

I. El concepto de vulnerabilidad — Identificación de las comunidades vulnerables

Invertir la espiral de la vulnerabilidad

por Jacques Forster

Introducción

¿Cómo luchar contra los múltiples atentados contra la dignidad humana? Esta dolorosa cuestión se plantea hoy a escala planetaria. No ha dejado de confirmarse, por lo demás, desde hace 75 años, es decir, desde la creación de la Sociedad de las Naciones y de la Organización Internacional del Trabajo. La historia de nuestro siglo, marcado por una sucesión de guerras y de crisis económicas, no cesa de recordarnos su urgencia. El problema adquiere hoy una nueva dimensión en muchos Estados y organizaciones internacionales. En este contexto se inscribe el objetivo estratégico de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de «mejorar la situación de las personas más vulnerables».¹

El balance que periódicamente efectúan las grandes organizaciones internacionales —en particular, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— ponen de manifiesto los progresos realizados, durante los últimos treinta años, en la lucha contra la pobreza. Pero estas mejoras siguen siendo demasiado pequeñas. Por ejemplo, en África subsahariana, la mortalidad infantil —el mejor indicador del progreso social— ha disminuido de 165 a 103 por mil durante ese período, pero sigue siendo 7 veces más elevada que en Europa. La alfabetización de los adultos ha aumentado el 70% desde 1970. A pesar de este esfuerzo, más de la mitad de la población —dos tercios de las mujeres— sigue siendo analfabeta. Además, surgen problemas de pobreza en las socieda-

¹ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Mejorar la situación de las personas más vulnerables — Plan Estratégico de Trabajo para el Decenio de 1990*, revisado por la Novena Asamblea General, Birmingham, 25 a 28 de octubre de 1993, p. 5.

des industriales occidentales y en las del antiguo mundo comunista, que han cogido desprevenidos a los poderes públicos, que están desbordados por su amplitud y son a menudo incapaces de poner remedio a las nuevas formas de exclusión económica y social.

El desarrollo económico representa hoy un medio para garantizar la plena realización «de todo el hombre y de todos los hombres».² Las estrategias nacionales e internacionales de desarrollo hacen hincapié en el «desarrollo humano». No obstante, la aplicación de esta política sigue siendo tímida. La defensa de los intereses creados, la miopía social y política, las coyunturas económicas desfavorables y la falta de imaginación todavía obstaculizan los escasos esfuerzos efectuados.

En este difícil contexto, sólo resulta eficaz una acción basada en el análisis de las raíces profundas de los fenómenos. En el presente artículo se proponen algunas reflexiones sobre las causas y las tendencias contemporáneas de la vulnerabilidad en distintos contextos políticos, económicos y sociales.

Vulnerabilidad y pobreza

El concepto de vulnerabilidad puede aplicarse a individuos, a grupos sociales o a sociedades. Traduce un estado de debilidad, la ruptura de un equilibrio precario, que arrastra al individuo o al grupo a una espiral de efectos negativos acumulativos. Un rasgo distintivo de la vulnerabilidad es la incapacidad de actuar o de reaccionar a corto plazo a fin de enderezar la situación.

¿Corre la vulnerabilidad pareja con la pobreza? Conviene distinguir la pobreza absoluta de la pobreza relativa.

La **pobreza absoluta** es, según la definición del Banco Mundial, «un estado tan profundamente marcado por la malnutrición, la ignorancia y la enfermedad que escapa a toda definición razonable de la dignidad humana».³ Los grupos que viven en este estado son los que la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja⁴

² François Perroux, *L'économie du XX^e siècle*, PUF, París, 1964, p. 370.

³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1980*, Banco Mundial, Washington, 1980, p. 38.

⁴ Para la Federación las personas más vulnerables son «aquellas que corren mayor peligro en situaciones en las que, tanto su vida como su capacidad para vivir con un mínimo de seguridad social y económica y de dignidad humana, están amenazadas», Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Mejorar la condición de las personas más vulnerables*, op. cit., p. 7.

califica de más vulnerables. La definición de la pobreza absoluta varía según las sociedades. Así, el umbral de pobreza —ingresos por debajo de los cuales un individuo o una familia vive en la absoluta pobreza— varía de un país a otro, en función de los valores culturales, del nivel medio de consumo y de las condiciones climáticas. Cada país puede calcular su propio umbral de pobreza. A comienzos de los años noventa, el nivel de estos umbrales oscilaba entre 275 dólares EE.UU. por habitante en los países de renta baja y más de 3.500 dólares en los de renta media.⁵

