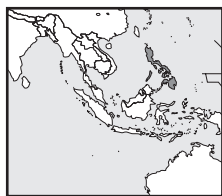


La (in)seguridad humana



Filipinas es, en cierto sentido, una paradoja: una sociedad democrática - para algunos, la más democrática de esta parte del mundo - que goza de un gran margen de libertad y que, no obstante, experimenta a la vez una gran inseguridad humana. En tanto el gobierno hable de paz pero haga la guerra, y en tanto el modelo económico no reconozca la necesidad de combatir la desigualdad y la pobreza, la seguridad humana seguirá siendo una posibilidad remota.

Social Watch-Filipinas

Isagani R. Serrano¹

Aunque Filipinas rara vez había disfrutado de un período tan pacífico como desde 2001, una sensación de inestabilidad se apoderó de la nación entera durante gran parte de 2003. La gente ya no siente seguridad debido a la intranquilidad omnipresente y a la volatilidad política que bien podría continuar hasta después de las elecciones de mayo de 2004. Mucho dependerá de si el proceso electoral y sus resultados son vistos y aceptados como legítimos, honestos y justos.

Eso será difícil de lograr, dada la pobreza generalizada y la desastrosa situación fiscal, combinadas con la creciente desconfianza hacia el gobierno y sus funcionarios y con la inseguridad generalizada como consecuencia de los secuestros y la guerra. La seguridad humana seguirá siendo una posibilidad remota en tanto que el gobierno hable de paz y haga la guerra, y en tanto que el modelo económico no reconozca la necesidad de combatir la desigualdad y la pobreza.

¿Por qué está el país en una situación tan crítica? ¿Qué podría estar obstaculizando el camino a la seguridad humana? La ortodoxia de la seguridad nacional sigue orientando las políticas, en lugar de la seguridad humana y el desarrollo humano sostenible. Éste es el origen de políticas nacionales y extranjeras erróneas aplicadas al manejo de conflictos, sean estos en Mindanao o en Iraq.

Pobreza generalizada y austeridad fiscal

La pobreza descendió de manera sostenida entre 1985 y 1997, pero a partir de ese último año el número de filipinos que vive por debajo de la línea de pobreza aumentó considerablemente. En efecto, mientras los hogares que vivían en la pobreza descendieron de 44,2% a 31,8% en ese lapso, en 2000 la tendencia cambió, como lo demuestra porque 33,7% de los hogares viviera en la pobreza.² Eso

significa que más de un tercio de los 76,5 millones de filipinos vivía en la pobreza extrema en 2000. Es probable que la cifra aumente si tomamos en cuenta el creciente desempleo y el incremento de población, proyectada en 81,1 millones de habitantes para 2003 (Cuadro 1).

Otros datos coinciden con los reveses que Filipinas padeció en el último quinquenio. Filipinas descendió del lugar número 77 que ocupara en el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 al número 85 en el de 2003. Filipinas también se ha ubicado siempre entre los peores lugares del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

El gobierno es incapaz de enfrentar el desafío que representan la pobreza y la desigualdad generalizadas. El elevado déficit presupuestario,³ la mala

recaudación fiscal⁴ y la trampa de la deuda⁵ dejaron al Estado prácticamente paralizado para satisfacer las necesidades de los pobres y de las redes de servicios sociales.

No es probable que la pobreza y la desigualdad provoquen el colapso de Filipinas. Pero la inquietud y la inestabilidad políticas actuales podrían agravarse debido a la incapacidad del gobierno para resolver éstos y otros problemas relacionados.

Trabajo, supervivencia y futilidad del gobierno

Una encuesta de la Oficina Nacional de Estadística informó que el desempleo trepó a 12,7% en julio de 2003, frente a 11,2% del mismo mes en 2002 (de 3,81 millones a 4,35 millones de desempleados).

CUADRO 1

Incidencia de la pobreza 1985-2000 - En Filipinas y por regiones (% de hogares)						
	1985	1988	1991	1994	1997	2000
Filipinas	44,2	40,2	39,9	35,5	31,8	33,7
RCN	23,0	21,6	13,2	8,0	6,4	8,7
CAR	-	41,9	48,8	51,0	42,5	36,6
Región I	37,5	44,9	48,4	47,9	37,8	37,1
Región II	37,8	40,4	43,3	35,5	32,1	29,5
Región III	27,7	29,3	31,1	25,2	15,4	18,6
Región IV	40,3	41,1	37,9	29,7	25,7	25,3
Región V	60,5	54,5	55,0	55,1	50,1	55,4
Región VI	59,9	49,4	45,3	43,0	39,9	43,1
Región VII	57,4	46,8	41,7	32,7	34,4	38,8
Región VIII	59,0	48,9	40,1	37,9	40,8	43,6
Región IX	54,3	38,7	49,7	44,7	40,1	46,6
Región X	53,1	46,1	53,0	49,2	47,0	45,7
Región XI	43,9	43,1	46,2	40,3	38,2	40,0
Región XII	51,7	36,1	57,0	54,7	50,0	51,1
RAMM	-	-	50,7	60,0	57,3	66,0

Fuente: Consejo Nacional de Coordinación Estadística, citado en el Informe de Progreso en Filipinas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enero de 2003, Autoridad Nacional Económica y de Desarrollo, Gobierno de Filipinas.

