

1999

Después de Beijing

Bharati Sadasivam

Women's Environment and Development Organization (WEDO)

*En 1998, el derrumbe dramático de las economías "milagrosas" del sudeste asiático ha centrado la atención del mundo en las consecuencias humanas y sociales del crecimiento económico descontrolado. El derrumbe de las elogiadas economías de los tigres asiáticos (Corea del Sur, Malasia, Tailandia e Indonesia), durante tanto tiempo presentadas como éxitos estelares del Consenso de Washington por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ha puesto de manifiesto los desbalances latentes y las desigualdades del crecimiento económico librado al juego del mercado. Aún más significativo es el reconocimiento público, por parte de los medios de comunicación de masa, del impacto catastrófico de la crisis financiera sobre las mujeres. Según informes provenientes de todos los países de la región asiática, las mujeres son las primeras en ser despedidas, cada vez más éstas abandonan la escuela y el liceo, disminuye su calidad alimentaria y la condición de las niñas, aumenta la violencia doméstica como resultado de las angustias financieras, y aumenta la prostitución. En setiembre de 1998, un informe del Banco Mundial describió la "crisis humana" en estos términos: "Se retira a los niños de las escuelas y se los pone a trabajar; la comida es racionada... y las mujeres y las niñas son muchas veces las primeras en sacrificar sus porciones; la violencia y el número de niños de la calle, así como la prostitución, van en aumento".(Banco Mundial, *El Este asiático: camino a la recuperación* (orig. inglés: *East Asia: the road to recovery*), citado según Abid Aslam, "El Banco Mundial reorienta su rol en Asia" ("*World Bank Reasserts Role in Asia*"), *Terra Viva, InterPress Service Daily Journal*, 30 de setiembre de 1998.)*

Tuvo que ocurrir una crisis de tales proporciones en una de las regiones de mayor crecimiento del mundo para que quedara aún más evidente el impacto de la crisis económica sobre las mujeres.¹ El subsiguiente diagnóstico y análisis del desastre por parte de los expertos financieros y los gurús económicos llegó incluso a revelar la incorrección de elementos centrales de la política macroeconómica, tales como el crecimiento inducido por las exportaciones y los ajustes estructurales, recetados durante años por el Banco y el Fondo como motores del crecimiento. El informe citado del Banco señaló que: «desde el principio, en todos los países afectados se recortaron los presupuestos como parte del proceso de ajuste macroeconómico. Mientras en algunos países los objetivos fiscales ya han sido ajustados, los servicios públicos aún podrían sufrir recortes ... de particular preocupación son *los efectos potencialmente irreversibles* de los recortes en la inversión en recursos humanos (énfasis agregado)».

Dichas declaraciones son importantes y deberían haber sido hechas hace mucho tiempo, pues son un avance en cuanto al reconocimiento del impacto de género de la crisis económica. **Pero aún no llegan a reconocer lo que las mujeres activistas, economistas e investigadoras han manifestado**

insistentemente a lo largo de más de dos décadas: que los ajustes estructurales y la globalización económica no afectan a hombres y mujeres por igual y que en muchos casos tienen un efecto intrínsecamente discriminatorio contra las mujeres. Quizás el impacto de género de tales políticas macroeconómicas no sea igualmente negativo en todos los países, clases y economías, pero tampoco se debe permitir que su impacto oscurezca el hecho de que el historial de muchos países en vías de desarrollo en materia de inversiones sociales ya había sido pésimo con anterioridad al ajuste estructural. Sin embargo, dos décadas después de la introducción de los programas de ajuste en la mayoría de los países en desarrollo, es innegable que la reestructuración ha exacerbado –y hasta legitimado– la falta de voluntad política de los gobiernos de crear los espacios y los medios presupuestales para enfocar los motivos de preocupación de las mujeres. En todas las regiones del mundo fueron las mujeres, en tanto trabajadoras, productoras, consumidoras, madres y cuidadoras, quienes han absorbido los efectos de los esfuerzos del ajuste. Ellas han asumido una carga desproporcionada de los costos de la transición, así como del derrumbe económico.

