

Derechos económicos, sociales y culturales y políticas de ajuste en América Latina

Javier Mujica Petit^(*)

Las siguientes líneas intentan explicar cómo los programas de ajuste estructural traicionan los fines que presuntamente los justifican, cómo sacrifican los derechos humanos de los pobres y el derecho al desarrollo de los países, y cómo refuerzan – al contrario de lo que todos esperamos de ellos– un orden de injusticia y negación de la libertad humana que ya no se puede ni debe tolerar.

Donde usted las tome, siempre sabrán igual porque, a fin de cuentas, sus ingredientes son los mismos: una onza de cafeína, una onza de vainilla, cuatro onzas de extracto fluido de coca, tres onzas de ácido cítrico, un quintal de zumo de lima, 30 libras de azúcar, dos y medio galones de agua y caramelo en proporciones parejas.

Esa agua edulcorada y con hartos gases que llamamos «Coca-Cola» es igual en Ecuador o en el Perú; en Argentina y Alaska, Nigeria o Corea del Sur. La Coca-Cola no mejora la vista ni el oído; tampoco repone el hígado después de la hepatitis, ni hace crecer a los más pequeños o el pelo a los calvos. En realidad, aunque no siempre sirve para saciar la sed, la propaganda pretende hacernos creer que la Coca-Cola es única y que sí quita la sed. Por eso, cuando vuelva a tomarla gastando esas moneditas que a lo mejor necesita para otra cosa quizá más útil, recuerde que –de paso– está contribuyendo a hacer más ricos a los ya muy ricos dueños de esta bebida de conocido sabor transnacional.

Con los programas de ajuste estructural (PAE), pasa lo mismo que con la Coca-Cola. Son esencialmente iguales donde quiera que se hayan aplicado a lo largo y ancho del mundo. Y sus efectos también. Como la popular bebida de color café, se supone que se aplican para paliar una necesidad, pero la experiencia demuestra que en realidad benefician a quienes no son los titulares de esa necesidad.

Desde cuándo y por qué se vienen aplicando los PAE en América Latina

A mediados de los años 1970 las economías latinoamericanas se volcaron hacia las estrategias ortodoxas de corte monetarista y neoliberal promovidas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en un giro que respondía a un conjunto de factores inéditos hasta entonces: la intensificación de desequilibrios económicos derivados del agotamiento objetivo de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones promovida en la región desde la posguerra por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); la aplicación de políticas económicas inadecuadas; la abrupta cancelación militar del protagonismo que los sectores populares habían alcanzado sobre decisiones de política pública amenazando los intereses empresariales hegemónicos; y, por último, la necesidad de recuperar credibilidad y confianza en los medios empresariales y financieros nacionales y extranjeros mediante la aplicación de políticas económicas internacionales codificadas como «sanas».

A los factores antes anotados se sumaron la agudización de los problemas derivados de la incapacidad de los Estados regionales para atender su abultada deuda externa y la aceleración del proceso de globalización de la economía, todo lo cual restó margen de acción a las políticas económicas llamadas «heterodoxas». La combinación de estos factores con corruptelas y un manejo populista de la economía desencadenó procesos hiperinflacionarios incontrolables, que llevaron no sólo a un deterioro radical del empleo y de las condiciones de vida de la población, de la mano de una radical disgregación del tejido social e institucional, sino que obligaron a la implantación en casi todos los países de la región de PAE en concierto con el FMI y el BM.

Qué persiguen y qué obtienen los PAE

Según la versión difundida por los funcionarios del FMI, los PAE ejecutados con su apoyo y el del BM tienen por objeto «promover un crecimiento de gran calidad que contribuya al mejoramiento de los niveles de vida y de la calidad de vida en todo el mundo». Por su parte, el BM ha señalado que estos programas «son necesarios

para fortalecer el crecimiento y crear una estabilidad macroeconómica». Pero aunque este es el discurso, los hechos dicen otra cosa.

Los PAE responden a un patrón único, que se aplica en todos los casos, e inciden regularmente en tres aspectos centrales de política económica: a) la compresión de la demanda agregada por medio de una severa reducción del gasto público (gasto corriente e inversión), la reducción de los salarios reales y el control del crédito; b) la aplicación de políticas de control de precios relativos, especialmente de la tasa de cambio por medio de la devaluación de la moneda local con respecto al dólar norteamericano; y, c) la reforma de todos los mercados (apertura comercial y financiera, flexibilización laboral, desregulación y privatización generalizadas).