1 Vicepresidente del Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM) y co-organizador de Social Watch-Filipinas.

2 La pobreza no se distribuye por igual; existen profundas diferencias según la región. En la Región de la Capital Nacional (RCN) cayó por debajo de 10%, pero en otras regiones, como la Región Autónoma de Mindanao Musulmán (RAMM), asciende a 66%. Asimismo, la desigualdad en el ingreso se profundiza en todo el país: en 1988, el ingreso promedio del 10% más rico de la población superaba 17,6 veces al del décimo más pobre; en 2000 lo superaba 23,7 veces.

3 El déficit proyectado para 2003 constituyó casi un tercio del presupuesto: USD 3.670 millones en un presupuesto de USD 14.600 millones. En 2004, dados los cálculos de gastos e ingresos del gobierno, éste deberá solicitar préstamos por un mínimo de USD 18,16 millones diarios para cubrir el déficit y pagar parte de la deuda nacional por USD 58.100 millones.

4 La recaudación fiscal sigue siendo problemática. Aunque en 2003 se experimentó una leve mejora, la misma no bastó para financiar el enorme presupuesto.

5 El servicio de la deuda representó 24% del Presupuesto Nacional del Gobierno, sin incluir el pago del capital. El endeudamiento creció de manera sostenida desde 1981. Los créditos solicitados por el gobierno de Macapagal-Arroyo en los últimos 30 meses batieron todas las marcas y ahora cada filipino debe USD 726.

Los empresarios esgrimen que las presiones ejercidas por la competencia y la liberalización mundiales no les dejaron otra opción que reducir el personal para permanecer a flote.

El subempleo creció de 5,16 millones a 6,21 millones durante el lapso de la encuesta (a 20,8%, frente a 17,1% en julio de 2002). El creciente costo de los insumos importados y el *dumping* de materias primas agrícolas de bajo costo, como arroz, frutas, ajo, verduras, carne, etc., hicieron que la agricultura no fuera rentable. En consecuencia, la agricultura tiene ahora menos capacidad de absorción de trabajadores que en el pasado.

La seguridad no sólo es inferior respecto al medio de vida de los trabajadores, sino que las empresas también revelan una mayor inseguridad. Esto queda en evidencia con los informes de la 29ª Conferencia Empresarial Filipina celebrada en noviembre de 2003 y organizada por la Cámara Filipina de Comercio e Industrias. En la conferencia, la comunidad empresarial exhortó al gobierno de Gloria Macapagal-Arroyo a aplicar reformas en los siguientes ámbitos: buena gobernanza; paz y orden; desarrollo de la infraestructura; legislación clave sobre desarrollo de empresas; crédito y financiación para la agricultura, las pequeñas y medianas empresas y la industria; ambiente; capital humano; competencia y reformas de mercado; minería; y problemas de reducción de costos.

Si los trabajadores y las empresas padecen una inseguridad cada vez mayor, la población en general también enfrenta una sensación creciente de inseguridad, no sólo con respecto a sus ingresos sino a su propia supervivencia.

Inseguridad personal

Tanto en la prensa seria como en la sensacionalista abundan los artículos sobre asesinatos, violaciones y abuso infantil, narcotráfico, robo de bancos, lavado de dinero, contrabando, robo de automóviles o robos comunes. El hurto de teléfonos celulares es desenfadado. Se cree que la Policía, los militares y el gobierno están implicados en algunas de estas prácticas delictivas. A la clase alta le preocupa la amenaza a sus propiedades, privilegios y seguridad personal, mientras la clase media está horrorizada por la celeridad con que disminuyen sus oportunidades y por cómo la corrupción gubernamental se transformó en un hecho de la vida cotidiana. Al final de la escala, los pobres y no tan pobres están inquietos y exigen cambios, y su frustración con el gobierno los predispone a manifestarse por cualquier tipo de cambio y por todos los medios posibles.

Asimismo, la guerra en Mindanao, especialmente la guerra librada por las fuerzas del gobierno contra el Frente Islámico de Liberación de Mindanao, está lejos de alcanzar una resolución decisiva y pacífica. La situación es similar con la insurgencia comunista iniciada hace tres décadas. Una sucesión de gobiernos, desde el de Marcos hasta el de Macapagal-Arroyo, abordó a las insurgencias comunista y musulmana como si fueran objetivos militares. Y sin embargo, incluso las propuestas más

integrales que toman en cuenta las dimensiones políticas, económicas y sociales del conflicto quedaron por el camino debido al deseo del gobierno por derrotar a los insurgentes exclusivamente por la vía militar. El tiempo y los resultados demostraron que la solución militar no funciona.

¿Qué hacemos al respecto?