En realidad, el impacto debilitante de la globalización económica y de los programas de reestructuración sobre la vida de las mujeres –tal como se desprende de los informes de un número creciente de mujeres activistas y ONG de todo el mundo– genera la preocupación de que, aun cuando el edificio de Beijing esté creciendo, se esté edificando sobre suelo movedizo. Por un lado, según una encuesta de WEDO realizada en marzo de 1998 entre los países que asistieron a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, más de dos tercios de los 187 gobiernos del mundo que adoptaron la Plataforma de Acción de Beijing informaron sobre la elaboración de planes nacionales de acción, así como planes provisorios para la implementación de la Plataforma.² Por el otro, como resultado de la globalización económica y de las políticas de crecimiento impulsadas por el mercado, el derecho de la mujer a la salud, la educación y la igualdad de oportunidades, reconocidos en una serie de documentos políticos globales y de acuerdos vinculantes a nivel internacional, están bajo ataque hoy más que nunca.

Las cuentas cuentan

La asignación de recursos para la implementación de planes nacionales de acción para la mujer suelen ser un buen indicador de la seriedad de intenciones o de la capacidad de los gobiernos para cumplir con los compromisos en materia de desarrollo humano. **La encuesta realizada por WEDO encontró que desde 1995 los recortes presupuestales varían entre un promedio de 20% (Alemania) y un catastrófico 60% (Guatemala).** En Canadá, el presupuesto nacional destinado a programas para la mujer ha sido recortado de 12 millones de dólares canadienses antes de 1990 a 8,1 millones en la actualidad, es decir, menos de un dólar canadiense por mujer y niña. En la mayoría de los países, el presupuesto destinado a los programas para la mujer constituye solamente un pequeño porcentaje del presupuesto nacional, que varía entre 1,7% (Lituania) y un punto casi invisible en el presupuesto total (República Dominicana y Filipinas).

Solamente ocho países informaron un verdadero descenso, en tanto que algunos gobiernos, entre ellos el de los Estados Unidos, el del Reino Unido y el de Nueva Zelanda, resaltaron las dificultades para la evaluación del presupuesto destinado a los programas para la mujer. Mencionaron la falta de

datos desagregados según criterios de género y/o la introducción de políticas generales que exigen a todos los ministerios y departamentos que sus gastos respondan a las necesidades de género.

Sin embargo, como lo han señalado algunas ONG perspicaces, **el análisis sectorial del gasto de gobierno puede ser muy revelador en cuanto a las prioridades reales.** En Sudáfrica, los recortes presupuestales en el Departamento de Tierras han tenido un impacto negativo sobre la reforma agraria, afectando en primer lugar a la mujer. El presupuesto de agricultura continúa apoyando al granjero comercial a expensas de los pequeños productores, que en su mayoría son mujeres. Más de la mitad del presupuesto de energía se destinó a la Corporación de Energía Nuclear («Atomic Energy Corporation»), en vez de orientarlo hacia la electrificación de las comunidades.

De un total de 90 países informantes de la encuesta, 27 dijeron que el presupuesto para programas para la mujer había crecido desde la conferencia de Beijing. El incremento se situó entre 6% en la India y 25% en Nueva Zelanda, llegando a 34% en Luxemburgo. En un número casi idéntico de países (28), el presupuesto se mantuvo inalterado.

