

# Nuevas dimensiones de la seguridad humana

Hace 50 años Albert Einstein resumió el descubrimiento de la energía atómica con su simplicidad característica: "Todo cambió". Y luego pronosticó: "Necesitaremos una manera sustancialmente nueva de pensar si la humanidad ha de sobrevivir". Aunque Nagasaki e Hiroshima fueron devastadas por explosiones nucleares, la humanidad ha sobrevivido su primera prueba crítica de prevenir la devastación nuclear a escala mundial. Pero cinco decenios más tarde necesitamos otra transición profunda en el pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana.

El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. Las Superpotencias estaban trabadas en una lucha ideológica, librando una guerra fría en todo el mundo. Los países en desarrollo, que habían logrado su independencia sólo recientemente, tenían sensibilidad respecto de cualquier amenaza, real o percibida, a su frágil identidad nacional. Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente. Al disiparse la penumbra de la guerra fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos.

Para mucha gente una sensación de in-

seguridad deriva más de las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que del temor a un acontecimiento cataclísmico mundial. ¿Tendrán suficiente para comer ellos y sus familias? ¿Perderán su empleo? ¿Estarán seguros sus barrios y calles respecto de la delincuencia? ¿Los torturará un Estado represivo? ¿Serán víctimas de violencia en razón de su sexo? ¿Serán objeto de persecución por su religión o su origen étnico? (recuadro 2.1).

En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas.

La idea de la seguridad humana, aunque simple, probablemente constituirá una revolución en la sociedad del siglo XXI. Una consideración del concepto básico de seguridad humana debe centrarse en cuatro de sus características esenciales:

- La seguridad humana es una preocupación *universal*. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. Hay muchas amenazas que son comunes a toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos. Su intensidad puede variar de un lugar a otro, pero todas esas amenazas contra la seguridad humana son reales y van en aumento.
- Los componentes de la seguridad humana son *interdependientes*. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el

*Necesitamos otra transición profunda del pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana*

tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales. Sus consecuencias llegan a todo el mundo.

- Es más fácil *velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana* que con la intervención posterior. Es menos costoso hacer frente a esas amenazas aguas arriba que aguas abajo. Por ejemplo, los costos directos e indirectos del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA/VIH) ascendían a unos 240.000 millones de dólares en el de-

cenio de 1980. Unos pocos miles de millones de dólares invertidos en la atención primaria de la salud y en la educación en planificación de la familia podrían haber ayudado a contener la difusión de esta enfermedad mortal.

- La seguridad humana *está centrada en el ser humano*. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

Varios analistas han intentado formular definiciones rigurosas de la seguridad humana. Pero, al igual que otros conceptos fundamentales, como la libertad humana, la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia. Y la mayoría de la gente entiende instintivamente lo que significa la seguridad.

Sin embargo, tal vez sea útil contar con una definición más explícita. Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país.

La pérdida de la seguridad humana puede ser un proceso lento y silencioso o una emergencia abrupta y estridente. Puede ser obra humana, como resultado de opciones erradas de política. Puede ser consecuencia de las fuerzas de la naturaleza. O puede ser una combinación de ambos casos, como ocurre con frecuencia cuando el deterioro del medio ambiente desemboca en un desastre natural, seguido de la tragedia humana.

Para definir la seguridad es importante que no se equipare la seguridad humana al desarrollo humano. El desarrollo humano es un concepto más amplio, definido en anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano* como un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y

RECUADRO 2.1

**La seguridad humana, como la percibe la gente**

La forma en que los individuos consideran la seguridad depende mucho de sus circunstancias inmediatas. A continuación presentamos algunas opiniones acerca de la seguridad recopiladas en todo el mundo, en un muestreo especial hecho por las oficinas exteriores del PNUD.

*Alumno de escuela primaria en Kuwait*

"Me siento seguro porque vivo con mi familia y tengo amigos. Pero no me sentí seguro durante la invasión iraquí. Si un país está en guerra, ¿cómo puede la gente sentirse segura?"

*Ama de casa en Nigeria*

"Sólo hallo seguridad en el nombre de Dios, creador del cielo y la Tierra. Me siento segura porque tengo libertad para adorar a quien yo prefiera, como yo prefiera y también porque puedo rezar por toda la gente y por la paz en todo el país."

*Alumna de cuarto grado en Ghana*

"Me sentiré segura cuando sepa que puedo caminar por la calle de noche sin ser violada."

*Zapatero remendón de Tailandia*

"Cuando tenemos bastante para que coman los niños nos sentimos felices y seguros."

*Namibiano*

"Los robos me hacen sentir inseguro. A veces pienso como si me hubieran robado hasta la vida."

*Mujer iraní*

"Creo que una muchacha no se puede sentir segura hasta que se haya casado y tenga alguien en quien confiar."

*Funcionario público del Camerún*

"La seguridad significa para mí que mi empleo y mi cargo están seguros y que puedo seguir satisfaciendo las necesidades de mi familia y tener algo además para la inversión y los amigos."

*Mujer de Kirguistán*

"La seguridad humana depende de la fe en el mañana, no tiene tanto que ver con los alimentos y la ropa, sino con la estabilidad de la situación política y económica."

*Alumno de escuela secundaria de Mongolia*

"Antes, la educación era absolutamente gratuita en este país, pero a partir de este año todos los estudiantes tienen que pagar. Ahora no me siento muy seguro acerca de la terminación de mis estudios."

*Paraguaya*

"Me siento segura porque me siento realizada y tengo confianza en mí misma. Me siento segura además porque Dios es todopoderoso y vela por mí."

*Ecuatoriano*

"Lo que hace que uno se sienta inseguro por sobre todo son la violencia y la delincuencia, así como la inseguridad con respecto a la policía. Los servicios básicos son también partes importantes de la seguridad."

libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.

Evidentemente, hay un vínculo entre la seguridad humana y el desarrollo humano: el progreso en una esfera realza las posibilidades de lograr progresos en la otra. Pero el fracaso en una esfera aumenta también el riesgo de que fracase la otra: la historia abunda en ejemplos.

El desarrollo humano fallido o limitado provoca un aumento de la privación humana, la pobreza, el hambre, la enfermedad o las disparidades persistentes entre comunidades étnicas, entre regiones, en el acceso al poder y la oportunidad económica. A su vez, esto puede provocar la violencia.

Cuando la gente siente que está amenazada su seguridad inmediata suele hacerse menos tolerante, como los sentimientos y la violencia xenofóbicos de Europa lo muestran. O en los casos en que la gente siente que se erosiona la base de su modo de vida, como su acceso al agua, puede provocarse un conflicto político, como en partes del Asia central y los Estados árabes. La opresión y la percepción de injusticia puede provocar también una protesta violenta contra el autoritarismo, como en Myanmar o en el Zaire, cuando la población pierde la esperanza de que haya un cambio gradual.

Velar por la seguridad humana no significa quitar a la gente la responsabilidad y la oportunidad de regir su vida. Por el contrario, cuando la gente está insegura se transforma en una carga para la sociedad.

El concepto de seguridad humana destaca que la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida. Esto los liberará y ayudará a asegurar que puedan hacer una contribución cabal al desarrollo, a su propio desarrollo y al de su comunidad, su país y el mundo. La seguridad humana es un componente crítico del desarrollo con participación.

La seguridad humana, por lo tanto, no es un concepto defensivo, como lo son la seguridad territorial o militar. Por el contrario, la seguridad humana es un concepto integrador. Reconoce el carácter universal de las reivindicaciones vitales examinadas en el

capítulo 1. Está inmersa en el concepto de solidaridad entre la gente. No se puede provocar por la fuerza, de un ejército opuesto a otro ejército. Puede hacerse realidad sólo si se concuerda en que el desarrollo debe hacer participar a toda la gente.

La seguridad humana tiene así muchas facetas. Para aclararlas conviene examinar sus componentes fundamentales en detalle.

### **Componentes de la seguridad humana**

La seguridad humana siempre ha tenido dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. Esto se ha reconocido desde los inicios de las Naciones Unidas. Pero más tarde el concepto se inclinó en favor del primer componente, en desmedro del segundo.

Los fundadores de las Naciones Unidas, al considerar la seguridad, siempre dieron igual peso a los territorios y a la población. En 1945 el Secretario de Estado de los Estados Unidos informó a su Gobierno sobre los resultados de la Conferencia de San Francisco en que se establecieron las Naciones Unidas. Sus expresiones fueron bastante concretas a este respecto:

*La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera... Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en sus hogares y sus empleos.*

Este es el momento de hacer la transición desde el concepto estrecho de la seguridad nacional hacia el concepto globalizador de la seguridad humana.

La población de los países ricos aspira a la seguridad respecto de la amenaza del delito y la guerra de los estupefacientes en sus calles, la difusión de enfermedades mortales como el VIH/SIDA, el deterioro de los suelos, el aumento del nivel de contamina-

*El mundo nunca tendrá seguridad contra la guerra si los hombres y las mujeres no tienen seguridad en sus hogares ni en sus empleos*

***En la actualidad,  
sólo alrededor de la  
cuarta parte de la  
población mundial  
puede tener  
seguridad  
económica***

ción, el temor de perder su empleo y muchas otras fuentes de ansiedad que surgen a medida que se desintegra la trama social. La población de los países pobres exige liberación respecto de la amenaza permanente del hambre, la enfermedad y la pobreza, a la vez que enfrenta los mismos problemas que amenazan a los países industrializados.

En el plano mundial, la seguridad humana no significa ya contar con salvaguardias cuidadosamente erigidas contra la amenaza de un holocausto nuclear, una probabilidad que se ha reducido grandemente al terminar la guerra fría. En cambio, significa responder a la amenaza de la pobreza mundial que atraviesa las fronteras internacionales en forma de estupefacientes, VIH/SIDA, cambio climático, migración ilegal y terrorismo. La perspectiva del suicidio colectivo al recurrir en forma impulsiva a las armas nucleares fue siempre exagerada. Pero la amenaza de la pobreza mundial que afecta a todas las vidas humanas — en los países ricos y los países pobres — es auténtica y persistente. Y no hay salvaguardias mundiales contra esas amenazas verdaderas a la seguridad humana.

El concepto de seguridad debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales:

- Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población.
- De la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible.

La lista de amenazas contra la seguridad humana es larga, pero la mayoría de ellas pueden agruparse en siete categorías principales:

- Seguridad económica
- Seguridad alimentaria
- Seguridad en materia de salud
- Seguridad ambiental
- Seguridad personal
- Seguridad de la comunidad
- Seguridad política.

*Seguridad económica*

La seguridad económica requiere un ingreso básico asegurado, por lo general como

resultado de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos. Pero en la actualidad sólo alrededor de la cuarta parte de la población mundial puede tener seguridad económica en tal sentido.

Muchos habitantes de países ricos se sienten hoy inseguros porque resulta cada vez más difícil obtener y conservar un empleo. En los últimos dos decenios, el ritmo de aumento del número de empleos en los países industrializados ha sido sólo la mitad del ritmo de crecimiento del PIB y no ha mantenido el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. En 1993 más de 35 millones de personas buscaban empleo, y las mujeres constituían una elevada proporción.

Las probabilidades de que los jóvenes estén desempleados son mayores: en el Reino Unido el desempleo de los jóvenes fue en 1992 de 15%, en los Estados Unidos, 14%, en España, 34%, y en Italia, 33%. La tasa de desempleo suele variar además con el origen étnico. En el Canadá la tasa de desempleo de la población indígena es cercana a 20%, el doble de la de los demás canadienses. Y en los Estados Unidos la tasa de desempleo de los negros es el doble de la de los blancos.

Incluso quienes tienen empleo pueden sentirse inseguros si éste es sólo temporal. En 1991, en Finlandia, un 13% de la mano de obra empleada eran trabajadores temporales, y esas cifras eran incluso más elevadas en otras partes: 15% en Grecia, 17% en Portugal, 20% en Australia y 32% en España. Desde luego, algunas personas prefieren trabajar en forma temporal. Pero en España, Portugal, Grecia, Bélgica y los Países Bajos, más del 60% de los trabajadores aceptaban empleos temporales porque no podían hallar empleo permanente. Con el fin de que haya trabajo para todos, en los países industrializados se está experimentando con compartir los empleos.

Los problemas son incluso mayores en los países en desarrollo, donde el desempleo manifiesto es comúnmente superior al 10%, y es probable que el desempleo total sea bastante superior. También en este caso se trata de un problema más agudo para los

jóvenes: en África la tasa de desempleo manifiesto de los jóvenes fue superior a 20% en el decenio de 1980. Y es uno de los principales factores de auge del fundamentalismo en países como Argelia, o de las tensiones étnicas, como en Kenia. Pero las cifras de desempleo no expresan plenamente la escala auténtica de la crisis, ya que muchos de los que trabajan están severamente subempleados. Sin un sistema de seguridad social los más pobres no pueden sobrevivir ni siquiera un corto período sin un ingreso. Muchos de ellos, sin embargo, pueden depender del apoyo familiar o comunitario. Pero ese sistema está fallando rápidamente. De manera que los desempleados suelen verse obligados a aceptar cualquier trabajo que puedan hallar, por improductivo o mal remunerado que sea.

Las condiciones más inseguras de trabajo suelen hallarse en el sector no estructurado, que representa una elevada proporción del empleo total: en 1991, le correspondía un 30% de todos los empleos de América Latina y un 60% de los de África.

El cambio mundial hacia el empleo más "precario" refleja el cambio de la estructura de la industria. Han ido desapareciendo los empleos manufactureros, en tanto muchas de las nuevas oportunidades están en el sector de servicios, donde el empleo es mucho más probablemente temporal o de jornada parcial, y está menos protegido por los sindicatos.

Para mucha gente, la única opción es el empleo por cuenta propia. Pero éste puede ser incluso menos seguro que el empleo remunerado, y quienes se hallan en el fondo de la escala social tienen dificultad para subvenir a sus gastos mínimos. En las zonas rurales los campesinos más pobres tienen escaso acceso a la tierra, cuya distribución se puede medir por el coeficiente de Gini, una medida de desigualdad que va de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad absoluta). En Sri Lanka, el coeficiente de Gini respecto de la tierra es 0,62, en Kenia, 0,77, y en el Brasil, 0,86. E incluso quienes tienen algo de tierra, o conocen oportunidades de inversión productiva, suelen tener dificultades para cultivar la tierra e invertir efectivamente porque tienen escaso acceso al crédito. Esto ocurre aunque aumentan las

pruebas de que los pobres están en condiciones de que se les otorgue crédito. En muchos países en desarrollo, el 40% de la población recibe menos de 1% del total del crédito.