Para el Plan Nacional de Desarrollo Filipino, la pobreza es el objetivo global y primordial de la política nacional. El plan alude al marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero no lo utiliza realmente como punto de referencia para especificar objetivos de reducción de la pobreza en ejercicios de planificación y presupuestación. En general, los planes y presupuestos de desarrollo locales ignoran los ODM. Hace falta un activismo más enérgico.

Al asumir el cargo en enero de 2001, la presidenta Macapagal-Arroyo presentó su propuesta de gobierno para ganar la guerra contra la pobreza en esta década y fijó objetivos específicos para lograrlo: una filosofía económica de libre empresa, un sector agrícola modernizado basado en la equidad social, una inclinación social hacia los necesitados para equilibrar el desarrollo económico, y el buen gobierno para generar confianza en la nación y canalizar los recursos hacia los pobres. En definitiva, una estrategia neoliberal para abordar la pobreza.

La incorporación del país a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 impulsó las políticas de ajuste - léase liberalización financiera y comercial, desregulación y privatización - que se aplicaron desde principios de la década de 1980. Las barreras arancelarias se redujeron a niveles inferiores a los exigidos por la OMC. La reestructura del sector energético se realizó a la par de la privatización de las empresas públicas, como la del agua y la electricidad. Pero van en aumento las pruebas que indican que estas políticas hicieron más daño que bien a los pobres y no tan pobres.

Un ejemplo que señala Social Watch-Filipinas es la reducción de la inversión pública en el desarrollo social. Un análisis del presupuesto para 2004 realizado por la coordinadora principal de Social Watch-Filipinas, Leonor Briones, revela que las partidas porcentuales disminuyen para todos los sectores, salvo para el pago de la deuda (31,4%). Diversas ONG y movimientos sociales realizaron campaña contra estas políticas.

El gobierno no cumplió la promesa de llevar a la práctica en el país los compromisos asumidos en foros internacionales. La Localización de Agenda 21, por ejemplo, ha sido un requisito pendiente desde la Cumbre de Río en 1992. El Código Local Gubernamental de 1991 ya había proporcionado el marco jurídico y las posibilidades para fortalecer la capacidad y la toma de decisiones en el plano local. Pero políticas nacionales erróneas y contraproducentes, como la liberalización de la agricultura, con frecuencia obstaculizaron esfuerzos e iniciativas tendientes al desarrollo local sostenible.

Social Watch-Filipinas realizó estudios puntuales en 2002 para determinar hasta qué grado se re-

flejan los compromisos con el desarrollo social en los planes de desarrollo locales de cuatro provincias y una ciudad. Esos compromisos fueron asumidos por el gobierno filipino en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, en 1995, la Sesión Especial de la Asamblea General, celebrada en Ginebra en 2000 (o Copenhague+5), y en la Cumbre del Milenio de 2000. Un objetivo específico de los estudios puntuales fue el seguimiento de los tres indicadores componentes del Índice de Calidad de Vida, o sea, nutrición en menores de 5 años, partos asistidos por personal especializado y tasa de permanencia de alumnos escolares.

Las prácticas y experiencias locales en materia de planificación, presupuestación y gasto suelen reflejar lo que ocurre a nivel nacional, y estos estudios puntuales revelan que no hubo cambios en la planificación y presupuestación de desarrollo locales.

Las autoridades locales tienen poco conocimiento de los ODM, lo cual explica en parte la lentitud para incorporar los compromisos de desarrollo social a estos procesos. Con excepción de aquellos compromisos adoptados por el gobierno central como reglamentarios y como requisitos presupuestarios (por ejemplo, partida de 5% para los programas de género), no se están aplicando políticas específicas para los ODM. El grueso de las partidas de ingresos, que son la principal fuente de financiación para el desarrollo local, se destina a los servicios personales o al mantenimiento del aparato estatal local.

Los estudios puntuales revelan un panorama de cambios en la pobreza a nivel local y sugieren dónde y cómo concentrar los esfuerzos para realizar el seguimiento de la aplicación de los compromisos de desarrollo social. El principal desafío es cómo incorporar la capacidad local al planeamiento, la presupuestación y el gasto para mejorar la gestión de gobierno local.

En Filipinas, las consultas a la población están garantizadas por la Constitución y, por lo tanto, son un elemento de la elaboración de políticas a todos los niveles. Existen procesos y mecanismos que habilitan la participación ciudadana en la formulación de planes de desarrollo para el país entero, para cada sector y para distintas localidades. De esta manera, lo que causa preocupación no es tanto la ausencia de participación popular como la calidad y el impacto de esa participación. Las consultas sobre la pobreza son más que suficientes, especialmente a nivel nacional. Sin embargo, aunque es indudable que las voces de los pobres son escuchadas, poco importan cuando se trata de decisiones significativas, especialmente de aquellas referidas a la distribución del presupuesto.

¿Qué aspecto tendrían los planes de desarrollo si fueran elaborados por los pobres? Seguramente no serían tan elegantes como los realizados por organismos de planificación y presupuestación estatales. Pero seguramente atenderían más las necesidades de los pobres y reflejarían lo que los pobres desean que les suceda en la vida. ■