



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2000/51  
14 de enero de 2000

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
56º período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Nota de la Secretaría

1. En su decisión 1999/104, la Comisión de Derechos Humanos pedía al experto independiente sobre programas de ajuste estructural que: i) prestara asistencia al Grupo de Trabajo de composición abierta sobre programas de ajuste estructural y derechos económicos, sociales y culturales en el cumplimiento de su mandato, en particular mediante la preparación de un proyecto de directrices normativas básicas sobre los programas de ajuste estructural, y ii) siguiera de cerca todo nuevo acontecimiento, especialmente las medidas e iniciativas que adoptaran las instituciones financieras internacionales, otros órganos de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales con respecto a los programas de ajuste estructural y de derechos humanos, y que presentara un informe revisado al Grupo de Trabajo en su tercer período de sesiones. El Grupo de Trabajo a su vez debía informar a la Comisión en su 56º período de sesiones.
2. En su resolución 1999/22, la Comisión pidió al Relator Especial sobre las consecuencias de la deuda externa para el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales que presentara un informe analítico a la Comisión, prestando particular atención a:
  - a) Las consecuencias negativas de la deuda externa en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en los países en desarrollo y las políticas adoptadas para hacerles frente;
  - b) Las medidas adoptadas por los gobiernos, el sector privado y las instituciones financieras internacionales para aliviar esas consecuencias en los países en desarrollo, especialmente los más pobres y los países fuertemente endeudados.

3. Teniendo en cuenta que los temas de la deuda externa y de los programas de ajuste estructural están íntimamente relacionados, el Relator Especial, Sr. Reinaldo Figueredo, y el experto independiente, Sr. Fantu Cheru, decidieron presentar un informe conjunto, que figura en anexo al presente documento, que se someterá al examen del Grupo de Trabajo de composición abierta, cuya reunión está prevista en Ginebra del 28 de febrero al 10 de marzo de 2000, y de la Comisión de Derechos Humanos en su 56º período de sesiones.

Anexo

ALIVIO DE LA DEUDA E INVERSIÓN SOCIAL: LA VINCULACIÓN ENTRE LA INICIATIVA EN FAVOR DE LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME), LA EPIDEMIA DEL VIH/SIDA EN ÁFRICA, LA RECONSTRUCCIÓN EN HONDURAS Y NICARAGUA DESPUÉS DEL HURACÁN MITCH, Y EL CONVENIO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL, 1999, (CONVENIO N° 182) DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Resumen ejecutivo .....		5
I. LOS JUEGOS DE LAS NACIONES: LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, "LA INICIATIVA EN FAVOR DE LOS PPME" Y LA POLÍTICA DE LA INDIFERENCIA .....	1 - 15	7
II. ZAMBIA: DEUDA, VIH/SIDA Y VIVIR PELIGROSAMENTE .	16 - 51	13
A. Una "emergencia silenciosa que avanza": las consecuencias humanas y económicas del VIH/SIDA para África .....	21 - 26	15
B. El VIH/SIDA como crisis de desarrollo .....	27 - 36	18
C. El VIH/SIDA y la política de la indiferencia .....	37 - 41	21
D. El VIH/SIDA y la cruel ironía del mercado: cómo el régimen de los ADPIC de la OMC se cobra vidas .....	42 - 46	22
E. Vincular el alivio de la deuda con la lucha contra la epidemia del VIH/SIDA en África: el caso de Zambia .....	47 - 51	24
III. HONDURAS Y NICARAGUA: LA DEUDA, EL HURACÁN MITCH Y LA CARGA DE LA RECONSTRUCCIÓN .....	52 - 75	26
A. Nicaragua: el endeudamiento y las secuelas del huracán Mitch .....	54 - 60	26
B. Honduras: el huracán Mitch y el desafío de la reconstrucción .	61 - 69	29
C. Conclusión .....	70 - 75	32

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. EL ALIVIO DE LA DEUDA Y EL CONVENIDO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL, DE 1999 .....	76 - 87	35
A. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño .....	77 - 80	35
B. El programa Bolsa Escola del Brasil .....	81 - 84	36
C. La vinculación del alivio de la deuda con los programas de becas para niños .....	85 - 87	37
V. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES .....	88 - 99	38

### Resumen ejecutivo

En la reunión del Grupo de los Siete celebrada en Colonia en junio de 1999, los dirigentes de los países industrializados anunciaron una importante iniciativa de reducción de la deuda que va mucho más allá que la examinada en la reunión de la primavera del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En la Iniciativa de Colonia se propuso mejorar, de manera gradual pero apreciable, la iniciativa en favor de los PPME, administrada por el Banco Mundial y el FMI. Por desgracia, las medidas de alivio de la deuda que se prevén en las reformas de Colonia no serán lo suficientemente profundas ni amplias, ni tampoco se aplicarán al ritmo necesario, para atender a las urgentes necesidades de financiación del desarrollo de los países pobres.

Si bien los autores reconocen las limitaciones de la Iniciativa ampliada en favor de los PPME, este nuevo intento de reforzar los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza representa un gran adelanto en la dolorosa historia del alivio de la deuda de los países pobres. Es en este contexto en el que los autores desean centrar la atención mundial en la urgente necesidad de vincular el alivio de la deuda con tres emergencias humanitarias críticas que requieren una respuesta inmediata de la comunidad internacional, debido a sus consecuencias generalizadas en la promoción y protección de los derechos humanos de millones de pobres.

La epidemia del VIH/SIDA, además de ser el problema de salud pública más importante, se ha convertido en la mayor amenaza al desarrollo de África. Los logros alcanzados en el pasado en cuanto al crecimiento económico, el mejoramiento de la esperanza de vida y la disminución de la mortalidad infantil se han visto rápidamente desvirtuados por la velocidad con que se ha propagado el VIH. Cada día más de 5.000 personas afectadas por el SIDA mueren en África, y los epidemiólogos prevén que esta cifra aumentará a casi 13.000 en el año 2005. Para entonces, más personas habrán muerto de SIDA en el África subsahariana que en las dos guerras mundiales juntas o durante la peste bubónica, que causó la muerte de 20 millones de personas en la Europa del siglo XIV. El problema está empezando a adquirir las proporciones de una crisis humanitaria, razón por la cual los autores instan a las naciones e instituciones acreedoras a que anulen inmediatamente la deuda de Zambia de manera que puedan dedicarse recursos a combatir la epidemia. Hacer frente a esta crisis no es una obra de caridad optativa sino una obligación.

En segundo lugar, los autores desean analizar los efectos del huracán Mitch, que asoló Honduras y Nicaragua con una fuerza devastadora, provocando el mayor desastre natural que ambos países hayan sufrido en la historia reciente. Los dos países sufrieron elevadas pérdidas de vidas humanas, y gran parte de su infraestructura y base económica productiva ha quedado destruida, lo que hace todavía más inciertas sus posibilidades futuras de resolver los problemas de pobreza estructural y subdesarrollo.

Tanto Honduras como Nicaragua están abrumadas por una enorme deuda externa, y ninguno de los dos países podrá emprender los trabajos de reconstrucción y transformación de sus respectivas economías sin un aporte considerable de asistencia externa en condiciones de favor. Los autores estiman que el grado de pobreza y los daños ocasionados por el huracán Mitch son tales que debería declararse a ambos países "zonas de desastre", anulando de inmediato e incondicionalmente sus deudas con países e instituciones acreedores.

Por último, los autores proponen crear un vínculo directo entre el alivio de la deuda y la aplicación del Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Basándose principalmente en la positiva experiencia brasileña de "Bolsa Escola", sostienen que es preciso arbitrar los medios necesarios para liberar a los niños de las peores formas de trabajo infantil, ayudándoles a seguir yendo a la escuela y ofreciendo apoyo directo a sus padres para disuadirlos de la tentación de retener a los niños en el hogar como fuente adicional de ingresos.

Los autores eligieron deliberadamente estos tres temas por una razón: la batalla en defensa del alivio de la deuda y del Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, que ha supuesto muchos años de ardua labor de valerosas organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil se ha ganado, y ahora hay que pasar de la "defensa" a la acción. La creación de un vínculo entre el alivio de la deuda y el VIH/SIDA, la reconstrucción después del huracán Mitch y la reinversión en la educación de los niños son un pequeño paso en la larga marcha para eliminar la pobreza en los países en desarrollo más pobres.

## I. LOS JUEGOS DE LAS NACIONES: LA DEUDA DEL TERCER MUNDO, "LA INICIATIVA EN FAVOR DE LOS PPME" Y LA POLÍTICA DE LA INDIFERENCIA

1. Durante casi 20 años, las instituciones financieras internacionales y los gobiernos acreedores han participado en el juego autoengañoso y destructivo de gestionar las economías del Tercer Mundo desde lejos, imponiendo políticas económicas impopulares a países tercermundistas indefensos en la inteligencia de que con el tiempo la medicina amarga del ajuste macroeconómico llevaría a esos países a la prosperidad y a una existencia libre de deudas. Dos decenios más tarde, muchos países están en peores condiciones que cuando comenzaron a aplicarse los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial. Los costos sociales y ecológicos de estos duros programas de austeridad han sido sumamente elevados, y muchos países han experimentado una disminución notable de sus índices de desarrollo humano.

2. Dos decenios más tarde, y tras largos años de firme resistencia a las políticas del FMI y del Banco Mundial por parte de una coalición mundial de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de Bretton Woods finalmente reconocieron la necesidad de abordar la cuestión de la deuda de los países pobres y en el otoño de 1996 aprobaron la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME).

El Banco Mundial y el FMI determinaron que 41 países reunían las condiciones para acogerse a esta iniciativa. Estos países debían 221.000 millones de dólares en 1998. De esa cifra, unos 61.000 millones se adeudaban a instituciones financieras multilaterales. Para reembolsar esta deuda, los gobiernos recurren a sus escasos recursos financieros que deberían destinar a las inversiones necesarias en infraestructura humana, social y física, en particular escuelas, servicios de salud, carreteras, el sector agrícola y otros sectores, que constituyen la base del desarrollo sostenible. Los pagos excesivamente altos del servicio de la deuda impiden que estos países inicien un proceso de crecimiento económico sostenible y equitativo.

3. Con arreglo a la iniciativa original en favor de los PPME, los países no se benefician de las medidas de alivio de la deuda hasta que no han superado dos obstáculos. En primer lugar, deben haber aplicado durante seis años programas de ajuste estructural en el marco del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) del FMI. En segundo lugar, el alivio de la deuda propiamente dicho consta de dos etapas: se toma la decisión de conceder el alivio de la deuda, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones adicionales, y una vez cumplidas éstas se anula la deuda. Sin embargo, a menos de tres años de su puesta en marcha, el FMI y el Banco Mundial concluyeron, en su reunión de la primavera de 1999, que la iniciativa en favor de los PPME adolecía de graves deficiencias y que era necesario adoptar medidas más sustantivas para resolver el problema de la deuda. No es sorprendente que, casi tres años después de iniciado el programa, sólo tres países se hayan beneficiado del alivio de la deuda, a saber, Uganda y Bolivia en abril y septiembre de 1998 respectivamente, y Mozambique a mediados de 1999. Otros cuatro países -Malí, Côte d'Ivoire, Guyana y Burkina Faso- estaban próximos a cumplir las condiciones requeridas a fines de 1999. Las medidas de alivio de la deuda de Burkina Faso están previstas para abril de 2000 y las de Côte d'Ivoire para marzo de 2001. Las estrictas condiciones aplicadas excluyeron pura y simplemente a muchos países pobres endeudados de la posibilidad de acogerse a este beneficio. Además, la decisión de cambiar de rumbo del FMI y del Banco Mundial surgió como respuesta a la eficaz presión política ejercida por el movimiento internacional Jubileo 2000, que reclamó la condonación de la deuda de los países más pobres.

4. Por último, como explicaremos más adelante, la inflexibilidad del FMI y el Banco Mundial con respecto a las condicionalidades macroeconómicas ejercen una presión injustificada e innecesaria, en particular sobre los países que están tratando de resolver crisis humanitarias en gran escala debidas a los efectos de la guerra y el genocidio (por ejemplo, Sierra Leona y Rwanda) y de desastres naturales (como el huracán Mitch en Honduras y Nicaragua), o sobre aquellos en los que la alta prevalencia del VIH/SIDA está dando al traste con decenios de desarrollo (por ejemplo, Zambia). Para estos países sumidos en la crisis, las condicionalidades del SRAE no deberían seguir siendo los únicos factores determinantes de los requisitos para beneficiarse de medidas de alivio de la deuda. En realidad, el alivio de la deuda debería formar parte de una operación de asistencia humanitaria de más vasto alcance. La iniciativa en favor de los PPME debe evitar las excesivas condicionalidades para permitir una mayor flexibilidad a los países que afrontan graves crisis humanitarias o acaban de salir de un conflicto. Tal como está formulada, la iniciativa en favor de los PPME adolece de graves deficiencias y sólo puede resolver una parte del problema, pero no todo<sup>1</sup>. También es necesario aumentar las corrientes de asistencia, movilizar el ahorro interno, mejorar la relación de intercambio y aumentar y diversificar las exportaciones. Estos países no pueden permitirse esperar de tres a seis años para beneficiarse de las medidas de alivio de la deuda previstas en la iniciativa.

#### Los PPME y el consenso posterior a Colonia: ¿los mismos perros con distintos collares?

5. En la reunión de los G-7 celebrada en Colonia en junio de 1999, los dirigentes de los países industrializados anunciaron una importante iniciativa de reducción de la deuda que va mucho más allá de lo debatido durante la reunión de primavera del FMI y el Banco Mundial. La Iniciativa de Colonia ha propuesto medidas graduales, pero apreciables, para mejorar la iniciativa en favor de los PPME, administrada por el Fondo y el Banco. Entre sus aspectos principales está la propuesta de otorgar mayores reducciones del total de la deuda acumulada (el sobreendeudamiento) y reducciones más rápidas de los pagos del servicio de la deuda y, por último, hacer de la reducción de la pobreza el elemento central de una iniciativa reforzada en favor de los PPME. Por desgracia, las medidas de alivio de la deuda previstas en las reformas de Colonia no serían lo suficientemente amplias ni profundas, ni tampoco se aplicarían al ritmo necesario para satisfacer las urgentes necesidades de financiación del desarrollo de los países pobres.

