadamente 800 millones de personas en alrededor de 40 países en desarrollo. En América Latina, la disminución de los ingresos ha sido de hasta el 20%. En el África subsahariana, los ingresos reales son ahora inferiores a los niveles del período de la independencia, en los primeros años 60. Al mismo tiempo, la reducción del gasto en servicios sociales esenciales ha dejado a los centros de salud sin medicamentos ni médicos, y a las escuelas sin personal ni suministros. A través de estos procesos, millones de personas han sido empujadas a la indigencia y la desesperación<sup>61</sup> y cada vez son más los niños que mueren debido a la drástica reducción de los programas que financian la inmunización y el abastecimiento de agua potable. La diarrea, el cólera y otras enfermedades transmisibles siguen cobrándose la vida de millones de niños que podrían salvarse.

88. Aunque los datos son fragmentarios, hay indicaciones de que el trabajo infantil en la agricultura y en la industria está aumentando, con los efectos negativos que cabe suponer en la salud y la educación de los niños. El abandono y el vagabundaje de menores también van en aumento en muchas naciones del Tercer Mundo en que la economía se ha desmoronado y el presupuesto público para servicios sociales ha sufrido una drástica reducción. El número de niños de la calle ha aumentado impresionantemente en los países sometidos a programas de ajuste. La delincuencia, la inhalación de vapores de cola, la mala salud y el deterioro general de la vida de los niños caracterizan este fenómeno en expansión. En el Asia meridional, bajo el modelo de desarrollo inducido por las exportaciones, los niños se ven obligados a trabajar como esclavos en la industria de las alfombras, de la vestimenta y del vidrio, a menudo en condiciones inhumanas, y un número cada vez mayor es captado por la degradante industria del comercio sexual.

### 3. Las familias

89. Al emigrar los padres en busca de trabajo, las familias se han desintegrado. Los trabajadores migrantes han aumentado a medida que los pequeños propietarios han ido perdiendo sus tierras y no han podido seguir manteniendo a sus familias con unas parcelas minúsculas o estériles. Los migrantes han pasado a ser también los principales transmisores de enfermedades mortales tales como el SIDA. Lo mismo se aplica a la creciente afluencia de mujeres jóvenes a las zonas industriales francas.

### 4. Los jóvenes

90. En la mayoría de los países en desarrollo, los altos niveles de fecundidad y la merma de las tasas de mortalidad infantil han dado lugar a una población joven, con la alta tasa de personas a cargo que ello conlleva. El problema ha alcanzado proporciones abrumadoras en el África subsahariana, donde en 1996 los niños de menos de 15 años representaban el 45% de la población total estimada. En términos reales, había 20 personas a cargo no activas por cada 100 personas activas. Las altas tasas demográficas, unidas al carácter joven de la población de la región, han impuesto graves

limitaciones a los esfuerzos realizados en los tres últimos decenios para lograr un rápido desarrollo socioeconómico en la región.

91. Las pésimas condiciones socioeconómicas que reinan desde los primeros años 80, agravadas por las políticas de ajuste estructural, hacen que la población joven resulte más afectada que otros grupos de población por los problemas de la pobreza, el desempleo, la migración del campo a la ciudad, la falta de oportunidades de educación y de instalaciones sanitarias, y las presiones consiguientes, la malnutrición, el aumento de la delincuencia y la agitación social. La OIT estima que en los países en desarrollo de África, Asia y América Latina las tasas de desempleo urbano entre los jóvenes superan con frecuencia el 30% <sup>62</sup>. Y cuando los indigentes son personas cada vez más jóvenes, desarraigadas, urbanizadas, con un conocimiento mucho más amplio del mundo que el que tenían sus padres y que esperan mucho más de él, entonces el resultado casi inevitable es una intensificación de la desintegración social, las tensiones étnicas y la turbulencia política. También es inevitable que aumenten la delincuencia, la violencia y el abuso de drogas. Así pues, según el UNICEF, "se está creando una subclase de personas subinstruidas y sin cualificación, relegadas por debajo de los últimos maltrechos escalones del progreso social y económico" <sup>63</sup>.

#### 5. Los campesinos y los trabajadores agrícolas

92. Los programas de ajuste, aunque aumentan la producción de cultivos de exportación, han acentuado en muchos casos la pobreza y las desigualdades de ingresos en las zonas rurales. La importancia atribuida a la agricultura de exportación hace que se releguen a segundo término los agricultores de subsistencia, que conforman la mayor parte del sector agrícola en muchos países del Tercer Mundo <sup>64</sup>. La supresión de los créditos y fertilizantes subvencionados ha provocado en algunos casos una grave escasez de insumos agrícolas esenciales para los pequeños agricultores abrumados por la deuda, socavando así aún más su productividad. Aunque el levantamiento de los controles gubernamentales que mantenían bastante bajos los precios urbanos de muchos productos agrícolas ha sido beneficioso para los agricultores, los resultantes aumentos de los precios rara vez se traspasan a los trabajadores agrícolas empleados a sueldo fijo.

#### 6. Los trabajadores urbanos

93. Para los trabajadores urbanos, la recesión económica y los cambios de política concomitantes provocados por los programas de ajuste estructural han supuesto una importante erosión del poder adquisitivo y del nivel de vida en general. El aumento de los precios de los alimentos, los alquileres, los medicamentos y el transporte, combinado con la congelación de los salarios, han obligado a muchos a recurrir al sector no estructurado para complementar los ingresos obtenidos en el sector estructurado. En muchos países, la liquidación de empresas públicas ha supuesto para miles de personas una pérdida permanente del empleo, sin ninguna indemnización por despido para iniciar una actividad en el sector privado.

94. En Zambia, por ejemplo, el empleo en el sector paraestatal pasó de 176.000 puestos en junio de 1992 a 149.000 en junio de 1994<sup>65</sup>. La espiral descendente que afecta a los niveles de vida de los trabajadores urbanos calificados sigue exacerbando la ya grave "fuga de cerebros", que ha alcanzado proporciones desastrosas en muchos países pobres. Al perder a los funcionarios mejores y más capaces de la administración pública, la posibilidad de los gobiernos de aplicar medidas de reforma se ve seriamente menoscabada.

#### 7. Los empresarios locales

95. Muchos empresarios que producían para los mercados internos han quebrado al adoptarse una política de incentivo a los exportadores. La eliminación de los aranceles proteccionistas y la dificultad para obtener las divisas necesarias para importar las materias primas y la maquinaria indispensables han acelerado la liquidación de empresas pequeñas y medianas. En tanto que la devaluación de las monedas nacionales aumenta el costo de las importaciones esenciales, el aumento de los tipos de interés restringe aún más la capacidad de las pequeñas empresas de ampliar sus actividades. En este proceso, decenas de miles de personas quedan sin trabajo.