El cambio a un trabajo más precario ha ido acompañado del aumento de la inseguridad en el ingreso. Los salarios nominales se han mantenido estancados, o han aumentado sólo lentamente, pero la inflación ha erosionado agudamente su valor. Algunos de los peores ejemplos de inflación en el decenio de 1980 fueron: Nicaragua, 584%; la Argentina, 417%; el Brasil, 328%; y Uganda, 197%; y en el decenio de 1990: Ucrania, 1.445%, la Federación de Rusia, 1.353%, y Lituania, 1.194%.

Como resultado de ello los salarios reales se han reducido en muchas partes del mundo. En América Latina se redujeron en el decenio de 1980 en 20%, y en muchos países africanos, en el mismo período, el valor del salario mínimo descendió abruptamente, en 20% en el Togo, 40% en Kenia y 80% en Sierra Leona. Las mujeres están en situación todavía peor, ya que es característico que reciban salarios inferiores en un 30% a un 40% a los de los hombres por el mismo tipo de trabajo. En el Japón y en la República de Corea las mujeres empleadas en el sector manufacturero ganan sólo la mitad de lo que ganan los hombres.

La inseguridad en cuanto al ingreso ha afectado también a los países industrializados. En la Comunidad Europea, 44 millones de personas (alrededor de 28% de la fuerza de trabajo) reciben menos de la mitad del ingreso medio del país. En los Estados Unidos, los ingresos reales disminuyeron en 3% en el decenio de 1980. Los grupos étnicos minoritarios suelen hallarse entre los más afectados: en el Canadá casi la mitad de la población indígena vive en reservas que ahora dependen de los pagos de transferencias para satisfacer sus necesidades básicas.

Algunos sectores de la población están en situación particularmente difícil. En 1994 cerca de 65 millones de personas discapacitadas necesitan formación y colocación en empleos para lograr una seguridad económica. Sólo un 1% recibirán servicios sustanciales. Los discapacitados, en gene-

***La gente no pasa hambre porque no haya alimentos, sino porque no puede adquirirlos***

ral, se hallan en el 25% más pobre de la población. Y su tasa de desempleo llega a 84% en Mauricio y a 46% en China.

Con ingresos bajos e inseguros, mucha gente tiene que buscar más apoyo en su gobierno. Pero suelen buscar en vano. La mayoría de los países en desarrollo carecen incluso de las formas más rudimentarias de seguridad social, y los problemas presupuestarios de los países industrializados han reducido la protección que daba la seguridad social. En los Estados Unidos, entre 1987 y 1990, las prestaciones reales de los pensionados se redujeron en 40%, y en Austria, en 50%. En Alemania, donde los subsidios de maternidad ya se habían reducido a 25% de la remuneración total, el Gobierno decidió que en los próximos tres años se reducirían los pagos de desempleo y bienestar en unos 45.000 millones de dólares, la mayor reducción en la historia de Alemania en la posguerra.

El resultado: aumento de la pobreza. Tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea, casi 15% de la población vive por debajo del umbral de pobreza. La incidencia de la pobreza varía también en función del origen étnico. En Alemania, donde se ha estimado el promedio nacional en 11%, la incidencia de la pobreza entre los residentes extranjeros es de 24%. Pero los problemas más agudos se registran en los países en desarrollo, donde más de la tercera parte de la población vive por debajo del umbral de pobreza, y más de 1.000 millo-

nes de personas sobreviven con un ingreso diario inferior a 1 dólar.

Uno de los efectos más severos de la falta de seguridad económica es la carencia de vivienda. Casi 250.000 neoyorquinos — más del 3% de la población de la ciudad y más del 8% de sus habitantes negros — han residido en albergues en los últimos cinco años. Londres tiene unos 400.000 habitantes sin vivienda registrados. Francia tiene más de 500.000, casi 10.000 de ellos en París. La situación es mucho peor en los países en desarrollo. En Calcuta, Dhaka y México, D.F., más de 25% de la población constituye lo que a veces se denomina “población flotante”.

En los gráficos 2.1 y 2.2 figuran algunos indicadores de inseguridad económica. Respecto de los países industrializados, los indicadores se refieren a la seguridad en el empleo. Pero respecto de los países en desarrollo, en razón de la limitación de los datos, estos indicadores se refieren sólo a la seguridad del ingreso.

### Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria significa que todos, en todo momento, tienen acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos que compran. Esto requiere no sólo que haya suficiente alimento para todos, sino también que la gente tenga acceso inmediato a los alimentos, que tengan “derecho” al alimento, ya sea porque lo cultiva, lo compra o aprovecha un sistema público de distribución de alimentos. De esta manera, la disponibilidad de alimentos es una condición necesaria de la seguridad, pero no suficiente. La gente todavía puede pasar hambre incluso cuando hay bastantes alimentos, como ha ocurrido durante muchas hambrunas (recuadro 2.2).

La oferta global de alimentos no es un problema a escala mundial. Incluso en los países en desarrollo, la producción de alimentos per cápita aumentó en 18%, como promedio, en el decenio de 1980. Y hay en el mundo alimentos suficientes para ofrecer a todos unas 2.500 calorías diarias, 200 calorías más que el mínimo básico.

Pero ello no significa que todos tengan suficiente para comer. El problema suele

GRAFICO 2.1  
La reducción de los ingresos amenaza la seguridad humana

PNB per cápita en 1991, como porcentaje del valor en el decenio de 1980

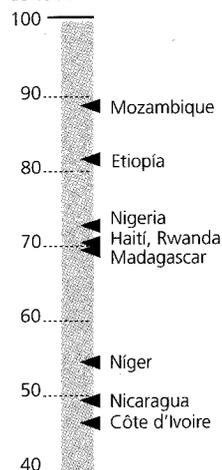
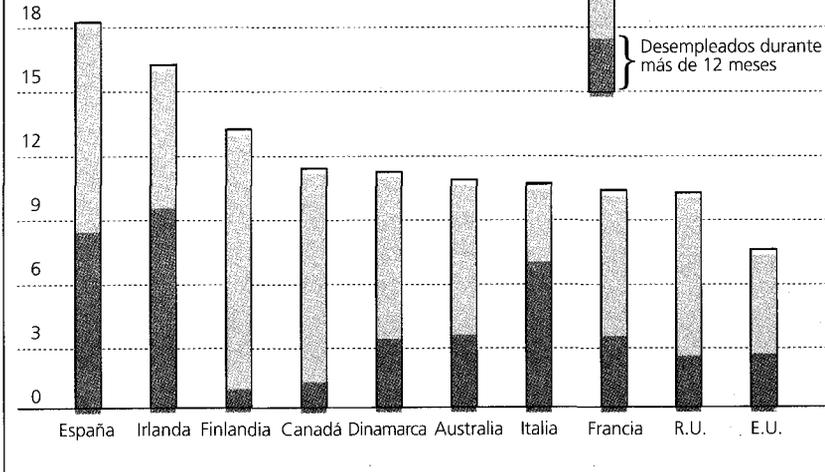


GRAFICO 2.2  
Desempleo elevado en los países industrializados

Tasa de desempleo, 1992 (porcentaje)



consistir en la mala distribución de los alimentos y la falta de poder adquisitivo. Unos 800 millones de personas pasan hambre en todo el mundo. En el África al sur del Sáhara, pese al aumento considerable de la disponibilidad de alimentos en los últimos años, unos 240 millones de personas (alrededor del 30% del total) están desnutridos. Y en el Asia meridional, 30% de los niños nacen con bajo peso, una proporción mayor que la de cualquier otra región del mundo y una triste indicación del insuficiente acceso a los alimentos, particularmente por parte de las mujeres, que suelen ser las últimas en comer en el hogar. En el cuadro 2.1 figuran algunos indicadores de la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

Los gobiernos y los organismos internacionales han intentado de muchas maneras aumentar la seguridad alimentaria, tanto en el plano nacional como a escala mundial. Pero esos planes han tenido sólo efectos limitados. El acceso a los alimentos deriva del acceso a los activos, el trabajo y el ingreso asegurado. Y a menos que se enfrenten en su inicio mismo los problemas de los activos, el empleo y la seguridad del ingreso, la intervención estatal puede hacer muy poco para remediar la inseguridad alimentaria cuando el problema ya está declarado.

### Seguridad de la salud

En los países en desarrollo las principales causas de defunción son las enfermedades contagiosas y parasitarias, que matan 17 mi-

llones de personas por año, incluidos 6,5 millones debido a infecciones respiratorias agudas, 4,5 millones a enfermedades diarreicas y 3,5 millones a la tuberculosis. La mayoría de esas muertes se deben a la mala nutrición y a un medio ambiente inseguro, particularmente el abastecimiento de agua contaminada, que contribuye a casi 1.000 millones de casos de diarrea por año.

En los países industrializados las enfermedades que más muertes provocan son las del sistema circulatorio (5,5 millones de muertes por año), que se suelen vincular a la dieta y al estilo de vida. A continuación viene el cáncer, que en muchos casos tiene causas ambientales. En los Estados Unidos se considera que hay 18 riesgos ambientales que son los principales causantes del cáncer, y la contaminación del interior de los hogares ocupa el primer lugar en la lista.

Tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, las amenazas a la seguridad de la salud suelen ser mayores para los más pobres, particularmente los niños y los habitantes de las zonas rurales (gráfico 2.3). En los países en desarrollo, 85% de la

### La inanición en medio de la abundancia: la hambruna de Bengala en 1943

RECUADRO 2.2

Comúnmente se piensa que las hambrunas son la venganza de la Naturaleza contra la humanidad infortunada. Aunque la Naturaleza puede desde luego crear situaciones de escasez local de alimentos, los seres humanos hacen que esa escasez se transforme en hambrunas generalizadas. La gente no pasa hambre porque no haya alimentos, sino porque no puede adquirirlos.

La hambruna de Bengala en 1943 nos revela por qué. Murieron más de cuatro millones de personas, aunque no había una escasez general de alimentos. De hecho, la oferta per cápita de cereales en 1943 fue superior a la de 1941 en 9%.

La hambruna fue en parte producto de un auge económico. El aumento súbito de actividades relacionadas con la guerra ejerció una poderosa presión inflacionaria sobre la economía e hizo que aumentaran los precios de los alimentos. En las zonas urbanas, quienes tenían trabajo podían pagar esos precios. Pero en las zonas rurales los trabajadores

agrícolas y de otros sectores hallaron que ya no podían permitirse comer, y se dirigieron por millares a las ciudades, en particular a Calcuta, en la esperanza de sobrevivir. Entonces, el aumento de los precios fue intensificado todavía más por la especulación y la compra impulsada por el pánico.

Probablemente habría podido evitarse la hambruna mediante una acción oportuna del Gobierno. Pero el gobierno colonial no hizo nada por detener el acaparamiento por los productores, los comerciantes y los consumidores. La política general fue "esperar y ver qué sucede". El socorro fue totalmente insuficiente, y la distribución de cereales a los distritos rurales fue ineficiente. Todavía en octubre de 1943, con 100.000 enfermos y menesterosos en las calles de Calcuta, el Gobierno seguía negando la existencia de una hambruna.

El resultado fue una de las mayores catástrofes provocadas por el hambre en nuestra época.

CUADRO 2.1  
Indicadores de seguridad alimentaria en algunos países

Países	Índice de producción alimentaria per cápita (1979/81 = 100)	Índice de dependencia respecto de la importación de alimentos (1969/71 = 100)	Oferta diaria de calorías, como % de las necesidades 1988-90
Etiopía	86	855	71
Afganistán	71	193	76
Mozambique	77	300	77
Angola	79	366	80
Rwanda	84	322	80
Somalia	78	134	81
Sudán	80	156	83
Burundi	91	165	85
Haití	84	364	94

población urbana contaba en 1990 con agua potable, pero sólo 62% de la población rural tenía acceso a ella. En los países industrializados los pobres y las minorías raciales son los más expuestos a la enfermedad. En los Estados Unidos, una tercera parte de los blancos viven en zonas contaminadas por el monóxido de carbono, pero la proporción correspondiente a la población negra es cercana a 50%. En 1991, la esperanza de vida de la población indígena del Canadá era de 72 años, en comparación con 77 años para todos los canadienses.

Hay una disparidad semejante entre ricos y pobres respecto del acceso a los servicios de salud. En el plano internacional, en los países industrializados hay como promedio un médico por cada 400 habitantes, pero en los países en desarrollo hay uno por casi 7.000 habitantes (en el África al sur del Sáhara la cifra es de 1 cada 36.000). Hay también disparidades marcadas en cuanto al gasto de salud entre los países en desarrollo. La República de Corea gasta anualmente 377 dólares per cápita en la atención de la salud, pero Bangladesh gasta sólo 7 dólares.

Es más probable que la población de los países industrializados tenga acceso a servicios de salud, pero incluso en este caso hay

una pronunciada disparidad en cuanto a la seguridad en materia de salud y para muchas personas está empeorando. En los Estados Unidos, entre 1989 y 1992 el número de habitantes sin seguro de salud aumentó de 35 millones a 39 millones.

Si bien los pobres en general tienen menos seguridad en cuanto a la salud, la situación de la mujer es particularmente difícil. Uno de los riesgos más graves que enfrentan es el parto: más de 3 millones de mujeres mueren cada año de causas relacionadas con el parto. La mayoría de esas muertes se podrían prevenir mediante el acceso a planificación de la familia en condiciones económicas y seguras, así como mediante apoyo básico en el hogar durante el embarazo y el parto, con la posibilidad de remitir a clínicas u hospitales a las mujeres que tuvieran complicaciones evidentes.

La mayor diferencia entre países del Norte y del Sur en cuanto a un indicador humano se encuentra en la mortalidad materna, que es unas 18 veces mayor en el Sur. De esta manera, un milagro de vida suele convertirse en una pesadilla de muerte, sólo porque la sociedad no puede sufragar el poco dinero que cuesta una persona que atienda el parto en el momento de mayor vulnerabilidad y ansiedad en la vida de una mujer.

Otra fuente creciente de inseguridad en materia de salud para ambos sexos es la difusión del VIH/SIDA (recuadro 2.3). Se cree que hay unos 15 millones de personas con reacción serológica VIH positiva, 80% de ellas en países en desarrollo. Hacia el año 2000 esa cifra puede subir a 40 millones (13 millones de los cuales serán mujeres).

### *Seguridad ambiental*

Los seres humanos confían en un medio físico saludable, curiosamente en el supuesto de que, cualquiera sea el daño que inflijan a la Tierra, ésta terminará por recuperarse. Ello claramente no es así, porque la industrialización intensiva y el rápido crecimiento de la población han sometido el planeta a una tensión intolerable.

Las amenazas al medio ambiente que enfrentan los países son una combinación del deterioro de los ecosistemas local y

#### RECUADRO 2.3

### **VIH/SIDA, una epidemia mundial**

El número acumulado de personas contagiadas con el VIH en todo el mundo llega ya a unos 15 millones, más de 12,5 millones de ellos en los países en desarrollo. Más de nueve millones viven en el África al sur del Sáhara, un millón y medio en América Latina y un millón en Asia.