6. El alivio de la deuda de los PPME está atrapado en una compleja red de condiciones impuestas por el FMI y el Banco Mundial. Entre otros factores, las condiciones para beneficiarse del alivio de la deuda en el marco de la iniciativa ampliada en favor de los PPME dependen de los "buenos resultados" de programas de ajuste estructural con arreglo al servicio reforzado de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial (que pronto se denominará Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza) durante un período de tres años, en lugar de los seis previstos en la iniciativa original. Alcanzado el "punto de decisión" después de los tres primeros años de buenos resultados económicos, el país debe demostrar que el servicio de su deuda es insostenible según valores umbrales designados para la relación entre la deuda y las

---

<sup>1</sup> Warren Nyamugasira, "Rwanda and the impact of debt relief on the poor: reconciliation can't wait; children-headed households can't wait", documento de una organización no gubernamental presentado en el seminario de examen de los PPME (29 de julio de 1999), GRZ/UNICEF, *Overcoming Barriers to Zambia's Development: Dismantling the Tripod of Deprivation, Debt and Disease*, examen de mediano plazo, agosto de 1999.

exportaciones, y entre la deuda y los ingresos fiscales<sup>2</sup>. Si el país finalmente reúne las condiciones prescritas, el servicio de su deuda se reduce a valores que se estiman sostenibles con arreglo a la iniciativa, pero sólo después de alcanzado el punto de culminación, o sea otro período de espera de tres años. Este arreglo, que está lejos de ser generoso, no exime al país de seguir dedicando una considerable parte de sus escasos ingresos de divisas al servicio de la deuda por un período indefinido. En otras palabras, el SRAE/PPME es una maniobra solapada del FMI y el Banco Mundial para mantener el control sobre las políticas nacionales de desarrollo de los países pobres y endeudados.

7. Sin embargo, existe un nuevo elemento crítico en la iniciativa ampliada que estaba ausente en su versión original. Los países que deseen obtener apoyo para el servicio de su deuda, o asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en el marco del SRAE, deben preparar una estrategia global de reducción de la pobreza que se expondrá en documentos estratégicos sobre reducción de la pobreza<sup>3</sup>. Estas estrategias han de estar centradas en los países, prepararse con un criterio de transparencia y con la amplia participación de la sociedad civil, los principales donantes y otras instituciones financieras internacionales pertinentes, y establecer vínculos claros con metas y principios de desarrollo internacionalmente convenidos que estén enunciados en el Marco General de Desarrollo. La idea, originaria de Oxfam y UNICEF, tiene por objeto crear un "contrato" entre los deudores y los gobiernos acreedores.

8. Si bien la preparación de los documentos estratégicos sobre reducción de la pobreza es, ante todo, responsabilidad de las autoridades de los países interesados, el Banco podría facilitar el proceso consultivo con la participación del Fondo en lo que se refiere a las políticas macroeconómicas y en las áreas estructurales pertinentes. Es posible que los gobiernos también se vean obligados a solicitar la amplia asistencia técnica del Banco y el Fondo, entre otros, para la elaboración de políticas en el marco de los documentos estratégicos<sup>4</sup>. El único problema es que a los principales organismos especializados de las Naciones Unidas, que cuentan con gran experiencia en la eliminación de la pobreza, no se les ha asignado un papel importante en la gestión de la iniciativa. Esto es una grave omisión que debe ser corregida rápidamente si se quiere que la iniciativa sea provechosa y sostenible. En cambio, las organizaciones no gubernamentales han tenido mucha mejor suerte que el sistema combinado de las Naciones Unidas en cuanto a mantener un diálogo constructivo con las instituciones financieras internacionales.

---

<sup>2</sup> La iniciativa ampliada establece que para que un país reúna las condiciones prescritas, la relación deuda/exportaciones debe ser del 150% y la relación deuda/ingresos fiscales del 250%, junto con una relación ingresos fiscales/PIB y una relación exportaciones/PIB de por los menos el 15 y el 30% respectivamente.

<sup>3</sup> Asociación Internacional de Fomento (AIF), Heavily Indebted Countries (HIPC) Initiative: Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction, documento confidencial, IDA/SecM99-45, 26 de agosto de 1999.

<sup>4</sup> Circular interna y conjunta del FMI y el Banco Mundial relativa a los documentos estratégicos sobre reducción de la pobreza: información para el personal del Banco y el Fondo, firmada conjuntamente por Michel Camdessus y James D. Wolfensohn (sin fecha).

9. La importancia atribuida al fortalecimiento del vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza constituye ciertamente un hecho muy positivo en la dolorosa historia del alivio de la deuda de los países pobres. Sin embargo, queda por ver cuánto peso dan el FMI y el Banco Mundial, en el momento de determinar el alivio de la deuda de un país a planes estratégicos resultantes de consultas nacionales genuinas y de base amplia. En primer lugar, la reducción de la pobreza es un tema nuevo para el FMI, y no es seguro aún que el Fondo esté auténticamente interesado en integrar las condiciones macroeconómicas del SRAE en metas de desarrollo social más amplias, o tenga la capacidad interna necesaria para ello. Si bien la nueva iniciativa prevé un aumento de los gastos en educación y servicios de salud, es poco probable que los programas convencionales de ajuste estructural aborden los factores estructurales que inducen a la pobreza<sup>5</sup>. En segundo lugar, la decisión de vincular el alivio de la deuda con las condicionalidades del SRAE es una maniobra astuta del FMI para imponer a los países la aceptación incondicional de su ortodoxia económica neoliberal. A la larga esto influiría en el contenido teórico de los documentos estratégicos nacionales sobre reducción de la pobreza, armonizándolos efectivamente con las ideas teóricas del FMI.

10. La experiencia reciente del FMI en la aplicación del SRAE ha demostrado que el alto grado de incumplimiento de los países es en parte un síntoma de la verticalidad del Fondo en la formulación de las condiciones para la concesión de préstamos. En última instancia, lo que determina que un país reúna las condiciones prescritas es el cumplimiento de las condicionalidades del SRAE, y no los esfuerzos demostrados de los gobiernos por reducir la pobreza<sup>6</sup>. Por último, si bien el alivio de la deuda es importante a corto plazo, no es seguro en qué medida se pondrían nuevos recursos a disposición de los PPME. El alivio de la deuda por sí solo no bastará para que estos países endeudados puedan iniciar un crecimiento sostenido. En vista de las recientes transacciones presupuestarias en el Congreso de los Estados Unidos, no hay que dar por sentado que vaya a obtenerse financiación para los PPME. El Presidente Clinton envió al Congreso una solicitud de fondos adicionales por un total de 1.000 millones de dólares para el alivio de la deuda de los países pobres fuertemente endeudados, incluida la condonación del 100% de lo adeudado por 30 países al Gobierno de los Estados Unidos. Cuando finalizaron las negociaciones del presupuesto a fines de noviembre, el Congreso sólo había aprobado 130 millones de dólares en concepto de alivio de la deuda, suma que se destinará únicamente a reducir la deuda bilateral. Sin embargo, el Congreso autorizó la revaloración de unos 10 millones de onzas de las reservas de oro del FMI y la transferencia de los recursos resultantes para financiar nuevos préstamos con fines de ajuste estructural del FMI en el marco del programa SRAE<sup>7</sup>. El movimiento Jubileo 2000, en particular en los países en desarrollo, se opone al SRAE y propone que el FMI utilice el dinero para cancelar préstamos y no para financiar más programas de ajuste estructural.

---

<sup>5</sup> Declaración del Development Group for Alternative Policies (GAP) sobre el plan propuesto multilateral y del G-7 sobre la reducción de la deuda, octubre de 1999.

<sup>6</sup> OXFAM/UNICEF, "Debt Relief and Poverty Reduction: Meeting the Challenge", informe presentado para el seminario de examen de los PPME, 29 de julio de 1999, pág. 15.

<sup>7</sup> Jubilee 2000/USA Action Alert, "Africa: Debt, IMF and US Congress", <http://www.j2000usa.org>, 6 de noviembre de 1999.

11. La iniciativa ampliada en favor de los PPME podría cobrar mayor significado y orientarse más hacia la pobreza si permitiera a los propios países decidir, en amplia consulta con las organizaciones de la sociedad civil, las condiciones del alivio de la deuda. Además, se obtendría una mayor eficacia si se invitara a los organismos especializados de las Naciones Unidas con amplia experiencia en el problema de la pobreza, como el PNUD, la OIT y el UNICEF, a colaborar con las instituciones de Bretton Woods en la gestión de la iniciativa. Ello garantizaría que se abordaran simultáneamente tanto los objetivos macroeconómicos como las metas de desarrollo social<sup>8</sup>. Los documentos estratégicos sobre reducción de la pobreza, si se preparan adecuadamente, se convertirán en un importante instrumento de política en la medida en que los países gocen de autonomía para determinar el contenido del marco, y se elaboren en consulta amplia y transparente con la sociedad civil y el sector privado. Esos documentos, que se actualizarían periódicamente, constituirían esencialmente el marco básico para orientar las operaciones crediticias futuras del Banco/Fondo destinadas, a los países pobres en el futuro. Se prevé que otros donantes utilicen también este marco para determinar su asistencia a los gobiernos. Los elementos fundamentales de los documentos estratégicos sobre reducción de la pobreza serán los siguientes<sup>9</sup>:

- a) Las condiciones estructurales, institucionales, sociales y macroeconómicas, y las políticas nacionales que repercuten en la pobreza existente; la determinación de los obstáculos que impiden un ritmo más rápido de crecimiento y reducción de la pobreza), y las prioridades para eliminarlos, y la elaboración de un marco macroeconómico y una matriz de medidas de política estructural a mediano plazo para contribuir a la reducción de la pobreza;
- b) Los procesos de consulta existentes y previstos en los que el gobierno obtiene las opiniones de la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas nacionales, los donantes, los bancos regionales de desarrollo y otras instituciones y organizaciones financieras internacionales;
- c) Los indicadores de resultados intermedios y finales, su relación con las metas internacionales de desarrollo del año 2015, y el papel de la sociedad civil en la vigilancia de esos resultados;
- d) La integración en la estrategia de las corrientes de financiación y recursos externos;
- e) Las necesidades de asistencia técnica y de fomento de la capacidad en apoyo de la estrategia.

---

<sup>8</sup> Jeffrey Sachs *et al.* "Implementing Debt Relief for the HIPC's", presentación a la segunda etapa del examen de los PPME, agosto de 1999.

<sup>9</sup> AIF, *supra*, nota 3, pág. 30.

12. Lamentablemente, no todos los países pobres muy endeudados cuentan con los recursos institucionales e intelectuales necesarios o con la base de datos para preparar su propio marco de estrategia. En el corto y mediano plazo, es probable que muchos países pobres muy endeudados de África dependan de las orientaciones del Fondo, con lo cual la "propiedad nacional" del programa será una verdadera parodia.

13. En último término, la Iniciativa de Colonia no hizo sino aumentar las expectativas más allá de los límites razonables, y el último capítulo del drama de la deuda del Tercer Mundo aún no se ha escrito. Existe mucho escepticismo sobre la disposición de los países acreedores occidentales y los bancos multilaterales de desarrollo a romper la cadena de la servidumbre de la deuda de los PPME, por no hablar del nivel de financiación, que los PPME necesitan para hacer borrón y cuenta nueva. La condicionalidad y el control externo siguen siendo los principios rectores básicos de la iniciativa ampliada en favor de los PPME, por más que el creador del plan afirme que la eliminación de la pobreza es el objetivo real de la iniciativa<sup>10</sup>. Vincular el alivio de la deuda con la aplicación eficaz del SRAE es un craso error que demorará la concesión del muy necesario alivio a los países que precisan con urgencia nuevos recursos para reparar sistemas sociales deteriorados<sup>11</sup>. La experiencia demuestra que muchos gobiernos africanos no han cumplido con las condicionalidades del ajuste y la reforma. De hecho, en los últimos años de cuatro programas del SRAE tres han fracasado porque sus condiciones eran demasiado estrictas. Estos programas imponen una carga excesiva a las personas que viven en la pobreza.

14. Por estos motivos, el movimiento Jubileo 2000 sigue insistiendo en que el alivio de la deuda debe estar condicionado al desarrollo y la aplicación de mecanismos transparentes similares al del Fondo de Acción para Eliminar la Pobreza de Uganda, que trata de garantizar que los recursos liberados por el alivio de la deuda se destinen directamente a la eliminación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible<sup>12</sup>. Este proceso de condonación de la deuda debe ser vigilado por las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, tal vez en colaboración con los parlamentos. Las nuevas operaciones crediticias también deben ser vigiladas por la sociedad civil, en la medida en que atañen al desarrollo humano sostenible.

15. Por último, el alivio de la deuda, por importante que sea, dejará un legado amargo a la financiación futura del desarrollo de los países pobres. Por el momento, los donantes están reponiendo los fondos fiduciarios para los PPME y el SRAE mediante la reorientación de las asignaciones presupuestarias bilaterales actuales, en lugar de la movilización de nuevos recursos

---

<sup>10</sup> Karen Hansen-Kuhn y Steve Hellinger, "SAPs Link Sharpens Debt-Relief Debate", Red del Tercer Mundo, julio de 1999.

<sup>11</sup> European Network on Debt and Development (EURODAD), "Towards A Comprehensive Solution to the Debt Problem", contribución al examen de los PPME, segunda fase, agosto de 1999.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, la declaración de Lusaka, "Towards an Africa Consensus on Sustainable Solutions to the Debt Problem", aprobada por unos 50 representantes de organizaciones no gubernamentales africanas reunidas en la capital de Zambia del 19 al 21 de mayo de 1999.

para financiar la iniciativa<sup>13</sup>. A largo plazo, es probable que importantes fuentes de asistencia para el desarrollo se vean amenazadas. Los presupuestos de ayuda a los países pobres, que ya se encuentran en el nivel más bajo registrado en decenios, podrían verse reducidos aún más por el "efecto de desplazamiento" creado por la necesidad de encontrar recursos para financiar la reducción de la deuda. Así pues, no tiene mucho sentido proporcionar alivio de la deuda y luego recortar otros recursos para el desarrollo. Aunque todavía es demasiado pronto para emitir un juicio sobre la iniciativa en favor de los PPME, ésta podría ser una farsa si no liberase a los países pobres de la servidumbre de la deuda, ayudándoles a emprender el vasto proceso del desarrollo humano.