#### G. El ajuste con rostro humano

96. En respuesta a las críticas de que el ajuste ha aumentado la pobreza, el Banco Mundial incorpora ahora programas de protección social y redes de seguridad, conocidos como "las dimensiones sociales del ajuste", con vistas a proteger a los pobres de los efectos negativos del ajuste estructural. Sin embargo, estos programas resultan insuficientes, y llegan demasiado tarde para combatir de manera significativa las causas estructurales de la pobreza y de la impotencia. Los programas sobre las dimensiones sociales son fundamentalmente medidas paliativas, y a los ojos de algunos son un intento del Banco Mundial y de los regímenes políticamente vulnerables de "apaciguar a los pobres", que en medida creciente se están organizando para hacer frente a esas políticas y al carácter de los regímenes que las aceptan. Las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil han sido de orden económico (desempleo, disminución de los salarios reales), social (reducción de los servicios de asistencia social) y político (represión, falta de respeto por los derechos humanos), todo lo cual es indicio de la mala orientación de los recursos y de la ausencia de responsabilización.

#### H. La estrategia de los acreedores: insuficiente, tardía y demasiado restrictiva

97. Desde mediados de los años 80 se han adoptado algunas medidas para hacer frente al problema de la deuda de los países en desarrollo. Instituciones multilaterales y donantes bilaterales han respaldado planes comerciales de reducción de la deuda. Acreedores oficiales (gubernamentales) han condonado deudas por préstamos con elemento de subvención. Y los gobiernos acreedores han acordado una serie de medidas, como las condiciones de Toronto, las de Trinidad y, en 1995, las de Nápoles. Aunque estas medidas han ayudado a reducir la deuda, a muchos países pobres muy endeudados aún les queda por

pagar la mayor parte. Por ejemplo, a los países del África subsahariana sólo se les han condonado 7 millones de dólares, quedándoles por pagar 150 millones de dólares.

98. En lo que respecta a la masiva deuda de los países latinoamericanos con los bancos comerciales, la respuesta fue rápida, como lo demostraron el Plan Baker de 1985 y el Plan Brady de 1989. Considerando la magnitud de la deuda y la amenaza para el sistema bancario occidental, los bancos comerciales se vieron obligados a conceder nuevos préstamos para que los países deudores no fueran acumulando atrasos en los pagos de intereses a los bancos. Además, el FMI prestó pequeñas sumas con cargo a sus propios fondos para asegurar que los deudores aplicaran las reformas económicas esenciales. Junto con la nueva infusión de fondos, se concedió a los deudores hasta 14 años para reembolsar los préstamos que iban venciendo.

99. La deuda de los países en desarrollo pobres no fue objeto de la misma atención, porque, al estar repartida entre muchos donantes bilaterales, sus repercusiones en el buen funcionamiento del sistema financiero mundial eran mínimas. Propuestas como las formuladas por el ex Presidente de Francia François Mitterand en la Cumbre del Grupo de los Siete celebrada en Toronto (condiciones de Toronto), y por el Ministro de Hacienda del Reino Unido, Nigel Lawson, en la reunión de abril de 1987 del Comité Conjunto de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, con vistas a reducir la deuda bilateral de los países africanos pobres, se volvieron cada vez más frecuentes a medida que los países deudores se iban atrasando más en el reembolso de su deuda.

100. En diciembre de 1987, el FMI triplicó el SAE para crear el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), en el que los Gobiernos del Grupo de los Siete (a excepción de los Estados Unidos) y la Arabia Saudita proporcionaron el capital y un fondo para subvencionar las tasas de interés de la deuda pagadera a las instituciones multilaterales. Ello no representa una inyección de nuevo dinero para el desarrollo en los países deudores.

101. En septiembre de 1988, el Banco Mundial anunció una reducción del pago de intereses para 13 países africanos de bajos ingresos en relación con préstamos del Banco Mundial recibidos en años anteriores. El fondo se utilizó para refinanciar 650 millones de los 700 millones de dólares adeudados, utilizando reembolsos de préstamos anteriores de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y contribuciones con cargo a los presupuestos de ayuda de Noruega y Suecia. En otras palabras, se están utilizando las contribuciones bilaterales para reembolsar al FMI y al Banco Mundial, que son los primeros en ser pagados con esos fondos.

102. Alemania, Francia y Suecia cancelaron los créditos a la exportación, mientras que el Canadá y los Países Bajos hicieron lo mismo con los préstamos de ayuda. En virtud de un anuncio hecho en mayo de 1989, Francia canceló la deuda oficial de todos los países africanos de bajos ingresos.

103. No obstante las numerosas declaraciones del Grupo de los Siete a favor de medidas para reducir la deuda total de los países pobres muy endeudados,

que en su mayor parte pertenecen a África, los progresos a nivel del Club de París han sido extremadamente lentos. Las condiciones de Toronto se han aplicado sólo en contadas ocasiones. Ahora bien, hasta el momento el incumplimiento generalizado por parte de los países deudores sólo ha podido evitarse mediante repetidas operaciones de reescalonamiento, en que los acreedores oficiales han permitido la acumulación de intereses y cargos futuros aplazando los pagos. Estas operaciones "carrusel" han alimentado más que atenuado la crisis de la deuda, al contribuir a un aumento insostenible de los atrasos. Más del 40% de la deuda en condiciones no concesionarias que los países del África subsahariana tienen con los países industrializados corresponde a pagos de intereses aplazados, capitalizados por el Club de París y añadidos a la deuda total.

104. Al final de 1994, el Club de París decidió aceptar las "condiciones de Nápoles", que entrañan una reducción del 67% de la deuda para los países de bajos ingresos que satisfacen sus criterios (que, por cierto, no incluyen criterios relacionados con los derechos humanos). Las condiciones de Nápoles se proponen servir de mecanismo de "salida", lo que significa que sólo se conceden en el entendimiento de que el país deudor no pedirá una nueva reducción de la deuda. No es sorprendente que pocos países hayan decidido acogerse a este mecanismo, en vista de la rigidez de los criterios -que incluyen el pleno cumplimiento durante tres años de un programa del FMI- y de la exclusión de la deuda posterior a la fecha límite o anteriormente reescalada.

105. El problema de los numerosos y tan comentados planes de reducción de la deuda, como las condiciones de Trinidad y de Toronto, es que no incluyen disposiciones para hacer frente al creciente problema de la deuda multilateral. Los Convenios Constitutivos del Banco Mundial y el FMI no permiten cancelar o reescalonar la deuda con estos organismos.

I. La iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME)

106. En octubre de 1996, sin embargo, el Banco Mundial y el FMI llegaron a un acuerdo respecto del primer mecanismo global de reducción de la deuda de los países más pobres. La iniciativa está encaminada a reducir la deuda de 41 países muy endeudados (33 de África, 4 de América Latina, 3 de Asia y 1 del Oriente Medio) en un período de alrededor de seis años, hasta un nivel que cada país pueda afrontar, denominado nivel "sostenible"\*. El derecho a acogerse al mecanismo está limitado a los países que obtienen acceso al SRAE. Durante ese período, el país debe aplicar las políticas económicas respaldadas por el Banco Mundial y el FMI. La iniciativa en favor de los PPME ofrece cierta flexibilidad, de modo que un país que supere los requisitos establecidos por el Banco Mundial y el FMI puede tener derecho a

---

\* La sostenibilidad se define como la posibilidad de cumplir plenamente las obligaciones de servicio de la deuda externa actuales y futuras sin recurrir al alivio de la deuda, a su reescalonamiento o a la acumulación de atrasos, y sin comprometer indebidamente el crecimiento.

la reducción en un lapso más breve. Hasta el momento, sólo siete países han logrado el acuerdo: Uganda, Bolivia, Burkina Faso, Guyana, Côte d'Ivoire, Mozambique y Malí. Uganda fue el primero en terminar el proceso, con una reducción adicional de la deuda de casi 650 millones de dólares<sup>66</sup>.