La mayoría de los contagiados con el VIH vive en zonas urbanas, y 70% se halla en el principal grupo de edad activa, de 20 a 40 años. Hay un millón de niños contagiados. En los Estados Unidos el SIDA es ahora la principal causa de defunción de hombres de 25 a 44 años de edad, y la cuarta en importancia respecto de mujeres de ese grupo de edades. Se han calculado los costos acumulativos directos e indirectos del VIH/SIDA en el decenio de 1980 en 240.000 millones de dólares.

Las proyecciones futuras son alar-

mantes. Se prevé que hacia el año 2000 el número de personas contagiadas con el VIH llegará a entre 30 y 40 millones, 13 millones de las cuales serán mujeres. A esa fecha, la epidemia habrá dejado huérfanos a más de nueve millones de niños africanos.

La distribución geográfica del VIH/SIDA está cambiando. A mediados del decenio de 1980 la epidemia se hallaba bien establecida en América del Norte y África, pero hacia el año 2000, la mayoría de los nuevos casos se registrará en Asia. Por ejemplo, actualmente hay en Tailandia un número de casos que se estima en 500.000, y en la India, más de un millón.

El costo mundial, directo e indirecto, del VIH/SIDA podría ascender hacia el año 2000 a 500.000 millones de dólares anuales, suma equivalente a más del 2% del PIB mundial.

mundial. Las amenazas ambientales a escala mundial se examinan más adelante. Aquí nos ocuparemos de los países.

En los países en desarrollo, una de las mayores amenazas al medio ambiente es la del abastecimiento del agua. Actualmente el abastecimiento mundial de agua per cápita es sólo un tercio de lo que era en 1970. La escasez de agua se está transformando cada vez más en un factor causante de conflictos étnicos y de tensión política. En 1990, casi 1.300 millones de habitantes del mundo en desarrollo carecían de acceso a agua no contaminada (gráfico 2.4). Y gran parte de la contaminación del agua es el resultado de las malas condiciones del saneamiento: casi 2.000 millones de personas carecen de acceso a saneamiento seguro.

Pero la población de los países en desarrollo también ha estado sobrecargando las tierras. Todos los años se pierden entre 8 y 10 millones de acres de bosques, superficie igual a la de Austria. Y la deforestación, combinada con el pastoreo excesivo y métodos ineficientes de conservación, está acelerando la desertificación. Sólo en el África al sur del Sáhara, en los últimos 50 años se transformaron en desierto 65 millones de hectáreas de tierra productiva.

Incluso las tierras regadas están amenazadas por los residuos de sal. Los daños provocados por la salinización afectan a 25% de las tierras regadas en el Asia central, y 20% en el Pakistán.

En los países industrializados una de las principales amenazas ambientales es la contaminación del aire. Los Angeles produce 3.400 toneladas de contaminantes por año, y Londres, 1.200 toneladas. Nociva para la salud, esta contaminación daña también el medio natural. El deterioro de los bosques de Europa provocado por la contaminación del aire causa pérdidas económicas de 35.000 millones de dólares por año. Y la estimación de la pérdida anual de la producción agrícola como resultado de la contaminación del aire es de 1.500 millones de dólares en Suecia, 1.800 millones de dólares en Italia, 2.700 millones de dólares en Polonia, y 4.700 millones de dólares en Alemania.

Aunque el carácter del daño ambiental difiere entre países industrializados y países

en desarrollo, los efectos son semejantes casi en todas partes. La salinización es también grave en los Estados Unidos. Y la contaminación del aire es también aguda en ciudades del mundo en desarrollo. México, D.F. produce 5.000 toneladas de contaminantes atmosféricos por año, y en Bangkok la contaminación del aire es tan grave que más del 40% de los agentes de la policía de tránsito de la ciudad sufren de problemas respiratorios.

Muchas amenazas ambientales son crónicas y de efecto duradero. Otras tienen un carácter más súbito y violento. Bhopal y Chernobyl son las dos catástrofes ambientales súbitas más obvias. Muchos desastres "naturales" crónicos de los últimos años han sido provocados también por el ser humano. La deforestación ha provocado sequías e inundaciones más intensas. Y el crecimiento de la población ha desplazado habitantes hacia zonas susceptibles de ser afectadas por ciclones, terremotos o inundaciones, zonas que siempre se consideraron peligrosas y que anteriormente estaban deshabitadas (recuadro 2.4). La pobreza y la escasez de tierras están haciendo lo mismo, impulsando a la población hacia territorios mucho más marginales y aumentando su exposición a los riesgos naturales. El resultado es que los desastres son de mayor magnitud y más frecuentes. En el período 1967-1991 los desastres afectaron a 3.000 millones de personas, el 80% de ellas en Asia. Murieron más de siete millones de personas, y dos millones resultaron heridas.

La mayoría de los países en desarrollo tienen planes para hacer frente a las emergencias naturales; Bangladesh, por ejemplo, tiene un complejo sistema de alarma contra ciclones en la bahía de Bengala. A veces la escala supera los recursos nacionales y requiere acción en el plano internacional. Sin embargo, las respuestas suelen ser lentas, insuficientes y carentes de coordinación. Los actuales esfuerzos humanitarios, particularmente por parte del sistema de las Naciones Unidas, adolecen de una grave escasez de financiación. Y muchos de los habitantes más vulnerables perecen antes de que llegue la ayuda internacional.

GRAFICO 2.3  
Salud de la infancia

Porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso

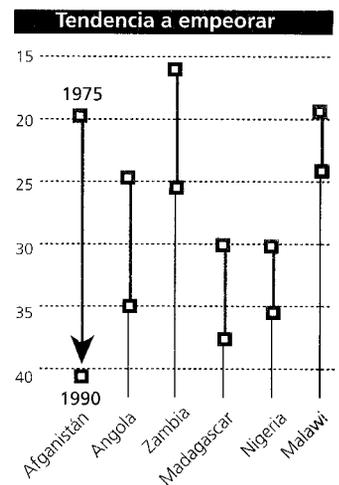
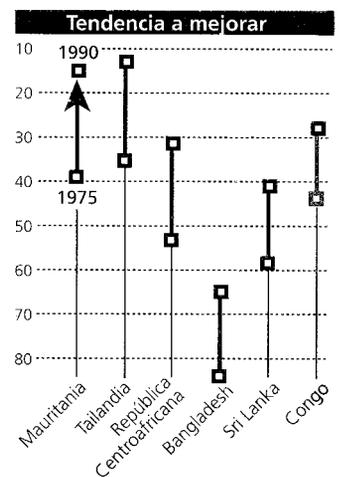
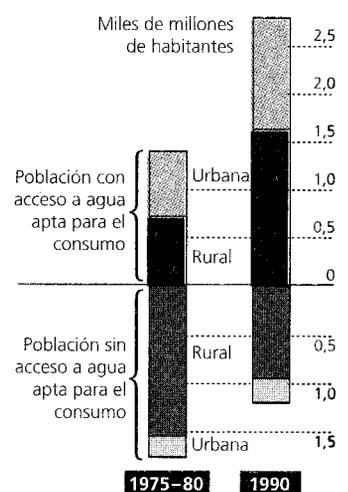


GRAFICO 2.4  
Más de 1.000 millones de personas en los países en desarrollo todavía carecen de agua apta para el consumo



## Seguridad personal

Tal vez no haya otro aspecto de la seguridad humana tan fundamental para la gente como su seguridad respecto de la violencia física. Tanto en los países pobres como en los ricos, la vida humana se ve cada vez más amenazada por la violencia súbita e imprevisible. Esta amenaza asume varias formas:

- Amenazas del Estado (tortura física)
- Amenazas de otros Estados (guerra)
- Amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica)
- Amenazas de individuos o pandillas

contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera)

- Amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica)
- Amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños)
- Amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes)

En muchas sociedades las vidas humanas corren más riesgo que nunca antes (gráfico 2.5). Para muchas personas, la mayor fuente de ansiedad es la delincuencia, particularmente la delincuencia violenta. Muchos países dan cuenta de tendencias inquietantes. En 1992, en los Estados Unidos, se denunciaron ante la policía 14 millones de delitos. Esos delitos impusieron una grave carga económica, calculada en 425.000 millones de dólares anuales. Los delitos denunciados en Alemania el mismo año aumentaron en 10%. En la segunda mitad del decenio de 1980, la tasa de homicidio de Italia y Portugal se duplicó, y la de Alemania se triplicó. El aumento de la delincuencia se relaciona a menudo con el tráfico de estupefacientes. En el Canadá, 225 personas de cada 100.000 son víctimas todos los años de delitos relacionados con los estupefacientes, y en Australia esa cifra asciende a 400. En la segunda mitad del decenio de 1980 los delitos relacionados con los estupefacientes se duplicaron casi en Dinamarca y en Noruega, y aumentaron más de 30 veces en el Japón.

La delincuencia y la violencia son también parte de la vida diaria de los países en desarrollo. Todos los días se asesina a cuatro niños en el Brasil, donde el homicidio de menores ha aumentado en 40% en el último año. En Kenya se informó en 1993 de 3.300 robos de automóviles, un aumento de 200% con respecto a 1991. Incluso en China están aumentando la delincuencia violenta y el número de violaciones.

Los accidentes industriales y de tránsito constituyen también un gran riesgo. En los países industrializados, los accidentes de tránsito son de hecho la principal causa de defunción de la población de 15 a 30 años de edad, y algunas de las tasas más elevadas de lesiones se registraron en Austria, Bélgica, el Canadá y los Estados Unidos. Y

RECUADRO 2.4

### El aumento de los desastres

La frecuencia y gravedad de los desastres ha aumentado abruptamente en los últimos dos decenios. Hubo 16 desastres importantes en el decenio de 1960, 29 en el de 1970 y 70 en el de 1980.

Según la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los desastres naturales que más muertes provocaron entre 1967 y 1991 fueron las sequías (1,3 millones), los ciclones (800.000), los terremotos (600.000) y las inundaciones (300.000). Pero el mayor número de desastres fueron en ese período las inundaciones (1.358), seguidas de los accidentes (1.284). Se define como desastre una situación que ha causado la muerte de por lo menos 10 personas, o que ha afectado por lo menos a 100.

Tal vez la causa más importante del aumento en el número y los efectos de los desastres es el crecimiento de la población, que está obligando a la gente a vivir en lugares cada vez más marginales y peligrosos, como tierras bajas susceptibles de sufrir inundaciones o cerca de volcanes activos. Y a medida que una proporción cada vez mayor del planeta es ocupada, es más probable que los terremotos afecten zonas habitadas. La población aumenta y el desarrollo industrial también provoca el deterioro ambiental. La deforestación y el pastoreo excesivo, por ejemplo, han aumentado el número y la gravedad de las sequías e inundaciones. Los pobres están mucho más expuestos a los desastres que los ricos. Son ellos quienes ocupan las empinadas colinas susceptibles de deslizamientos de tierra. Son ellos quienes ocupan las frágiles islas de deltas

que se hallan en el camino de los ciclones. Y son ellos quienes viven en edificios congestionados y precariamente construidos y en los tugurios que los terremotos derriban.

Hay también disparidades en el plano internacional. Las sequías o las inundaciones de África provocan mucho más daño que las de América del Norte. Así, un 22% de los casos de desastre mundiales registrados entre 1967 y 1991 ocurrieron en América y 15% en África. Pero 6% de las muertes se registraron en América y 60% en África. Es claro que los países pobres están menos equipados para hacer frente a los desastres naturales.

Los desastres provocan también daños económicos considerables, y también estas cifras han ido en aumento. Se calculó que en el decenio de 1960 las pérdidas a escala mundial habían ascendido a 10.000 millones de dólares, en el decenio de 1970, a 30.000 millones de dólares, y en el decenio de 1980, a 93.000 millones de dólares. La mayoría de esas pérdidas (más de 60%) se registró en los países industrializados, aunque expresado como proporción del PNB, el costo económico fue superior para los países en desarrollo.

Los desastres en los países en desarrollo forman parte integral de su ciclo de pobreza. La pobreza provoca desastres, y los desastres exacerbaban la pobreza. Sólo el desarrollo humano sostenible, que aumente la seguridad de los seres humanos y del planeta en que habitamos, podrá reducir la frecuencia y los efectos de los desastres naturales.

en los países en desarrollo correspondió a los accidentes del tránsito por lo menos 50% del total de las muertes por accidentes. El número de muertos en accidentes de carretera fue en Sudáfrica de 10.000 en 1993, tres veces el número de muertes debidas a la violencia política.

La violencia en el lugar de trabajo también ha aumentado. En 1992, más de 2 millones de trabajadores fueron agredidos físicamente en su lugar de trabajo en los Estados Unidos, casi 6,5 millones fueron amenazados con el uso de la violencia, y 16 millones sufrieron alguna otra forma de hostigamiento. El costo de todo ello en tiempo de trabajo perdido y gastos legales ascendió a más de 4.000 millones de dólares. Casi una sexta parte de las muertes registradas ese año en el lugar de trabajo fueron homicidios.

Entre las amenazas personales más graves figuran las que se dirigen contra las mujeres. En ninguna sociedad están las mujeres seguras o reciben un trato igual al que reciben los hombres. La inseguridad personal las persigue de la cuna a la tumba. En el hogar son las últimas en comer. En la escuela son las últimas en recibir educación. En el trabajo son las últimas en ser contratadas y las primeras en ser despedidas. Y desde la infancia hasta la edad adulta reciben malos tratos a raíz de su sexo.

Ahora, las mujeres están recibiendo mejor educación e ingresan al empleo, con frecuencia como titulares de un ingreso primario. Millones de mujeres son ahora jefas de hogar, la tercera parte en el mundo en general, y casi la mitad en algunos países africanos, donde las mujeres producen casi el 90% de los alimentos. Pero hay todavía muchos indicadores alarmantes de inseguridad y violencia física como consecuencia de la discriminación por motivos de sexo. Recientemente se estimó que en los países en desarrollo una tercera parte de las esposas eran objeto de malos tratos físicos. Se informa de que una mujer de cada 2.000 ha sido violada en el mundo. En los Estados Unidos, sólo en 1993 se denunciaron más de 150.000 violaciones. El hostigamiento sexual en el empleo es común. En la India, grupos de mujeres sostienen que hay unas 9.000 muertes por año relacionadas con la

GRÁFICO 2.5

**Perfil del sufrimiento humano en los países industrializados**



dote. Según estimaciones del Gobierno, esa cifra fue de 5.000 en 1992.

Los niños, que deberían ser los que tuvieran más protección en cualquier sociedad, son objeto de muchas formas de malos tratos. En los Estados Unidos se informó recientemente de que casi 3 millones de niños habían sido víctimas de malos tratos y negligencia, y en 1992 murieron casi 7.000 niños en los Estados Unidos (20 por día) como consecuencia de disparos de armas de fuego. En los países en desarrollo la pobreza obliga a muchos niños a hacer un trabajo pesado a una edad demasiado temprana, lo que frecuentemente deteriora su salud. En el Brasil, más de 200.000 niños pasan su vida en la calle. Hasta las estimaciones más moderadas arrojan un número total de prostitutas infantiles en Tailandia, Sri Lanka y Filipinas de 500.000.