Sin embargo, así como la experiencia cotidiana demuestra que no siempre «todo va mejor con Coca-Cola», tres décadas de ajuste estructural parecen ser suficientes para probar que, más allá de las intenciones declaradas, lo único que los PAE lograron fue reestructurar las economías de los países en desarrollo insertándolos de manera subordinada en un modelo de economía mundial hegemonizado por los intereses de los países más desarrollados. Facilitaron, al mismo tiempo, el reembolso de la mayor parte de la deuda externa; y con el sacrificio requerido para ello, se pusieron en cuestión las posibilidades de desarrollo de estos países. Se impidió, asimismo, un reparto más equitativo de la responsabilidad de acreedores internacionales y prestatarios locales en las pérdidas ocasionadas por operaciones de endeudamiento concertadas, en gran medida, de manera oscura o corrupta o en franca transgresión de la legalidad de los países presuntamente beneficiarios de recursos que muchas veces ni siquiera ingresaron a su economía.

Los PAE frustran la sed de bienestar y justicia de las personas y de los pueblos

Tras casi veinte años de ajuste estructural, y pese a los extraordinarios esfuerzos llevados a cabo durante la aplicación de estos programas, persisten todavía el atraso, el estancamiento y la vulnerabilidad relativa de las economías latinoamericanas.

Empeoraron drásticamente la distribución del ingreso y la desigualdad social respecto de la situación prevaleciente en los años 70, cuando ya había un grave problema de inequidad que se tradujo en un agravamiento de las situaciones de violencia que recurrentemente afectan a la región. Al mismo tiempo, se advierte un generalizado deterioro del estado de satisfacción de las necesidades básicas de la población y la negación del goce pleno de sus derechos humanos económicos, sociales y culturales.

El deterioro de los indicadores de calidad de vida y de los índices de desarrollo humano (IDH) que miden el grado de satisfacción de las necesidades sociales básicas y la seguridad humana es, por decir lo menos, dramático. Según datos de CEPAL, 183 millones de latinoamericanos viven en la pobreza, y, de ellos, 88 millones son indigentes. Treinta y nueve por ciento de esta cifra se generó en los años 1980, lapso en el que el producto por habitante cayó en 9,6 por ciento en promedio, con regiones como Centroamérica, en la que el producto cayó en 17 por ciento, o países como Bolivia, Argentina y Perú, donde el producto cayó en 23, 24 y 30 por ciento respectivamente.

Aunque prácticamente toda la región bebió de las fuentes del ajuste, no todos resultaron perjudicados. Una minoría la pasó mejor que nunca, beneficiada por PAE que se encargaron de llevar al extremo la desigual distribución del ingreso y, de paso, esa vieja lacra a la que se presta a veces poca atención: una extrema riqueza que ofende la miseria de la mayoría. Así, en América Latina, el primer 20 por ciento en riqueza tiene un ingreso en promedio de 17.000 dólares anuales, mientras el último 20 por ciento en pobreza, 930. Y, como resaltó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «esas desigualdades socavan todo el proceso de desarrollo y dificultan la reducción de la pobreza».

Se dijo que los PAE iban a generar condiciones para un saneamiento de nuestras economías y, con ello, condiciones objetivas para una reducción de la pesada carga de la deuda. No obstante, los resultados fueron otros: durante estos años la deuda

externa, en vez de disminuir, creció. En 1980 y 1990, gracias al estrangulamiento de las economías locales a manos de los PAE, la región transfirió al exterior, como pago por intereses y amortizaciones, 418 mil millones de dólares; pero en 1994 esa misma deuda había crecido hasta 533 mil millones de dólares, y hoy se empina sobre los 660 mil millones de dólares que todavía quedan por pagar.