107. Los críticos sostienen que la iniciativa en favor de los PPME es insuficiente. Muchos otros países que necesitan urgentemente ayuda no podrán acogerse a este plan en los próximos años debido a unos requisitos excesivamente restrictivos. Por ejemplo, Benin y el Senegal, dos países relativamente pobres, han quedado excluidos porque sus deudas han sido consideradas sostenibles<sup>67</sup>. Los requisitos incluyen un historial de seis años consecutivos de buenos resultados económicos durante el proceso en dos fases. La primera fase corresponde a las condiciones de Nápoles y entraña una reprogramación de las obligaciones de servicio de la deuda para con los países del Club de París según esas condiciones. Al final de este período puede concederse al deudor una reducción de la deuda de hasta las dos terceras partes. En ese momento se decide si la segunda fase es necesaria.

108. Los requisitos para la participación en la segunda fase de la iniciativa, que podría reducir la obligación de servicio de la deuda en hasta un 80% (13 puntos porcentuales más que los concedidos en virtud de las condiciones de Nápoles) son mucho más elevados y la reducción se otorga sobre la base de un estudio de cada caso por separado. Los países que cumplen los requisitos deben establecer un segundo historial de tres años en el marco de un programa de ajuste estructural respaldado por el Banco y el FMI. Además, la iniciativa en favor de los PPME apunta a unas cifras de sostenibilidad de la deuda fijadas en niveles artificialmente altos. En el mejor de los casos, este plan podría restablecer la capacidad de un país de reembolsar los préstamos, pero sin prestar suficiente atención a los sacrificios humanos y ambientales necesarios para ello. La iniciativa simplemente no tiene en cuenta las cuestiones del desarrollo humano y de la erradicación de la pobreza en el análisis de la sostenibilidad de la deuda.

109. La insuficiencia de la iniciativa en favor de los PPME resulta patente si se examina el alivio de la deuda concedido a Mozambique el 7 de abril de 1998. El acuerdo, al que se llegó después de más de un año de intensas negociaciones, debía liberar los recursos esenciales que Mozambique necesita para la educación, la salud y el abastecimiento de agua limpia. En realidad, las cifras recabadas del Tesoro británico y del FMI por la Coalición para el Jubileo del Año 2000 muestran que los pagos de Mozambique por servicio de la deuda después de la iniciativa fueron idénticos a los precedentes, ascendiendo a un promedio de 113 millones de dólares anuales. Aunque la iniciativa en favor de los PPME se ha promovido como una "salida" a la trampa de la deuda, los países seguirán pagando incluso la parte de la deuda que se considera impagable<sup>68</sup>.

### III. EL AJUSTE CON TRANSFORMACIÓN

#### A. Nuevos rumbos: propuesta de una estrategia alternativa

110. La pobreza, la marginación y la enajenación generalizada siguen siendo los problemas más importantes y extendidos de muchos países endeudados del Tercer Mundo y de los países de Europa oriental. Esos problemas no podrán abordarse como es debido mientras no cambie fundamentalmente el enfoque actual del ajuste estructural.

111. Las reformas macroeconómicas tales como la devaluación, la política de fijación de precios y las reformas presupuestarias y fiscales son componentes necesarios de una estrategia nacional de desarrollo equilibrado e integrado. Pero la aplicación de esas políticas tendrá escasos efectos en el desarrollo sostenible a largo plazo, en la gestión racional de los recursos naturales o en la reducción de la pobreza y la desigualdad si no lleva aparejada una transformación fundamental de las estructuras económicas y políticas injustas a nivel tanto nacional como mundial. En síntesis, el reajuste de las estructuras económicas corresponde en gran medida al reajuste de las estructuras de poder que, la mayoría de las veces, choca con la resistencia de los grupos sociales y políticos poderosos de un país dado o de fuerzas poderosas de la economía mundial.

112. Algunos dirigentes del Tercer Mundo y donantes occidentales insisten en que el restablecimiento del crecimiento y el reembolso de la deuda resolverán el problema global de desarrollo en el menor período de tiempo posible, pero ello no hace sino mantener los vínculos de dependencia del sistema de mercado, y el crecimiento se restablece a un gran costo para la mayoría de la población pobre. Puede que las cosas vuelvan a lo "normal", pero esa "normalidad" es una situación inmoral y de explotación cuando las leyes del mercado se enseñorean sin reglamentación alguna y no existen programas de apoyo para las personas necesitadas. Casi 20 años de experimentos vanos con programas de ajuste estructural han minado el bienestar social de millones de personas pobres del Tercer Mundo, privándolas de sus derechos económicos, sociales y culturales.

#### B. El ajuste con transformación: principios básicos

113. Un "ajuste con transformación" alternativo debe hacer hincapié en el crecimiento económico sostenible unido a la justicia social<sup>69</sup>, lo que significa ajustar las economías para que respondan a las necesidades humanas, y no lo contrario. Por ejemplo, en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social (párr. 91) se pidió a los gobiernos que velaran por que en los programas de ajuste estructural se incluyeran objetivos de desarrollo social; se protegieran de las reducciones presupuestarias los programas y gastos sociales básicos y se examinara y modificara el efecto de los programas de ajuste estructural para reducir los efectos negativos e incrementar los positivos. Además, el ajuste con transformación debe tener los elementos siguientes.

1. Fomento del desarrollo humano y de la igualdad entre los sexos

114. El "ajuste con transformación" debe estar orientado a iniciar el amplio proceso de desarrollo y habilitación del ser humano. La habilitación es la esencia misma del desarrollo humano, no un simple medio para lograr un fin<sup>70</sup>. Las reformas políticas y económicas del Tercer Mundo deben estar orientadas a habilitar a los hombres y mujeres corrientes para que se hagan cargo de sus vidas, lograr que las comunidades se responsabilicen más de su propio desarrollo y hacer que los gobiernos escuchen a su población. El proceso de habilitación entraña la transformación de las circunstancias económicas, sociales, psicológicas, políticas y jurídicas de los que ahora carecen de poder. Supone asimismo el desarrollo de organizaciones populares autónomas y coherentes y la defensa y enseñanza de los derechos jurídicos del sector popular. Entraña igualmente una forma de reestructuración socioeconómica y política que elimine el poder que actualmente ostentan los custodios de la potestad estatal, permita a los hombres y mujeres desfavorecidos satisfacer sus necesidades básicas y participar plenamente en la adopción de decisiones y ofrezca oportunidades para hacer frente a los explotadores internos y externos.

2. Prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas

115. El "ajuste con transformación" debe hacer hincapié en la mitigación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, que constituye el principal recurso para la reconstrucción. La prestación de atención sanitaria y el logro de un nivel básico de nutrición y de educación son los elementos fundamentales de una estrategia de transformación centrada en el ser humano. Las personas malnutridas y que no reciben servicios sanitarios y de educación no están en condiciones de mejorar su propio bienestar ni de contribuir productivamente a la nación. Los desequilibrios nutricionales son tan importantes como los comerciales, y las altas tasas de mortalidad infantil exigen una acción inmediata en la misma medida que las tasas altas de inflación. Por consiguiente, los programas de ajuste de los países deben comprender como parte integrante una manera de incorporar los problemas humanos. Esto supone un examen crítico de los modelos existentes -principalmente el crecimiento inducido por las exportaciones- que promueven las instituciones financieras internacionales<sup>71</sup>. El crecimiento inducido por las exportaciones ha tenido como corolario una erosión de las necesidades humanas básicas. La cooperación de los gobiernos del Tercer Mundo con empresas privadas locales e internacionales en una triple alianza se ha traducido en que ninguna de las tres partes se considera obligada a atender las necesidades de los pobres, ni es probable que las atienda. El hecho de alentar a los países en desarrollo a que sean autosuficientes en la producción de alimentos es un componente clave necesario para asegurar que los países puedan hacer frente a las turbulencias de la balanza de pagos sin que resulte afectado el bienestar de su población.

3. La representación democrática en la adopción de decisiones

116. El "ajuste con transformación" debe garantizar que la población tenga una participación importante en la manera de formular y aplicar las políticas

de desarrollo en general. Es raro que la población se interese por las políticas impuestas desde arriba o desde fuera por quienes afirman que tienen los conocimientos necesarios y se arrogan la autoridad de decidir por otros. La participación es un derecho humano. La población debe estar capacitada para examinar sus propios problemas y estructurar sus ideas sobre las soluciones a esos problemas. Sólo así el desarrollo puede considerarse como un proceso liberatorio que crea las condiciones para que la población y las sociedades, en particular las oprimidas y marginadas, identifiquen sus necesidades, movilicen sus recursos y configuren su futuro.

Por consiguiente, los programas de ajuste deben inspirar, movilizar e integrar la iniciativa y la inventiva de la población pobre con miras a desplegar esfuerzos productivos. Este enfoque exige su participación democrática en las decisiones que conciernen a su vida y a su futuro.

117. A nivel internacional, la democratización y la reforma social del Tercer Mundo dependen de la magnitud de los cambios internos que introduzcan los países más importantes y sus instituciones. Es necesario democratizar las instituciones financieras internacionales, dominadas hasta ahora por los países del Grupo de los Siete. El sistema de representación y de votación de las instituciones de Bretton Woods se basa actualmente en el poder económico: "un dólar, un voto". De esa manera, el Grupo de los Siete ejerce una influencia dominante sobre las decisiones de esas instituciones, en tanto que la inmensa mayoría de los países más pobres no tienen poder real alguno. De resultas de ello, estas instituciones siguen aplicando en todo el planeta sus propias definiciones del desarrollo, haciendo caso mínimo de las consecuencias de sus políticas para la mayoría de las poblaciones pobres de los países en desarrollo. Lo ideal sería que las instituciones como el FMI y los foros extraoficiales como el Club de París se remodelaran para asegurar que las organizaciones no gubernamentales de los países deudores -por ejemplo los sindicatos de campesinos y de trabajadores- pudieran intervenir en la elaboración de los programas de ajuste de esos países. Hasta que buena parte de los ciudadanos bien informados no exija esos cambios, será muy difícil corregir el sistema de adopción de decisiones de las instituciones multilaterales.

#### 4. Remuneración justa por el trabajo

118. Este principio interesa a todas las instituciones que rigen el orden económico mundial, ya sea en los aspectos de las finanzas, del comercio o del desarrollo. A nivel de las economías nacionales, el sistema económico mundial debe garantizar unos precios justos y remunerativos para los productores de materias primas de los países en desarrollo, y las instituciones que manejan el comercio mundial deben reformarse, o suprimirse y crearse de nuevo, para promover ese principio. Para los deudores de nuestra época, al igual que en los años treinta, la situación es un callejón sin salida. Los países que se esfuerzan por salir de la crisis de la deuda mediante las exportaciones deben, como mínimo, obtener un precio justo por sus mercancías y poder venderlas sin excesivos gravámenes. Ninguna de las dos condiciones responde a la realidad actual. Los precios de las materias primas han disminuido clamorosamente, como lo demuestran los datos del FMI. Los precios de los 34 productos básicos expresados en derechos especiales de

giro, la unidad monetaria compuesta del Fondo para evitar las distorsiones provocadas por las oscilaciones del dólar, disminuyeron el 13% sólo en 1990 <sup>72</sup>.

119. A nivel de los trabajadores mismos, las decisiones de las instituciones multilaterales no deben socavar los derechos laborales. Actualmente, los programas del FMI buscan a menudo reducir los salarios reales y reforzar la represión gubernamental de los trabajadores que piden mejores salarios o condiciones de trabajo.

#### 5. Distribución equitativa de la carga de la deuda

120. El trato democrático y la responsabilización suponen una mayor equidad en la distribución de la carga del ajuste, a nivel tanto local como internacional. Alguien pagará los costos de los 1,5 billones de dólares a que asciende la deuda del Tercer Mundo. Sin embargo, debe exonerarse de esos costos a las mayorías más pobres, que son las que menos han contribuido a la creación de la crisis. La carga debe compartirse de manera más equitativa entre los países, así como entre los grupos sociales y los prestamistas bancarios transnacionales del mundo. Esto exige que se ponga fin al encubrimiento del problema, a la ficción de que gran parte de esos préstamos está todavía "rindiendo" de manera importante.

121. En estos principios se basan la evaluación del conjunto de las soluciones propuestas a la crisis económica y social y la presentación de nuevas propuestas para promover un desarrollo centrado en el ser humano.

### IV. RECOMENDACIONES

#### A. Medidas que deben tomarse a nivel internacional

##### 1. La cancelación de la deuda de los países pobres muy endeudados

122. La recuperación y la reanudación del crecimiento de muchos países pobres endeudados exige una importante reducción de la deuda. Ha de darse prioridad a: i) los países que salen de años de guerra civil devastadora (los llamados países que salen de conflictos); y ii) los países que han quedado devastados por desastres naturales. Incluso para los países no clasificados como gravemente endeudados, el sobreendeudamiento crea enormes obstáculos al crecimiento. Sin embargo, todo programa de cancelación de la deuda debe contar con un amplio apoyo de la ciudadanía y estar en consonancia con un plan económico nacional que se haya formulado mediante una extensa consulta con todos los actores nacionales pertinentes, en particular las organizaciones de la sociedad civil. Esta es una de las propuestas que patrocina la Campaña para el Jubileo Mundial del Año 2000 respecto de la reducción de la deuda.