### *Seguridad de la comunidad*

La mayor parte de la población deriva seguridad de su participación en un grupo, una familia, una comunidad, una organización, un grupo racial o étnico que pueda brindar una identidad cultural y un conjunto de valores que den seguridad a la persona. Esos grupos ofrecen también apoyo práctico. Por ejemplo, el sistema de familia ampliada ofrece protección a sus miembros más débiles, y muchas sociedades tribales funcionan basándose en el principio de que los jefes de hogar tienen derecho a una parcela de tierra suficiente para mantener a su familia, de manera que la distribución de tierras se hace en consecuencia.

Pero las comunidades tradicionales pueden también perpetuar las prácticas opresivas: el empleo de mano de obra sojuzgada y esclava y el tratamiento particularmente cruel de la mujer. En Africa, todos los años cientos de miles de niñas sufren mutilaciones genitales como resultado de la práctica tradicional de la circuncisión femenina.

Algunas de esas prácticas tradicionales están desapareciendo a raíz del proceso constante de modernización. Es menos probable que la familia ampliada ofrezca apoyo ahora a un miembro en apuros. Los idiomas y las culturas tradicionales están disipándose con el asalto de la prensa. Por otra parte,

muchas prácticas opresivas son objeto de oposición de parte de organizaciones populares y mediante acciones legales.

Las comunidades tradicionales, en particular los grupos étnicos, pueden ser también objeto de ataque mucho más directo, entre ellas mismas. Cerca del 40% de los Estados del mundo tienen más de cinco poblaciones étnicas de tamaño considerable, una o más de las cuales está sometida a discriminación. En varios países aumentan las tensiones étnicas, con frecuencia debido al limitado acceso a las oportunidades, ya sea que se trate de servicios sociales del Estado o de empleos en el mercado. Las comunidades individuales se perjudican, o consideran que perjudican, en la lucha por este tipo de oportunidades. Como resultado de ello, cerca de la mitad de los Estados del mundo han experimentado recientemente algún tipo de conflicto entre grupos étnicos. Y ello ha sido especialmente grave en los casos en que los conflictos nacionales han sido exacerbados por la rivalidad causada por la guerra fría.

Los enfrentamientos étnicos suelen tener resultados brutales (cuadro 2.2). Desde 1983 han muerto en Sri Lanka más de 14.000 personas como resultado del conflicto entre los tamiles y los singaleses. Desde 1981 han muerto más de 130.000

CUADRO 2.2  
**Conflictos étnicos y religiosos**

Países	Rebelión de grupo <sup>a</sup> 1980-89	Conflictos armados graves <sup>b</sup> 1989-92	Refugiados salidos del país (en miles) 1992
Afganistán	sí	sí	4.720
Mozambique	no	sí	1.730
Iraq	sí	sí	1.310
Somalia	sí	sí	870
Etiopía	sí	sí	840
Liberia	no	sí	670
Angola	sí	sí	400
Myanmar	sí	sí	330
Sudán	sí	sí	270
Sri Lanka	sí	sí	180

a. Se entiende por rebelión de grupo la de grupos comunales no pertenecientes al Estado, que se arman, organizan a más de 1.000 combatientes e inician actividades violentas contra otros grupos de ese tipo.

b. Se entiende por conflictos armados graves, conflictos controvertidos en los que están en juego el gobierno o el territorio y en que ambas partes usan la fuerza armada; en que una de las cuales al menos es el gobierno (o parte del gobierno) de un Estado; y que causa más de 1.000 muertes a raíz de combates durante el conflicto.

personas en la ex Yugoslavia y se ha informado de que más de 40.000 mujeres indefensas han sido violadas en lo que desvergonzadamente se ha llamado “depuración étnica”, mientras la mayor parte del mundo observa en silencio desde el exterior. En Somalia hubo en 1993 casi 10.000 bajas, casi dos terceras partes de las cuales eran mujeres y niños, como resultado de enfrentamientos entre facciones rivales o con fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Las Naciones Unidas declararon 1993 Año de las Poblaciones Indígenas, para destacar la persistente vulnerabilidad de los 300 millones de habitantes aborígenes de 70 países. En Venezuela había en 1986 10.000 yanomamis, pero su supervivencia peligraba cada vez más. Los grupos indígenas suelen perder su tradicional libertad de movimiento. Durante la sequía del decenio de 1970 el millón de nómades tuareg del Sáhara descubrió que era mucho más difícil desplazar su ganado hacia distantes fuentes de agua, y murieron de hambre casi 125.000 personas.

Los pueblos indígenas enfrentan además la intensificación en espiral de la violencia. En el Canadá, una persona indígena tiene seis veces más probabilidades de ser asesinada que los demás canadienses. Y los síntomas de depresión y desesperanza son muy comunes: en 1988 se dio cuenta de 40 suicidios por cada 100.000 indígenas, casi tres veces la tasa nacional. La ganadora del Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, da su visión de la importancia del Decenio Internacional para las Poblaciones Indígenas (véase contribución especial, pág. 38).

### *Seguridad política*

Uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana consiste en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales.

En ese sentido al menos ha habido progreso considerable. El decenio de 1980 fue en muchos sentidos un decenio de transición democrática: tantas dictaduras militares cedieron el poder a los administradores civiles como Estados unipartidistas se

abrieron a elecciones pluripartidistas.

Pero queda mucho por hacer para proteger a la gente de la represión estatal. Según un estudio hecho en 1993 por Amnistía Internacional, la represión política, la tortura sistemática, los malos tratos o la desaparición se aceptaban todavía en 110 países.

Las violaciones de los derechos humanos son más frecuentes en períodos de disturbios políticos. En 1992, Amnistía Internacional llegó a la conclusión de que los disturbios habían dado como resultado violaciones de derechos humanos en 112 países, y hubo informes de detención y prisión políticas en 105 países. Los disturbios dan como resultado comúnmente la intervención militar, como ocurrió en 64 países. Pero también se usa a los funcionarios policiales como agentes de represión, y son mencionados comúnmente como autores de violaciones de derechos humanos tanto en Europa oriental como occidental.

Junto con la represión de individuos y grupos, los gobiernos comúnmente tratan de ejercer control sobre las ideas y la información. El índice de libertad de prensa de la UNESCO considera que las zonas menos libres son el África septentrional, el Asia occidental y el Asia meridional.

Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces a los ejércitos para reprimir a su propia población. Si un gobierno está más preocupado por su plantilla militar que por su población, ese desequilibrio se demuestra en la relación entre gasto militar y gasto social (cuadro 2.3). Los dos países con mayor relación de gasto militar a educación y salud en 1980 fueron el Iraq (8 a 1) y Somalia (5 a 1). No sorprende entonces que estos dos países hayan tenido graves problemas en el decenio de 1980 y que las mismas Potencias que los abastecieron de armas hace un decenio ahora estén luchando por desarmarlos.

Entre esos siete elementos de la seguridad humana hay vínculos y superposiciones considerables. Una amenaza contra un elemento de la seguridad humana probablemente se propagará — un tifón iracundo — a todas las formas de la seguridad humana.

*Las tensiones étnicas van en aumento, con frecuencia debido al limitado acceso a las oportunidades*

## Seguridad humana mundial

Algunos problemas de la seguridad humana a escala mundial surgen porque las amenazas dentro de los países rebasan rápidamente sus fronteras nacionales. Las amenazas al medio ambiente constituyen uno de los ejemplos más claros: el deterioro de los suelos, la deforestación y la emisión de gases de invernadero afectan las condiciones climáticas en todo el mundo. El tráfico de estupefacientes es también un fenómeno transnacional, que arrastra a millones de personas, tanto productores como

consumidores, a un ciclo de violencia y dependencia.

Otras amenazas asumen carácter mundial debido a la disparidad entre los países, disparidad que impulsa a millones de personas a abandonar sus hogares en busca de mejor vida, los quiera o no el país receptor. Y en algunos casos, la frustración por la desigualdad puede expresarse en forma de fundamentalismo religioso o incluso de terrorismo.

De manera que cuando la seguridad humana está amenazada en alguna parte puede afectar a todo el mundo. Las hambrunas,

## El Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas

Creemos en la sabiduría de nuestros ancianos y sabios, quienes nos legaron la fuerza y enseñaron el arte de la palabra, que nos ha permitido reafirmar la validez de nuestra historia milenaria y la justicia de nuestra lucha.

Mi causa no ha nacido de algo bueno, ha nacido de algo malo, de algo amargo. Mi causa se ha radicalizado con la miseria que vive mi pueblo. Se ha radicalizado por la desnutrición que he visto y que he sufrido como indígena. La explotación, la discriminación que he sentido en carne propia. La opresión que nos impide celebrar nuestras ceremonias, y no respeta nuestro modo de vida, lo que somos. Al mismo tiempo, han matado a mis seres más queridos. Así es que mi opción por la lucha no tiene límites, ni espacio. Por ese motivo he viajado a muchos lugares, donde tuve la oportunidad de contar algo sobre mi pueblo.

La importancia de la lucha internacional de los pueblos indígenas es trascendental, sobre todo en el último decenio, pues ha tenido como resultado encontrar un público en el contexto de las Naciones Unidas. A pesar de los desafíos que significó para los indígenas y los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas abordar el tema de los derechos humanos de los pueblos indígenas, con el transcurso del tiempo y la constancia en el trabajo ha quedado claro que se lograron éxitos como la existencia del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, el proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Indígenas, la adopción de 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas y, recientemente, la proclamación de 1994 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como año preparatorio del Decenio Internacional de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas.

El V centenario de la llegada de Colón a América brindó la posibilidad no sólo de reiterar la justicia de las reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas, sino demostrar además que estamos dispuestos a seguir luchando para hacerlas efectivas. Asimismo, propició un nivel de sensibilización de las instituciones internacionales y de los medios de comunicación respecto de los problemas que enfrentamos los indígenas e hizo explícito el peso de nuestra presencia al interior de los países y en el

mundo en general.

El Año Internacional de las Poblaciones Indígenas sirvió para seguir avanzando en la unidad entre nuestras organizaciones, para recoger las aspiraciones y los planteamientos de nuestras comunidades con respecto a la redefinición del futuro de la humanidad y, sobre todo, para dar testimonio de los vacíos y la dolorosa situación de miseria, marginación y desprecio que seguimos viviendo. El Año Internacional de las Poblaciones Indígenas permitió realizar una inmensa cantidad de actividades e iniciativas protagonizadas por los propios indígenas, entre las cuales se encuentran dos Reuniones en la Cumbre (Chimaltenango y Oaxtepec), que nos permitieron sintetizar nuestras reivindicaciones en resoluciones que esperamos que la comunidad internacional tome en cuenta. Asimismo, en buena medida se logró difundir ampliamente información sobre la situación actual de nuestros pueblos, lo que ha contribuido a dar inicio a la superación de viejos prejuicios culturales e históricos.

Deseo rendir homenaje a todas las organizaciones y comunidades, así como a los líderes y los representantes de los pueblos indígenas que me dieron la grandiosa oportunidad de dar testimonio de sus aspiraciones, deseos de justicia y esperanza de paz en un mundo de incertidumbre, de muerte y de condiciones difíciles como las que actualmente vive la mayoría de los habitantes de la tierra. Deseo también reafirmar junto a mis hermanos indígenas el compromiso de trabajar para que el Decenio Internacional de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas represente un paso más hacia la construcción de nuevas relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas sobre la base del respeto mutuo.

*Rigoberta Menchú, laureado con el Premio Nobel de la Paz 1992*

los conflictos étnicos, la desintegración social, el terrorismo, la contaminación y el tráfico de estupefacientes ya no quedan confinados dentro de las fronteras nacionales. Y ningún país puede aislar su vida del resto del mundo.

Esta indivisibilidad de la seguridad humana mundial se extiende a las consecuencias de la prosperidad y la pobreza. El comercio internacional está ampliando la gama de opciones de la gente. La comunicación mundial instantánea permite a todos participar en los acontecimientos mundiales mientras ocurren. Cada minuto, redes electrónicas transfieren miles de millones de dólares a través de las fronteras internacionales con un golpe de teclado.

Pero si la prosperidad se está haciendo mundial, lo propio ocurre con la pobreza, aunque con mucho menos bombo. El comercio internacional también puede hacer que la gente pierda su empleo. Millones de personas emigran a otros países en busca de trabajo. Los traficantes de estupefacientes tienen ahora una de las redes internacionales mejor organizadas y mejor financiadas. Y una persona puede llevar una enfermedad incurable — como el SIDA — a cualquier rincón del mundo.

Tampoco la contaminación respeta las fronteras. Y nos queda todavía por presenciar el espectáculo horripilante de una pequeña arma nuclear en manos de un osado terrorista internacional.

Las amenazas verdaderas contra la seguridad humana en el próximo siglo dimanarán más de las acciones de millones de personas que de la agresión de un puñado de países. Esas amenazas asumirán muchas formas:

- Crecimiento descontrolado de la población
- Disparidad de oportunidades económicas
- Migración internacional excesiva
- Deterioro del medio ambiente
- Producción y tráfico de estupefacientes
- Terrorismo internacional.

Interesa a todos los países descubrir maneras nuevas de cooperar para responder a esas seis amenazas incipientes (y a otras, si surgieran) que constituyen el marco mundial de la inseguridad humana.

### *Crecimiento descontrolado de la población*

La rápida tasa de crecimiento de la población, unida a una falta de oportunidades de desarrollo, está causando la superpoblación del planeta, sumándose a las enormes presiones sobre recursos no renovables en disminución.

Ese crecimiento demográfico, una raíz de la pobreza mundial, la migración internacional y el deterioro ambiental, no tiene precedentes en la historia. La población de la Tierra tardó 1 millón de años en llegar a 1.000 millones de habitantes. Ahora se tardará sólo 10 años en agregar los 1.000 millones siguientes a los 5.500 millones de habitantes actuales.

La respuesta tendrá que ser multifacética. Desde luego, los servicios de planificación de la familia y la información al respecto deben estar a disposición de todos los que los requieran, particularmente los 100 a 200 millones de parejas cuya demanda actual no se está satisfaciendo. Pero es insensato tratar el crecimiento de la población como un problema clínico. Es un problema de desarrollo. De hecho, en muchas sociedades el desarrollo humano (especialmente la educación femenina) ha demostrado ser el anticonceptivo más poderoso.

Cualquier plan de acción encaminado a reducir el crecimiento demográfico debe contar con apoyo tanto nacional como internacional, e incluir tanto servicios de planificación de la familia como programas de desarrollo humano específicamente orientados. Una oportunidad importante para formular una respuesta de ese tipo será la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo que se realizará en El Cairo en septiembre de 1994.