## II. ZAMBIA: DEUDA, VIH/SIDA Y VIVIR PELIGROSAMENTE

16. Zambia pertenece a la categoría de PPME cuya carga de la deuda ha sido el factor que más ha contribuido a la persistencia del subdesarrollo. La carga de la deuda ha diezmando los presupuestos públicos, ha reducido drásticamente los recursos para el desarrollo y ha limitado en grado considerable las posibilidades de crecimiento. Incluso antes de que se reconociera que el VIH/SIDA era la mayor amenaza al desarrollo humano de Zambia, la deuda externa del país, sistemáticamente reembolsada a expensas de programas sociales vitales, ya había destruido muchas de las conquistas sociales de los decenios de 1960 y 1970<sup>14</sup>. Por ello, la búsqueda de soluciones duraderas al problema de la deuda de Zambia puede constituir un punto de partida estratégico para contener la amenaza que la epidemia del VIH/SIDA hace pesar sobre el desarrollo humano sostenible.

17. El total de la deuda externa de Zambia ascendió a 6.500 millones de dólares en 1998. De esta cifra, el 46% se adeuda a instituciones multilaterales, como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. Dado que las deudas multilaterales son "privilegiadas y exentas", no pueden ser reescaladas ni condonadas, y tienen preferencia sobre otras deudas. Los pagos del servicio de la deuda que vencían en 1998 ascendieron a 123 millones de dólares, de los cuales 89 millones correspondían a acreedores multilaterales y 34 millones a acreedores del Club de París. Los 123 millones de dólares pagados en concepto de servicio de la deuda equivalían a alrededor del 69% de los fondos presupuestados para los sectores sociales. Pero ninguna nación puede desarrollarse sin ciudadanos educados y sanos, por más que cumpla fielmente con las condiciones del servicio de la deuda<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Kevin Morrison, "Don't Make Debt Relief a Burden", y Consejo de Desarrollo de Ultramar, Viewpoint, septiembre de 1999.

<sup>14</sup> Peter Henriot, "How is AIDS Related to Debt Burden?", Times of Zambia, 2 de noviembre de 1999.

<sup>15</sup> "Breaking the Back of HIV/AIDS in Zambia: Scaling Up an Expanded Response through a Multi-Donor Debt for Development Arrangement", documento presentado por el Honorable Dr. Ktele Kalumba, Ministro de Hacienda y Desarrollo Económico, Gobierno de la República de Zambia, XI Conferencia Internacional sobre el SIDA y las Enfermedades de Transmisión Sexual en África, (XI-ICASA) 12 a 16 de septiembre de 1999, Lusaka.

18. La actual crisis de la deuda en Zambia se originó a mediados de 1970, cuando cayeron los precios del cobre en el país. Las dos series de aumentos de los precios del petróleo a fines del decenio de 1970 agravaron aún más las dificultades económicas de Zambia, y la situación de la balanza de pagos siguió empeorando. Desde mediados del decenio de 1980 en adelante, el Gobierno recurrió cada vez y más a los préstamos extranjeros para financiar las importaciones necesarias, lo que hizo aumentar la pirámide de la deuda<sup>16</sup>. El total de la deuda externa ascendía a 3.700 millones de dólares en 1992, a 4.200 millones en 1994 y a 6.400 millones en 1997. El aumento de la deuda en este período obedece en gran parte al incremento de los préstamos multilaterales en condiciones favorables. A consecuencia de ello, la parte correspondiente a la deuda multilateral aumentó del 39% en 1992 al 52% en 1997. Del total adeudado a los acreedores multilaterales el 43,8%, correspondía al grupo del Banco Mundial y el 36,4% al FMI.

### Cuadro 1

#### Gastos del sector social y servicio de la deuda, 1991-1996

(Millones de dólares EE.UU.)

Año	Educación	Salud	Todos los sectores sociales	Servicio de la deuda
1991	107,8	73,6	192,5	565,0
1992	78,6	46,8	137,1	275,8
1993	72,0	44,7	145,3	315,9
1994	76,0	74,1	176,7	324,4
1995	91,6	72,4	191,8	348,7
1996	88,4	67,7	176,1	256,4
Como porcentaje del PIB, 1993-1996	2,5	2,0	5,3	10,3

Fuente: M. J. Kelley, *Primary Education in a Heavily Indebted Poor Country: The Case of Zambia in the 1990s*, Oxfam y UNICEF, Lusaka.

19. El total de pagado por servicio de la deuda aumentó de 276 millones de dólares en 1992 a 349 millones en 1995, y luego descendió a 256 millones en 1996 y a 233 millones en 1997. Las proyecciones del servicio de la deuda para 1998-2002 indican que Zambia -necesitará 291 millones de dólares en 1998, 350 millones en 1999 y 392 millones en 2000. En el año 2001, los pagos previstos por servicio de la deuda aumentarán en más del 58%, hasta llegar a 621 millones de dólares. Este endeudamiento está aniquilando todas las posibilidades de desarrollo humano al desviar recursos que deberían destinarse a la inversión en la educación y la

<sup>16</sup> República de Zambia, *Economic Growth with Equity: Policies of the Government of the Republic of Zambia*, informe presentado a la Reunión del Grupo Consultivo para Zambia, París, 26 a 28 de mayo de 1999; Fantu Cheru, *The Silent Revolution in Africa: Debt Development and Democracy*, capítulo sobre Zambia, Zed Books, Londres, 1989.

atención de la salud. En el cuadro 1 supra puede verse claramente el trato subordinado que recibieron los servicios sociales en relación con el servicio de la deuda.

20. La política del Gobierno ha sido procurar obtener el condonamiento y el reescalonamiento de la deuda a fin de reducir la carga que ella representa. De 1992 a 1997, distintos acreedores otorgaron un total de 1.873 millones de dólares de alivio de la deuda, de los cuales 1.440 millones fueron proporcionados por los acreedores del Club de París y el resto por acreedores del Club de París y acreedores comerciales. Los acreedores multilaterales no ofrecieron reducción alguna. Es posible que ahora Zambia reúna las condiciones para beneficiarse del alivio de su deuda al amparo de la iniciativa ampliada en favor de los PPME, si el Gobierno logra cumplir las numerosas condicionalidades macroeconómicas y de gestión de los asuntos públicos exigidas por los países acreedores. Por lo menos pasarán tres años antes de que el Gobierno pueda beneficiarse de un alivio real de su deuda. Sin embargo, esto no es motivo de celebración si se tienen en cuenta las consecuencias catastróficas del VIH/SIDA para la población de Zambia y para las perspectivas de desarrollo futuro del país en general.

A. Una "emergencia silenciosa que avanza": las consecuencias humanas y económicas del VIH/SIDA para África

21. La epidemia del VIH/SIDA, además de constituir el problema más importante de salud pública, se ha convertido en la mayor amenaza al desarrollo de África. Los logros alcanzados en cuanto a crecimiento económico, mejoramiento de la esperanza de vida y disminución de la mortalidad infantil se han visto rápidamente contrarrestados por la velocidad a la que se propaga el VIH<sup>17</sup>. Si bien nos abstendremos de calificar esta crisis humanitaria en ciernes de, "genocidio por omisión", sí hemos de señalar que parte de la responsabilidad de la propagación del virus y sus consecuencias letales es imputable a la irresponsable lentitud con la que los gobiernos nacionales y la comunidad internacional han reaccionado a la crisis en África. El no haber contenido la epidemia está teniendo importantes consecuencias para las perspectivas de desarrollo económico de este continente. Muchos países con una alta incidencia de VIH están perdiendo su mejor y más brillante personal, ya sean maestros, contables, agricultores o comerciantes.

22. En el África subsahariana, 23,2 millones de personas -dos tercios del total mundial- están aquejados del VIH. El 55% de adultos con VIH positivo son mujeres, y la transmisión de madre a hijo sigue siendo la principal causa de infección entre los niños de corta edad<sup>18</sup>. Sólo en 1998, 5,6 millones de personas resultaron infectadas con el VIH en todo el mundo, y de esa cifra 4 millones eran africanos. Además, más de 8 millones de niños han perdido a sus madres o a ambos padres como consecuencia del SIDA. De los 14 millones de personas que han muerto de SIDA en todo el mundo desde que comenzó la epidemia, 12 millones eran africanos. Cada día mueren en África más de 5.000 personas por causa del SIDA, y los epidemiólogos prevén que esta cifra aumente hasta casi 13.000 en el año 2005. En ese momento, más personas habrán muerto de SIDA en el África subsahariana que en las dos guerras mundiales juntas o

---

<sup>17</sup> Banco Mundial, Intensifying Action Against HIV/AIDS in Africa: Responding to a Development Crisis, Washington, D.C., 2000, págs. 6 a 9.

<sup>18</sup> ONUSIDA/OMS, La epidemia del SIDA: Situación en noviembre de 1999, Ginebra, 1999.

durante la peste bubónica, que causó la muerte de 20 millones de personas en la Europa del siglo XIV<sup>19</sup>. Sólo en 1999, 2,6 millones de personas murieron de SIDA, la cifra anual más alta desde que comenzó la epidemia, y 2 millones eran africanos. Como dijo la Directora Ejecutiva del UNICEF, Carol Bellamy, "La epidemia del VIH/SIDA es la guerra no declarada más terrible del mundo y toda el África subsahariana es un campo de muerte"<sup>20</sup>.

23. De todas las regiones de África, África meridional ha sido particularmente devastada por una forma de VIH/SIDA que está causando mas muertes, y con mayor rapidez, que en cualquier otra región del continente. Se estima que entre el 16 y el 32% de adultos (de 15 a 49 años de edad) de la subregión están infectados con el VIH. De los 9,6 millones de personas que murieron en el África subsahariana desde que se inició la epidemia, 9,2 millones eran de África oriental y meridional. Según el UNICEF, en el año 2010 habrá 11 millones de niños huérfanos en 12 países de África oriental y meridional debido al SIDA<sup>21</sup>.

### Cuadro 2

#### Estimaciones sobre el VIH y el SIDA: situación mundial y en el África subsahariana

Región	Personas infectadas	Personas infectadas en 1999	Adultos infectados	Mujeres infectadas
	(En millones)		(Porcentaje)	
África subsahariana	23,30	3,800	8,00	55
Caribe	0,36	0,057	1,96	35
Asia meridional/sudoriental	6,00	1,300	0,69	30
América Latina	1,30	0,150	0,57	20
Europa occidental/América del Norte	1,44	0,074	0,39	20
Europa oriental/Asia central	0,36	0,095	0,14	20
África del Norte/Oriente Medio	0,22	0,019	0,13	20
Asia oriental/Pacífico	0,53	0,120	0,07	15

Fuente: ONUSIDA, La epidemia de SIDA: situación en 1999.

24. Se ha estimado que en 1997 alrededor del 20% de la población adulta de Zambia estaba infectada. Eso significa que de cinco personas de edades comprendidas entre los 15 y los 49 años, una era seropositiva. Se calcula que en 1999 el número de muertos de SIDA desde comienzos de la epidemia en Zambia habrá llegado casi a 1 millón de personas. El número de adultos entre las edades de 15 y 49 años que muere anualmente, que ha venido aumentando con lentitud,

<sup>19</sup> John Jeter, "AIDS Sickening African Economies", Washington Post (12 de diciembre de 1999), págs. A1 y A44.

<sup>20</sup> Sesión informativa de la XI ICASA, pág. 2.

<sup>21</sup> UNICEF/Zambia, HIV/AIDS in Eastern and Southern Africa: The Silent Emergency, presentación del Sr. Peter McDermott, representante del UNICEF en Zambia, a la XI-ICASA.

alcanzará las cifras de 70.000 y 127.000 en 2000 y 2005 respectivamente, lo que supone casi 350 por día en este último año<sup>22</sup>.

25. Sólo recientemente muchos gobiernos e instituciones donantes han empezado a reconocer los efectos de la epidemia en el desarrollo futuro de África y a proporcionar fondos para las actividades nacionales de lucha contra esta enfermedad. En una carta de fecha 16 de marzo de 1999, la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeline Albright, dijo, "la creciente prevalencia del VIH/SIDA, y sus consecuencias mortíferas reales y potenciales, exigen que revisemos nuestros conceptos sobre la seguridad política y económica. Letal como un misil, devastadora como un colapso financiero, la pandemia del VIH/SIDA es enemiga de la estabilidad y la productividad en todo el mundo"<sup>23</sup>. Asimismo, durante la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle, el Presidente Clinton anunció que los Estados Unidos adoptarían una política liberal y flexible en materia de derechos de propiedad intelectual a fin de responder a crisis legítimas de salud pública, como el VIH/SIDA. El Banco Mundial, que es el mayor prestamista de África, ha establecido una dependencia, llamada ACTAfrica, encargada de velar por que los proyectos financiados por el Banco en África incluyan actividades relativas al VIH/SIDA. Si este nivel de sensibilización hubiera existido a comienzos del decenio de 1970, cuando se declaró la epidemia, los donantes habrían influido decisivamente en la respuesta de los gobiernos nacionales a la crisis y en la preparación y aplicación de medidas preventivas.

26. Está de más decir que la mayor sensibilidad sobre la crisis del VIH/SIDA en África debe traducirse en medidas más compasivas de los donantes y las instituciones crediticias. La iniciativa en favor de los PPME puede convertirse en una fuente importante de financiación para programas de prevención del VIH/SIDA en los países pobres fuertemente endeudados. Lamentablemente, la iniciativa está enmarañada en una red de condicionalidades macroeconómicas que probablemente demoren la obtención del alivio de la deuda que tan necesario es. Mientras los gobiernos acreedores regatean las reducciones de la deuda que deben otorgarse a los países pobres, muchos de los logros alcanzados en África en los decenios de 1960 y 1970 están siendo anulados vertiginosamente por la pandemia del VIH/SIDA. Para cuando los tecnócratas del FMI y el Banco Mundial hayan logrado encaminar a muchos países africanos fuertemente endeudados del "punto de decisión" al "punto de culminación" en el proceso abstracto y complicado de la iniciativa, millones de africanos habrán muerto de VIH/SIDA y otros tantos estarán infectados o serán huérfanos. Esto es inmoral e inaceptable. La comunidad internacional habría reaccionado de manera muy diferente ante tantas pérdidas de vidas causadas por un virus de cualquier tipo si ello hubiera ocurrido en Europa occidental o América del Norte. De no ser por unas pocas instituciones valientes, como el UNICEF, el ONUSIDA y organizaciones no gubernamentales que han seguido ocupándose de la cuestión, la emergencia silenciosa del VIH/SIDA en África habría desaparecido de las primeras páginas de los medios de información occidentales.