123. Los gobiernos occidentales pueden aprender de una propuesta que está examinando la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. La sección

estadounidense de la Campaña para el Jubileo ha presentado al Congreso, en su 106º período de sesiones, un texto legislativo que contiene los siguientes elementos <sup>73</sup>:

- a) La cancelación de la deuda bilateral de los países pobres con el Gobierno de los Estados Unidos por préstamos en condiciones favorables o créditos otorgados por conducto de los programas estadounidenses de asistencia exterior o de desarrollo agrícola;
- b) Autorización asimismo de una reducción del 90% como mínimo de las deudas que los países pobres tienen con los Estados Unidos de resultas de la concesión de créditos en condiciones no favorables (precios de mercado), garantías o créditos proporcionados por conducto de la asistencia exterior estadounidense, ventas de armas, programas de productos básicos o garantías para el fomento de las exportaciones;
- c) Concesión de prioridad a los países que han demostrado una constante determinación de mitigar la pobreza o que han padecido últimamente algún importante desastre natural, con exclusión de los países con un gasto militar excesivo, graves violaciones de los derechos humanos, tráfico flagrante de estupefacientes o conflictos étnicos;
- d) Petición a los países de que establezcan, mediante un proceso transparente y de participación, un Fondo Fiduciario para el Desarrollo Humano, cuyos recursos se destinen a reducir el número de personas que viven en la pobreza, aumentar el acceso de los miembros más pobres de la sociedad a los servicios sociales básicos, como la educación, la salud, el agua salubre y el saneamiento, y prevenir la degradación del medio ambiente.

2. El respeto de los derechos humanos como condición para los préstamos en el futuro

124. Si bien la "condicionalidad" es un asunto polémico, pues se considera que debilita la soberanía de las naciones, resulta conveniente mientras se base en los criterios del "desarrollo humano" y los "derechos humanos" y en una amplia consulta con organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos nacionales. Esto exige una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los prestamistas, en particular el Banco Mundial y el FMI. Debe eliminarse el secreto que rodea los programas de ajuste. Específicamente, las cartas de intención enviadas al FMI deben describir el efecto previsto de las políticas de ajuste económico en el empleo, la distribución de la riqueza y las necesidades básicas.

125. La condicionalidad asegura la utilización eficaz de las sumas otorgadas para aliviar la carga de la deuda, sin que se disipen en corrupción, gastos militares y proyectos grandiosos con beneficios escasos o nulos en lo que se refiere al crecimiento sostenible o a la reducción de la pobreza. Cada país debe establecer una unidad de vigilancia, integrada por representantes del

gobierno, de los donantes y de la sociedad civil, para verificar el cumplimiento por parte de los gobiernos.

3. El establecimiento de mecanismos internacionales para recuperar el dinero robado por los gobernantes corruptos

126. La presión que la deuda ejerce sobre algunos países pobres puede mitigarse si se despliega un esfuerzo internacional para recuperar las grandes sumas de dinero de que se han apropiado ilegalmente muchos gobernantes corruptos del Tercer Mundo. Para los países occidentales, esto exigirá el mismo grado de atención, si no más, que el que se presta al seguimiento del dinero blanqueado por los narcotraficantes a través de los bancos comerciales. La reciente decisión del Gobierno de Suiza de indemnizar a los supervivientes del holocausto nazi por el oro robado y el dinero depositado en bancos suizos puede servir de precedente para hacer lo mismo con las grandes sumas de dinero que han sacado de sus países las minorías selectas del Tercer Mundo.

4. La reforma de los sistemas económico, financiero y comercial internacionales

127. El desarrollo a largo plazo de los países endeudados es inviable sin una reestructuración básica de los sistemas financiero, monetario y comercial a nivel mundial. La comunidad internacional tiene que redoblar sus esfuerzos para crear un entorno comercial y financiero más propicio, en el que las naciones deudoras puedan albergar la esperanza de aumentar sus exportaciones y atraer las diversas formas de financiación que necesitan para imprimir un impulso firme a su desarrollo económico. Las medidas para acabar con la recesión, estimular el comercio y superar los obstáculos financieros deben ser mucho más importantes que las transferencias de ayuda. En concreto, es fundamental asegurar unos precios justos por los productos primarios, así como el acceso de esos productos al mercado. Esto exige efectuar cambios estructurales en el sector del comercio de los productos básicos ofreciendo a los países menos adelantados un mayor acceso a los mercados del Norte, alentándolos a elaborar más sus productos antes de la exportación y ampliando el trato preferencial de que ahora gozan.

5. La preservación de los recursos naturales

128. Los préstamos futuros deben estar supeditados a una evaluación del impacto en el medio ambiente y en la base de recursos de que dependen los pobres. Debe desalentarse en la medida de lo posible la financiación de grandes presas que provoquen el desplazamiento de muchas personas y arruinen el ecosistema. Proyectos de esa magnitud no deberían proponerse sin la debida consulta con las comunidades afectadas.

B. Medidas que deben tomarse a nivel regional

129. A nivel regional, debe darse mucha más importancia a la necesidad de lograr una coordinación y cooperación considerablemente más sólidas en lo que atañe a muchos aspectos del desarrollo económico. De hecho, podrían

obtenerse enormes beneficios si aumentaran el comercio intrarregional en productos agrícolas e industriales, y el intercambio en distintos campos de los servicios (transporte, comunicaciones, turismo, etc.), en asuntos financieros y en investigaciones agrícolas y sanitarias. Lamentablemente, el enfoque ortodoxo de los SAP considera a cada país por separado sin tener en cuenta la necesidad de fortalecer la cooperación regional y de hacer un uso más eficaz de los recursos mediante su puesta en común.

130. En una economía mundial dominada por poderosos bloques económicos regionales, una mayor integración regional, particularmente en África, permitiría a los países ampliar su comercio regional e intensificar la coordinación en amplias esferas de las políticas económicas. La cooperación crearía las condiciones para las especializaciones locales, mediante la plena explotación de las ventajas comparativas locales (por oposición a las mundiales) poniendo en común los bienes y compartiendo los recursos. También permitiría la complementariedad entre las regiones y reduciría los altos costos de producción y comercialización. Por consiguiente, el "ajuste estructural con transformación" debe hacer el debido hincapié en la cooperación regional.

#### C. Medidas que deben tomarse a nivel nacional

131. A nivel nacional, el ajuste estructural con transformación debe insistir en el crecimiento económico orientado a mejorar el desarrollo humano. Sin crecimiento es difícil crear puestos de trabajo y aumentar los salarios. Pero la vinculación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano depende de los siguientes factores:

- a) La renovación de formas democráticas de gobierno Un marco normativo digno de crédito que fomente el crecimiento económico y el desarrollo humano en los países endeudados, particularmente en África, debe abordar las cuestiones relativas a la situación política. Los elementos fundamentales de dicho entorno son la estabilidad política, un orden político reglamentado y asistido por un poder judicial imparcial e independiente y la buena gestión de los asuntos públicos, con particular insistencia en la transparencia y en la rendición de cuentas. La descentralización y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales clave son elementos indispensables para abrir nuevos caminos a la participación de la población en la política nacional. La democratización, unida a la habilitación de los ciudadanos, es la clave de una transformación y un crecimiento socioeconómicos sostenidos y de base amplia. Si se pone freno a la corrupción y a la incompetencia, la participación de personas bien informadas asegurará el aprovechamiento más eficaz posible de los escasos recursos y su utilización en pro del desarrollo humano.
- b) La creación de un entorno favorable al crecimiento económico equitativo. Insistiendo solamente en la reforma del mercado no se logrará un "milagro económico"; también se requiere una sólida cooperación entre el Estado y la sociedad civil. Una estrategia eficaz de reducción de la pobreza debe incluir un aumento de la inversión en la infraestructura rural y un mayor acceso de los pobres a los bienes productivos, como la tierra y el crédito.