Pese a la considerable retórica internacional acerca del crecimiento descontrolado de la población, los programas de población carecen de financiación suficiente. El Banco Mundial estima que, si se adoptaran métodos eficientes en función de los costos, se requerirían sólo otros 2.000 millones de dólares por año para prestar servicios de planificación de la familia a los 120 millones de mujeres de países en desarrollo que desean esos servicios. Pero aún

CUADRO 2.3

#### **Relación entre gasto militar y gasto social, 1990/1991**

(gasto militar en porcentaje del gasto en educación y salud combinados)

Rep. Arabe Siria	373
Omán	293
Iraq	271
Myanmar	222
Angola	208
Somalia	200
Yemen	197
Qatar	192
Etiopía	190
Arabia Saudita	151
Jordania	138

GRAFICO 2.6  
Creciente distancia  
entre ricos y pobres

Participación porcentual  
en el ingreso, 20% más rico:  
20% más pobre de la  
población mundial

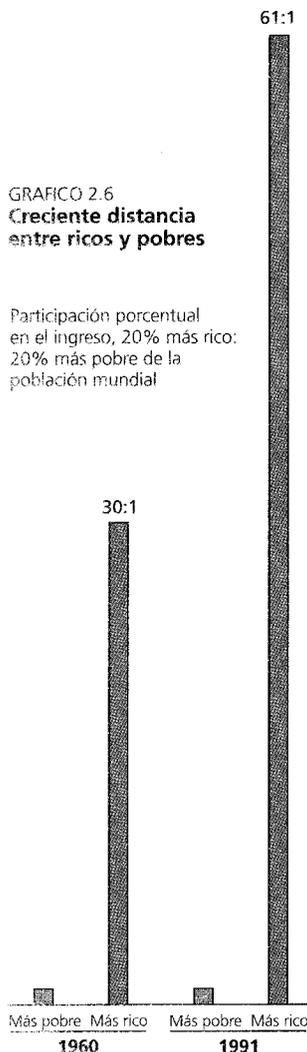
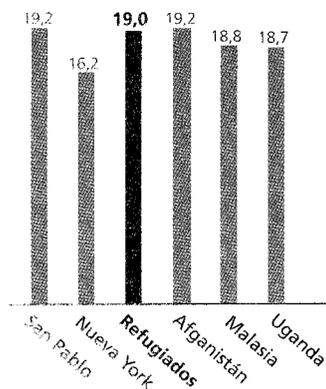


GRAFICO 2.7  
Cantidad de refugiados de los  
últimos tres años, equivalente a  
una ciudad importante o un país  
Población en millones, 1992



no se ha prometido esta suma, así como tampoco la inversión adicional de 2.500 millones de dólares anuales que se requeriría para eliminar de la enseñanza la disparidad dimanada de la discriminación contra las niñas.

### Disparidad de oportunidades económicas

En los últimos cinco decenios, el ingreso mundial ha aumentado siete veces (el PIB en términos reales) y el ingreso por persona se ha triplicado con creces (el PIB per cápita). Pero este aumento está distribuido en forma muy desigual — en el plano nacional y en el internacional — y la desigualdad va en aumento. Entre 1960 y 1990, la parte del ingreso mundial que correspondió al 20% más rico de la población total aumentó de 70% a 85%. En el mismo período se redujo el ingreso mundial de todos, menos el del 20% más rico, y respecto del 20% más pobre, su participación ya escasa se redujo de 2,3% a 1,4% (gráfico 2.6).

Una quinta parte de la humanidad, principalmente en los países industrializados, cuenta así con las cuatro quintas partes del ingreso mundial y otras oportunidades de desarrollo. Esa disparidad refleja muchas otras, en materia de comercio, inversión, ahorro y crédito comercial. En general, refleja un desigual acceso a las oportunidades del mercado a escala mundial. Esas disparidades tienen consecuencias en otros aspectos de la seguridad humana. Estimulan el consumo excesivo y la sobreproducción en el Norte y perpetúan el vínculo entre pobreza y medio ambiente en el Sur. E inevitablemente generan resentimientos y estimulan la emigración desde los países pobres hacia los países ricos.

### Presiones de la migración

Una de las consecuencias más claras del crecimiento demográfico y de la profundización de la pobreza en los países en desarrollo es el aumento de la migración internacional. En los últimos tres decenios, por lo menos 35 millones de habitantes del Sur han establecido su residencia en el Norte. Y cerca de 1 millón se suma a ellos

todos los años. Otro millón trabaja en el extranjero con contratos a plazo fijo. Se estima que el número de migrantes internacionales ilegales oscila entre 15 y 30 millones.

Además, hay gran número de refugiados. Actualmente hay en los países en desarrollo casi 20 millones de personas desplazadas internamente, y a escala mundial hay unos 19 millones de refugiados políticos (gráfico 2.7).

Es probable que esas presiones aumenten. El aumento de la población, las limitadas oportunidades de empleo, los mercados internacionales cerrados y el deterioro ambiental continuo obligarán a millones más a marcharse de sus países. Pero los países opulentos cierran sus puertas para hacer frente al estancamiento de la economía, al elevado desempleo y a las perspectivas del "crecimiento sin empleo".

Algunas veces, la política de los países desarrollados intensifica las presiones migratorias. En primer lugar, reducen el empleo en los países en desarrollo al aumentar las barreras comerciales y arancelarias que limitan sus posibilidades de exportación; si las oportunidades de empleo no van hacia los trabajadores, es probable que los trabajadores acudan a donde hay oportunidades de empleo.

En segundo lugar, los países industrializados tienen una demanda real de trabajadores, ya sea de científicos altamente educados o de mano de obra no calificada, para hacer los pesados trabajos manuales que sus propios trabajadores rechazan. Esa demanda provoca actitudes muy ambivalentes respecto de la migración: desaprobación oficial, con sistemas de aplicación menos efectivos de lo posible para que puedan entrar suficientes trabajadores de la construcción, cosechadores de frutas o ayas.

El control de la migración internacional no es sólo un asunto administrativo. Es primordialmente un asunto económico, que requiere un nuevo marco de cooperación para el desarrollo en el que se integren la asistencia externa con la liberalización del comercio, la transferencia de tecnología, la inversión extranjera y las corrientes de mano de obra (capítulo 4).

## *Deterioro del medio ambiente*

La mayoría de las formas de deterioro del medio ambiente surten efectos más severos en el plano local. Pero otros efectos tienden a emigrar. El aire contaminado atraviesa inexorablemente las fronteras nacionales, y las emisiones de anhídrido sulfuroso de un país caen en otro como lluvia ácida. Cerca del 60% de los bosques comerciales de Europa sufren niveles dañinos de deposición de azufre. En Suecia, cerca de 20.000 de los 90.000 lagos del país están acidulados en cierta medida; en el Canadá, 48.000 están acidulados. Y la fuente del problema en esos casos no está sólo dentro del país.

La emisión de clorofluorocarburos tiene también un efecto internacional, de hecho, mundial, por cuanto los gases emitidos en distintos países atacan la capa de ozono. En 1989, equipos de investigación comprobaron que la capa de ozono sobre la Antártida se había reducido hasta sólo un 50% de espesor en 1979. Y en 1993, las mediciones hechas por satélites sobre las latitudes medias densamente pobladas del hemisferio septentrional indicaban que el espesor de la capa de ozono tenía niveles bajos sin precedentes, con graves consecuencias para la salud humana. El ozono filtra la radiación ultravioleta, que puede provocar diversos tipos de cáncer de piel. Entre 1982 y 1989, la incidencia en los Estados Unidos de la forma más peligrosa de cáncer de piel, el melanoma, aumentó en más de 80%.

La producción de gases de invernadero en los países tiene también importancia a escala mundial. La acumulación en la parte superior de la atmósfera de capas de esos gases, incluidos el anhídrido carbónico y el metano, contribuyen al calentamiento mundial, porque reflejan la radiación infrarroja que de otra manera se disiparía en el espacio. En 1989, los Estados Unidos y la ex Unión Soviética eran los mayores productores de esos gases, con 18% y 14%, respectivamente, de la emisión total. Pero los efectos se sienten en todo el mundo, y podrían tener mayor impacto sobre los países más pobres. Con el ascenso de un metro en el nivel del mar debido en parte al calenta-

miento mundial de la atmósfera, Bangladesh (que produce sólo 0,3% de la emisión mundial) podría experimentar una reducción de la superficie de su territorio de 17%.

La diversidad biológica se halla ahora más amenazada que nunca antes. La deforestación tropical es el principal culpable, pero la destrucción de marismas, arrecifes de coral y bosques templados es también muy importante. Alemania y los Países Bajos perdieron casi el 60% de sus marismas entre 1950 y 1980. Y en un análisis reciente de los hábitat de bosques tropicales, que contienen entre 50% y 90% de las especies mundiales, se llegó a la conclusión de que, al ritmo actual de pérdida, podrían desaparecer en los próximos 25 años hasta el 15% de las especies de la Tierra. Hoy en día sólo queda un 45% de los bosques tropicales templados del mundo.

En los últimos 20 años hubo una tendencia a la destrucción acelerada de los hábitat de las costas marítimas, el aumento de la contaminación costera y, en muchas zonas, una reducción de la captura de peces marinos. En 1990, la captura mundial de peces se redujo por primera vez en 13 años, como resultado de la pesca excesiva, la destrucción de los hábitat costeros y la contaminación del agua.

Los arrecifes de coral también se verán sometidos a mayor presión. Aproximadamente 1.000 millones de personas vivirán en ciudades costeras hacia el año 2000, lo que aumentará el peligro que plantean a los arrecifes la pesca excesiva, la contaminación y la erosión de los suelos.

A medida que los hábitat se fragmentan, alteran o destruyen, pierden su capacidad para regular los ecosistemas, incluidos la purificación del agua, la regeneración de los suelos, la protección de las cuencas hidrográficas, la regulación de la temperatura, el reciclado de nutrientes y desechos y el mantenimiento de la atmósfera. Todos esos cambios amenazan la seguridad humana a escala mundial.

## *El tráfico de estupefacientes*

El tráfico de estupefacientes es una de las amenazas más destructivas a la sociedad

*El tráfico de estupefacientes es una de las amenazas más destructivas a la sociedad humana*

**El tráfico internacional de estupefacientes**

Los estupefacientes han pasado a ser uno de los principales artículos del comercio internacional; se calcula que el volumen total del tráfico de drogas asciende a unos 500.000 millones de dólares anuales. La OCDE estima que todos los años se blanquean por conducto de los mercados financieros utilidades derivadas de las drogas por un importe de unos 85.000 millones de dólares, de los cuales, 32.000 millones pasan por el Reino Unido.

Como casi toda la producción y el comercio de esas drogas son ilícitos, evidentemente las estadísticas son poco fidedignas. Es probable que el mayor exportador de cocaína sea Colombia, seguido del Perú y Bolivia, en tanto que Myanmar parece ser la principal fuente de heroína. El Pakistán es uno de los principales exportadores de cannabis. En un estudio de los nueve principales países productores se estimó que la producción anual de cocaína ascendía a unas 300 toneladas, la de heroína, a unas 250 toneladas, y la de cannabis a una cantidad muy superior a 25.000 toneladas.

Las toxicomanías provocan inmensos padecimientos humanos. Y la producción y distribución ilícitas de drogas han provocado olas de delincuencia y violencia a escala mundial. Los intentos internacionales por eliminar este tráfico pernicioso se iniciaron hace más de 80 años, cuando se sometió el opio a la jurisdicción internacional. Desde entonces, se han celebrado numerosas convenciones y conferencias sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes. En 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el decenio de 1990 el "Decenio de las Naciones Unidas contra el uso indebido de drogas".

Pero hasta ahora los intentos por eliminar la amenaza de la droga han provocado más indignación justa que acción efectiva, en especial porque los costos de reducir apreciablemente la producción o el consumo son simplemente demasiado elevados. La erradicación exitosa de cultivos como la adormidera o la coca requiere que se ofrezca a los agricultores cultivos de reemplazo igualmente valiosos. Pero, da-

do el elevado precio de las drogas, esto es casi imposible. En Bolivia se considera que la industria de la coca y la cocaína tiene un valor cercano a 20% del PNB.

La mayoría de los intentos de poner coto a la producción de drogas han tenido beneficios limitados. Al eliminarse los cultivos en un lugar, la producción reaparece en otro. Cuando México reprimió la producción de marihuana, ésta surgió en Colombia. Cuando Tailandia logró reducir el cultivo de adormidera, los productores se desplazaron a Myanmar y la República Democrática Popular Lao.

La reducción del consumo es igualmente difícil. Muchas personas acaudaladas y educadas usan pequeñas cantidades de estupefacientes como podrían usar alcohol o tabaco, y están dispuestas a soportar las consecuencias. Pero muchos de los mayores usuarios de estupefacientes son pobres, están desesperados y buscan algún tipo de anestesia para la desolación y zozobra de sus vidas. Para ellos, las drogas pueden ser peligrosas, pero tienen poco que perder. Esta subclase no está limitada a los países industrializados. Los Estados Unidos constituyen el mayor mercado individual de drogas, pero los países en desarrollo, en particular los que producen drogas, también tienen problemas graves de toxicomanía. Por ejemplo, se cree que en el Pakistán hay más de un millón de usuarios de heroína, y que en Tailandia hay unos 500.000 toxicómanos.

Una posibilidad fundamental es la despenalización. Con ello se reducirían la violencia y la delincuencia asociadas a las drogas y se posibilitaría que la producción y el consumo se hicieran en circunstancias menos miserables y peligrosas. Pero esa medida entraña el riesgo de que aumente el consumo general.

En definitiva, es probable que la única solución consista en eliminar el tipo de problema social que alimenta las toxicomanías y propiciar un desarrollo humano que pueda reforzar a la familia y la comunidad y ofrecer a los jóvenes más cauces productivos para emplear su tiempo y energía.

humana. En los últimos 20 años la industria de las drogas ha pasado de las pequeñas industrias caseras a empresas multinacionales altamente organizadas que emplean cientos de miles de personas y generan miles de millones de dólares en utilidades (recuadro 2.5). El valor de los estupefacientes en la venta al detalle, según se ha estimado en un estudio reciente, es actualmente superior al monto del comercio internacional de petróleo, y sólo es inferior al importe del comercio de armas. Los principales países productores son el Afganistán, Bolivia, Colombia, el Irán, el Pakistán, el Perú y Tailandia. Y si bien el consumo se difunde rápidamente en todo el mundo, se informa de que el mayor uso per cápita es el existente en los Estados Unidos y el Canadá. Se cree que sólo en los Estados Unidos el gasto del consumo de estupefacientes supera al PIB combinado de más de 80 países en desarrollo. Recientemente, el tráfico de estupefacientes cobró impulso también en los países de Europa oriental, y por lo menos el 25% de la heroína que se consume en Europa occidental pasa actualmente por Europa oriental.