Formas de la violencia

Hay una creciente evidencia de que la globalización de la industria del sexo comercial es un aspecto aberrante de la globalización de las economías, que contribuye al fenómeno de la violencia contra de la mujer. Con la apertura de fronteras y mercados y la acentuación de las disparidades entre las regiones y las clases, un número creciente de mujeres, así como de niños y niñas muy jóvenes, se convierten en víctimas de un comercio sexual cada día más amplio y más enraizado. Después de las mujeres asiáticas, la segunda oleada arrastra a mujeres de los países del Este europeo y de la ex Unión Soviética, convirtiéndolas en los objetos más recientes de la compra y venta, en el marco de un negocio altamente organizado y lucrativo a escala mundial, como lo es el negocio del sexo. Esta explotación criminal de las mujeres, alimentada por las fuerzas de la globalización económica, convierte en una burla el reconocimiento que tanto les costó, de la igualdad con sus compañeros varones en el ámbito del desarrollo y la paz.

En su mayoría, las leyes destinadas a impedir el tráfico y la explotación sexual comercial de mujeres y niños, así como la pornografía, se caracterizan por medidas tímidas y doble discursos, reflejando de esta manera la capitulación de muchos gobiernos ante la atracción de la industria turística, el control de poderosos intereses mafiosos y la imagen que de la mujer difunden los medios populares. Estas tendencias preocupantes se ven con particular claridad en las Filipinas, Tailandia, Ucrania y Bulgaria.

En los casos en que se han logrado cambios positivos en las políticas, éstos han sido el resultado de los esfuerzos incansables de mujeres y defensores de los derechos de la infancia, que han llevado a diferentes niveles de penalización del tráfico sexual. En Japón, ni el Código Penal ni el Código del Niño reconocen la ofensa sexual como un delito grave. Mujeres parlamentarias del partido mayoritario están promoviendo una iniciativa con el fin de introducir leyes que prohíban la explotación sexual de niños y niñas. La Ley Penal Complementaria de Nueva Zelanda, aprobada en

1995, introduce la figura del acto criminal extraterritorial referido al abuso sexual por ciudadanos de Nueva Zelanda en el exterior. Reformas al Código Penal de Cuba, introducidas en 1997, no penalizan a las prostitutas, pero imponen penas a todos aquéllos que se benefician de la prostitución.

Ha habido escaso reconocimiento de otras formas de violencia económica que afectan a las mujeres. Una notable excepción ha sido Costa Rica, **en donde las activistas ganaron una victoria importante al lograr el reconocimiento de la *violencia patrimonial***, es decir, violencia económica, que consiste en quitarle a la mujer la posibilidad de trabajar y el acceso a la vivienda y los recursos económicos. Costa Rica fue uno de los 28 países mencionados en la encuesta de WEDO que adoptaron leyes y políticas contra la violencia doméstica, el mayor número en cualquier categoría. **En su mayoría, y sobre todo en América Latina, estas leyes son el resultado directo de las intensas y sostenidas campañas de las mujeres para colocar la violencia contra la mujer en el centro del debate público.** Las mujeres activistas negociaron con los gobiernos, formaron alianzas estratégicas con mujeres parlamentarias, colaboraron en la elaboración de proyectos de ley, controlaron su implementación por la ley y la interpretación por parte de las cortes y presionaron para que se establecieran centros de apoyo para víctimas de la violencia.

En una iniciativa singular en Corea del Sur, la línea telefónica de ayuda a las mujeres coreanas creó otra línea de ayuda reactiva al FMI durante la crisis económica de 1998 para responder a las necesidades de asesoramiento de las mujeres ante el creciente desempleo y la mayor violencia en el hogar debido a los problemas financieros.

Tanto en los países en vías de desarrollo como en las naciones industrializadas, el acceso de las mujeres a la salud en general está en peligro debido a los recortes de los gobiernos en diversos rubros sociales, como parte de las exigencias del servicio de la deuda y/o medidas de austeridad presupuestal. El acceso a la salud es uno de los indicadores más sensibles acerca del bienestar de la mujer, en razón de la preponderancia de ésta como uno de los grupos más vulnerables de la población. Por regla general, las mujeres y las niñas tienden a beneficiarse de los gastos para salud de los hogares en una proporción relativamente menor que los hombres y los niños, pero deben asumir una carga mayor de los problemas de salud, tanto propios como de los demás integrantes de la familia que ellas cuidan. Disfrutan de menos libertades a la hora de ocuparse de su salud. Se encuentran menos dispuestas a dejarse atender por médicos hombres y menos capaces de buscar tratamiento afuera, debido a la división de tareas en el hogar.