Asimismo, son componentes necesarios del crecimiento con equidad la mejora de los incentivos a través de los precios, una mayor eficiencia de los mercados, la adopción rápida de medidas para hacer frente a los gastos públicos improductivos, la selección más rigurosa de los proyectos de inversión pública, la contención de las presiones económicas, el mantenimiento de un tipo de cambio realista, etc. Debe asimismo reconocerse y fomentarse la importante función que desempeña el sector privado (particularmente el sector privado interno). En resumen, el Estado debe crear un entorno propicio para que los ciudadanos ahorren, inviertan y produzcan.

- c) La garantía de la seguridad alimentaria. La reestructuración económica fundamental de los países pobres endeudados ha de dar prioridad a la transformación de la agricultura tradicional, para lo cual deben destinarse niveles importantes de los recursos nacionales a apoyar ese sector y debe invertirse el equilibrio de poder, pasando de la administración central al control comunitario de la adopción de decisiones. Debe darse prioridad a la producción alimentaria y pecuaria y a su distribución (inclusive para la exportación) y ha de prestarse atención a asegurar no sólo que haya alimentos sino que la población disponga de medios para comprarlos. Esto entraña la necesidad de proporcionar empleo, o bien acceso a tierras productivas, lo que a su vez exige el fortalecimiento de los sistemas de extensión, crédito y capacitación agrícolas, así como de sectores que apoyen la agricultura, incluido el desarrollo de agroindustrias, y la mejora del transporte y de otro tipo de infraestructura material en las zonas rurales.
- d) El apoyo al sector no estructurado. En muchos países el sector no estructurado desempeña una importante función en la generación de empleo y de ingresos para millones de personas, a la vez que proporciona servicios necesarios. Una estrategia de ajuste con transformación debe estar orientada a estimular ese sector eliminando las dificultades creadas por las reglamentaciones jurídicas tradicionales y estableciendo fuentes de crédito, medios de adiestramiento y conductos de comercialización.

D. El ajuste estructural en los países que salen de conflictos

132. Las economías arruinadas por años de guerra, de hambre y/o de dictaduras militares y que carecen de infraestructura y de capacidad de gestión no pueden adaptarse de un día para otro a la dinámica cambiante de la economía mundial. Por consiguiente, el objetivo principal de los esfuerzos exteriores y locales a favor de los países que salen de conflictos debe ser el establecimiento de una paz con justicia. No es realista pedir a países como Rwanda, Somalia o Sierra Leona que adopten un programa de ajuste "ortodoxo" para reconstruir sus economías devastadas; la curación de las profundas heridas de la guerra y del genocidio constituye, por sí sola, una ingente tarea.

133. En 12 de los 33 países pobres de África muy endeudados hay en estos momentos una situación de guerra o de lucha por poner la casa en orden después de una guerra. La tarea de consolidar la paz y reconstruir resulta sumamente difícil en esos países. La reconstrucción tiene que superar la

doble dificultad de reactivar la economía de un país que acaba de salir de un conflicto y promover al mismo tiempo la reconciliación de quienes fueron enemigos a muerte durante la guerra. Establecer una administración civil que funcione, velar por la seguridad de los que regresan y de las personas desplazadas y proporcionar alimentos y albergue son todas tareas que no se pueden resolver con la adopción de programas de ajuste estructural convencionales. El ritmo de los esfuerzos de reconstrucción, desmovilización, reintegración y consolidación de la paz estará condicionado por la manera en que se sorteen esas dificultades.

134. La tarea del establecimiento de la paz en países que salen de un conflicto debe marchar a la par del desarrollo humano y la restauración ecológica, lo que requerirá un "pacto económico" que ofrezca a los miles de milicianos y jóvenes marginados que se ven obligados a sobrevivir por la fuerza una disyuntiva al AK-47. Un crecimiento orientado al desarrollo humano se logra más fácilmente aprovechando al máximo la capacidad de los actuales bienes de producción, invirtiendo cuantiosas sumas en las personas, reconstruyendo y rehabilitando la descuidada infraestructura mediante programas de empleo en las obras públicas, institucionalizando un ejercicio de gobierno democrático.

Cuadro 1

Deuda externa de los países en desarrollo

Abreviaturas: AL = América Latina  
 ASS = África al sur del Sáhara  
 TP = todos los países

Deuda externa total (en millardos de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	980,2	1 106,2	1 110,6	1 165,7	1 251,4	1 320,6	1 381,5	1 472,3	1 584,7	1 715,6	1 825,7
AL	428,5	469,0	456,0	452,8	474,9	491,7	508,8	550,8	585,7	636,6	656,5
África	229,2	266,4	271,4	279,6	288,8	290,8	286,7	288,8	308,7	328,9	340,5
ASS	92,0	111,5	113,2	119,5	135,4	141,3	144,2	148,6	155,4	165,2	167,0
Asia	343,1	394,7	406,5	458,9	517,0	562,8	610,8	658,9	719,2	775,5	856,0

Relación entre la deuda y el PNB (indicador de la deuda en porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TP	44,3	49,3	44,8	43,0	41,8	42,3	41,1	42,0	40,4	39,5	37,0
AL	63,4	65,5	56,4	49,9	46,5	45,5	42,6	41,4	38,6	41,0	41,4
África	64,1	70,5	70,8	72,3	68,4	70,5	68,0	70,1	75,6	75,3	68,7
ASS	77,6	87,9	89,0	93,2	101,0	110,3	116,0	133,0	158,8	149,9	123,0
Asia	26,6	31,3	29,0	29,9	30,2	31,4	32,0	34,2	33,2	30,7	28,2

Relación entre la deuda externa y las exportaciones (indicador de la deuda en porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TP	266,6	253,6	223,9	212,2	198,7	199,4	191,6	191,8	178,5	168,2	164,3
AL	370,3	361,4	309,9	273,8	256,5	261,8	253,0	255,5	234,5	213,0	202,8
África	253,3	263,7	258,1	243,6	209,9	219,2	208,4	219,9	232,9	21,8	210,0
ASS	310,6	347,6	332,7	327,5	334,2	378,2	380,4	406,2	411,9	400,7	340,4
Asia	166,6	155,8	139,8	141,5	134,4	134,9	132,6	134,9	125,8	120,3	121,7

Relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones (indicador de la deuda en porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TP	32,3	28,7	26,9	24,0	21,4	20,4	20,5	20,9	18,8	18,6	19,2
AL	42,0	36,0	36,9	30,1	24,5	24,3	26,3	28,4	25,5	26,3	30,0
África	28,2	22,8	25,2	23,4	22,5	22,3	32,3	21,3	18,6	17,3	14,8
ASS	25,4	23,8	23,0	19,9	18,5	19,0	16,5	15,6	18,3	22,5	18,0
Asia	23,2	23,2	19,4	18,2	16,3	15,1	8,7	9,1	8,9	8,3	8,1

Pagos del servicio de la deuda (en millardos de dólares)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TP	118,6	125,4	133,6	132,1	135,6	134,8	147,6	160,5	166,7	189,8	213,3
AL	48,6	46,8	54,5	49,8	45,4	45,7	52,9	61,2	63,6	78,5	97,3
África	25,6	23,1	26,5	26,6	31,0	29,5	30,7	27,9	24,7	25,6	24,0
Asia	47,7	58,7	56,4	59,0	62,6	62,9	68,1	74,2	83,0	89,1	95,3

Fuente: Extraído de Estudio Económico y Social Mundial, 1997 (Naciones Unidas, Nueva York, 1997, cuadros A36 y A37).