Pese a la magnitud de la amenaza, la comunidad internacional no ha formulado todavía una respuesta coherente. Pero algunos países han elaborado sus propios planes de acción. En Bolivia se ha pagado a los productores de coca para que eliminen la producción de ésta — 2.000 dólares por hectárea — y, desde 1989, se han convertido anualmente más de 5.000 hectáreas de tierra a otros tipos de cultivo.

Pero esos esfuerzos aislados no constituyen una respuesta efectiva y duradera. Mientras persista la demanda habrá oferta. La verdadera solución tiene que consistir en enfrentar las causas de la toxicomanía y en erradicar la pobreza que tienta a los agricultores a producir estupefacientes.

*Terrorismo internacional*

La violencia puede viajar de un país a otro por medio de la guerra convencional o del terrorismo.

Entre 1975 y 1992, hubo un promedio de 500 ataques terroristas internacionales por año. El estallido de bombas es el tipo de

incidente más común (60%), seguido de los ataques armados, y en algunos años ha habido también gran número de ataques incendiarios o de secuestro de aviones. El nivel máximo de los últimos decenios se alcanzó en 1987, con 672 incidentes. En 1992 ese número había bajado a 362, el menor desde 1975.

Entre 1968 y 1992, el número de bajas anuales no fue nunca inferior a 1.000, y 1985 fue el peor año, con 3.016 bajas, 816 personas muertas y 2.200 heridas. La mayoría de las víctimas fueron personas del público en general, aunque en el período 1980-1983 la mayoría fueron diplomáticos, y en los últimos dos años la mayoría de los ataques se han dirigido contra empresas. Si bien el número de víctimas no parece elevado, hay un gran temor de que esos ataques se difundan a la población del mundo en general.

El foco de las actividades terroristas tiende a desplazarse alrededor del mundo. Hasta comienzos del decenio de 1970, la mayoría de los incidentes se producían en América Latina. En 1972, el foco se desplazó a Europa. En 1986-1987, pasó al Oriente Medio. En 1988 pasó a Asia y en 1989 volvió a América Latina, donde se ha mantenido.

### Medidas políticas necesarias

Este perfil desalentador de la inseguridad humana exige nuevas respuestas de política, tanto en el plano nacional como en el internacional. En los últimos cinco decenios, la humanidad edificó rápidamente la seguridad mundial sobre la base de los factores de disuasión nucleares, el equilibrio de poder, las alianzas estratégicas, los pactos de seguridad regional y las acciones de política internacional por conducto de las superpotencias y las Naciones Unidas.

Es preciso ahora que gran parte de este marco de seguridad mundial cambie. Debe edificarse en su lugar, o al menos, a su lado, una estructura nueva más amplia para velar por la seguridad de todos los pueblos del mundo. Algunas preocupaciones mundiales requieren acción en el plano nacional, en tanto que otras requieren una respuesta internacional coordinada.

### Indicadores de alerta anticipada

La experiencia demuestra que allí hay múltiples problemas de seguridad personal, económica, política o ambiental hay un riesgo de descomposición nacional (recuadro 2.6).

Una cuestión que preocupa a la comunidad internacional es si es posible contar con señales de alerta anticipada del riesgo de descomposición nacional. Esas señales podrían ayudar a concertar medidas preventivas oportunas y evitar conflictos y guerras, en lugar de esperar hasta que sea demasiado tarde, como en Bosnia y Somalia.

Sería conveniente saber qué países enfrentan actualmente amenazas múltiples semejantes. Algunos indicadores examinados anteriormente en este capítulo pueden ser útiles con tal fin: el deterioro del consumo

RECUADRO 2.6

### Algunos indicadores de la seguridad humana

La cuantificación precisa de la seguridad humana es imposible, pero algunos indicadores útiles pueden dar la alarma anticipada si un país enfrenta problemas de seguridad humana y avanza hacia la desintegración social y, posiblemente, la descomposición nacional. Los indicadores siguientes son particularmente elocuentes:

- Inseguridad alimentaria, medida por la oferta diaria de calorías como porcentaje de las necesidades humanas básicas, el índice de producción de alimentos per cápita y el grado de dependencia respecto de la importación de alimentos.
- Inseguridad en cuanto al empleo y el ingreso, medida por tasas elevadas y prolongadas de desempleo, un descenso súbito del ingreso nacional real o de los salarios reales, tasas muy elevadas de inflación y grandes disparidades entre el ingreso de los ricos y el de los pobres.
- Violaciones de derechos humanos, medidas por la prisión política, la tortura, la desaparición, la censura de prensa y otras violaciones de derechos humanos.
- Conflictos étnicos o religiosos, medidos por el porcentaje de la población que participa en esos conflictos y por el número de bajas.
- Desigualdad, medida principalmente

por la diferencia entre los IDH correspondientes a diferentes sectores de la población.

- Gasto militar, medido por la relación entre el gasto militar y el total del gasto en educación y salud.

Este es sólo un conjunto parcial de indicadores. Pero aunque éstos sólo ponen de manifiesto unas pocas dimensiones, si varios de ellos apuntan en el mismo sentido es probable que el país se esté sumiendo en problemas.

Esos indicadores darían la alarma si se aplicaran a países como el Afganistán, Angola, Haití, Mozambique, Myanmar, el Sudán y el Zaire, que figuran en los diversos cuadros de este capítulo y en los estudios de casos. Los indicadores pueden dar la alarma si se usan para medir la seguridad humana en algunos de los Estados sucesores de la ex URSS, especialmente los del Asia central.

En términos ideales, tendría que haber un conjunto de indicadores que determinarían cuáles son las amenazas mundiales a la seguridad humana. Y la combinación de los indicadores nacionales y mundiales pondría de relieve la coincidencia de situaciones de inseguridad a escala nacional y mundial, como ocurre con el desempleo elevado y la gran migración internacional.

de alimentos, por ejemplo, el desempleo elevado y la reducción de los salarios, las violaciones de derechos humanos, incidentes de violencia étnica, el aumento de la disparidad regional y la asignación de excesiva importancia al gasto militar.

Cuando se individualizan países donde es posible que se susciten crisis, esto no significa que se esté enjuiciando a esos países; esa acción es una parte esencial de la diplomacia preventiva y de una política activa de paz. Un conjunto claro de indicadores y un

sistema de alerta anticipada basado en ellos podría ayudar a esos países a evitar llegar al punto en que estalla la crisis.

Considérense los casos del Afganistán, Angola, Haití, el Iraq, Mozambique, Myanmar, el Sudán y el Zaire, como se analiza en el anexo 1, esos países se hallan en diversas etapas de crisis. Se necesitan medidas nacionales e internacionales, tanto preventivas como curativas, para apoyar procesos de integración social.

Hay varios países en que se deben reforzar los intentos tanto nacionales como internacionales para fomentar la seguridad humana. La lista de esos países afecta a todas las regiones del mundo, y va desde países que se hallan en medio de una crisis — como Burundi, Liberia, Rwanda y el Tayikistán — hasta otros que experimentan severas tensiones internas — como Argelia y Georgia — o grandes disparidades regionales, como Egipto, México y Nigeria.

Las medidas preventivas pueden evitar también un mayor costo para la comunidad mundial en una etapa ulterior. Las operaciones de las Naciones Unidas en Somalia, por ejemplo, costaron más de 2.000 millones de dólares sólo en 1993. Una inversión análoga en el desarrollo socioeconómico de Somalia hace diez años podría haber evitado la crisis actual. Los soldados con cascos azules no sustituyen la reforma socioeconómica. Y la asistencia humanitaria a corto plazo no puede reemplazar la ayuda para el desarrollo a largo plazo.

### Políticas de integración social

Aunque la comunidad internacional puede ayudar a prevenir crisis futuras, la responsabilidad primordial incumbe a los propios países. Y con frecuencia incumbe a la población misma. En Somalia hoy en día, donde no hay gobierno central, la población y sus comunidades locales están haciendo más que lo que han hecho jamás las autoridades gubernamentales. Pero varios países constituyen también ejemplos alentadores de lo que puede lograr una política estatal pública deliberada de integración social. Malasia, Mauricio y Zimbabue, por ejemplo, son países cuyos gobiernos han adoptado valerosas medidas nacionales para

#### RECUADRO 2.7

### Compartir los empleos

*"Lavorare meno, lavorare tutti"*, trabajar menos pero que trabajen todos, es un lema que apareció recientemente en lugares de trabajo de Italia. En verdad, la idea de compartir los empleos está cobrando impulso en todo el mundo industrializado.

El principio básico es simple. En lugar de una semana de trabajo de cinco días para algunos trabajadores, mientras otros siguen desempleados, se reduciría la semana de trabajo a unos cuatro días, con la reducción correspondiente de salarios, para que más gente pudiera compartir el trabajo disponible.

El fabricante alemán de automóviles BMW introdujo en 1990 una semana de cuatro días y 36 horas en una de sus fábricas, con un acuerdo para que el trabajo fuera más flexible. El aumento de productividad compensó con creces el costo de contratar más obreros, de manera que no hubo necesidad de reducir los salarios.

Un acuerdo más reciente celebrado por otro fabricante alemán de automóviles, Volkswagen, se refiere a una semana de cuatro días y una reducción de 10% del salario. Esto no ha generado nuevos empleos, pero salvó 31.000 empleos que de otro modo se habrían eliminado.

En Francia, una subsidiaria de la empresa de computadoras Hewlett-Packard ha introducido una semana más flexible de cuatro días para sus obreros. Ello ha posibilitado que la planta funcione siete días por semana durante 24 horas, en lugar de hacerlo cinco días de la semana en horario diurno de trabajo. La producción se ha triplicado, el empleo ha aumentado en un 20% y los ingresos no se han modificado.

En el Japón, las grandes empresas siderúrgicas han comenzado a cerrar dos días por mes y a ofrecer a los trabajadores entre el 80% y el 90% de sus salarios.

Es difícil saber exactamente cuántos empleos se podrían salvar si los países adoptaran sistemas de este tipo. Pero se ha calculado para Francia que la adopción universal de una semana laboral de cuatro días y 33 horas, con una reducción media de 5% del salario, crearía unos 2 millones de empleos nuevos y economizaría 28.000 millones de dólares en seguro de desempleo.

Hay quienes critican la solución de compartir los empleos. Algunas empresas pueden simplemente usar las reducciones del tiempo laboral como una forma de reducir costos. Y tal vez sea más difícil poner en marcha el plan en empresas pequeñas, con menor capacidad de maniobra.

Los trabajadores y los sindicatos están también preocupados porque este método podría en el largo plazo conducir a que se concentrara el trabajo en unos pocos empleos con salario elevado y gran productividad, lo que haría que muchos más trabajadores carecieran de empleo y de ingresos.

Pero compartir los empleos podría ser el germen de una idea que brindara mayor libertad a los trabajadores, además de mejorar su vida privada, contribuyendo a la vez en gran medida a reducir el desempleo.

Es evidente que se necesita revisar la cuestión del trabajo y el empleo a fondo y en forma fundamental, tanto en el plano nacional como en el mundial. Sin duda será un tema central de debate en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995.

superar cismas nacionales potencialmente peligrosos (anexo 2).

La política seguida por esos países confirma nuevamente muchas de las lecciones enunciadas en el capítulo 1 y estudiadas a mayor abundamiento en los recuadros 2.7 y 2.8. En primer lugar figura la importancia de permitir que todos, sea cual fuere su raza o grupo étnico, tengan la oportunidad de desarrollar su propia capacidad, en particular por medio de servicios efectivos de salud y educación. En segundo lugar está la necesidad de asegurar que el crecimiento económico tenga base amplia, de manera que todos tengan igual acceso a las oportunidades económicas. En tercer lugar está la importancia de programas de acción afirmativa cuidadosamente elaborados, de manera que todos los sectores de la sociedad se beneficien, pero que los grupos más débiles obtengan proporcionalmente mayores ventajas. Y la lección más importante de los estudios hechos en Malasia y Mauricio es que, cuando se vela por la seguridad humana y la integración social, el crecimiento económico y el desarrollo humano también pueden progresar.

Desgraciadamente, muchos países han escogido un camino diferente y permitido que las desigualdades aumenten hasta niveles inquietantes. Los datos presentados en el capítulo 5 sobre Egipto, México, Nigeria y Sudáfrica ponen de manifiesto los peligros que de ello pueden derivar.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social constituye una nueva oportunidad para que la comunidad internacional deje de hacer hincapié en la primera columna, de la seguridad territorial como en los últimos 50 años, y pase a hacerlo en la segunda columna, de la seguridad humana, en los próximos 50 años. Atendido el análisis que se ha hecho, la Cumbre Mundial tal vez desee considerar lo siguiente:

- Hacer suyo el concepto de seguridad humana, como problema fundamental del siglo XXI.
- Hacer un llamamiento a las personas para que hagan su plena contribución a la seguridad humana mundial y se unan en solidaridad.
- Pedir a los gobiernos nacionales de los países tanto ricos como pobres que adopten

### Crédito para todos

Todos los estudios que se hacen sobre planes de crédito para los pobres confirman que los pobres tienen solvencia para que se les otorgue crédito:

- Los pobres pueden ahorrar, aunque sea poco.
- Los pobres tienen oportunidades de inversión rentable para escoger entre ellas, e invierten su dinero criteriosamente.
- Los pobres son prestatarios muy fiables y por ello constituyen un buen riesgo. No es raro que la tasa de reembolso de los préstamos sea de 90% o más.
- Los pobres tienen capacidad para pagar tipos de interés de mercado y están dispuestos a hacerlo, de manera que los sistemas de crédito para los pobres tienen buenas posibilidades de pasar a ser actividades viables que se autofinancien.

La razón de que los sistemas de crédito para los pobres tengan éxito es que aumentan apreciablemente el ingreso de los pobres, con frecuencia en más del 20% y en ocasiones incluso en más del 100%.

Los créditos más pequeños son más costosos que los más grandes, desde el punto de vista administrativo. Pero las publicaciones relativas a los sistemas de crédito para los pobres tienen abundantes ejemplos de organizaciones y programas que se las arreglan para mantener bajos sus gastos administrativos. Entre las medidas exitosas figuran: los préstamos otorgados entre grupos de pares, la estandarización de las condiciones de los préstamos, la colaboración con organizaciones no gubernamentales con base comunitaria y otro tipo de

organizaciones para el desarrollo, la renuncia a las exigencias y los procedimientos bancarios tradicionales, la ubicación en la comunidad y el conocimiento de la gente y las oportunidades de inversión locales.

Muchos sistemas de ahorro para los pobres movilizan efectivamente hoy en día los escasos fondos con que cuentan las comunidades pobres. Pero rara vez reinvierten el dinero sólo en vecindarios pobres. Debería ocurrir exactamente lo contrario. No sólo deberían reinvertirse los ahorros de los pobres en los vecindarios pobres, sino que también se debería estimular que los ahorros de los ricos se encauzaran hacia esos vecindarios.