Las políticas que tienen un impacto en los servicios de salud, tales como la introducción de pagos por parte de los usuarios y los cambios en materia de personal (como resultado de las políticas de ahorro en los sectores de la salud pública, se eliminan más puestos de trabajo ocupados por mujeres que por hombres), afectan desproporcionadamente a las mujeres. Estos modelos se repiten en todos los países con ajustes en las diferentes regiones, como lo demuestran los informes de la encuesta de WEDO. En Canadá y los Estados Unidos, las mujeres son afectadas por los despidos masivos de los empleados de la salud, la reducción de las camas en los hospitales y la privatización de los cuidados a domicilio y otros servicios.

Empleo, maquila y educación

Los recortes en el cuidado infantil público y otros servicios de apoyo a la mujer, introducidos como parte de la transición de una economía centralizada a una de mercado en el Este de Europa y Asia Central, han afectado especialmente las posibilidades de las mujeres de competir en el mercado de trabajo. Las mujeres son también un número desproporcionado de los desempleados, debido a su preponderancia en los empleos de nivel inferior, a la preferencia por los hombres en los niveles más altos y especializados y al cierre de fábricas bajo la privatización. Se estima en 70% el desempleo femenino en Armenia, Ucrania, Rusia, Bulgaria y Croacia. Además, la incapacidad del estado para asegurar el financiamiento de beneficios otorgados según nuevas leyes que buscan proporcionar apoyo a madres y mujeres embarazadas trabajadoras (como en Croacia y Ucrania) ha llevado a que la mujer resulte demasiado cara para ser contratada.

Los recortes en los gastos públicos, uno de los pocos sectores en donde las mujeres tienen acceso a trabajos de tiempo completo, sindicalizados, con un pago decente y beneficios, también están teniendo un impacto en las naciones industrializadas. Las mujeres en el sector público han sufrido despidos importantes y/o pérdida de beneficios en Canadá y los Estados Unidos, siendo las pertenecientes a las minorías étnicas y aborígenes las más golpeadas.

En la economía global, el acceso a la igualdad de oportunidades y la igualdad de remuneración en el trabajo, así como los derechos laborales y de organización, han sufrido un proceso de fuerte erosión. **Diffícilmente esto podría ser más evidente que en las «zonas industriales para la exportación», que se han desarrollado como hongos en países en proceso de ajuste y donde predomina la mano de obra femenina.** Esta feminización del empleo, generalmente interpretada como un resultado positivo del ajuste estructural, es en realidad el resultado de la demanda internacional y local de fuerza de trabajo barata, dócil, que se puede emplear en trabajos de baja calificación, repetitivos, en condiciones inseguras, sin un mínimo de garantías. Un informe reciente de la Organización Internacional del Trabajo acerca de las «zonas francas», publicado después de una investigación de 20 años acerca del fenómeno, concluyó que éstas atraen inversiones y generan trabajo, siendo a la vez enclaves de bajos salarios y condiciones de trabajo de explotación. **Las mujeres constituyen el 90% de los 27 millones de personas que trabajan en la actualidad en casi 850 de estas zonas en el mundo.**

Malasia, la República de Corea del Sur, Filipinas, India, Sri Lanka, Egipto y México pertenecen al grupo de los países en los que se encuentra un número creciente de mujeres explotadas por el mercado global.

Las ONG de Sri Lanka señalan que las relaciones comerciales con países importadores tienen un impacto directo en las oportunidades de empleo de la mujer, sobre todo en las «zonas francas» y en las industrias que producen bienes destinados principalmente a la exportación. El incremento en los impuestos para las exportaciones a países como los Estados Unidos, por ejemplo, vuelve muy vulnerable la situación de estos trabajadores.