La **pobreza relativa** se refiere a la repartición de la renta y de las riquezas en el seno de la sociedad. Se mide por el porcentaje de la renta total que recibe la quinta (o dos quintas) más pobre de la población. En teoría, una repartición desigual de la renta no implica necesariamente la pobreza absoluta, así como una repartición equitativa no garantiza la eliminación de la pobreza absoluta. La relación entre pobreza absoluta y relativa depende del nivel de renta media del país: cuanto más bajo es el nivel medio de los ingresos, más coinciden la pobreza relativa y la absoluta. En general, la repartición de la renta tiende a ser más desigual en los países de renta baja que en los países de renta elevada.

La población pobre de un país, incluso si su mínimo vital está garantizado, sigue siendo muy vulnerable. Está a merced de los avatares de la vida familiar (enfermedad, accidente o fallecimiento de un sostén de la familia, pérdida de empleo) o colectiva (malas cosechas, catástrofes naturales, disturbios civiles). Únicamente las denominadas «redes de protección», como las que ofrecen la seguridad social, la solidaridad del grupo o de la familia, pueden obstaculizar el funcionamiento del círculo vicioso de los efectos negativos acumulativos. La relación entre pobreza relativa y vulnerabilidad depende, pues, tanto del nivel medio de la renta como de la naturaleza del tejido social.

El concepto de vulnerabilidad no se limita a la no satisfacción de necesidades materiales. Incluye asimismo las conductas discriminatorias, que atentan contra la dignidad de las personas o de los grupos sociales. Estas no son necesariamente el resultado del mal funcionamiento de las instituciones de una sociedad democrática, sino también de la escala de sus valores. Las personas afectadas por el VIH en las sociedades ricas son un ejemplo de ello. El círculo de categorías socialmente vulnerables va, pues, más allá del de la pobreza.

⁵ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990*, Banco Mundial, Washington, 1990, p. 32.

Causas de la vulnerabilidad: enfoque sistémico

En cada sociedad, se puede identificar a los grupos vulnerables a partir de características personales: edad, sexo, situación familiar, domicilio, empleo, nivel cultural y de formación. En ocasiones, se añade asimismo la pertenencia a un grupo social, a una etnia o a una casta. El análisis de esos elementos permite circunscribir los «grupos en peligro» y hacerse una idea bastante precisa del fenómeno.

El análisis de las causas de la vulnerabilidad implica un planteamiento que tiene en cuenta sus determinantes económicos, sociales y políticos. En el plano **económico**, la garantía de unos ingresos regulares, que permiten satisfacer las necesidades fundamentales, depende, en primer lugar, del acceso a los factores de producción, a saber: la tierra, el capital o el trabajo. En el aspecto **social**, se trata de evaluar la disponibilidad de los distintos servicios de salud, de educación y de formación. En este contexto, salud significa prevención, acceso a los cuidados curativos y disfrute de un medio salubre (agua potable, eliminación de desechos). El determinante **político** es el de la participación en el poder, no solo a través del ejercicio de los derechos cívicos, sino también en los sistemas de toma de decisiones a nivel local concernientes a los factores económicos y sociales de la vulnerabilidad.

Estos tres determinantes están estrechamente ligados y tienen efectos acumulativos. Acceder a la educación, por ejemplo, significa aumentar las posibilidades de encontrar un empleo y disponer de ciertos ingresos. Es asimismo el único medio de conocer sus derechos y de participar en la vida política, a fin de que mejoren las condiciones de acceso a la educación y a la salud. En el medio rural de muchos países, el acceso a la tierra sigue siendo una de las principales causas de pobreza y de vulnerabilidad. Es también fuente de tensiones sociales y políticas. Únicamente decisiones políticas pueden remediar esta situación. Por último, el acceso al crédito es un elemento esencial para el mejoramiento de la seguridad económica de los más vulnerables, lo cual solo puede lograrse si estos tienen la posibilidad de negociar con los responsables del sistema bancario. Para ello, es necesario que los grupos concernidos estén informados y sean capaces de hacerse entender.