---

<sup>22</sup> Ministerio de Salud, HIV/AIDS in Zambia: Background, Projections, Impacts and Interventions, Junta Central de Salud, Lusaka, 1997.

<sup>23</sup> Carta de fecha 16 de marzo de 1999, disponible en [www.state.gov/ww/global](http://www.state.gov/ww/global).

## B. El VIH/SIDA como crisis de desarrollo

27. La epidemia del VIH/SIDA en Zambia es una de las peores del mundo. Se estima que el 20% de la población adulta entre los 15 y 49 años de edad es actualmente seropositiva. Ello significa que, de cinco zambianos que ahora tienen más de 15 años, uno probablemente morirá joven de esta enfermedad, casi ciertamente en los próximos tres a diez años<sup>24</sup>. Se ha estimado que cada día se detectan unas 500 nuevas infecciones. Un porcentaje aún mayor de zambianos sufren enfermedades "oportunistas" relacionadas con el VIH/SIDA, como la tuberculosis<sup>25</sup>. Con su alta tasa de víctimas, especialmente entre los sectores económicamente más productivos de la población, y el número cada vez mayor de huérfanos -que se calcula alcanzará un millón en 2000- la enfermedad está haciendo estragos en la sociedad zambiana.

28. El costo del VIH/SIDA para las oportunidades de desarrollo de Zambia es enorme. Esto es particularmente inquietante, puesto que casi el 70% de las familias del país ya vive por debajo del umbral de pobreza<sup>26</sup>. La pobreza generalizada crea situaciones de vulnerabilidad a las infecciones; al no haber oportunidades económicas, las mujeres no tienen más remedio que entablar relaciones sexuales. La falta de educación y las bajas tasas de alfabetización, hacen que la información sea menos accesible. Una vez que el VIH ha echado raíces, todos estos problemas se agravan puesto que la enfermedad reduce la capacidad de los adultos de trabajar o cultivar la poca tierra que poseen. A medida que aumenta la pobreza en los hogares, las niñas son retiradas de las escuelas, las mujeres se ven forzadas a ejercer la prostitución y muchos niños quedan huérfanos, lo que reduce aún más sus posibilidades de recibir educación<sup>27</sup>.

### 1. Efectos en el empleo y la productividad

29. Con el aumento de la mortalidad de adultos debido al SIDA, un importante porcentaje de estos fallecimientos corresponde a personas con calificaciones esenciales. Están muriendo grandes cantidades de maestros, contables, funcionarios públicos y otros profesionales. De resultas de ello disminuye la productividad del trabajo, y en consecuencia el VIH/SIDA se ha convertido en una preocupación fundamental de las empresas porque aumenta los costos de mano de obra y disminuye la productividad debido a la mayor morbilidad y promueve el absentismo. Un examen de 33 empresas de Zambia reveló un fuerte aumento de la tasa media anual de mortalidad, que del 0,25% en 1987 pasó al 1,6% en 1992<sup>28</sup>. El Banco Barclays de Zambia ha perdido más de una cuarta parte de su personal directivo debido al SIDA. En una

---

<sup>24</sup> Ministerio de Salud, supra, nota 22.

<sup>25</sup> ONUSIDA, Tuberculosis and AIDS, Ginebra, 1997.

<sup>26</sup> Gobierno de Zambia, National Poverty Strategy Paper, 1997.

<sup>27</sup> S. Lucas, "Valuing Life: Choices and Treatments for People with HIV in Africa", 1999.

<sup>28</sup> R. Baggaley, P. Godfrey-Fausset y R. Msiska, "Impact of HIV on Zambian Business", British Medical Journal, vol. 309, 1994, págs. 1549-50.

gran firma azucarera se produjeron, en 1992 y 1993, 755 muertes relacionadas con el VIH<sup>29</sup>. El aumento del absentismo obedece en parte al tiempo que dedican los empleados a asistir a los funerales. Al aumentar la rotación de la mano de obra, también serán mayores los gastos de capacitación adicionales. Además, las empresas tendrán que hacer mayores desembolsos por concepto de atención médica, indemnizaciones a las familias de los fallecidos y asignaciones para gastos funerarios.

## 2. La seguridad alimentaria en peligro

30. El VIH/SIDA también está teniendo consecuencias desastrosas para la productividad del sector agrícola<sup>30</sup>. La productividad se ve afectada por muchos factores: el absentismo de las explotaciones debido a enfermedad, la poca oferta de mano de obra y la pérdida de conocimientos agrícolas y técnicas de ordenación. Además, las familias se ven obligadas a vender ganado y otros bienes esenciales para sufragar los gastos de atención de los enfermos, con lo que aumentan su vulnerabilidad a la pobreza y a la larga se ven obligados a emigrar a las ciudades en busca de medios de subsistencia.

## 3. Los servicios de salud están desbordados

31. El costo del VIH/SIDA para la estructura sanitaria de Zambia ha sido enorme. El VIH/SIDA ya está absorbiendo gran parte de los recursos hospitalarios y un porcentaje considerable de los presupuestos del sector de salud y los recursos humanos. Puesto que la mayoría de las familias y comunidades viven en la pobreza, hay pocas posibilidades de traspasar la carga de la atención médica de los servicios públicos a las familias y comunidades<sup>31</sup>.

## 4. Efectos en la educación

32. Los efectos del VIH/SIDA en el sector de la educación son particularmente inquietantes. La epidemia está teniendo consecuencias nefastas tanto para los estudiantes como para los maestros. Las altas tasas de mortalidad como consecuencia del VIH/SIDA pronto habrán reducido de manera considerable las cohortes de edad correspondientes a la escuela primaria. Se prevé que en el año 2010 la población de niños menores de 15 años será de 5,4 millones, en lugar de los 6,8 millones que habría alcanzado con una incidencia menos generalizada del SIDA<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> M. Halswimmer, The Social and Economic Impact of HIV/AIDS on Nakambala Sugar Estate, 1994.

<sup>30</sup> M. Drinkwater, "The Effects of HIV/AIDS on Agricultural Production Systems in Zambia: An Analysis and Field Reports of Case Studies Carried Out in Mpongwe, Ndola Rural Districts and Tate, Serenje District" Lusaka, 1993.

<sup>31</sup> Banco Mundial, *supra*, nota 17, pág. 10; Miriam Malawi, "HIV/AIDS and Human Rights", reunión técnica del PNUD sobre derechos humanos y desarrollo de la región de África meridional y oriental, Windhoek, 9 a 11 de noviembre de 1999.

<sup>32</sup> S. Hunter y D. Fall, Orphans and HIV/AIDS in Zambia: An assessment of Orphans in the Context of Children Affected by HIV/AIDS, informe presentado al UNICEF, Lusaka, 1998.

Incluso antes de la propagación del VIH/SIDA, las tasas de participación escolar habían comenzado a disminuir debido a la pobreza, aun cuando el número de niños en edad escolar iba en aumento. Y a medida que aumenta el número de niños huérfanos de ambos padres como consecuencia del VIH/SIDA, la escolaridad queda postergada puesto que no hay nadie que pague los derechos de matrícula y atienda a las necesidades de subsistencia diaria. En resumen, si no se controla la epidemia en el futuro habrá menos niños que educar<sup>33</sup>.

33. El alto nivel de mortalidad de docentes debido a infecciones del VIH ha asestado un duro golpe al sistema educacional. Se estima que más del 30% del personal docente de Zambia ya está infectado con el VIH<sup>34</sup>. Los datos del Ministerio de Educación revelan que 680 maestros murieron en 1996, 624 en 1997 y 1.300 en los diez primeros meses de 1998. Ello significa que el número de muertes de maestros aumentó de menos de dos al día en 1996 a más de cuatro al día en 1998. Para el sistema educacional, los fallecimientos de 1998 significaron una pérdida equivalente a aproximadamente las dos terceras partes de la producción anual de nuevos docentes egresados de todas las instituciones de enseñanza docente juntas<sup>35</sup>.

#### 5. La disminución de la esperanza de vida

34. El VIH/SIDA está disminuyendo drásticamente la esperanza de vida. En el caso de Zambia, la esperanza de vida, que era de 54 años hace unos años, se ha desplomado a 37 y se prevé que siga disminuyendo en el próximo decenio hasta quedar situada en 30 años. En los nueve países de África donde la prevalencia del VIH/SIDA en adultos es del 10% o más (Botswana, Kenya, Malawi, Mozambique, Namibia, Rwanda, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe), se prevé que la esperanza de vida en los dos primeros decenios del próximo siglo disminuya a 47 años, en lugar de elevarse a 64 años<sup>36</sup>. Al afectar particularmente a jóvenes y adultos en las edades de mayor productividad económica y social, la epidemia amenaza el desarrollo y anula la mayor parte de los avances logrados en los últimos 30 años en materia de desarrollo<sup>37</sup>. A la disminución de la esperanza de vida se agrega el aumento de las tasas de mortalidad infantil, lo que significa la pérdida de las conquistas alcanzadas en la supervivencia infantil. De acuerdo con ONUSIDA, en Zambia y Zimbabwe mueren un 25% más de lactantes de los que habrían muerto si no existiera el VIH.

#### 6. El problema creciente de los huérfanos

35. Una consecuencia de la epidemia de SIDA es el aumento del número de huérfanos. Se estima que en el 2000 habrá 1.660.000 huérfanos, de los cuales unos 750.000 lo serán de

---

<sup>33</sup> M. J. Kelly "The impact of HIV/AIDS on Schooling in Zambia", documento presentado en la XI-ICASA, 12 de septiembre de 1999.

<sup>34</sup> Banco Mundial, supra, nota 17, pág. 11.

<sup>35</sup> Ministerio de Salud de Zambia, supra, nota 22.

<sup>36</sup> Banco Mundial, supra, nota 17, pág. 7.

<sup>37</sup> ONUSIDA, La epidemia de SIDA, Ginebra, diciembre de 1998.

madre o de ambos progenitores, y 910.000 de padre<sup>38</sup>. De acuerdo con el UNICEF, ello representaría alrededor del 34,3% del total de niños menores de 15 años.

36. Como se ha indicado anteriormente, el efecto general del VIH/SIDA en las perspectivas de desarrollo de Zambia es importante, y el retraso en dar una respuesta más vigorosa supondría un costo ingente. Dados los costos directos del tratamiento médico y el agotamiento de trabajadores, se estima que, si no aumentan los recursos extranjeros, los costos relacionados con el SIDA, harán disminuir el PIB en un 9% por debajo de los niveles proyectados. Si los costos adicionales se financian con recursos extranjeros, el PIB descenderá en un 5%<sup>39</sup>. Si no se aporta en breve un volumen sin precedentes de ayuda extranjera, el ingreso nacional podría verse reducido en un 10%. Teniendo en cuenta la crisis humanitaria que afecta a Zambia (y a toda África) instamos a las instituciones multilaterales a que anulen inmediatamente la deuda de Zambia y proporcionen nuevos recursos a fin de que pueda contenerse rápidamente la crisis y el país esté en condiciones de reemprender un desarrollo real sobre una base sólida. Por consiguiente, hay que atribuir una elevada prioridad al necesario refuerzo de la atención sanitaria, el tratamiento médico y el apoyo social.

### C. El VIH/SIDA y la política de la indiferencia

37. La comunidad internacional aún no se ha movilizado para hacer frente a la escala sin precedentes de la mortalidad causada por el VIH/SIDA y la desintegración de las familias y los sistemas de redes sociales en África. ¿A qué se debe la brutal indiferencia de la comunidad internacional frente a la cada vez más grave crisis humanitaria causada por el VIH/SIDA en África? ¿Por qué tantos dirigentes africanos guardan silencio cuando diariamente sus ciudadanos son diezmados por la epidemia?

38. La reacción de los gobiernos occidentales a la crisis del VIH/SIDA en África es prueba de cruel indiferencia, en comparación con la reciente respuesta de estos mismos países a los sucesos en lugares conflictivos estratégicamente importantes y ampliamente televisados: terremotos en Turquía, guerras en los Balcanes y acuerdos de paz en Oriente Medio. En Kosovo, gracias a la presencia de las cámaras de la CNN, la comunidad internacional ha reaccionado con rapidez y a menudo con un gran aporte de fondos. Por el contrario, en África la emergencia silenciosa del VIH/SIDA cobra víctimas a diario en aldeas apartadas y en las calles estrechas de barrios de tugurios hacinados y a gran distancia de las cámaras de la CNN. Las advertencias continuas de la OMS y el ONUSIDA acerca de la inevitable crisis han caído en saco roto.

39. El hecho de que la comunidad internacional no haya tomado medidas urgentes para combatir la epidemia del VIH/SIDA en África debe considerarse en el contexto más amplio de la "fatiga de los donantes" y del "afropesimismo" que ha prevalecido en los últimos años. La asistencia de los donantes a África viene reduciéndose desde el final de la guerra fría. Muchos organismos de las Naciones Unidas que trabajan en África, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), han señalado

---

<sup>38</sup> S. Hunter y J. Williamson, Children on the Brink: Strategies to Support Children Isolated by HIV/AIDS, USAID, Washington, D.C., 1997.

<sup>39</sup> Forgey y Mwanza, 1994.

incesantemente la desigualdad del trato reservado por la comunidad de donantes a África. Por ejemplo, en 1999 los donantes proporcionaron menos de las tres quintas partes de los 800 millones de dólares que las Naciones Unidas pidieron para emergencias en el África subsahariana. De modo análogo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) anunció en septiembre que reduciría su programa de alimentación para casi 2 millones de refugiados en Sierra Leona, Liberia y Guinea, después de recibir menos del 20% de los fondos solicitados. Un llamamiento de emergencia hecho en el verano para alimentar y albergar a por lo menos 600.000 angoleños desplazados por la guerra civil que se libra en ese país desde hace mucho tiempo -número casi igual al de refugiados de Kosovo en la primavera última- obtuvo una respuesta inicial mínima y predicciones de inanición en masa. En la región de los Grandes Lagos del Congo, Burundi y Rwanda, las Naciones Unidas estimaron que necesitarían 278 millones de dólares para atender a casi 4 millones de personas hacinadas en campamentos de refugiados. A fines de octubre las donaciones recibidas sólo alcanzaban al 45% de esa suma.