Los incentivos gubernamentales pueden ayudar a este respecto. Por ejemplo, los gobiernos podrían subsidiar, durante un plazo provisional definido, el aumento de los gastos generales en que incurrirían los bancos para otorgar préstamos a los pobres. Si el propósito fuera servir a unos 120 millones de pobres por año, uno de cada diez, el costo podría ascender a unos 10.000 millones de dólares.

Los pobres conocen bien sus oportunidades de trabajo productivo y remunerativo. Si tuvieran sumas moderadas de capital inicial para sus microempresas podrían hacer realidad sus sueños.

Como se dice en un estudio, la antigua parábola sobre alimentar a las personas durante un día dándoles un pescado, o alimentarlas de por vida enseñándoles a pescar, necesita un corolario apropiado al siglo XX: lo que importa en realidad es quién es el dueño del estanque.

#### Los pequeños créditos pueden tener resultados positivos

##### *Programa Integrado de Desarrollo Rural, India*

- Un 64% de los beneficiarios aumentaron su ingreso familiar anual en 50% o más
- Un 70% de las familias que recibieron asistencia se contaban entre los más pobres; pero su participación en los beneficios del Programa fue sólo del 29%
- En 71% de los casos, los activos adquiridos por los beneficiarios del Programa estaban intactos después de dos años

##### *Metro Manila Livelihood Programme, Philippines Business for Social Progress, Filipinas*

- Aumento medio del ingreso de 41% con un préstamo medio de 94 dólares
- Un 80% de los préstamos fueron otorgados a mujeres
- Un promedio de 5,7 dependientes por prestatario

##### *Fondo Rotatorio de Préstamos, República Dominicana*

- Aumento medio del ingreso del 27% anual, como consecuencia de 101 préstamos
- La tasa de creación de empleos de los prestatarios 20 veces superior a la de un grupo de control que no recibió préstamos

##### *Fondo Rotatorio de Préstamos, Costa Rica*

- Aumento medio del ingreso de más del 100% anual a raíz de 450 préstamos pequeños
- Por cada 1.000 dólares prestados, se creó un nuevo empleo.

medidas de política en pro de la seguridad humana. Deben velar por que todas las personas tengan la capacidad y las oportunidades básicas, especialmente el acceso a los bienes y al trabajo productivo y remunerado. Deben velar también por que las personas gocen de los derechos humanos fundamentales y tengan opciones políticas.

- Recomendar que todos los países cooperen plenamente en esta iniciativa, tanto a escala regional como mundial. Con tal fin debería idearse un nuevo marco de cooperación internacional para el desarrollo, teniendo en cuenta el carácter indivisible de la seguridad humana mundial, ya que nadie está seguro mientras haya alguien inseguro en otro lugar.

- Pedir que las Naciones Unidas intensifiquen sus actividades de diplomacia preventiva — reconociendo que las razones de los conflictos y las guerras de hoy suelen tener sus raíces en la pobreza, la injusticia so-

cial y el deterioro ambiental — y respaldar esas actividades con iniciativas de desarrollo preventivas.

- Recomendar además que se revise y reestructure el marco actual de las instituciones mundiales, con el objeto de prepararlas para desempeñar cabalmente su tarea de enfrentar los problemas urgentes de la seguridad humana, todo ello en el marco de un paradigma de desarrollo humano sostenible en el largo plazo.

En el capítulo 4 se volverá a considerar cuestión de un nuevo marco de la cooperación para el desarrollo internacional y nuevas instituciones mundiales. Pero antes de hacerlo, en el capítulo 3 se aborda una fuente crítica de inseguridad que merece un trato más explícito que el que se le ha dado aquí, que deriva de la anterior preocupación del mundo por la disuasión y la seguridad territorial: la militarización excesiva y el comercio internacional de armas.

# Países en crisis

## Afganistán

*Muchas partes del país están en poder de diferentes facciones de mujaidines. Hay una guerra civil sangrienta, que no se sabe cuándo va a terminar. Escasean los alimentos, y se ha destruido gran parte de la infraestructura del Afganistán.*

- *Seguridad alimentaria* — Catorce años de guerra han devastado la agricultura. Los cultivos han sido abandonados, y las obras de riego destruidas. Escasean los insumos agrícolas y los repuestos, y los suministros de alimentos están bajo el control de grupos armados. Entre 1980 y 1991, la producción de alimentos per cápita se redujo en 29%, y en 1990 los afganos sólo podían satisfacer un 76% de sus necesidades diarias de calorías per cápita. Aunque los precios de los alimentos se triplicaron en 1992, los campesinos no pueden lograr precios remunerativos para sus excedentes de producción (debido a la descomposición de la infraestructura y la inseguridad), con la excepción de la adormidera (opio).
- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Entre 1965 y 1980, el ingreso per cápita aumentó sólo en 0,6% anual.
- *Violaciones de derechos humanos* — Tras el cambio de gobierno en mayo de 1992, miles de presos políticos fueron liberados. Pero el destino de los presos políticos que se hallan en cárceles controladas por algunos grupos de mujaidines todavía se desconoce. Principalmente como consecuencia de la guerra civil en curso, algunas de las facciones en lucha han introducido formas crueles de castigo.
- *Conflictos étnicos y de otro orden* — Los conflictos étnicos y nacionales han continuado, tras la derrota del gobierno comunista a manos de los mujaidines islámicos en abril de 1992. Millones de minas terrestres han discapacitado a uno de cada seis afganos.
- *Gasto militar* — El Afganistán es el mayor receptor de armas per cápita entre los países pobres. De 1983 a 1992 recibió más de 600 dólares de armamento convencional per cápita.

## Angola

*Angola ha sido devastada por años de lucha que costaron 500.000 vidas. Decenas de miles de personas resultaron*

*muñadas, y 1994 podría sumir en la hambruna a tres millones de los diez millones de habitantes del país.*

- *Seguridad alimentaria* — Entre 1980 y 1990, el índice de la producción interna de alimentos bajó de 100 a 79. En 1990, la disponibilidad de alimentos cubría sólo un 80% de las necesidades diarias de calorías per cápita. La reanudación de la lucha en 1993 alteró la producción agrícola y la distribución de suministros de socorro. Si no se concierta una cesación del fuego, unos tres millones de habitantes hacen frente a la inanición en 1994.
- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Entre 1980 y 1991 la inflación anual superó el 90%. Alrededor de dos terceras partes de la población vive ahora por debajo del umbral de pobreza.
- *Violaciones de derechos humanos* — Las fuerzas gubernamentales son responsables de la ejecución extrajudicial de personas sospechosas de ser opositores políticos. Y en las zonas bajo el control de las fuerzas de oposición de la UNITA, éstas matan a quienes son sospechosos de apoyar al Gobierno.
- *Conflictos étnicos y de otro orden* — El Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) deriva gran parte de su apoyo de las zonas urbanas, en tanto que la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), movimiento de oposición, está compuesta principalmente por campesinos ovimbundu, que se sienten amenazados de extinción. En 1992 hubo elecciones, pero la UNITA se negó a aceptar la victoria del MPLA, y se reanudó el conflicto. Se informó de que en 1993 la inanición, las enfermedades y las minas costaron la vida a más de 1.000 personas por día.
- *Gasto militar* — En 1990 Angola gastó 20% de su PIB en las fuerzas militares. A fines del decenio de 1980 había 200 efectivos militares por cada médico.

## Haití

*Haití sigue siendo un país azotado por trastornos políticos y económicos, tras el fracaso de recientes intentos por lograr el regreso del Presidente elegido constitucionalmente.*

- *Seguridad alimentaria* — Entre 1980 y 1991, el índice de producción interna de alimentos se redujo de 100 a 84. El embargo actual ha aumentado el precio de los alimentos, así como el del combustible y de otras

necesidades básicas. El hambre y la desnutrición están generalizadas: se estima que mueren 1.000 niños por mes.

- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Entre 1980 y 1990, el ingreso per cápita se redujo como promedio en un 2,4% anual. En 1991, el PNB per cápita ascendía a 380 dólares. El desempleo y la inflación han aumentado abruptamente.

- *Violaciones de derechos humanos* — Tras el golpe militar de 1991, una junta sigue gobernando y ejerciendo una represión violenta. Todas las formas de organización popular han sido reprimidas despiadadamente.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — El principal conflicto está planteado entre la elite, representada por los militares, y la mayoría de la sociedad civil. A comienzos de 1992 resultaron muertas unas 1.800 personas, y a comienzos de 1993, 300. Por temor a la guerra civil, miles huyeron al campo. En octubre de 1993 las Naciones Unidas impusieron nuevamente un embargo de petróleo y comercio encaminado a restablecer al Presidente derrocado.

## Iraq

*Tras años de guerra externa y conflictos étnicos continuos, la infraestructura del Iraq ha quedado devastada, el país se halla aislado, bajo sanciones impuestas en el plano internacional, y la población sufre grandes penurias bajo un gobierno autoritario.*

- *Seguridad alimentaria* — Entre 1980 y 1991, la producción interna per cápita de alimentos se redujo en un 32%. Grandes sectores del país han sido sometidos a bloqueos para impedir que los alimentos (así como el combustible y los medicamentos) lleguen a la población asediada. El país normalmente depende en gran medida de las importaciones de alimentos, financiadas con las exportaciones de petróleo, y la cosecha de 1992 fue particularmente mala y cubrió sólo un 20% de las necesidades en el periodo 1992-1993. Habría sido necesario importar unos 5 millones de toneladas de alimentos para cubrir la diferencia. Como ello es improbable, aumentarán el hambre y la desnutrición. La tasa de mortalidad de los niños iraquíes menores de cinco años se ha triplicado desde la guerra del Golfo.

- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Entre 1965 y 1980, el ingreso per cápita aumentó como promedio un 0,6% anual. Aunque no se cuenta con estadísticas recientes, probablemente las perturbaciones provocadas por la guerra han dado como resultado un crecimiento negativo.

- *Violaciones de derechos humanos* — Se hallan detenidos miles de opositores políticos. Cientos de ellos han "desaparecido", y la tortura es una práctica generalizada.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — Desde 1974, el Gobierno se halla en conflicto con los kurdos, que constituyen alrededor de 20% de la población. En

1991 comenzó un conflicto civil con rebeldes chiitas en las marismas meridionales. En 1992 había 125.000 refugiados iraquíes en otros países.

- *Gasto militar* — Entre 1983 y 1992, el Iraq gastó 28.000 millones de dólares en armas. En 1990 las importaciones de armas ascendían a casi 1.500 dólares per cápita, y había 105 efectivos militares por médico. En 1990 el gasto militar ascendía al 271% del gasto social.

## Mozambique

*El futuro de Mozambique depende de que se respete o no el actual Acuerdo de Paz. Si no se respeta, y continúa la guerra civil, el costo humano será enorme.*

- *Seguridad alimentaria* — Entre 1980 y 1991, la producción interna de alimentos per cápita se redujo en 23%. En 1990 la oferta de alimentos ascendió a sólo 77% de las necesidades de calorías per cápita. Aunque Mozambique tuvo una buena cosecha en 1992, seguirá dependiendo de la ayuda alimentaria por mucho tiempo, dada la dislocación social provocada por la guerra.

- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Mozambique tiene uno de los PNB per cápita más bajos del mundo. En el decenio de 1980 se redujo en 1,1% anual, y en 1991 era sólo de 80 dólares. La tasa media anual de inflación era del 38%. Cerca del 60% de la población vive por debajo del umbral de pobreza.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — Desde 1976 Mozambique ha sufrido por la guerra civil entre el Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) y la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO), un grupo de guerrilleros apoyado inicialmente por Rhodesia y Sudáfrica. En octubre de 1992 se firmó una cesación del fuego. Unos cuatro millones de la población de 16 millones han sido expulsados de sus hogares por un decenio y medio de lucha. En 1992 había 1.700.000 mozambiqueños refugiados en otros países.

- *Gasto militar* — Entre 1983 y 1992 el país importó armas convencionales importantes por valor de 425 millones de dólares. En 1990 las importaciones de armamento per cápita ascendían a 27 dólares, y el país tenía 180 efectivos militares por médico.

## Myanmar

*Myanmar tiene gran número de grupos étnicos que han estado luchando por la autonomía o la independencia durante decenios. Pese a recientes progresos hacia la democracia, los conflictos podrían mantenerse durante muchos años.*

- *Seguridad alimentaria* — El conflicto y sus consecuencias han contribuido a que haya una severa tasa de desnutrición infantil, y un tercio de los niños menores de cinco años están desnutridos.

- Seguridad en el empleo y el ingreso — Alrededor del 35% de la población rural vive en la pobreza absoluta.

- *Violaciones de derechos humanos* — Hubo elecciones nacionales en 1990, pero el Gobierno militar se negó a aceptar los resultados, y el país se mantiene bajo la ley marcial. Hay más de 1.000 opositores políticos encarcelados. Aung San Suu Kyi, líder de la oposición, y Premio Nobel de la Paz de 1991, ha estado sometida a arresto domiciliario por más de cuatro años. Desde diversas partes del país se informa acerca de violaciones graves y persistentes de los derechos humanos, incluida la tortura.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — Myanmar tiene más de una docena de minorías étnicas importantes, muchas de las cuales han luchado contra el Gobierno desde la independencia. Las más importantes son los karen (10% de la población), los arakaneses (7%) y los shan (7%). Desde 1989 ha habido más de 1.000 muertes en combate. En 1992, más de 250.000 miembros de la minoría musulmana del estado de Arakan (los rohingyas) huyeron a Bangladesh. En total, entre 5% y 10% de la población ha sido desplazada, ya sea dentro de Myanmar o hacia países vecinos.

- *Gasto militar* — El presupuesto militar aumentó en 10% en el bienio 1992-1993 y le corresponde ahora 35% del presupuesto total y 6% del PIB. Las armas representan más de un quinto de las importaciones totales del país.

## Sudán

*El Sudán enfrenta una de las peores crisis humanitarias del mundo. Hay pocas posibilidades de poner fin al ciclo inexorable de guerra y hambruna.*

- *Seguridad alimentaria* — Entre 1980 y 1991, la producción interna de alimentos per cápita se redujo en 29% en el sur. La producción agrícola ha sido devastada por la guerra y se han sembrado minas en las tierras agrícolas. Ambos bandos usan los alimentos como armas mediante el bloqueo de los suministros de socorro. En las ciudades del sur del Sudán, Kongor, Ame y Ayod, conocidas como el "triángulo de la inanición", la tasa de desnutrición es superior al 80%, y la tasa de mortalidad es superior a 250 por cada 1.000 habitantes.