Sin embargo, no es sólo desde el punto de vista social que estos programas han terminado por ser cuestionados a lo largo y ancho de todo el mundo. Si se los analiza desde el punto de vista de sus objetivos explícitos en el campo de la reforma económica y social (desarrollo de un sano marco macroeconómico, gobiernos pequeños pero eficientes; un sector privado eficiente y en expansión y políticas para la reducción de la pobreza), estos programas han fracasado rotundamente. El inestable crecimiento económico alcanzado ha ido en paralelo con altas tasas de desempleo. El crecimiento del producto bruto interno (PBI) registrado por la mayoría de los países de América Latina se ha debido a una reactivación parcial de los sectores primario y terciario de la economía. El sector industrial, mayoritariamente estancado, y con su capacidad instalada subutilizada, procura mantenerse a flote sobreexplotando la fuerza de trabajo local gracias a una flexibilización y desregulación del mercado de trabajo que ha sido incorporada como componente básico del ajuste. Ello ha dado como resultado una extraordinaria expansión de la precariedad e inseguridad laborales y de la informalidad (cuatro de cada cinco nuevos empleos se crean hoy en este sector). Un sector con escasa inversión de capital, baja productividad, extraordinaria sensibilidad al consumo del mercado interno y rendimientos económicos limitados; con condiciones de trabajo situadas por debajo de cualquier estándar razonable y en los que se generan apenas condiciones de supervivencia y rara vez de capitalización y desarrollo personal y familiar.

El control de la inflación, por otra parte, se llevó a cabo con un premeditado sacrificio del mercado interno y una severa afectación de la capacidad de consumo de la gran mayoría de la población –proceso paradójicamente acompañado de lógicas de promoción del consumo de productos importados, enfocadas hacia los sectores de mayor capacidad adquisitiva, que acabaron segmentando el mercado y la sociedad entre quienes tienen y pueden, y quienes no.

Las políticas económicas de austeridad y el debilitamiento del papel del Estado han llevado a una severa reducción de los recursos disponibles para programas sociales y del gasto público. La privatización de empresas públicas y servicios sociales, indispensables para los sectores de menores ingresos, hace más dramática la situación.

A esto se suman graves efectos sobre los precios de los productos básicos de exportación de los países deudores y graves daños sobre el medio ambiente, como producto de la feroz carrera competitiva en la que se han embarcado todos los países para ampliar sus exportaciones al mercado internacional.

¿Y qué implica todo esto con respecto a la vigencia de los derechos humanos?

Mucho. Hace cincuenta años, tras el horror de la guerra, el mundo adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) con la finalidad de promover y proteger integralmente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Con ese objetivo, el artículo 22 de la DUDH postuló que toda persona tiene derecho «a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional..., la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad». En concordancia con ello, la Asamblea General de la ONU ratificó varias veces que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, de modo que debía prestarse la misma atención y urgente consideración tanto a la aplicación, la promoción y la protección de los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) estableció en 1966 normas con poder vinculante que obligan a los Estados a

respetar, proteger y satisfacer estos derechos y, adicionalmente, la obligación de garantizar el disfrute de estos derechos en el marco de un trato igualitario y sin discriminación de ninguna clase; adoptar medidas diferenciales a favor de mujeres y en resguardo de grupos en situación de vulnerabilidad o que hubieran estado históricamente desprotegidos; adoptar estas medidas de forma inmediata y hasta el máximo de sus posibilidades, y hacer progresar y no retroceder el disfrute de los mismos.

Los DESC están relacionados con otro importante derecho reconocido por las Naciones Unidas: el derecho al desarrollo, derecho humano inalienable, en virtud del cual toda persona humana y pueblo están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales; a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Llegado a este punto es necesario señalar que, así como los Estados tienen la obligación de respetar, promover y proteger los DESC frente a la comunidad internacional y sus propios pueblos, otros actores, como las instituciones financieras internacionales (IFI) y las empresas multinacionales, tienen igualmente el deber de respetar estos derechos y son además responsables por las violaciones en que incurran, por acción u omisión. A contrapelo de esta normativa las IFI han insistido en la aplicación de PAE cuyos efectos han significado una flagrante violación de los DESC y de nuestro derecho al desarrollo.

El papel de las IFI, del Estado y de las víctimas frente a las violaciones de los DESC

Los derechos humanos no son aspiraciones ideales o declaraciones programáticas de diferida e indeterminada aplicación. Constituyen realidades exigibles y reivindicables frente a quien es el principal (aunque no único) obligado a garantizarlos. Ese alguien es el Estado, que tiene la obligación mínima de asegurar la satisfacción al menos de niveles esenciales de cada uno de los DESC reconocidos por las normas internacionales, a los que nos referimos líneas arriba.