40. En cambio, Kosovo y Bosnia han logrado generar una de las respuestas internacionales más importantes de la historia reciente. La razón de que la comunidad internacional haya reaccionado de otro modo es simple: Kosovo y Bosnia eran casos de emergencia espectaculares, que aparecían en las cámaras de televisión y afectaban en su mayor parte a personas de origen europeo; la epidemia del VIH/SIDA en África es una emergencia silenciosa que afecta en su mayor parte a africanos negros pobres, presentados constantemente por los medios de información occidentales en estado de crisis permanente. Por consiguiente, la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo y los cambios en las prioridades, han debilitado la capacidad de los gobiernos africanos, ya abrumados por enormes deudas, para luchar contra el hambre, la falta de vivienda y las enfermedades.

41. Un factor que complica aún más la lucha contra el VIH/SIDA en África, es que millones de africanos pobres han sido abandonados a sangre fría por sus propios gobiernos. A excepción de Sudáfrica, Uganda y el Senegal, países donde dirigentes políticos con visión han dado prueba de gran dinamismo para movilizar a la población contra la propagación del VIH/SIDA, muchos dirigentes africanos han acabado obstaculizando todos los esfuerzos concertados de donantes, organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil para organizar grandes campañas contra la propagación de la epidemia<sup>40</sup>. Muchos de estos dirigentes corruptos se preocupan más de sus cuentas en bancos suizos que de la supervivencia de sus pueblos. En lugar de compadecerlos, consideran a las víctimas del VIH/SIDA ciudadanos inútiles a quienes ya no tienen que educar ni alimentar. Estos gobiernos africanos, que no responden adecuadamente a la crisis del SIDA en sus países, deben ser declarados responsables de violaciones de los derechos humanos.

D. El VIH/SIDA y la cruel ironía del mercado: cómo el régimen de los ADPIC de la OMC se cobra vidas

42. Aunque los países africanos consiguieran reducciones significativas de su deuda y un aporte de nuevos recursos para luchar contra la epidemia, el derecho a la salud se ve amenazado

---

<sup>40</sup> Peter Mwaura, "Pioneers in the control of HIV/AIDS: Uganda and Senegal show that infection rates can be reduced", Africa Recovery, vol. 12, N° 4, abril de 1999, págs. 8 y 9.

por el régimen de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), de la OMC, que impide que los gobiernos africanos adquieran o produzcan medicamentos de bajo costo para ayudar a los 22 millones de africanos infectados por el VIH. Lisa y llanamente, estos países no tienen acceso a los adelantos de la medicina que han logrado detener la epidemia del SIDA en Occidente. Existe una gran disparidad entre la estructura de precios de los medicamentos y las necesidades reales de la mayoría de los pobres de los países en desarrollo. Los países deben comprar los medicamentos a precios de mercado, lo que excede con mucho de sus medios, o bien arriesgarse a recibir sanciones comerciales impuestas por los Estados Unidos por comprar o desarrollar medicamentos genéricos a precios más bajos<sup>41</sup>.

43. Los países en desarrollo están comenzando a comprender ahora las consecuencias que tiene para la salud pública ser miembro de la Organización Mundial del Comercio, a la que muchos países se adhirieron en el decenio de 1990. Antes de ser miembros de la OMC, podían evitar los altos precios al por menor impuestos por las empresas farmacéuticas; pero al formar parte de la OMC, los países aceptan respetar las patentes extranjeras y admiten que se les aplique sanciones si compran o venden medicamentos genéricos producidos antes de que expire una patente. El Acuerdo sobre los ADPIC exige que cada país pague el precio completo al por menor, pero exime de esta obligación a los países que hacen frente a una emergencia sanitaria y les permite producir el medicamento siempre y cuando paguen las regalías negociadas al titular de la patente.

44. La amenaza de los Estados Unidos de sancionar a los países que violan el régimen de los ADPIC ha surtido efecto, en detrimento de millones de africanos infectados por el VIH. Por ejemplo, en 1998, cuando Sudáfrica -donde uno de cada diez habitantes es seropositivo- promulgó una ley que permitía al Gobierno fabricar los medicamentos que estimase demasiado caros, el Gobierno de los Estados Unidos incluyó a Sudáfrica en la "lista de vigilancia del artículo 301", que se considera la antecámara de las sanciones comerciales. De modo análogo, Tailandia abandonó los planes de producción del medicamento ddI contra el SIDA después de que funcionarios estadounidenses amenazaran con imponer sanciones a exportaciones tailandesas de importancia capital. Sin embargo, el 17 de septiembre de 1999 Sudáfrica fue retirada de la lista de vigilancia a raíz de la reunión de funcionarios de ambas partes en la que analizaron la cuestión y llegaron a un acuerdo.

45. Hasta la reunión de la OMC en Seattle, funcionarios de la Administración Clinton habían subrayado, en defensa de esta política, la importancia de proteger los derechos de patente en una industria farmacéutica que hacía grandes inversiones en investigación. Así pues, la política comercial de los Estados Unidos coloca la rentabilidad de las ávidas empresas farmacéuticas por encima de la salud pública, amenazando a los países pobres que desean fabricar las medicinas por su cuenta, pese a que existen leyes internacionales que permiten a los países proceder de esa manera cuando hacen frente a una emergencia de salud pública. Obviamente se trata de un problema estructural que debe ser analizado al margen del debate sobre el alivio de la deuda.

---

<sup>41</sup> K. Vick, "African AIDS victims losers of a drug war; U.S. policy keeps prices prohibitive", The Washington Post, 4 de diciembre de 1999, pág. A 01.

46. Invirtiendo su política precedente, el Presidente Clinton anunció en la reunión de la OMC que los Estados Unidos adoptarían una posición liberal con respecto a los derechos de propiedad intelectual relacionados con cuestiones de salud pública. En su discurso a la OMC, el Presidente dijo:

"Hoy es el Día Mundial del SIDA. Y hoy, nuestra representante comercial y el Departamento de Salud y Servicios Humanos anuncian su propósito de trabajar de consuno a fin de que nuestra política de propiedad intelectual sea lo suficientemente flexible para responder a exigencias legítimas de salud pública. La protección de la propiedad intelectual es muy importante en una economía moderna, pero tratándose de epidemias como el VIH y el SIDA, u otras graves amenazas para la salud, de ahora en adelante los Estados Unidos aplicarán sus políticas sanitarias y comerciales de un modo que garantice que los habitantes de los países más pobres no se verán privados de los medicamentos que tan desesperadamente necesitan."<sup>42</sup>

Estas noticias son alentadoras, pero hay que esperar a ver cómo se aplican en la realidad las directivas del Presidente. Es posible que el próximo Presidente de los Estados Unidos, quienquiera que sea, adopte una posición contraria.

E. Vincular el alivio de la deuda con la lucha contra la epidemia del VIH/SIDA en África: el caso de Zambia

47. Del análisis anterior se desprende que la epidemia del VIH/SIDA en África constituye una amenaza sumamente grave para el desarrollo humano, que está haciendo desaparecer el segmento de población más educado, dinámico y productivo de la sociedad africana y con la consiguiente merma del capital humano. Además, la crisis ejerce una presión excesiva en la infraestructura y los limitados recursos y tiene efectos nocivos para la productividad, lo que afecta al crecimiento económico general. Esto se aplica no sólo a Zambia sino también a otros muchos países africanos abrumados por una enorme deuda imposible de pagar. El servicio de esta deuda está desviando los escasos recursos de los servicios sociales básicos y limitando la capacidad de los gobiernos de responder a la crisis del VIH/SIDA de manera constructiva.

48. Pese a la dinámica respuesta de las organizaciones no gubernamentales y los grupos religiosos y sus serios intentos de hacer todo lo posible a este respecto, la mayor parte de las intervenciones de prevención y control del VIH/SIDA en el sector de la sociedad civil han sido limitadas, básicamente debido a la escasez de fondos. La respuesta del sector público al VIH/SIDA también se ha visto restringida por falta de recursos financieros. Esto se debe en gran parte a una combinación de factores, a saber, la difícil situación macroeconómica de Zambia y la necesidad de pagar la deuda nacional. El servicio de la deuda ha venido absorbiendo, en promedio, casi una tercera parte de los ingresos de exportaciones del país. Por ejemplo, en 1998 Zambia pagó 125 millones de dólares por servicio de la deuda a los acreedores del Club de París y a las instituciones multilaterales. Esta cantidad representó una parte significativa del total del gasto público, equivalente al 69% de la suma presupuestada para todos los sectores sociales en

---

<sup>42</sup> Discurso del Presidente Clinton en la reunión de OMC en Seattle; puede consultarse en [www.whitehouse.gov/WH/News/W](http://www.whitehouse.gov/WH/News/W).

ese mismo año. Esto ha limitado considerablemente la capacidad de las instituciones del sector público de realizar actividades eficaces de prevención y control del VIH/SIDA.

49. El Gobierno de Zambia, en colaboración con varias organizaciones no gubernamentales locales y organizaciones religiosas, ha propuesto un programa multilateral de alivio de la deuda para acelerar la respuesta nacional al VIH/SIDA. Con esta propuesta, los escasos fondos nacionales que actualmente se destinan al servicio de la deuda se reservarían para inversiones en actividades encaminadas a frenar la propagación del VIH/SIDA. Los fondos serían utilizados posteriormente por grupos de la sociedad civil e instituciones sociales públicas para llevar a cabo actividades de prevención del VIH/SIDA en todo el país, ocuparse de los casos existentes y abordar la grave crisis de los huérfanos. La respuesta conjunta del sector civil y los poderes públicos formaría parte de la estrategia general nacional de lucha contra el VIH/SIDA, preparada por el Consejo Multisectorial del VIH/SIDA y la Secretaría. Las necesidades estimadas para el programa propuesto de prevención y mitigación de los efectos del VIH/SIDA ascienden a 89 millones de dólares en un período de cinco años<sup>43</sup>. Esta cifra representa un promedio de casi 18 millones de dólares anuales para financiar todos los programas, tanto del sector público como de la sociedad civil, en comparación con los 2.500 millones de dólares gastados en Kosovo por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) durante el primer mes de la guerra aérea. Un órgano no gubernamental independiente administrará el fondo, que estará bajo la autoridad de un comité directivo de alivio de la deuda integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales, el Gobierno y la comunidad de donantes. De este modo se asegurará la responsabilización financiera y programática.

50. El progreso de Zambia hacia el cumplimiento de las condiciones para beneficiarse del alivio de la deuda en el marco de la iniciativa ampliada en favor de los PPME dependerá en gran medida de la capacidad del Gobierno de demostrar que está avanzando, de manera real y tangible, en la reforma fundamental de la gestión de los asuntos públicos a la que se comprometió en la última reunión del grupo consultivo. Si bien compartimos plenamente la preocupación de los donantes a este respecto, también nos resulta inquietante que los recursos necesarios para luchar contra la epidemia del VIH/SIDA puedan retenerse indefinidamente si no se logran los progresos esperados en la reforma gubernamental. Esto tendría como consecuencia que la excelente labor que con escasos recursos han realizado hasta ahora las organizaciones no gubernamentales para prevenir la propagación del VIH/SIDA en Zambia quedase reducida a la nada.

51. En nuestra calidad de expertos independientes, consideramos que la propuesta de Zambia de alivio de la deuda a cambio de VIH/SIDA es sumamente innovadora y merece el apoyo inmediato de los donantes. Dada la magnitud de la epidemia del VIH/SIDA en Zambia, deberían aplicarse criterios de "emergencia sanitaria" en lugar de las condiciones macroeconómicas impuestas por el SRAE para la concesión de alivio de la deuda a ese país. La comunidad de donantes y las instituciones financieras internacionales deben comprender claramente que el VIH/SIDA no espera a que se equilibren los presupuestos nacionales y se reduzca la tasa de inflación a niveles razonables. Se precisan medidas ahora, no dentro de tres años cuando

---

<sup>43</sup> Gobierno de Zambia, "Zambian Proposal to Accelerate the National Response to HIV/AIDS through a Multi-Donor Debt Relief Programme", proyecto de propuesta al 16 de septiembre de 1999.

millones más de africanos estarán infectados con el VIH o habrán muerto. Esto constituiría una gran tragedia humanitaria de la que en última instancia la comunidad internacional sería responsable.

### III. HONDURAS Y NICARAGUA: LA DEUDA, EL HURACÁN MITCH Y LA CARGA DE LA RECONSTRUCCIÓN

52. El huracán Mitch, que asoló Honduras y Nicaragua con lluvias torrenciales del 25 de octubre al 1° de noviembre provocando efectos devastadores, es el mayor desastre natural que hayan sufrido ambos países en su historia reciente. Los dos países padecieron grandes pérdidas de vidas y buena parte de su infraestructura y base económica productiva quedaron destruidas, lo que hace más incierta la capacidad futura de estos países de reducir la pobreza estructural y el subdesarrollo. En el caso de Nicaragua, la pérdida de vidas y las destrucciones causadas por el huracán Mitch fueron peores aún que la devastación provocada por el terremoto de 1972 que arrasó la capital, Managua.

53. Ninguno de los dos países, que ya soportan enormes deudas externas, podrá encarar la monumental tarea de reconstrucción y transformación de su economía sin un gran aporte de asistencia externa en condiciones de favor. La necesidad de anular íntegramente sus enormes deudas externas debe ser el punto de partida de cualquier programa significativo de asistencia de donantes a ambos países. Por desgracia, debido a la vinculación de la iniciativa en favor de los PPME con las condicionalidades del SRAE, la rapidez con que ambos países puedan beneficiarse del alivio de la deuda dependerá del éxito en la aplicación del actual programa del SRAE. Esto constituye una gran preocupación tanto para los gobiernos como para las organizaciones de derechos humanos, que sostienen que el SRAE no debería ser el único criterio para determinar el alivio de la deuda, habida cuenta de los daños económicos y sociales causados por el huracán Mitch.

