

República Centroafricana: alivio de la deuda suspendido, los trabajadores a la espera

En la República Centroafricana los planes de desarrollo se han sucedido unos a otros sin que hubiera muchos resultados. La formulación de los DELP es un nuevo inicio para uno de los países más pobres del mundo. Nuevo, pero ¿es realmente diferente para los trabajadores?

Ramón Vivanco

Representante permanente en Ginebra

Isabelle Hoferlin

Directora

Departamento de Derechos Humanos
y de Normas Internacionales del Trabajo
Confederación Mundial del Trabajo

En abril de 1998 el Gobierno de la República Centroafricana emprendió, con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la elaboración de un plan de carácter nacional de lucha contra la pobreza (PNLCP). Con esto se buscaba honrar los compromisos asumidos durante la Cumbre sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995) para erradicar la pobreza. Este paso permitiría al país beneficiarse rápidamente con una reducción de la deuda dentro del marco de la iniciativa sobre los países pobres muy endeudados (PPME), como así también con un aflujo de ayuda exterior.

El plan nacional que surgió de ese proceso cubría un período de más de diez años (1999-2015) y durante la elaboración del DELP sirvió de referencia para hacer un diagnóstico previo.

Desde el diagnóstico hasta la elaboración de una política de desarrollo

Los autores del DELP intentaron definir una estrategia coherente de lucha contra la pobreza a través de una evaluación inicial

de la misma en la República Centroafricana. La falta de estadísticas precisas fue por cierto un gran obstáculo para avanzar en ese sentido. Los últimos censos de población disponibles eran parciales y se remontaban a varios años. Los mismos no permitían trazar un mapa preciso de la pobreza y, por otra parte, sus causas se indicaban de una manera bastante vaga. El documento señalaba asimismo que las autoridades tenían dificultades para precisar las causas exactas que incidieron en el incremento de la pobreza.

Las consultas culminaron con la elaboración de un DELP provisional (DELP-I) que fue terminado el 13 de diciembre de 2000. En éste se indicaban diversas causas en el origen del aumento de la pobreza: inestabilidad política y social, falta de administración, elección incongruente de prioridades en materia de desarrollo, motines y consecuencias sociales del VIH/SIDA. Se reconocía que las condiciones de vida se deterioraban sin cesar y que la repercusión de la pobreza se hacía sentir con mayor agudeza en el seno de ciertos grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes en busca de empleo, las personas con discapacidades y otros grupos como los pigmeos o los *peuls*.

El texto resultante de las consultas ponía también en evidencia la fragilidad del país debida al declive de la cantidad y de la calidad de los servicios de atención médica y de formación, a la persistencia de relaciones de camarilla y a una inseguridad crónica relacionada con el tráfico de armas y la delincuencia. En el plano social, se habían llevado a cabo varias huelgas para protestar por la abrupta deterioración de las condiciones de vida y de trabajo.

Se definieron entonces dos objetivos: por una parte, la puesta en práctica de reformas estructurales para alcanzar una estabilidad macroeconómica y financiera (índice de crecimiento económico del 5 por ciento); y por otra parte, el lanzamiento de un programa de desarrollo socioeconómico basado en la generación de ingresos, la reducción de la mortalidad materna e infantil, la promoción de la educación primaria, el acceso al agua potable y la lucha contra el VIH/SIDA. El primer objetivo ponía muy claramente el acento en la promoción del sector privado y en la dinamización de las exportaciones (maderas preciosas, diamantes, café, algodón y turismo), mientras que el segundo apostaba por la descentralización de las estructuras administrativas y políticas, la movilización de los recursos internos (impuestos y ahorro), el acceso a los servicios esenciales, la formación (incluida la formación profesional) y la creación de empleos. Si bien este último aspecto relativo al empleo es mencionado, no se lo articula en el marco de una estrategia más amplia.

El DELP debía entonces convertirse en la «única referencia para la colaboración entre la República Centroafricana y sus principales interlocutores en materia de desarrollo»¹.

Implicación de los actores sindicales

Se convocó a diversos actores de la sociedad civil para que se unieran al proceso de elaboración del DELP, el que pretendía ser ampliamente participativo y abarcar la realidad de todas las regiones del país.

En la República Centroafricana coexisten seis organizaciones sindicales. Desde el

comienzo, la CSTC (Confédération syndicale des travailleurs de Centrafrique) y la CNT (Confédération nationale des travailleurs de Centrafrique)² fueron implicadas y, junto a sus afiliadas tomaron una parte activa en los debates. Diversos encuentros internos de esos sindicatos permitieron que paralelamente se llevara a cabo una reflexión y se definieran las posiciones.

En materia de participación, el balance es entonces positivo. Las quejas sindicales apuntan a otros aspectos y no a su implicación en el proceso. En efecto, los sindicatos señalan que el DELP-I del 13 de diciembre de 2000 no fue validado oficialmente por ninguna de esas dos organizaciones sindicales y que el texto que se entregó al Banco Mundial está disponible únicamente en inglés.