Economías enteras, como la de las Filipinas, se benefician de los ingresos de mujeres migrantes con empleo en el exterior, que envían remesas de vital importancia a su país, sin que éstas se reconozcan como parte del intercambio de servicios. Como resultado, son forzadas a trabajar en la ilegalidad y a sufrir violaciones graves de sus derechos humanos, que van desde condiciones de trabajo inhumanas hasta el asesinato.

Al igual que en la salud y el empleo, el sector de la educación ha sufrido recortes drásticos bajo el ajuste estructural, lo que ha tenido graves consecuencias para las niñas. En los lugares donde anteriormente la enseñanza primaria y secundaria había estado subsidiada por el estado, la introducción de pagos obligatorios en la enseñanza, bajo programas de recuperación de costos, ha resultado en que las familias ahora tengan que elegir entre la escuela y el trabajo para sus hijos, y son las niñas la mayoría entre los que abandonan. Informes provenientes de Ghana, Zimbabwe, Kenia y Armenia confirman esta tendencia. En la India, un recorte del 14% del gasto del gobierno en la educación primaria ha obligado a muchas escuelas a buscar fondos privados. La creciente privatización de la enseñanza ha hecho que la educación se constituya en una opción muy cara para los hogares más pobres. Al mismo tiempo, un recorte presupuestal del 17% para la educación no formal ha llevado al cierre de muchas escuelas nocturnas y programas de educación para adultos, a los que asistía un elevado número de mujeres trabajadoras.

La fuerza de las mujeres

Las políticas macroeconómicas, tales como el ajuste estructural, la privatización, las políticas de crecimiento orientadas a la exportación y la «reforma» agrícola, han exacerbado la desigualdad de género en muchas áreas, aunque sólo una pequeña minoría de gobiernos reconoce el hecho y son aún menos aquéllos que tienen programas para compensar tales impactos.

A pesar de estas condiciones económicas desalentadoras, las noticias sobre la implementación gubernamental de la plataforma de Beijing son en muchos casos buenas y responden a los intereses de las mujeres, lo que constituye un tributo al activismo inagotable y al compromiso político de éstas. 77 de los países analizados en la encuesta de WEDO respondieron haber establecido oficinas nacionales para hacer un seguimiento de los compromisos asumidos en Beijing. 64 países aprobaron leyes y adoptaron medidas políticas para abordar los derechos de las mujeres en las 12 áreas críticas de preocupación identificadas en la PAM.

Muchas de estas medidas han sido el resultado de un involucramiento activo y una posición crítica vigilante por parte de las ONG de mujeres. Han sido un factor fundamental en la aprobación de leyes equitativas y en la eliminación de disposiciones discriminatorias en la mayoría de los países. Las campañas en defensa de sus derechos han tenido su impacto más visible en la aprobación de leyes en materia de violencia doméstica, tráfico de mujeres y niños, salud reproductiva, participación política y derechos de propiedad.

Ya sea que hayan sido invitadas con sinceridad o hayan sido admitidas a regañadientes a participar en la arena política, las organizaciones de mujeres están aprovechando cada oportunidad para

moldear y criticar aquellos programas y políticas que afectan sus vidas. Su vehemente compromiso es aún más notable en aquellas partes del mundo en donde el ambiente cultural y político ha desalentado tradicionalmente tal participación y donde la sociedad civil es aún un concepto en evolución, especialmente si se tienen en cuenta las tremendas limitaciones financieras y físicas bajo las que trabajan dichas ONG.

En los lugares donde los planes de acción son más «planes» que «acción», la encuesta mostró que entre las principales razones de la falta de progreso se encuentran las fuerzas de la globalización económica y las medidas de austeridad adoptados por el gobierno para el servicio de la deuda. La presión resultante de la intensa acción llevada a cabo por parte de las mujeres activistas es lo que ha impulsado a los gobiernos de varios países a integrar las prioridades de las mujeres en las políticas nacionales, en especial para combatir la pobreza y para asegurar las necesidades básicas en varios países, en tanto que en otros ha servido para aprobar leyes en áreas difíciles como la violencia, la salud y la herencia.