#### A. Nicaragua: el endeudamiento y las secuelas del huracán Mitch

54. Nicaragua es el segundo país más pobre de la región de América Latina y el Caribe, con un ingreso per cápita de 470 dólares en 1997. Más de la mitad de su población vive en la pobreza y una quinta parte en la extrema pobreza, y los indicadores sociales son deficientes. Casi la mitad de la población económicamente activa está desempleada o subempleada en actividades del sector económico no estructurado. El desempleo se ha visto agravado en el decenio de 1990 por los despidos efectuados como consecuencia de los recortes del gasto público y la privatización de empresas estatales, así como por la desmovilización de los contras y los soldados gubernamentales. Tras un período de estancamiento a comienzos del decenio de 1990, la economía de Nicaragua había venido creciendo a un ritmo constante desde 1994 y estaba a punto de alcanzar una tasa de crecimiento del PIB de alrededor del 6% en 1998, según informaciones del Gobierno y el FMI. La economía se ha transformado, pasando de la planificación central a la liberalización de los mercados mediante la desinversión de unas 350 empresas estatales desde 1991 y la aplicación de recortes al gasto público, especialmente en defensa y seguridad pública<sup>44</sup>. La liberalización comercial ha sido la piedra angular de la economía política en el

---

<sup>44</sup> Economic Intelligent Unit, Nicaragua: Country Profile, 1998 a 99.

decenio de 1990, tanto para aumentar las divisas extranjeras a fin de pagar la cuantiosa deuda como para atraer inversiones en la industria. El rápido repunte económico ha sido acompañado de una mayor confianza en el sector privado, hecho que se reflejó en un aumento de más del doble de las inversiones privadas, que del 7% del PIB en 1994 ascendieron aproximadamente al 18% en 1997. El desempleo disminuyó de más del 20% en 1994 a menos del 14% en 1997, en gran parte debido a los nuevos puestos creados en los sectores en expansión como la maquila.

55. Nicaragua adeuda 6.300 millones de dólares a países e instituciones acreedoras, cifra casi tres veces mayor que su PIB. De ese total, 1.800 millones se adeudan a instituciones multilaterales, 4.200 millones a acreedores bilaterales, y solo 244 millones a bancos comerciales. La deuda bilateral se compone en su mayor parte de préstamos en condiciones de favor y créditos para las exportaciones. En 1998, el pago por servicio de la deuda fue equivalente al 56,4% de los ingresos de exportaciones. La deuda de 6.300 millones de dólares en 1998 representa una mejora sustancial en comparación con los 12.100 millones de 1994, antes de que la presidenta Violeta Barrios de Chamorro (1990-1996) lograra importantes reducciones de la deuda bilateral. Además, Nicaragua redimió 1.400 millones de dólares de su deuda comercial, pagando 8 centavos por dólar, y hasta un total de 112 millones de dólares. Otro progreso importante, anunciado en abril de 1996 y materializado en septiembre, fue la condonación, en un 95%, de los 3.500 millones de dólares adeudados a la Federación de Rusia. A esto siguió la decisión de México de anular el 91% de los 1.100 millones de dólares que se le adeudaban<sup>45</sup>. Sin embargo, el año pasado la deuda per cápita seguía siendo de 1.314 dólares, cifra muy alta en comparación con el PIB per cápita, que es de sólo 445 dólares<sup>46</sup>.

56. Hasta octubre de 1998, cuando el huracán Mitch asoló el país, el programa de reforma macroeconómico y estructural se venía cumpliendo puntualmente, por lo que se había previsto, con carácter provisional, que para fines de 1999 se habría llegado al punto de decisión. Por desgracia, el huracán Mitch cambió radicalmente la situación. Los beneficios económicos tan duramente ganados se evaporaron de la noche a la mañana, debido a los graves daños sufridos por las infraestructuras y los productos básicos de exportación, en particular el banano y el azúcar.

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*

<sup>46</sup> Grupo Propositivo de Cabildeo e Incidencia (GPC), La deuda externa de Nicaragua y la iniciativa HIPC flexibilizada: oportunidad para abrir una ventana al desarrollo humano con la participación de la sociedad civil, Managua, julio de 1999.

Cuadro 3:

Nicaragua: deuda externa condonada desde 1990

(Millones de dólares EE.UU.)

Año	Acreedores	Deuda pendiente	Deuda condonada	Alivio de la deuda como porcentaje de la deuda total
1990	Venezuela	208,1	196,4	94,4
	Colombia	47,1	44,1	93,6
1993	Argentina	76,1	66,3	87,1
	Cuba	101,6	94,6	93,1
1994	China-Taiwan	22,8	17,1	75,0
1995	Banca Comercial	1.098,7	1.010,7	92,0
1996	México	1.156,6	1.065,7	92,1
	Rusia	3.444,3	3.099,9	90,0
	República Checa	140,5	126,4	90,0
	El Salvador	40,4	35,3	87,4
	Honduras	117,2	100,6	85,8
1997	Banco Centroamericano (BCIE)	566,7	103,7	18,3
	Total	7.020,1	5.960,8	84,9

Fuente: Banco Central de Nicaragua

Los efectos del huracán Mitch

57. Los efectos del huracán Mitch se dejaron sentir fundamentalmente en las partes occidental y noroccidental del país; resultó afectado casi el 50% del país, o sea que los daños no han sido tan generalizados como en Honduras. En total, de resultas de la catástrofe se estima que unos 4.000 nicaragüenses perdieron la vida y alrededor de un millón de personas, aproximadamente el 20% de la población, se quedaron sin techo. Más de 1.500 kilómetros de carreteras pavimentadas y autopistas, unos 12.000 km de carreteras no pavimentadas y 80 puentes quedaron dañados. Unas 350 escuelas sufrieron deterioros y 280 escuelas se están utilizando para alojar a los damnificados. Partes importantes de la carretera Panamericana -la principal ruta comercial hacia otros países centroamericanos- resultaron dañadas o destruidas. Las estimaciones preliminares de los daños y costos de reposición preparadas por el PNUD y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) indican que el total de los daños directos e indirectos asciende a 900 millones de dólares, cifra equivalente al 45% del PIB del país en 1997. Los costos de reparación de los daños causados a la infraestructura y los sectores productivos podrían totalizar 1.200 millones de dólares. Estas nuevas necesidades de reconstrucción y rehabilitación representan una carga adicional para el Gobierno, que trata de subsanar las limitaciones de la infraestructura actual del país.

58. A raíz del huracán Mitch, los acreedores bilaterales del Club de París convinieron en renunciar a los pagos por el servicio de la deuda durante dos años a partir de enero de 1999. Los pagos del servicio de las deudas contraídas con bancos multilaterales de desarrollo se efectúan con cargo al Fideicomiso de Emergencia Centroamericana, creado por donantes bilaterales durante la reunión del Grupo Consultivo para América Central, celebrada en Estocolmo en mayo de 1999. La reducción de la deuda con arreglo a la iniciativa en favor de los PPM dependerá del éxito que tenga el Gobierno del Presidente Alemán en la aplicación del programa trienal de SRAE, firmado en marzo de 1998. Se esperaba alcanzar el "punto de decisión" -que es el momento en que se decide que un país reúne los requisitos para beneficiarse del alivio de la deuda en función de los progresos de la reforma con arreglo al SRAE- a fines de 1999, pero se alcanzó en octubre al término de la consulta anual de una misión del FMI con Nicaragua en relación con el artículo IV.

59. Es difícil determinar en este momento si Nicaragua alcanzará el "punto de culminación", dado el alcance y la complejidad de las reformas del SRAE, la capacidad del Gobierno para cumplir a tiempo todos los requisitos de la reforma y los efectos del huracán en la productividad general de la economía (embotellamiento del transporte y pérdida de ingresos vitales de las exportaciones). Además, existen muchos sectores en el actual SRAE, como la privatización, los derechos de propiedad y la reforma judicial, en los que el Gobierno no ha podido aplicar el ajuste con rapidez y tal vez necesiten más tiempo para llegar a su término<sup>47</sup>. Si ello ocurre, el tan necesario alivio de la deuda se verá demorado, lo que dificultará aún más la tarea de reconstrucción.

60. Sin embargo, Nicaragua puede seguir beneficiándose del alivio de los pagos por servicio de la deuda en el intervalo entre los puntos de decisión y de culminación. Esto será de gran utilidad para el país cuando se ponga fin, a comienzos del año 2001, al alivio del servicio de la deuda concedido por el Club de París como consecuencia del huracán Mitch. De lo contrario, se prevé que los pagos del servicio de la deuda externa aumenten de 155 millones de dólares en 2000 a 230 millones (aproximadamente el 28% de los ingresos fiscales) en 2001. Así pues, dadas las circunstancias especiales de Nicaragua, el Fondo y el Banco no deberían utilizar las condicionalidades macroeconómicas de la iniciativa en favor de los PPME como requisito único para beneficiarse del alivio de la deuda. Además, el alivio de la deuda por sí solo no cambiará la actual situación económica de Nicaragua de la noche a la mañana. El país necesitará un considerable aporte de recursos externos para luchar contra la pobreza estructural y avanzar hacia una economía dinámica y basada en los conocimientos.

#### B. Honduras: El huracán Mitch y el desafío de la reconstrucción

61. Honduras es el tercer país más pobre de América Central, con un ingreso per cápita de 700 dólares en 1997. Más de la mitad de su población vive en la pobreza, y una tercera parte en la extrema pobreza. Su economía es una de las menos desarrolladas de América Latina y el país depende en gran medida de la exportación del café y el banano. Distintos gobiernos han tratado de diversificar la economía, pero con muy poco éxito, y en general la reforma económica no ha sido sistemática.

---

<sup>47</sup> Misión del FMI, "Performance criterion under the 2<sup>nd</sup> anual ESAF arrangement", documento confidencial, 21 de octubre de 1999.

62. Para financiar el desarrollo, las autoridades han dependido tradicionalmente de los préstamos externos, en particular de los Estados Unidos y los bancos multilaterales de desarrollo. La frecuencia de los empréstitos va en aumento desde el decenio de 1990, como consecuencia de la disminución de las subvenciones de los Estados Unidos al haberse finalizado las guerras de guerrillas en El Salvador y Nicaragua. Honduras recibió ayuda económica y militar de los Estados Unidos a cambio de hacer la vista gorda a la presencia de los Contras en Honduras oriental. Así, en 1996 el Gobierno promulgó un decreto por el cual cualquier nuevo compromiso de la deuda debía incluir un 35% en condiciones de favor<sup>48</sup>.

63. En 1998, Honduras debía 4.400 millones de dólares, lo que representaba aproximadamente el 93% del PIB y 725 dólares per cápita. A fines de este año, el 62% de la deuda de este país estaba contraída con acreedores multilaterales, principalmente el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el 37% con acreedores bilaterales (el Japón, España, Italia y Alemania) y el 7,2% restante con acreedores privados<sup>49</sup>. Desde 1994 Honduras ha venido pagando una media de 300 millones de dólares por concepto de amortización del principal e intereses de la deuda. Por ejemplo, en 1998 el total de pagos ascendió a 300,5 millones de dólares. De esta suma, 190,4 millones (el 63,4%) se destinaron al pago de la deuda multilateral, y 106 millones (35,5%) a la deuda bilateral. Dado el nivel de pobreza generalizada y de subempleo en Honduras, el servicio de la deuda ha supuesto una enorme sangría para la economía, y ha limitado aún más la capacidad del Gobierno de hacer frente a la pobreza generalizada y a la penuria de la población. Esta situación de pobreza se vio agravada como consecuencia del efecto devastador del huracán Mitch.

#### Cuadro 4

##### Honduras: Servicio de la deuda externa, 1994-1998

(Millones de dólares EE.UU.)

	1995	1996	1997	1998
Principal	217,7	210,3	183,1	152,4
Intereses	201,0	183,2	164,9	148,1
Total	418,7	393,5	348,0	300,5

Fuente: Director General del Crédito Público, Secretaría de Finanzas.

64. Honduras fue el país de América Central, que más sufrió los efectos del huracán Mitch. Ningún lugar del país escapó a los efectos del huracán, y las dos ciudades más grandes, la

<sup>48</sup> Entrevista con el Director del Banco Central, 10 de noviembre de 1999.

<sup>49</sup> Cálculos del Banco Mundial, Global Development Finance; República de Honduras, Secretario de Finanzas, Memorándum de 1998, presentado al Congreso Nacional, Tegucigalpa, julio de 1999, página 29.

capital, Tegucigalpa, y San Pedro Sula, sufrieron graves daños. Gran parte de la infraestructura institucional del Gobierno resultó dañada, en particular el Ministerio de Educación que quedó destruido y el Ministerio de Finanzas que sufrió grandes daños. Las estimaciones preliminares de los daños y los costos de reposición, preparadas por el PNUD y la CEPALC indican que el total de los daños directos e indirectos asciende a 3.600 millones de dólares, suma equivalente al 74% del PIB de Honduras de 1997. Se calcula que los costos de reposición ascienden a 5.000 millones de dólares (véase el cuadro a continuación).

Cuadro 5

Resumen de los daños y los costos de reposición

(Millones de dólares EE.UU.)

	Daños directos	Daños indirectos	Daños totales	Costos de reposición
Total	2.177,4	1.461,1	3.638,5	4.987,7
Sectores sociales	305,4	719,4	1.024,8	580,5
Vivienda	259,1	675,3	934,4	484,0
Salud	25,6	36,7	62,3	64,5
Educación	20,7	7,4	28,1	31,2
Infraestructura	347,6	164,2	511,7	713,2
Carreteras, puentes	314,1	140,0	454,1	571,4
Agua/saneamiento	24,2	7,2	31,3	118,6
Energía	9,3	17,0	26,3	23,2
Sectores productivos	1.477,6	577,1	2.054,8	3.694,0
Agricultura, ganadería, silvicultura	1.387,3	274,2	1.661,5	2.990,7
Manufacturas	15,8	196,3	212,1	381,8
Comercio, hoteles	74,5	106,7	181,2	326,2
Medio ambiente	46,8	0,4	47,2	n.d.

Fuente: PNUD/CEPALC, Preliminary Assessment of Damages Caused by Hurricane Mitch, 10 de diciembre de 1998.

65. A la vista del alcance de los daños en Honduras, la comunidad internacional respondió rápidamente. La labor inicial consistió en rescatar comunidades, establecer comunicaciones, distribuir alimentos y medicamentos de emergencia, proporcionar alojamiento a las poblaciones desplazadas y retirar los cadáveres, tanto humanos como animales, para impedir la propagación de enfermedades.