En lo concerniente al contenido del documento, no se toma efectivamente en cuenta el empleo como factor esencial que explique la pobreza o la inestabilidad, ni se lo reconoce como una consecuencia de políticas inadecuadas. En el documento tampoco se hace ninguna referencia a los convenios de la OIT. El enfoque utilizado no se concentra en los derechos humanos – a fortiori en los derechos de los trabajadores – y no constituye un verdadero programa de promoción del empleo decente.

Además, en el DELP de este país no se cuestionan las tesis básicas del Consenso de Washington, es decir, la privatización, desregulación y apertura. Por el contrario, la privatización de diversas empresas es uno de los ejes fundamentales del documento. Con respecto a esto, en la carta de intención que el Gobierno de la República Centroafricana envió al FMI con fecha 17 de mayo de 2002 se mencionaban las reformas en curso dentro de ENERCA (sector eléctrico), SOCATEL (comunicaciones), BARC (transporte), SIGESCA (azúcar) y PETROCA (petróleo). Pero en esa carta no se incluía ninguna medida de evaluación *ex ante* ni *ex post* de su repercusión social, ni tampoco ninguna estrategia de acompañamiento o de minimización de las repercusiones. En consecuencia, no parece haber diferencia alguna entre ese programa de lucha contra la pobreza y los programas

de ajuste estructural que hemos visto durante los decenios precedentes.

Los sindicatos tampoco aplaudieron, por cierto, la aplicación de un impuesto sobre el valor agregado (IVA). Como señalaba un dirigente sindical centroafricano durante un seminario sobre los países menos adelantados (PMA) africanos llevado a cabo por la CMT en diciembre de 2001: «Esta reforma no consideró siquiera su repercusión entre los pobres, especialmente en los sectores más vulnerables»³. Se identifica a las mujeres entre esos grupos de población, pero el enfoque de género está más bien ausente.

Las organizaciones de trabajadores se quejan cada vez más de que las autoridades de sus países y las instituciones de Bretton Woods no toman en cuenta sus reivindicaciones. El proceso de consulta de las organizaciones sindicales está actualmente bien arraigado en las prácticas. No obstante, el condicionamiento que el Banco Mundial y el FMI imponen al país sigue siendo excesiva y las quejas de los trabajadores no se toman en cuenta para cambiar el rumbo de las políticas. «Las instituciones de Bretton Woods nos escuchan, nos visitan, pero luego no aplican lo que les pedimos», señalaba con amargura un dirigente centroafricano. Cabe señalar al respecto que el 3 de mayo del 2002, la CSTC presentó una queja ante esas dos instituciones. En el mismo orden de ideas, no se ha previsto en el texto ningún mecanismo participativo para controlar la puesta en práctica del DELP. No hay garantía entonces de que los actores sindicales sigan siendo interlocutores de primer plano y no hay ninguna institucionalización del diálogo social tripartito en este proceso. A esos aspectos se agrega la necesidad urgente de capacitación de los trabajadores con miras a determinar mejor lo que está en juego y mejorar la comprensión del discurso técnico – pero también ideológico – de las instituciones financieras internacionales.

¿Cuál es la situación transcurridos tres años del comienzo de las discusiones?

El procedimiento de seguimiento del DELP-I continúa lentamente. Se instauró un comité nacional de finalización al que asisten dos representantes de trabajadores en nombre de las seis centrales sindicales del país.

Mientras aumentan el desempleo y el subempleo, los trabajadores centroafricanos, por su parte, continúan esperando con impaciencia resultados en términos de alivio de la deuda de su país y de reducción de la pobreza. La economía sigue aislada y las redes de intercomunicación son deficientes. En general, las infraestructuras son insuficientes y están en mal estado, destruidas por años de conflictos, sin que hayan sido nunca objeto de nuevas inversiones. La República Centroafricana permanece de esta manera entre los diez PMA más pobres del planeta. Su economía está exangüe. Está arruinada. El 84 por ciento de las personas vive con menos de 2 dólares estadounidenses diarios; la esperanza de vida se sitúa alrededor de los 40 años; el índice de casos de VIH/SIDA es el más elevado de África central y la mayoría de los trabajadores intenta sobrevivir llevando a cabo pequeñas actividades en la economía informal.

En la carta de intención enviada al FMI en 2002 se reconocía que los objetivos de crecimiento económico eran demasiado ambiciosos y que los ingresos del gobierno estaban muy lejos de ser suficientes; mientras tanto, continuaban deteriorándose los términos del intercambio, diversas compañías ya habían sido privatizadas y decenas de trabajadores – que a su vez son el respaldo económico de otras personas – estaban sin empleo.

La República Centroafricana continúa también teniendo el problema de pago de salario a los funcionarios públicos. Tras haberse esbozado una solución para los 36 meses de atraso salariales ha vuelto a reanudarse la falta de pago. Los sindicatos señalan que las políticas que se aplican para poner en práctica los objetivos del DELP y seducir a las instituciones financieras

internacionales aportan su contribución a la pobreza y a la miseria, en tanto que por el momento no se perfila en el horizonte ningún alivio de la deuda. Esas políticas conducen inevitablemente al país a una espiral de caos y de pobreza.