El objetivo de WEDO para llevar a cabo la encuesta sobre la que se basa el presente artículo, al igual que en todos sus esfuerzos de seguimiento de la implementación de los acuerdos de la conferencia de la ONU, es ayudar a fortalecer a las mujeres activistas en sus países para exigir la rendición de cuentas a los gobiernos y otros decisores acerca de la implementación de políticas a todo nivel, centradas en la gente y con conciencia de género, que afectan a las mujeres. El proveer a las ONG de un foro independiente para criticar el desempeño del gobierno asegura que las afirmaciones del mismo puedan ser cuestionadas y abre espacios para el diálogo político. Un marco para la evaluación crítica ayuda a las ONG a construir una perspectiva política y a poner a punto sus habilidades, fomentando la vigilancia por parte de la sociedad civil.

El ver el mundo a través de los ojos de las mujeres nos aporta un contexto realista para ver la acción y la palabra oficiales. Las evaluaciones de avance por parte de las autoridades del gobierno (aún abrumadoramente masculinas) deben ser leídas muy de cerca, a partir de los puntos de vista de las vidas de las mujeres a nivel de base. **Los informes de gobierno que no contienen la voz informada de las ONG resultan por ello aún más pobres.** Las respuestas de las ONG traen consigo la voz crítica de los esfuerzos de monitoreo ausentes en los informes oficiales de los gobiernos y los organismos de las Naciones Unidas. Las voces de las mujeres de las ONG no sólo vuelven más vivos estos informes de avance, sino que además los enriquecen haciendo un chequeo vital con la realidad, justificando así las estrategias de seguimiento que involucran en igual medida a los gobiernos y a la sociedad civil.

Finalmente, esta iniciativa de seguimiento vincula la presión internacional con los esfuerzos nacionales a través de la información, la solidaridad y la construcción de alianzas efectivas. Constituye por lo tanto un arma potencialmente poderosa para fortalecer la capacidad del movimiento de mujeres para construir una base política nacional e internacional, que resulta crucial para generar la voluntad política para el cambio.

Notas:

1 Véase, por ejemplo, Nicholas D. Kristof, «La compresión de las economías asiáticas margina a las mujeres» (orig. inglés: «With Asia's economies shrinking, women are being squeezed out»), The New York Times, 11 de junio de 1998.

2 *Un mapeo de los avances: evaluación de la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing por los gobiernos (Mapping Progress: Assessing Government implementation of the Beijing Platform for Action)*. Quinto informe de la serie de publicaciones de WEDO desde 1996. Véase también: *¿Promesa cumplida, promesa sin cumplir?: encuesta entre los gobiernos sobre los planes nacionales de acción destinados a implementar la Plataforma de Beijing (Promise Kept, Promise Broken?: A Survey of Governments on National Action Plans to Implement the Beijing)* (marzo y setiembre de 1997), *Más allá de las promesas: los gobiernos en movimiento un año después de la Conferencia de la Mujer de Beijing (Beyond Promises: Government in Motion One Year After the Beijing Women's Conference)* (setiembre de 1996), y *Los primeros pasos: ¿Qué avances hubo desde Beijing? (First Steps: What Has Happened Since Beijing)* (marzo de 1996). Previo a todos estos informes, WEDO envió un cuestionario a todos los gobiernos signatarios de la Plataforma de Beijing, así como a diferentes ONG en estos países, para que ofrecieran una evaluación independiente de la actuación de los gobiernos. Por intermedio de sus misiones permanentes en las Naciones Unidas, WEDO se puso en contacto con los gobiernos, y agencias gubernamentales relevantes en las capitales de los países.

Bharati Sadasivam es directora del Programa «Women's rights» en Women's Environment and Development Organization (WEDO).