66. Durante la reunión del Grupo Consultivo para América Central, celebrada en Estocolmo en mayo pasado, se hicieron promesas por valor de 2.700 millones de dólares para la reconstrucción de emergencia en Honduras. Sin embargo, hasta ahora se han recibido sólo 1.724,3 millones de dólares de los gobiernos donantes: 610 millones en forma de asistencia no financiera y 1.120,5 millones en forma de préstamos en condiciones favorables y no favorables, suma casi equivalente al alivio de la deuda que el Gobierno espera obtener en el marco de la iniciativa en favor de los PPME. Los préstamos en condiciones no favorables -que han venido a incrementar

el endeudamiento del país- provienen de las siguientes fuentes: FMI (212 millones), AIF (365 millones) y BID (304 millones)<sup>50</sup>.

67. En cuanto a la deuda externa, en diciembre de 1998 la AIF creó, a solicitud de varios donantes bilaterales, un Fideicomiso de Emergencia Centroamericana, que ha recibido contribuciones para ayudar a Honduras y otros países afectados por el huracán a hacer los pagos del servicio de sus deudas multilaterales. En septiembre de 1999, Honduras había recibido 71,9 millones de dólares de nueve donantes bilaterales. De esta suma, 70,5 millones se pagaron a las siguientes instituciones acreedoras: BID (31,2 millones), Banco Mundial (33,3 millones) y Banco Centroamericano de Integración Económica (6 millones)<sup>51</sup>. Cruel ironía, si se piensa en el extremo sufrimiento humano causado por el huracán Mitch.

68. Además del Fideicomiso de Emergencia Centroamericana, el Club de acreedores de París otorgó a Honduras, en abril de 1999, una moratoria sobre los pagos del servicio de la deuda para el período 1999-2002. Sin embargo, un año después del huracán, Honduras sigue esperando una reducción significativa (aproximadamente 1.100 millones de dólares) de sus obligaciones externas con arreglo a la iniciativa en favor de los PPME, mientras que en este año ha contraído nuevos préstamos por valor de 1.700 millones de dólares a título de ayuda para el desastre. Expresando su perplejidad ante la respuesta contradictoria de la comunidad de donantes, la revista The Economist se hacía la pregunta: ¿tiene sentido darles ayuda de desastre con una mano mientras que con la otra se obstaculiza la recuperación insistiendo en los pagos del servicio de la deuda? (14 de noviembre de 1998). Huelga decir que ésta es la actual realidad de América Central: los pagos del servicio de la deuda están dejando de lado la financiación para la reconstrucción, la rehabilitación y la reducción de la pobreza.

69. Aunque el Gobierno tiene grandes esperanzas de alcanzar el "punto de decisión" el próximo mes de abril, ello dependerá de los progresos en la aplicación del actual programa de SRAE, iniciado hace sólo un año. A diferencia de Nicaragua, que tiene un buen historial en la consecución de metas macroeconómicas, Honduras probablemente tendrá más dificultades para cumplir las condicionalidades del SRAE. Aunque las instituciones multilaterales hicieran una excepción para que Honduras pueda llegar al "punto de decisión" y recibir una ayuda provisional antes de alcanzar el "punto de culminación", esta ayuda se otorgaría fundamentalmente en forma de nuevos préstamos, con lo que la pirámide de la deuda seguiría creciendo y cuando se concediera el alivio de la deuda seis años después, la situación sería mucho peor que hoy.

### C. Conclusión

70. En los dos últimos decenios, la población de América Central ha sufrido los efectos de largas guerras civiles, ruina económica y desastres naturales. Desde el fin de las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, la región ha mostrado una gran vitalidad y ha desplegado un considerable esfuerzo en pro de la consolidación de la paz, la democratización y

---

<sup>50</sup> República de Honduras, Avances en la Reconstrucción y Transformación Nacional: Honduras a un Año Después del Mitch, 15 de octubre de 1999, pág. 17.

<sup>51</sup> "Fuentes de Financiamiento Reembolsable y Respaldo al Proceso de Reconstrucción", presentación de Gabriela Núñez de Reyes, Ministerio de Finanzas, octubre de 1999, pág. 1.

la reconstrucción de las economías destruidas por años de conflicto. Lamentablemente, a fines de octubre de 1998 el huracán Mitch redujo a la nada todas las conquistas logradas en el último decenio, alterando dramáticamente con su fuerza devastadora la situación de estos países.

71. La tarea de reconstrucción y transformación ha resultado difícil. Un año después del huracán, los esfuerzos nacionales para rehabilitar ambos países y dar comienzo al el amplio proceso de desarrollo humano han sido insuficientes y se han visto plagados de problemas. Gran parte de la labor de reconstrucción se ha centrado más en la rehabilitación de la infraestructura que en la reposición de bienes perdidos por los pobres (ganado, herramientas, tierras productivas, cultivos, etc.) que éstos necesitan a fin de empezar a producir para ellos y sus familias. Aunque la sociedad civil está representada en el Gabinete para la Reconstrucción y Transformación Nacional, no tiene mucho peso en la dirección de las actividades nacionales de reconstrucción. Esta es la primera indicación de que el documento nacional de estrategia sobre reducción de la pobreza, que es requisito de la iniciativa ampliada, no es probable que sea genuinamente participatorio y transparente.

72. Los grupos de la sociedad civil de Honduras y Nicaragua han sostenido que, pese a sus efectos devastadores en las vidas humanas y los bienes, el huracán Mitch ofrece una excelente oportunidad para sentar las bases de un desarrollo futuro centrado en las personas. En ese contexto, se ha tratado de utilizar la labor de reconstrucción y el debate sobre los PPME como puntos de partida estratégicos para plantear las cuestiones del buen gobierno, la descentralización, los derechos humanos y la sostenibilidad ecológica<sup>52</sup>. La verdadera prueba será cuando ambos países comiencen a redactar los documentos nacionales sobre reducción de la pobreza, que se supone deben ser el resultado de un proceso participatorio en el que intervengan las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Queda por ver en qué medida ambos Gobiernos tendrán en cuenta las mencionadas cuestiones del buen gobierno, la descentralización, los derechos humanos y la sostenibilidad ecológica y las conciliarán con un criterio esencialmente macroeconómico. Esto determinará el alcance del alivio de la deuda y la rapidez con que ambos países la reciban.

73. Considerando el grado de pobreza y los daños ocasionados por el huracán Mitch estimamos que, tanto Honduras como Nicaragua deberían ser declaradas "zonas de desastre" y, por consiguiente, sus deudas pendientes con países e instituciones acreedoras deberían condonarse de inmediato e incondicionalmente. Si bien la comunidad internacional ha reaccionado con generosidad, esto no es suficiente. Estos países no podrán reconstruir y transformar sus economías, reducir la pobreza y finalizar el proceso de la consolidación democrática si deben soportar la pesada carga del pago de sus deudas. La reconstrucción y transformación requieren la condonación total de sus deudas pendientes, así como la aportación de nuevas corrientes de recursos. Nuestra recomendación no es inhabitual, puesto que existe el precedente de la concesión por los Estados Unidos de un trato preferencial similar a Alemania tras la devastación causada por la segunda guerra mundial. Si no se procede a condonar la deuda

---

<sup>52</sup> Mauricio Díaz Burdeth y Martín Barahona, "Perspectiva de la sociedad civil" en Encuentro continental de los países pobres severamente endeudados, Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG)/Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), Honduras, 1998.

y aportar nuevos recursos externos, la labor de reconstrucción fracasará. Por consiguiente, proponemos las siguientes medidas:

- a) La totalidad de la deuda contraída a título de ayuda de emergencia no debería considerarse "nueva deuda" a efectos contables, sino un pago anticipado del alivio de la deuda, que ambos países recibirán tarde o temprano;
- b) Todas las contribuciones bilaterales hechas hasta ahora al Fideicomiso de Emergencia Centroamericana con destino a los pagos por servicio de la deuda contraída con bancos multilaterales de desarrollo deberían acreditarse a Honduras y Nicaragua a modo de donaciones;
- c) Debería estudiarse la posibilidad de crear nuevos mecanismos, como los planes de canje de deuda en mercados secundarios, para eliminar la deuda comercial pendiente;
- d) Los fondos liberados gracias al alivio de la deuda no deberían utilizarse únicamente para financiar el desarrollo infraestructural: hay que atribuir una elevada prioridad al desarrollo social, la salud, la educación, la nutrición y los programas de redes de seguridad.

74. Proponemos estas medidas para que tanto Honduras como Nicaragua no tengan que pasar por la agonía del complicado y lento proceso de cumplir las condiciones de la iniciativa en favor de los PPME, y que en cambio se haga hincapié en la necesidad de movilizar nuevos recursos para que estos países puedan dar inicio al amplio proceso de desarrollo y transformación social. No obstante, debe mantenerse el marco de la estrategia sobre reducción de la pobreza exigido para la concesión de préstamos a los PPME y los préstamos futuros de la AIF, puesto que servirá de "contrato" entre donantes y gobiernos deudores en las futuras operaciones crediticias, siempre y cuando el plan esté respaldado por las organizaciones de la sociedad civil.

75. Por último, sentar sobre bases sólidas el desarrollo económico y el gobierno democrático de los países centroamericanos requiere ir más allá de la cuestión del alivio de la deuda y el aumento de las corrientes de recursos externos. Una buena estrategia de "transformación" debe abordar las causas estructurales de la pobreza y la marginación. Sería un grave error atribuir la actual crisis económica y social de América Central al huracán Mitch únicamente. Hay razones históricas, económicas, políticas y ecológicas que explican por qué tantos centroamericanos viven desde hace tiempo sumidos en la penuria y la pobreza abyecta. Por trágicas que hayan sido sus consecuencias, el huracán ha supuesto también una valiosa ocasión para hacer una revisión fundamental de la estrategia dominante de desarrollo basada en las exportaciones y el endeudamiento, y concebida principalmente para beneficiar a una pequeña elite de terratenientes y empresas bananeras multinacionales a expensas de la mayoría de los agricultores de subsistencia. La mera reconstrucción de la infraestructura de estas economías tradicionales de "postre y cóctel de frutas" no ayudará a los pobres si no se efectúan cambios profundos en la estructura de la propiedad de la tierra y la adopción de decisiones políticas, a fin de garantizar y proteger los derechos económicos, políticos, sociales y culturales de todos los ciudadanos. Queda por ver en qué medida el proceso de los PPME será un primer paso por el nuevo camino hacia el desarrollo.

#### IV. EL ALIVIO DE LA DEUDA Y EL CONVENIO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL, DE 1999

76. El principal objetivo del proceso de internacionalización de la economía mundial es la búsqueda de un máximo de eficiencia económica. Si bien es indudable que este proceso inexorable ha proporcionado una mayor prosperidad a muchos países, un gran número de habitantes de los países pobres no han podido compartir los beneficios del aumento de la riqueza originado en la mundialización. Es imprescindible pues que la comunidad mundial establezca un equilibrio positivo en las interacciones de los procesos mundiales, incorporando consideraciones sociales y de derechos humanos<sup>53</sup>. En esta sección proponemos que se establezca un vínculo entre el alivio de la deuda y la aplicación del Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. Estimamos que el "alivio de la deuda para la inversión social" debería formar parte de los compromisos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social para el año 2015. Al proponer esta idea podemos mencionar el ejemplo concreto del éxito logrado en el Brasil por la "Bolsa Escola", proyecto iniciado hace cinco años por el Gobernador Cristóbal Buarque en Brasilia. Esta eficaz iniciativa se ha propagado a muchas ciudades del Brasil y se ha reproducido en México y otros países de América Latina.

##### A. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño

77. La Convención sobre los Derechos del Niño, que es el instrumento que más ratificaciones ha recibido en la historia<sup>54</sup>, y el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, deben considerarse un componente esencial de la eliminación de la pobreza y las medidas de fomento de los derechos humanos. Los compromisos contraídos por los dirigentes del mundo en forma de instrumentos jurídicamente vinculantes atañen al derecho del niño: a la vida; a no ser discriminado; a ser protegido en los conflictos armados; a ser protegido contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, y a la educación, la atención de la salud y un nivel adecuado de vida y de libertad frente a la explotación económica y otros abusos.

78. Para demasiados niños las promesas de las convenciones han quedado en letra muerta. Los gobiernos han sido lentos en cumplir los compromisos contraídos en las conferencias mundiales. Los abusos que soportan diariamente los niños desmienten las acciones de los gobiernos. A diario se ignoran los derechos humanos básicos de innumerables niños, pese a las promesas solemnes. En 1998 más de 130 millones de niños no recibieron educación, trabajaron

---

<sup>53</sup> En un período inicial de un año se prevén por lo menos cuatro conferencias importantes: la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (X UNCTAD) en Bangkok, el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Copenhague + 5) en Ginebra y la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio, en todas las cuales se considerarán los temas tratados en este documento. Una convergencia estimulante, así como procesos coherentes de análisis y medidas orientadas hacia la acción, redundaría en beneficio de todas ellas.

<sup>54</sup> De 193 países, 191 han ratificado la Convención.

largas jornadas en condiciones peligrosas<sup>55</sup> y languidecieron en instituciones en condiciones inhumanas. Otros sufrieron acosos y violencias físicas, fueron víctimas de la trata de niños y de la explotación sexual<sup>56</sup>, se vieron forzados a hacerse soldados o se convirtieron en refugiados huidos de conflictos armados.

79. Todos los años un número muy elevado de niños son utilizados con fines sexuales comerciales. De ordinario terminan con su salud destruida, víctimas del VIH/SIDA y de otras enfermedades de transmisión sexual. En muchos países aún se niega a las minorías étnicas y a las niñas una educación adecuada, y en las zonas pobres o en el campo muchos niños no pueden ir a la escuela porque los derechos de matrícula son prohibitivos. Todo esto debe cambiar.

80. Una causa fundamental del trabajo infantil es la pobreza extrema. Familias pobres de Bangladesh, Bolivia, el Brasil, Haití, la India, México, Nicaragua, el Pakistán, la República Unida de Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe y otros muchos países hacen trabajar a sus niños por la sencilla razón de que los medios de supervivencia son insuficientes. Cualquier contribución marginal que los niños puedan hacer al suministro de alimentos y medicamentos es muy apreciada. Aunque muchos de estos padres son conscientes de que la escolaridad mejoraría las calificaciones laborales de sus hijos a medida que crecen, simplemente no pueden darse el "lujo" de prescindir de los ingresos que aportan los niños, por pequeños que sean. Por consiguiente, se crea un conflicto entre los intereses económicos a corto plazo de los padres y los intereses a largo plazo de los hijos. Por ello debe crearse un incentivo para la familia, y esto es precisamente lo que hace el programa Bolsa Escola, creado por el Gobernador Buarque.