Desde la presentación del DELP provisional, se han llevado a cabo diversas negociaciones. El FMI se había comprometido a respaldar un programa de tres años de duración pero el acuerdo se frustró debido a la inestabilidad política (octubre de 2002). Hoy en día, las perspectivas financieras siguen siendo inciertas y desde junio de 2002 el país está en situación de falta de pago al Banco Mundial⁴. Durante este tiempo, los proveedores de fondos suspendieron su ayuda a la espera de indicaciones positivas y de una estabilización democrática.

¿Nada más que una apariencia?

La participación sindical en todas las etapas de preparación del DELP es una realidad. Hay que reconocer que se trata de un considerable adelanto pero, en la etapa actual ¿no es acaso nada más que una apariencia? No puede dejar de reconocerse que la participación activa de los sindicatos en este proceso constituye un paso al frente. No obstante, el mismo será efectivo únicamente si se toman en cuenta sus reivindicaciones y si las posiciones sindicales constituyen uno de los fundamentos del DELP. En efecto, dicho documento debe convertirse en un programa de desarrollo dirigido a promover empleos decentes como factor esencial de la lucha contra la pobreza y el desarrollo. También se deben discutir y armonizar con el capítulo social de la lucha contra la pobreza las tesis básicas del Consenso de Washington, que forman el eje central del capítulo macroeconómico de este programa. La repercusión de las políticas de privatización, por su parte, también debe ser objeto de discusiones y, si hubiera un acuerdo entre todos los sectores de la población, previamente, se deberían definir medidas de evaluación.

El DELP provisional fue presentado ante las instituciones financieras interna-

cionales en diciembre de 2000 e inmediatamente se aplicaron sus postulados, sin que hubiera tenido lugar un alivio de la deuda. Se emprendió la privatización de diversas empresas estatales, inclusive de servicios esenciales. Se impuso un IVA a todos los estratos de la población. Dicho IVA afecta a todos los productos de primera necesidad y de consumo corriente, aunque la mayoría de la población sobrevive por debajo del umbral de pobreza. Como se subrayaba en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en ocasión de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (Bruselas, 2001), los PMA necesitan dinamizar su demanda interna. No obstante, en el documento presentado por la República Centroafricana este aspecto prácticamente está ausente.

En el balance de este proceso hay, entonces, grandes zonas poco claras. Entre tanto, mientras se lleva a cabo un diálogo nacional para consolidar el proceso democrático, el alivio de la deuda se hace esperar. Inclusive antes de que se lo conceda, se han aplicado las medidas contenidas en el DELP en materia de ajuste fiscal y de privatizaciones. Dichas medidas contribuyen a agudizar la pobreza y exacerbar los conflictos sociales.

A pesar de que los sindicatos se preocupan por reforzar su papel en el seno de este proceso, se muestran muy críticos. En su opinión, el condicionamiento de las instituciones de Bretton Woods asfixia al país y el marco macroeconómico de las políticas que deben aplicarse se parece a un todo inmutable que ninguna discusión pareciera poder modificar. Presentados como la única referencia de la República Centroafricana con sus asociados de desarrollo, los postulados que figuran en el DELP se extenderían también a la totalidad de los acuerdos con ese país, validando así políticas que no colocan el empleo decente en el centro del desarrollo, que hacen caso omiso de los convenios de la OIT, que no incluyen la totalidad de las posiciones sindicales y que parecen repetir los principios que desde hace tiempo critican los interlocutores sociales.

Alcanzar los Objetivos del Milenio sobre la base de tales postulados sería, entonces, algo imposible, ya sea en República Centroafricana o en cualquier otro lugar del mundo. Es necesario un cambio de rumbo. El informe de la OIT sobre las tendencias mundiales del empleo (enero 2003) lanzaba al respecto una señal de alarma poniendo en evidencia la falta de empleos decentes. Señalaba inclusive que la evolución actual «iría en contra de la iniciativa lanzada a escala mundial para reducir a la mitad el índice de extrema pobreza antes de 2015»⁵.

Notas

¹ Traducción libre del autor basada en el texto del DELP-I (véase www.worldbank.org).

² Estas dos organizaciones están afiliadas a la Confederación Mundial del Trabajo en la República Centroafricana.

³ CMT/WCL: «¿Nuevos nombres, nuevas políticas? Dos años de estrategias de lucha contra la pobreza en las políticas de ajuste del FMI y del Banco Mundial: experiencias y recomendaciones de los sindicatos africanos», enero de 2002.

⁴ Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional para el Desarrollo: «Iniciativa sobre los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) – Condición de la puesta en práctica». Documento preparado por el FMI y el Banco Mundial y aprobado por Timothy Geithner y Gobind Nankani, 12 de septiembre de 2003.

⁵ OIT: «Tendencias mundiales del empleo», Ginebra, enero de 2003.