- *Violaciones de derechos humanos* — En respuesta a la guerra civil del país el Gobierno militar ha proscrito a los partidos políticos y centenares de sospechosos de ser opositores del Gobierno se hallan detenidos sin juicio.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — El país ha sido devastado por dos guerras civiles entre la mayoría del norte (75% de la población) y la minoría del sur. La

primera, entre 1955 y 1972, costó 500.000 vidas. El conflicto actual se inició en 1983 y han muerto más de 260.000 personas. La principal fuerza de oposición es el Ejército de Liberación Popular del Sudán, que en 1992 se dividió en dos facciones. Los conflictos entre las facciones han provocado también la muerte de miles de personas y han desplazado a centenares de miles. Actualmente hay más de 250.000 sudaneses refugiados en otros países.

- *Gasto militar* — Entre 1983 y 1992 el Sudán importó 532 millones de dólares en armamentos convencionales importantes.

## Zaire

*El Zaire se está sumiendo en la anarquía a medida que desaparece toda semblanza de gobierno responsable. El saqueo y los motines son comunes.*

- *Seguridad alimentaria* — El precio de un saco de arroz o de mandioca, que se duplica cada dos semanas, está ahora fuera del alcance de gran parte de la población. En Kinshasa, la capital, muchos habitantes dependen de los suministros de socorro, y otros se marchan hacia las zonas rurales en busca de alimentos.

- *Seguridad en el empleo y el ingreso* — Durante el decenio de 1980, el ingreso anual per cápita se redujo en un promedio anual de 1,3%, y 70% de la población vive por debajo del umbral de pobreza. El Gobierno se ha hallado prácticamente en bancarrota durante un decenio, en gran medida como resultado de la corrupción y la mala administración desenfrenada. La introducción de series sucesivas de monedas nuevas provocó motines cuando los comerciantes se negaron a aceptarlas; el último, en 1993, causó la paralización de varios sectores de la economía. Gran parte del sector moderno ha sido destruido por los saqueos y la violencia.

- *Violaciones de derechos humanos* — El problema político central es la falta de gobierno efectivo. El Presidente, respecto de quien se afirma que ha sustraido más de 5.000 millones de dólares de la economía, ha cedido frente a cierto grado de presión para una transición a la democracia, pero en definitiva se niega a entregar el poder. Está protegido por una guardia de elite de 20.000 soldados.

- *Conflictos étnicos y de otro orden* — El Zaire enfrenta numerosas presiones secesionistas y ha sufrido dos guerras étnicas prolongadas, una en Kivu, en el oriente, y la otra en Shaba, en el sur. Para impedir la secesión de Shaba, zona rica en cobre, el Gobierno ha iniciado una forma de "depuración étnica": a fines de 1993 habían muerto miles de personas en luchas étnicas. En total, más de 800.000 personas han resultado desplazadas por los enfrentamientos étnicos.

# Exitos de la integración social

## ÉXITOS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

### Malasia

*Malasia es uno de los ejemplos más sorprendentes en el mundo de acción política positiva en favor de un grupo étnico desfavorecido. Al lograr un amplio consenso nacional con tal fin, ha creado en forma estable una sociedad más cohesiva y más próspera.*

Las raíces de la diversidad racial de Malasia se hallan en el período de la dominación británica. El gobierno colonial estimuló la inmigración china para desarrollar el comercio y la extracción minera. Más de cuatro millones de chinos ingresaron al país, de los cuales dos millones decidieron quedarse. Los británicos trajeron además trabajadores indios para las plantaciones de caucho, caña de azúcar y café, así como para administrar los servicios públicos, como el agua, la energía y las telecomunicaciones. Como resultado de ello, la población actual de Malasia es 61% bumiputra (grupos indígenas del país), 30% china y 8% india.

La política colonial polarizó el desarrollo económico siguiendo lineamientos raciales. Los chinos y los indios dominaron en definitiva el sector urbano moderno, en tanto que la mayor parte de la población indígena malaya se mantuvo en actividades tradicionales, en gran medida rurales, como el cultivo de subsistencia de arroz y la pesca. De los activos empresariales, en 1970 la población china e india era propietaria del 33%, en tanto que los bumiputras eran propietarios de sólo un 2% (el resto pertenece a extranjeros). De esta manera, si bien la población bumiputra más numerosa controlaba el sistema político, tenía muy escaso control sobre la economía.

Este desequilibrio provocó el aumento de las tensiones, y en mayo de 1969 hubo motines raciales. Esto provocó la suspensión del Parlamento, la creación de un Consejo Nacional de Operaciones de composición multiétnica, y en 1971, la formulación de una Nueva Política Económica (NEP).

La NEP tenía dos objetivos principales. En primer lugar, reestructurar la sociedad de manera que el ingreso y las ocupaciones no se distribuyeran según los lineamientos étnicos. En segundo lugar, erradicar la pobreza.

La representación bumiputra en la economía había de aumentar mediante el establecimiento de cuotas de propiedad étnica, y también se fijaron cuotas para los empleos federales, la participación en las fuerzas armadas, la propiedad de la tierra y las becas educacionales.

Por cuanto la mayor parte de la pobreza se concentraba en las zonas rurales, el Gobierno estableció dependencias de desarrollo rural y destinó fondos al desarrollo rural, incluidos proyectos de riego, servicios sociales e infraestructura. El Gobierno mantuvo además su empeño decidido en invertir en la educación.

Los resultados fueron impresionantes. Entre 1970 y 1990, la proporción de activos empresariales de propiedad de bumiputras aumentó de 2,4% a 20,3% y la incidencia de pobreza se redujo en forma notable, del 49% de todos los hogares al 16%.

El crecimiento económico per cápita durante el período 1980-1991 tuvo un promedio del 2,9% anual, y gran parte de los progresos hechos por Malasia en fomento de la integración social se han basado en la distribución de los beneficios del crecimiento económico de la manera más amplia posible.

Ese mejoramiento se refleja claramente en los índices de desarrollo humano del país. Entre 1970 y 1991 el IDH aumentó respecto de cada grupo, pero el aumento fue mayor respecto de los bumiputras (38%) que de los chinos (20%). Incluso así, el IDH de los bumiputras, de 0,730, sigue siendo inferior al de los chinos, de 0,896.

En 1991, para complementar esos éxitos, el Gobierno adoptó una Nueva Política de Desarrollo. En virtud de ésta se hicieron menos estrictas las cuotas favorables a los bumiputras, aunque se sigue procurando redistribuir recursos hacia ellos. Cerca de 56% del total de 1.300.000 nuevos empleos que se proyecta crear entre 1990 y el año 2000 corresponderían a los bumiputras.

Aunque el estímulo del crecimiento constituye el objetivo central de la Nueva Política de Desarrollo, dicha política reconoce además que algunos grupos y regiones todavía carecen de igual acceso a las oportunidades. Por lo tanto, la erradicación de la pobreza entrañará también concentrarse en los sectores más desfavorecidos de los pobres para mejorar su calificación y aumentar su ingreso.

# Mauricio

*Mauricio tiene una sociedad multirracial que ha hecho esfuerzos decididos por mantener su diversidad cultural, en tanto que promueve la igualdad de oportunidades para todos con un fuerte programa social.*

Mauricio no tenía población indígena, de manera que cuando los franceses colonizaron la isla trajeron mano de obra esclava de Africa y un país cercano, Madagascar, para trabajar en las plantaciones de caña de azúcar. Tras la abolición de la esclavitud, los propietarios trajeron trabajadores sometidos a contratos de cumplimiento forzoso de China y el subcontinente indio. El legado de esas olas de inmigrantes es una mezcla diversa de grupos étnicos. Según el censo de 1990, la población estaba compuesta por un 51% hindú, 16% musulmán y 2% de ascendencia china, en tanto que el 31% restante incluía a mauricianos de ascendencia francesa, africana o mixta.

Mauricio ha hecho un esfuerzo decidido por garantizar la igualdad de derechos a todos sus grupos étnicos. Como en muchos otros países, la igualdad está consagrada en la ley: la Constitución proscribiera expresamente toda forma de discriminación en razón de la raza, el sexo o la religión y contiene disposiciones para garantizar una representación nacional a los grupos minoritarios.

El país también ha adoptado medidas para preservar su herencia cultural. El idioma es un ejemplo claro: el idioma oficial es el inglés, pero se hablan más ampliamente el francés y el criollo. Además, entre los idiomas asiáticos se incluyen el hindú, el tamil, el telugu, el urdu y el mandarín, que se enseñan en las escuelas como asignaturas opcionales, y se les asignan horarios de difusión por radio y televisión en proporción al número de habitantes que los hablan.

Pero el principal garante de la cohesión social y el progreso económico ha sido la educación. Tanto la enseñanza primaria como la secundaria son gratuitas, y la proporción de alumnos matriculados es elevada. Cuando en 1991 todavía había preocupación porque los niños más pobres recibían enseñanza por debajo del nivel normal, el Plan Maestro de Educación prestó asistencia especial a las escuelas que tenían resultados inferiores.

El éxito de Mauricio en fomentar una sociedad diversa no deriva sólo de la acción del Gobierno. El país tiene también numerosas asociaciones populares que representan a sus múltiples

agrupaciones sociales, mantiene el patrimonio cultural y les asigna una importante participación política en las campañas electorales.

El Gobierno ha hecho fuerte hincapié en el gasto social y nunca ha mantenido un ejército permanente. Gasta en defensa menos del 5% del presupuesto público, y sólo un 0,2% de su PNB, lo que abre posibilidades de contar con un fuerte programa social. La atención de la salud también se ofrece en forma generalizada, y es gratuita para todos. Persiste la desnutrición, pero el Gobierno ha adoptado medidas para reducirla, incluida la distribución gratuita de leche a las mujeres embarazadas y lactantes y un programa de almuerzos escolares.

Entre 1975 y 1990 la proporción de niños menores de cinco años desnutridos se redujo de 32% a 17%. Además de la enseñanza y la atención de la salud gratuitas, Mauricio cuenta con un plan de pensiones de ancianidad, subsidios a los precios del arroz y la harina y cierto grado de socorro de desempleo.

Este gasto social es el fundamento de un fuerte rendimiento económico. Entre 1960 y 1991, el ingreso anual per cápita aumentó de unos 300 dólares a 2.380 dólares. Y tras un período de ajuste estructural, la economía se ha diversificado mucho más. A comienzos del decenio de 1980, el desempleo era de alrededor del 30%, pero hacia 1992 se había reducido a sólo un 3%.

Los logros no deben ocultar el hecho de que todavía hay grandes disparidades económicas. Más del 50% de las tierras cultivadas corresponde a 19 grandes propiedades, controladas por unas pocas familias poderosas. El resto de la superficie se divide entre 33.000 pequeños agricultores cuyos terrenos tienen como promedio una hectárea.

El crecimiento y la diversificación de la economía, sin embargo, han contribuido a un aumento del salario real y a cierto grado de redistribución del ingreso. Entre 1980-1981 y 1991-1992, el coeficiente de Gini de distribución del ingreso se redujo de 0,45 a 0,38.

Mauricio tiene todavía problemas económicos y sociales, pero constituye un modelo notable de progreso económico con diversidad social.

## Zimbabwe

*Zimbabwe tiene un historial impresionante de integración social. Después de la independencia, el Gobierno reaseguró a los blancos que se respetarían sus bienes. Pero concentró también la inversión pública en los servicios básicos, mediante los cuales encauzó recursos a la comunidad negra más pobre.*

A pesar de una historia colonial larga y divisionista, una cruenta guerra de liberación y controversias entre los dos principales grupos políticos, el Zimbabwe posterior a la independencia ha tenido una transición relativamente tranquila a la dominación de la mayoría negra. Otros países africanos fueron afectados por derramamientos de sangre después de la independencia, o presenciaron un éxodo masivo de los blancos. Pero Zimbabwe ofreció a la población blanca, desde el comienzo, seguridad, libertad y protección jurídica, a la vez que aceleró su inversión en la población negra.

Una de las cláusulas del tratado que puso fin a la guerra civil del país fue que no habría expropiación de las fincas de los blancos. El Gobierno respetó ese compromiso y dio a los blancos algunos puestos estratégicos en el Gobierno, incluidos los cargos de Ministro de Agricultura y de Ministro de Comercio e Industria. Esas medidas reaseguraron a la comunidad blanca y la persuadieron de que era bienvenida si quería quedarse a trabajar en el marco democrático nuevo.

Las garantías ofrecidas a los blancos, sin embargo, perpetuaron también una desigualdad considerable. Todavía son dueños de casi la mitad de las tierras y de casi toda la inversión de capital en la minería y la industria. En 1989 recibieron 70% del crédito agrícola, además de servicios de difusión rural y de otro orden.

Además de reconciliar a las comunidades negra y blanca, el nuevo partido de gobierno, ZANU, tuvo que resolver conflictos entre él mismo y el ZAPU, el grupo rival que también había luchado por la independencia. Esas diferencias se superaron en definitiva en 1987 con un Acuerdo de Unidad, que ofreció a los disidentes una amnistía general.

Aunque no ha habido redistribución directa de tierras o de otros recursos, el Gobierno ha asignado prioridad al gasto social en las tierras comunales donde vive la mayoría de la comunidad negra. Desde 1980 se han abierto en ellas unas 2.000 escuelas

primarias y 1.200 escuelas secundarias.

Entre 1982 y 1988 aumentaron en forma notable los programas de atención primaria de la salud en las zonas rurales. El Gobierno reorientó además los servicios agrícolas hacia las tierras comunales, y su política de apoyo a los precios mejoró el ingreso de los pequeños propietarios.

Pese a la inversión considerable en desarrollo humano, en el decenio de 1980 el crecimiento humano fue decepcionante. La inversión privada se redujo en proporción del PIB, y la fuerza de trabajo aumentó más rápidamente que el empleo, con lo que sólo uno de cada tres egresados de la escuela podía ser absorbido por el sector estructurado. Al terminar el decenio de 1980 resultó evidente que el Gobierno tendría que hacer cambios económicos fundamentales, de manera que en 1991 introdujo un programa de ajuste estructural.

El programa ayudó a estabilizar la economía, pero con un apreciable costo humano. El Gobierno reintrodujo los derechos de matrícula escolar, por ejemplo, así como el cobro de los servicios de salud, y han comenzado a aumentar el abandono escolar y la tasa de mortalidad infantil. Zimbabwe tiene niveles de desarrollo humano superiores al promedio del África al sur del Sáhara, por ejemplo, la esperanza de vida es superior en ocho años. Pero no cuenta con un sistema de seguridad social eficiente para los más pobres, cuyo nivel de vida se ha reducido en los últimos años. El Gobierno creó un Fondo de Inversión Social para mitigar los efectos del ajuste sobre los pobres, pero sólo se han beneficiado pocas personas. En 1992 los problemas empeoraron tras una devastadora sequía que destruyó la mayoría de los cultivos de las tierras comunales.

Zimbabwe ha hecho progresos notables en cuanto a la integración social. Su principal logro consiste en elevar el nivel de desarrollo humano de la comunidad negra sin limitar las oportunidades de la población blanca, con lo que se ha evitado la tensión social.