Se diría que, desde hace dos décadas, el **medio ambiente natural** se ha convertido en un factor de vulnerabilidad suplementario, que se yuxtaponen a los diversos factores sociales. Se observa, en efecto, que la población rural de países con una renta baja está cada vez más amenazada por los efectos de la destrucción del suelo (erosión, salinización). Este fenómeno va unido a la mala gestión de la tierra cultivable y a la

deforestación. Ha comenzado un proceso acumulativo, debido a que la población pobre no puede aplicar las medidas necesarias para frenar la degradación del medio ambiente. Estas comunidades utilizan la madera de los bosques para cocinar los alimentos, ya que no tienen acceso, por falta de poder adquisitivo, a otras fuentes de energía (gas o queroseno). La sobre-explotación de los bosques desencadena fenómenos de erosión, de degradación del suelo y de los recursos naturales. Y la pobreza se acentúa.

Los grupos vulnerables comprenden, pues, las poblaciones rurales más pobres que viven en zonas de escaso potencial agrícola y que están, además, amenazadas por la degradación del medio ambiente. Unos 370 millones de personas (o sea, el 57% de la población rural más pobre de los países en desarrollo) pertenecen a este grupo.⁶

Una acción cuyo objetivo es remediar las causas profundas de la vulnerabilidad ha de combatir, simultáneamente, sus diversas dimensiones. Se trata efectivamente de actuar sobre los círculos viciosos de la pobreza; de invertir, por así decirlo, su sentido. La realización de una acción de esa índole implica múltiples condiciones. Mencionemos las tres principales:

- una voluntad política confirmada, así como un amplio consenso de los principales actores sociales;
- una capacidad de análisis de la situación, de formulación y de aplicación de una estrategia que afecte a casi todos los sectores de la sociedad;
- recursos suficientes para garantizar el acceso de toda la población a los servicios básicos.

Estas condiciones no se cumplen frecuentemente. La experiencia de muchos países pobres demuestra que los grupos más vulnerables de la población se benefician menos que los demás de la prosperidad económica. Por el contrario, asumen, de manera desproporcionada, los costes de los períodos de recesión y de crisis.

¿Hacia una sociedad mundial de dos velocidades?

Esta desigual repartición de los costes de las crisis económicas se observa hoy en diversas partes del mundo.

⁶ Estos datos proceden de un estudio realizado, en 1989, por el *Overseas Development Council*, Washington, citado por la UNICEF: *Estado mundial de la infancia, 1994*, UNICEF, Nueva York, p. 33.

Muchos **países en desarrollo**, en particular los más pobres, atraviesan, desde hace quince años, una profunda crisis económica que se traduce en políticas de austeridad y de reestructuración. Con frecuencia, el necesario reajuste no ha podido evitar el empobrecimiento de algunas categorías sociales y la agravación de la situación de los más pobres. Los más amenazados son los que a penas consiguen sobrevivir. A menudo, el Estado no tiene la voluntad política o los medios para garantizar las redes de protección social. La crisis provoca una erosión de las condiciones de vida, cuyos efectos a largo plazo son preocupantes. Cabe citar, entre ellos:

- la disminución de las prestaciones de los servicios sociales básicos destinadas a los grupos más desfavorecidos debido a la reducción de los gastos públicos. Estos recortes afectan, sobre todo, a los sectores de la educación y de la salud. En África subsahariana, la tasa de escolarización primaria está estancada, o ha disminuido incluso durante los años ochenta;
- la deterioración de las condiciones de nutrición de los niños en algunos países de América Latina y en muchos del África subsahariana en los años ochenta.

Este desmoronamiento de la economía de los países más pobres es preocupante, ya que son los niños, los seres más vulnerables de la sociedad, los más afectados. ¿Cuál será el desarrollo a largo plazo de países cuya juventud se ha visto privada de cuidados sanitarios y de educación?