Cuadro 2

Arreglos financieros del FMI en vigor a fines de los ejercicios financieros terminados el 30 de abril entre 1975 y 1998

Ejercicios financieros      Número de arreglos al 30 de abril

	SAF de reserva
	SAE/SRAE Total
1975-1980	102 20--122
1981-1985	132 51--183
1986-1990	98 117518202
1991-1995	86 332899246
1996-1998	49 31 196177

Fuente: Extraído del cuadro 11.2 del Informe anual del FMI, 1998.

Cuadro 3

Países pobres muy endeudados

ÁFRICA: 30 países, deuda total: 156 millardos de dólares

Angola*	Guinea Ecuatorial	República Unida de
Benin	Kenya	Tanzanía
Burkina Faso	Liberia*	Rwanda*
Burundi*	Madagascar	Santo Tomé y Príncipe
Camerún	Malí	Senegal
Chad*	Mozambique*	Sierra Leona*
Côte d'Ivoire	Níger	Somalia*
Etiopía*	Nigeria	Sudán*
Ghana	República Centroafricana*	Uganda
Guinea	República Democrática del	Zambia
Guinea-Bissau*	Congo*	

AMÉRICA LATINA: 4 países, deuda total: 17 millardos de dólares

Bolivia	Honduras (desastre natural)
Guyana	Nicaragua (desastre natural)

ASIA: 3 países, deuda total: 34 millardos de dólares

Myanmar (posible descalabro)	Viet Nam
República Democrática Popular Lao	

ORIENTE MEDIO: 1 país; deuda total: 6 millardos de dólares

Yemen (posible descalabro)

---

\* Países en guerra o en situación posterior a un conflicto.

Notas

- 1/ Naciones Unidas, Estudio económico y social mundial 1997, Naciones Unidas, Nueva York, 1997, anexo, cuadros A.36 a A.38.
- 2/ Ibíd., cuadros A.38 y A.39.
- 3/ Ibíd., cuadro A.37.
- 4/ Paul Blustein, "Brazil devalues currency: global markets fall", The Washington Post, 14 de enero de 1999, pág. A24.
- 5/ Vali Jamal, "Surplus extraction and the African agrarian crisis in a historical perspective", en A. Singh y H. Tabatabaí (eds.), Economic Crisis and Third World Agriculture, Cambridge University Press, 1993.
- 6/ Graham Hancock, The Lords of Poverty: The Power, Prestige and Corruption of the International Aid Business, Nueva York, Atlantic Monthly Press, 1989.
- 7/ Michael Barratt Brown y Pauline Tiffen, Short Changed: Africa and World Trade, Londres, Pluto Press, 1992; Roy Laishley, "Commodity prices deal blow to Africa" Africa Recovery, vol. 6, N° 1 (abril de 1992), pág. 8.
- 8/ PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, 1996, pág. 73.
- 9/ Federal Reserve Bank, Country Exposure Lending Survey, Washington, D.C., junio de 1983.
- 10/ Patricia Adams, Odious Debts: Loose Lending, Corruption and the Third World's Environmental Legacy, Londres, Earthscan, 1991, pág. 145.
- 11/ Ruth Legar, Sirvard, World Military and Social Expenditures 1986 (Washington, D.C.: World Priorities, 1986).
- 12/ Cavanagh, Cheru, Ntube, Duncan y Collins (ed.), From Debt to Development: Alternatives to the International Debt Crisis, Washington, D.C., Institute for Policy Studies, 1985.
- 13/ Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad. Justice Denied, Ginebra, 1994, pág. 5.
- 14/ Robert W. Cox, Production, Power, and World Order, Columbia University Press, Nueva York, 1987; James Mittelman, Globalization: Critical Reflections, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996.
- 15/ Fantu Cheru y Stephen Gill, "Structural adjustment and the G-7: limits and contradictions", en S. Gill (ed.), Globalization, Democratization and Multilateralism, Londres, Macmillan, 1997, págs. 141 a 169.

16/ Robert Cox, Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History, Nueva York, Columbia University Press, 1987, págs. 253 a 265.

17/ Fantu Cheru, The Silent Revolution in Africa: Debt, Development and Democracy, Londres, Zed Press, 1989; Bjorn Beckman, "Empowerment or Repression? The World Bank and the Politics of African Adjustment", en Peter Gibbon, Yosuf Bangura and Are Ofstad (eds.), Authoritarianism, Democracy and Adjustment, acta N° 26 del Seminario, Uppsala, Instituto Escandinavo de Estudios Africanos, 1992, págs. 83 a 105.

18/ Benjamin Barber, "Jihad vs. McWorld", The Atlantic Monthly, marzo de 1992, pág. 63.

19/ Robin Broad and John Cavanagh, "Development: The Market is not Enough", Foreign Policy, N° 81, invierno de 1990-91.

20/ Chandra Hardy, "Africa's Debt Crisis", documento presentado al Comité sobre Estrategias Africanas de Desarrollo, Consejo de Relaciones Exteriores, 1985; N. Kaldor, The Role of Devaluation in the Adjustment of Balance of Payment Deficits, informe sobre el Grupo de los 24, PNUD/UNCTAD, abril de 1982.

21/ A. Mukherjee, Structural Adjustment Programs and Food Security, Aldershot, Reino Unido, Avebury, 1994.

22/ Moshin Khan, The Macro-economic effects of Fund-supported adjustment programs, Staff Papers 37 (2) del FMI, junio de 1990; Paul Mosley, Jane Harrigan y John Toye, Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending, Londres, Macmillan, 1991.

23/ El informe se publicó posteriormente bajo el título anodino de World Bank adjustment lending and economic performance in sub-Saharan Africa in the 1980s: A comparison with other low income countries Banco Mundial, Washington D.C., 1992.

24/ Stanley Fisher, Ernesto Hernández-Cata y Moshin Khan, Africa: Is this the Turning Point? documento del FMI sobre evaluación y análisis de políticas 98/6, FMI, Washington, D.C., junio de 1998.

25/ Fondo Monetario Internacional, Distilling the lessons of ESAF Reviews (proyecto de informe, 1998).

26/ Giovanni Andrea Cornia y otros, Adjustment With a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth Nueva York, Oxford University Press, 1987; Giovanni Andrea Cornia, Rolf van del Hoeven, Thandika Mkandawire, Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development, UNICEF, 1993.

27/ La mayor parte del segundo informe sobre la marcha de los trabajos preparado por el Sr. Danilo Türk, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (E/CN.4/Sub.2/1991/17) se refería a la relación entre las medidas de ajuste estructural y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Las conclusiones apuntaban a que los programas de ajuste estructural comprometen los derechos al trabajo, a la alimentación, a la vivienda, a la salud, a la educación y al desarrollo.

28/ Michael Chossudovsky, The Globalization of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms, Third World Network, Penang, 1997: véanse especialmente los capítulos relativos a Somalia y Burundi.