Si existe una relación directa entre la privación social en que vive la mayoría de la población y los programas de estabilización y ajuste que deterioran o proscriben el disfrute de los DESC en nuestros países, ello implicará que sean los titulares de estos derechos los llamados a reivindicar, por todos los medios a su alcance, el cumplimiento de los compromisos que los Estados contrajeron al adoptar y ratificar el PIDESC y los demás instrumentos de protección internacional de los derechos humanos. Para ello es indispensable desarrollar una intensa labor de concienciación y educación en derechos humanos, a través de la definición de contenidos e indicadores que permitan hacer justos esos contenidos esenciales y las obligaciones del Estado para con ellos, y mediante la aplicación creativa de estrategias de exigibilidad que procuren una adecuada protección y promoción de los DESC en el campo político y jurídico.

Es necesario un cambio de los PAE, pero, además, urge que las IFI se hagan responsables por sus actos. Como señalan los Principios y Directrices Normativas aprobados por el Grupo de Trabajo «Programas de Ajuste Estructural y Derechos Económicos, Sociales y Culturales», los PAE deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 18 de la DUDH, que dice que «toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos». Y para ello se requiere tanto de transparencia como de la participación de la población concernida en las fases de diseño y aplicación de estos programas, quienes deben subordinarse ante los criterios de respeto de los derechos humanos.

Respecto de lo primero, las políticas del FMI y del BM deben ajustarse a las normas internacionales que rigen esta materia, democratizar sus estructuras y sujetarse al control y la orientación del Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas. Respecto de lo segundo, deben establecerse, tanto nacional como internacionalmente, marcos normativos y mecanismos de consulta, así como canales de información, que aseguren la participación efectiva de todos los

elementos de la sociedad en el diseño, planificación, aplicación y evaluación de las estrategias, políticas y programas de desarrollo económico y social, así como el seguimiento y supervisión de su aplicación.

Asimismo, y tomando en consideración la relación entre la pesada carga de la deuda externa y el masivo desconocimiento de los DESC, es necesario subrayar que la solución definitiva de este problema requiere del establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo, que garantice a los países en desarrollo los recursos indispensables para éste.

Los Estados deben revisar sus políticas y programas, evaluando sus consecuencias especialmente en lo que se refiere a sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad, el empleo y el desarrollo social. Y deben, asimismo, promover reformas sociales e institucionales, con fundamento democrático, de modo que fomenten un cambio fundamental para la eliminación de todas las formas de discriminación y explotación, que dé por resultado tasas elevadas de desarrollo económico y social.

* Responsable del Programa de Derechos Humanos de CEDAL (afiliada peruana de la Federación Internacional de Derechos Humanos/FIDH), coordinador regional de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PSDHDD) y del Grupo de Trabajo sobre «Pobreza y Derechos Humanos» de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

SUMILLAS:

A mediados de los años 70 las economías latinoamericanas se volcaron hacia las estrategias ortodoxas de corte monetarista y neoliberal promovidas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)...

Instituciones financieras internacionales como el FMI y el BM, controladas por los países más desarrollados, han usado y usan hasta el presente la cooperación técnica como un medio para imponer un modelo particular de desarrollo a los países presuntamente beneficiarios de su asistencia, sin tener en cuenta para nada el marco político, social o las estrategias de desarrollo del país interesado.

Aunque prácticamente toda la región bebió de las fuentes del ajuste, no todos resultaron perjudicados. Una minoría la pasó mejor que nunca, beneficiada por PAE que se encargaron de llevar al extremo la desigual distribución del ingreso y, de paso, esa vieja lacra a la que se presta a veces poca atención: una extrema riqueza que ofende la miseria de la mayoría.

Si existe una relación directa entre la privación social en que vive la mayoría de la población y los programas de estabilización y ajuste que deterioran o proscriben el disfrute de los DESC en nuestros países, ello implicará que sean los titulares de estos derechos los llamados a reivindicar, por todos los medios a su alcance, el cumplimiento de los compromisos que los estados asumieron al adoptar y ratificar el PIDESC y los demás instrumentos de protección internacional de los derechos humanos...

* **Javier Mujica** es Responsable del Programa de Derechos Humanos de CEDAL (afiliada peruana de la Federación Internacional de Derechos Humanos/FIDH), Coordinador regional de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PSDHDD) y del Grupo de Trabajo sobre "Pobreza y Derechos Humanos" de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).