#### B. El programa Bolsa Escola del Brasil

81. La iniciativa Bolsa Escola fue comenzada hace cinco años por el entonces Gobernador del Distrito Federal del Brasil. El concepto del programa es simple: los niños no van a la escuela porque sus familias los mandan a trabajar, o porque su pobreza o su ignorancia les impide comprender para qué sirve la educación. Si las familias perciben una remuneración por este concepto, seguirán mandando a sus hijos a la escuela. El objetivo de Bolsa Escola no es garantizar un ingreso mínimo a las familias pobres, sino procurar el logro de la educación universal para todos.

82. El programa se divide en tres partes. En primer lugar, un programa de becas presta asistencia a los niños para que puedan ir a la escuela. Una condición del programa es que todos los niños de la familia en edad escolar vayan a la escuela y no abandonen los estudios antes de los 14 años. El programa de becas está complementado por un programa de ahorro escolar por el que se abona en la cartilla de ahorros de cada niño inscrito en el programa de becas el equivalente de un salario mínimo anual, a condición de que el alumno pase al grado siguiente al

---

<sup>55</sup> El artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño protege a los niños contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su desarrollo o entorpecer su educación.

<sup>56</sup> Los artículos 34 y 35 de la Convención prohíben específicamente la explotación sexual y la trata de niños.

finalizar el año escolar<sup>57</sup>. La tercera parte del programa es la asistencia a las familias, que consiste en la entrega a cada familia, con niños participantes en el programa de becas, de una suma aproximadamente equivalente al salario mínimo mensual para compensar los ingresos que el niño percibiría si trabajara en lugar de ir a la escuela. La asistencia se paga todo el año, y no solamente durante los meses lectivos. Actualmente, más de 50.000 niños del Distrito Federal participan en el programa Bolsa Escola.

83. Bolsa Escola ha tenido un gran éxito. Se está aplicando en otras muchas ciudades del Brasil y de México. Debido a su éxito ha atraído el interés y el apoyo del UNICEF, la UNESCO y el Banco Mundial, y está siendo estudiado por la OIT y la UNCTAD. En sus evaluaciones del programa, los organismos de ejecución han destacado los efectos positivos del programa en cuanto a la incidencia del abandono y la repetición, y el hecho de que ha disminuido considerablemente el porcentaje de niños que trabajan.

84. Los análisis preliminares han demostrado que un programa de becas que sólo cuesta 40 dólares mensuales por familia ofrecería a las familias pobres un incentivo suficiente para enviar a sus hijos a la escuela. Es una inversión minúscula, habida cuenta de las importantes transformaciones que programas de este tipo podrían operar en las vidas de las familias interesadas y en todo el país. No sólo se proporcionaría así los beneficios de la educación, sino que también se ayudaría a combatir la pobreza. En sólo 20 años podían observarse ya resultados significativos en la sociedad, en cuanto al mejoramiento de los niveles de vida y la disminución de la marginación.

#### C. La vinculación del alivio de la deuda con los programas de becas para niños

85. Con arreglo al artículo 7 del Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, los signatarios del Convenio deberán:

- impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil;
- prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social;
- asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional (art. 7).

86. Consideramos que la experiencia de Bolsa Escola es una iniciativa excelente para vincular el alivio de la deuda a la eliminación del trabajo infantil. El gran atractivo de Bolsa Escola es su bajo costo de ejecución. Ha producido resultados magníficos y rápidos, mejorando las condiciones sociales, económicas y éticas del entorno y las comunidades abarcadas por el programa. Como dijo el Gobernador Buarque: "Con sólo el 5% del dinero que se gastó en el mundo en armamentos en 1998, que ascendió a 745.000 millones de dólares, se podría proporcionar la remuneración de Bolsa Escola a todas las madres de los 250 millones de niños

---

<sup>57</sup> En 1996, de un total de 33.136 estudiantes, 31.361 -más del 86%- pasaron al curso siguiente y por lo tanto tuvieron derecho al depósito anual adicional en sus cartillas de ahorro.

que trabajan en todo el mundo, eliminando así el trabajo infantil de la faz de la tierra". En 1997, agrega, los países en desarrollo pagaron más de 305.000 millones de dólares por concepto de servicio de la deuda. Para beneficiar a la totalidad de los niños que trabajan actualmente, necesitaríamos el equivalente del 13% de los pagos anuales por servicio de la deuda. Esto podría financiarse distribuyendo la carga en partes iguales, es decir, que se anulase el 6,5% del total del servicio de la deuda y que los propios países invirtieran el otro 6,5%.

87. Por consiguiente, recomendamos que se supedite la eliminación de la deuda de los países pobres fuertemente endeudados al compromiso de los gobiernos de dedicar los recursos a la financiación del establecimiento en cada país de un programa de "beca/ingresos familiares garantizados" consistente en pagos mensuales que se efectuarán a condición de que los niños sigan yendo a la escuela. Con esta fuente de ingresos compensatorios, las familias sacarían a sus hijos de la calle y los llevarían a la escuela. Como en Bolsa Escola, todos los niños de la familia en edad escolar deben estar matriculados como alumnos regulares y ninguno de ellos puede faltar a clase más de dos días por mes. En este contexto instamos a que se establezca un vínculo firme entre el alivio de la deuda y el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.

88. Repetir la experiencia de Bolsa Escola en otros países pobres fuertemente endeudados mediante los fondos liberados gracias al alivio de la deuda es una inversión que vale la pena. En el Brasil y en otros países millones de niños pueden todavía rescatarse de una vida horrenda en la calle si se encuentran distintos medios de disminuir la carga de la deuda, por ejemplo, con la inversión social sugerida.

## V. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

89. Justo cuando parecía que el movimiento mundial Jubileo 2000 y sus partidarios estaban por ganar finalmente la batalla del alivio de la deuda, la situación volvió a ser como hace 20 años debido a las persistentes maniobras de los principales países donantes y de las instituciones financieras multilaterales. Si bien la iniciativa ampliada en favor de los PPME representa un adelanto en comparación con su versión antigua, su objetivo principal de reducir el monto de la deuda pero no aliviar el pago de su servicio, la utilización del SRAE como único criterio para beneficiarse del alivio de la deuda y, por último, la insuficiencia del fondo fiduciario para los PPME, hacen que esta iniciativa parezca más bien una parodia.

90. Aun así, pese a sus deficiencias todavía es posible mejorar la iniciativa si se tienen en cuenta las principales cuestiones planteadas por el movimiento Jubileo 2000. Además, hemos tratado de indicar tres puntos de partida estratégicos para vincular el alivio de la deuda con la inversión social: la prevención del VIH/SIDA en África, la reconstrucción en América Central después del huracán Mitch y el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, tomando como ejemplo el programa de becas Bolsa Escola del Brasil.

91. Es igualmente importante recabar la participación de las principales organizaciones de las Naciones Unidas, como la OIT, el UNICEF y el PNUD, que pueden aportar gran cantidad de conocimientos y experiencia al proceso de los PPME. Estos organismos pueden desempeñar una función particularmente útil en la preparación de los documentos sobre la estrategia de reducción de la pobreza, que es una de las condiciones que han de cumplir los países para obtener el

alivio de la deuda en el marco de la iniciativa en favor de los PPME, y tener acceso a los recursos de la AIF.

El sistema de las Naciones Unidas y la difícil tarea de incorporar los derechos humanos a su actividades

92. La redacción de este informe conjunto fue precedida de amplios preparativos y el proyecto llevó a ambos autores por algunos terrenos conocidos y otros inexplorados. En la etapa inicial, ambos relatores organizaron dos provechosos seminarios en Washington D.C. sobre el tema del alivio de la deuda y la mitigación de la pobreza<sup>58</sup>. El objetivo de estas mesas redondas era entablar un diálogo constructivo entre las instituciones que más pueden contribuir a la solución del problema de la deuda, pero que pocas veces se ponen en contacto. Deseamos que en el futuro los organismos y las instituciones financieras multilaterales mejoren su colaboración en la búsqueda de soluciones de los principales problemas mundiales, puesto que ningún organismo tiene el monopolio en cuanto a construir un orden mundial justo y sostenible.

93. Además de las dos mesas redondas de Washington, el experto independiente sobre los programas de ajuste estructural llevó a cabo numerosas visitas a Zambia, Honduras y Nicaragua. Posteriormente se celebraron en Washington importantes reuniones con el Relator Especial sobre la deuda externa, funcionarios del Banco Mundial y el FMI y el Congreso de los Estados Unidos. En estas reuniones las conversaciones giraron fundamentalmente en torno al alivio de la deuda, los PPME y el VIH/SIDA. En Nueva York, el Grupo celebró reuniones con funcionarios del UNICEF, el PNUD y las dependencias de políticas del Consejo Económico y Social.

94. En el transcurso de las visitas a los países y de los seminarios de Washington, ambos relatores vieron claramente que, con respecto a sus mandatos económicos conferidos por la Comisión de Derechos Humanos dos años atrás, el actual programa de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos tenía una escasa incidencia en el debate y las conversaciones que se celebraban en muchas partes, en particular en cuanto a la necesidad de incorporar una perspectiva de derechos humanos en el gobierno económico mundial.

95. Si bien en los programas de muchas organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales existe una marcada influencia de los convenios de la OIT y de derechos humanos, el vínculo con la OACDH no es particularmente sólido en comparación con el existente entre esta Oficina y las organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos dedicadas al fomento de los derechos civiles y políticos. Esto obedece en parte al hecho de que las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos

---

<sup>58</sup> Los días 8 y 10 de noviembre se celebraron en Washington, en el Brookings Institute y el Banco Interamericano de Desarrollo, dos mesas redondas tituladas "Debt relief, the new ESAF, Cologne and poverty alleviation: What next?" y "Debt relief, social investments and globalization: Multilateral discussions and future negotiations". Participaron en ella el Secretario General de la UNCTAD, el Secretario General de la OEA, el Director General del BID, funcionarios superiores del UNICEF, el Banco Mundial y el FMI, representantes de la comunidad diplomática en Washington, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales.

económicos poseen una capacidad de investigar, de ejercer presión y de crear redes mucho mayor que la de la OACDH.

96. Tal como está constituida actualmente, la OACDH tal vez tenga la capacidad intelectual mínima y el personal calificado necesario con conocimientos sustantivos de economía política internacional para cumplir estos mandatos de manera competente. Sin embargo, no cuenta con los recursos necesarios para incorporar estos mandatos económicos a las actividades de todos los organismos de las Naciones Unidas, y menos aún para proporcionar apoyo a los gobiernos nacionales que desean desarrollar proyectos distintos de los impuestos por las instituciones de Bretton Woods. Estamos firmemente convencidos de que las actuales estructuras de personal y administración están desconectadas de las actividades y los debates más dinámicos que tienen lugar fuera del sistema de las Naciones Unidas, y que no se aprovechan adecuadamente los conocimientos internos existentes. Los últimos acontecimientos durante la reunión de la OMC en Seattle, el movimiento mundial Jubileo 2000, que obligó al Banco Mundial y al FMI a proporcionar un alivio más rápido y profundo a los países pobres, y el fracaso del Acuerdo Multilateral de Inversiones de la OCDE hace dos años, son útiles ejemplos del dinamismo de la sociedad civil mundial y su impacto en la cuestión del gobierno económico mundial. Es lamentable, aunque no sorprendente, que la OACDH no participe en todas estas importantes deliberaciones, perdiendo de esta manera una excelente oportunidad de incorporar una perspectiva de derechos humanos en el debate sobre el gobierno económico mundial.

97. En segundo lugar, estimamos que la Oficina del Alto Comisionado está desaprovechando una inmejorable oportunidad para fomentar con eficacia los derechos económicos, sociales y culturales, debido a la incapacidad de su personal dirigente y sus profesionales de determinar puntos de partida estratégicos que permitan situar el programa de derechos humanos en el centro de las deliberaciones sobre la política mundial. En particular, estamos sumamente convencidos de que, a excepción de la propia Alta Comisionada, defensora eficaz de los derechos económicos, el personal dirigente de la OACDH desconoce el debate sustantivo sobre los vínculos entre los derechos humanos, la mundialización económica y la lucha en pro de la reforma del gobierno económico mundial, o bien simplemente no está interesado en estas cuestiones. Hablar de los derechos económicos y culturales en términos abstractos no es suficiente. La Oficina del Alto Comisionado debe ser dinámica a nivel técnico y asegurar que los derechos económicos, sociales y culturales estén firmemente integrados en las actividades y los programas de las instituciones financieras multilaterales y los bancos regionales de desarrollo.

98. A consecuencia de los problemas institucionales mencionados, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos está totalmente ausente de los principales foros económicos que reclaman la integración de los derechos humanos, como las reuniones del Grupo Consultivo, los foros multilaterales de negociaciones comerciales, los bloques económicos regionales y subregionales, los exámenes de los PPME relativos a la condonación de la deuda y diversos foros consultivos nacionales sobre la formulación de marcos nacionales de estrategia para la reducción de la pobreza. La OACDH no tiene relaciones con el Banco Mundial, el FMI, la OMC y los bancos regionales de desarrollo o, en el mejor de los casos, éstas son superficiales. No incluir a los derechos humanos en una etapa inicial de los programas y las actividades de estas importantes instituciones mundiales equivaldrá, en definitiva, a una denegación de los derechos económicos, sociales y culturales de millones de personas de todo el mundo. Es a este

nivel, efectivamente, que la OACDH debería ejercer su mayor influencia y no en el "festival" anual de la Comisión.

99. Por consiguiente, hacemos un llamamiento especial a los Estados Miembros, el Secretario General de las Naciones Unidas y la Alta Comisionada para los Derechos Humanos a fin de que adopten medidas urgentes para fortalecer la capacidad de respuesta de la OACDH en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (mandatos económicos) promoviendo su capacidad interna de investigación y análisis y la asistencia técnica a los países en materia de política macroeconómica y temas conexos de comercio y de inversión directamente relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos. Si bien reconocemos los problemas financieros con que tropieza el entero sistema de las Naciones Unidas, la reorientación de la labor de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos puede hacerse fácilmente utilizando los recursos existentes, aunque un mayor aporte de fondos ayudaría a agilizar el proceso y a profundizar la calidad de la intervención a nivel tanto mundial como local.

-----