29/ El artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice que "toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo". El Convenio N° 122 de la OIT, relativo a la política del empleo, refuerza la promoción de una política activa "destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido" como un objetivo de mayor importancia.

30/ Steve Hellinger, declaraciones ante el Subcomité de Investigaciones y Supervisión General, Comité de Banca y Servicios Financieros, Cámara de Representantes de los Estados Unidos (20 de abril de 1998).

31/ OIT, Informe sobre el Empleo en el Mundo, 1998-1999, OIT, Ginebra, 1998.

32/ PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1998, Oxford University Press, 1998.

33/ FIDA, The State of Rural Poverty, Londres, 1992.

34/ Véase la nota 31 supra.

35/ M. Ellman, "The increase in death and disease under "Katastrofia"", Cambridge Journal of Economics, vol. 18, 1994, págs. 329 a 355.

36/ UNESCO, Trends and Projections of Enrolment by level of education, by age and by sex, 1960-2025, UNESCO, París, 1996.

37/ Testimonios desgarradores prestados en los foros de ciudadanos de Uganda y Hungría organizados en el marco de la Iniciativa de los exámenes participativos del ajuste estructural, detallan la medida de la erosión social que se ha producido en los países que han introducido medidas de ajuste. Red de exámenes participativos del ajuste estructural (SAPRIN) "Civil Society Perspective on Structural Adjustment Policies", Kampala, 18 y 19 de junio de 1998; SAPRIN, "Civil Society Perspectives on Structural Adjustment Policies", Budapest, 6 a 8 de junio de 1998. Los países estudiados por SAPRIN son: Uganda, Ghana, Zimbabwe, Malí,

El Salvador, el Ecuador, México, Honduras, Hungría, Filipinas, Bangladesh, el Canadá.

38/ Susan George, The Debt Boomerang: How the Third World Debt Harms Us All, Londres, Pluto Press, 1992, págs. 34 a 62.

39/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Trade, Employment, and Labor Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade, París, OCDE, 1996.

40/ Organización Internacional del Trabajo, Child Labor: Targeting the Intolerable, informe presentado al 86º período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1998.

41/ Declaración del Sr. Harry Kamberis, Director de Desarrollo de Programas del Asian-America Free Labor Institute, AFL-CIO, pronunciada ante el House Committee on International Relations, Subcommittee on International Relations and Human Rights on the Use of Child Labor in Overseas Production, 104º Congreso, segundo período de sesiones, 11 de junio de 1996.

42/ Keith Maskus, Should Core Labor Standards be Imposed through International Trade Policy?, Grupo de investigación del desarrollo del Banco Mundial, documento de trabajo sobre investigaciones de políticas 1817, agosto de 1997.

43/ Véase la nota 31 supra.

44/ Simon Commander (ed.), Structural Adjustment and Agriculture in Ghana, Londres, Overseas Development Institute, 1989, pág. 109.

45/ Hamid Tabatabai "Agricultural decline and access to food in Ghana", International Labour Review, vol. 127, N° 6, 1988, párrs. 703 a 734.

46/ Véase "Tobacco, the golden leaf", Southern African Economist, mayo de 1993, págs. 49 a 51.

47/ Fantu Cheru, "Structural adjustment, primary resource trade and sustainable development in sub-Saharan Africa", World Development, vol. 20, N° 4, 1992, págs. 497 a 512.

48/ Ibíd.

49/ Marek y Nan Dawkins Scully, Regression Analysis of Structural Adjustment and Indebtedness, Development Group for Alternative Policies, Washington, D.C., enero de 1998.

50/ T. Panayotou y K. Hupe, "Environmental Impacts of Structural Adjustment Programs: Synthesis and Recommendation", Harvard Institute of International Development, Cambridge, MA, 1995.

51/ Norman Myers, Deforestation Rate in Tropical Forests and their Climate Implications, Amigos de la Tierra, Londres, 1989.

52/ P. Elabor-Idemudia, J. Mihevc y K. Shettima, World bank takes control of UNCED's Environment Fund, Economic Justice Update, vol. 1, N° 4, septiembre de 1992.

53/ Adotey Bing, Ghana: devaluation brings little gain, Africa Recovery, vol. 5, N° 1, junio de 1991, pág. 14.

54/ R. D. Mann, Time running out: The urgent need for tree planting in Africa, The Ecologist, vol. 20, N° 2 (marzo/abril de 1990), págs. 48 a 53.

55/ UNICEF, Crisis in Mortality, Health and Nutrition (Florencia, UNICEF International Child Development Centre, 1994).

56/ Nota 28 supra. Véase el capítulo 5 "Economic Genocide in Rwanda", págs. 111 a 132.

57/ Diane Elson, "Male Bias in Macro-Economics: the case of Structural Adjustment", en D. Elson (ed.) Male Bias in the Development Process, Manchester University Press, 1991.

58/ Ruth Meena, "The impact of structural adjustment programmes on Tanzania's social service sector", documento inédito, Universidad de Dar-es-Salaam.

59/ Christina Galdwin (ed.), Structural Adjustment and African Women Farmers, Gainesville, University of Florida Press, 1990.

60/ Pamela Sparr (ed.), Mortgaging Women's Lives: Feminist Critique of Structural Adjustment, Londres, Zed Books Ltd., 1990.

61/ UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1995, Oxford University Press, 1995, pág. 2.

62/ Nota 31 supra.

63/ Nota 61 supra, pág. 3.

64/ OIT, Reajuste estructural y sus efectos socioeconómicos en las zonas rurales, informe de la 11ª reunión de la Comisión Consultativa sobre Desarrollo Rural de la OIT, Ginebra, 1990.

65/ Peter Henriot, Zambia: A Case Study of Economic Reform and Impact on the Poor, Jesuit Centre for Theological Reflection, Economic and Social Development Research Project, Lusaka, 2 de enero de 1996, pág. 15.

66/ Statement by the Group of Eight (G-8) countries meeting in Birmingham, UK, on Africa Debt (<http://birmingham.g8summit.gov.uk>).

67/ FMI, Informe anual 1998, Washington D.C., 1998, cuadro 8.

68/ Joseph Hanlon, "New official data shows Mozambique gains little or nothing from debt relief", Jubilee 2000 Coalition, 4 de junio de 1998.

69/ Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation, Addis Abeba, 1989.

70/ Mohammed Halfani, Constraints on Empowerment en Sandbrook and Halfani (eds.), Empowering People: Building Community, Civil Associations and Legality in Africa, Toronto, Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios, Universidad de Toronto, 1993, pág. 33.

71/ Para más información sobre cómo el FMI y el Banco Mundial adoptaron gradualmente una marcada ideología orientada a las exportaciones, véase Walden Bello et al., Development Debacle: The World Bank in the Philippines San Francisco, Instituto de Políticas Alimentarias y de Desarrollo, 1982; en cuanto a África, véase Fantu Cheru, nota 17 supra.

72/ Non-fuel commodity prices fell in 1990, Boletín del FMI, 4 de febrero de 1991, pág. 42.

73/ "Debt Relief for Poverty Reduction Act of 1999", anteproyecto de ley presentado al examen de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América.

-----