Desde los años ochenta, se presta una atención creciente al coste social de los ajustes estructurales. La UNICEF, en particular, realiza grandes esfuerzos a fin de exigir un «ajuste con rostro humano».⁷ La austeridad en la pobreza provoca, en efecto, una despiadada degradación de las condiciones de vida de los más menesterosos. De forma más general, conduce, en muchos países, al nacimiento de una sociedad bipolar: por una parte, una minoría (del 20 al 25% de la población) que tiende a participar en un modo de producción y de consumo similar al de los países industrializados; por otra, una mayoría, la de las zonas rurales y periferias urbanas, que sobrevive gracias a los precarios ingresos que le procuran la agricultura y las actividades del sector irregular. Esta mayoría vive al azar, a merced del más mínimo incidente que puede hundirla en la miseria. Las mujeres, los niños y los ancianos son particularmente frágiles y

⁷ UNICEF, *Ajuste con rostro humano*, publicado bajo la dirección de G. A. Cornia, R. Jolly, F. Stewart, Económica, París, 1987, 372 p.

susceptibles de ser marginados. En estas condiciones de vida tan difíciles, la droga, la prostitución o la delincuencia pueden convertirse en medios de subsistencia.

La vulnerabilidad social se inserta en la vulnerabilidad internacional, que afecta a las naciones pobres y mal integradas en la economía mundial. Desde hace algunas décadas, se observa, efectivamente, un proceso de marginación de los países denominados «menos avanzados». Sus escasos productos de exportación se venden cada vez peor en el mercado mundial.

Los países de **Europa del Este y de la ex URSS** viven un difícil período de transición política, económica y social. Los costes del cambio son más importantes y duraderos de lo que se había previsto al caer el comunismo. Un reciente informe sobre la situación social en esos países⁸ muestra que la población que vive por debajo del límite de pobreza —definido para cada país— ha aumentado considerablemente de 1989 a 1992.⁹ Esta situación se explica tanto por el declive de la actividad económica como por la creciente desigualdad de la repartición de la renta. Los grupos sociales más afectados son los que estaban por debajo del umbral de pobreza en el antiguo régimen. Son, principalmente, las personas mayores, las familias numerosas, las familias monoparentales, los minusválidos, las minorías y los marginados. A éstos se añaden hoy «los nuevos pobres», ya sean los jóvenes en busca de su primer empleo, los parados sin subsidio o un creciente número de inmigrantes y refugiados.¹⁰

Un nuevo elemento llama la atención: el aumento brutal —en algunos de estos países— de la mortalidad de los hombres de edades comprendidas entre los 20 y los 39 años. De 1989 a 1993, la mortalidad en ese grupo aumentó un 32% en Rusia y un 11% en Hungría. Los primeros análisis de esta nueva realidad revelan un incremento de los suicidios y de las muertes violentas. Las principales causas aducidas son «el creciente vacío institucional y administrativo, la falta de control social y la erosión del papel regulador del Estado».¹¹ Así, en Rusia, de enero a junio de 1993, el número de homicidios se multiplicó por 1,6 y los muertos por

⁸ UNICEF, *Central and Eastern Europe in Transition, Public Policy and Social Conditions, Regional Monitoring Report n° 1*, noviembre de 1993, UNICEF, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, Florencia, 89 p.

⁹ Estos datos están confirmados por estudios de la Comisión Económica Europea (v. Jean-Michel Collette, «Perspectives économiques en Europe centrale et orientale», en *Futuribles*, n° 183, diciembre de 1993, pp. 27-42.

¹⁰ UNICEF, 1993, *op. cit.*, p. 11.

¹¹ UNICEF, 1993, *op. cit.*, p. 25.

intoxicación debida a la ingestión de alcohol, por 2,4 con respecto al mismo período en 1992. Esta evolución va ligada a la situación económica y al desempleo. Los jóvenes adultos y los adolescentes (chicos y chicas) resultan especialmente vulnerables. Están amenazados por la pobreza, el alcoholismo y la delincuencia. A las dificultades económicas se añaden las de una sociedad a la deriva, que ha perdido sus antiguos valores.

Los **países industrializados con una renta elevada** viven una situación diferente. Por término medio, la pobreza es menor. Las estadísticas nacionales encubren, no obstante, las disparidades. Se calcula,¹² que unos 100 millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza. Esta situación se debe esencialmente al paro. Hoy, se cuentan 30 millones de parados. En ciertos países, como Francia o Alemania, el volumen de empleo era más bajo en 1987 que en 1960, mientras que el valor del producto interior bruto había aumentado más del doble. El paro de larga duración es más importante y adquiere proporciones desconocidas desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Un cuarto de los parados están sin empleo desde hace más de dos años. En muchos países, la seguridad social no está adaptada a este nuevo fenómeno. Los parados que agotan su derecho a subsidio son especialmente vulnerables. En ocasiones, no están incluidos en las redes de protección social y se ven atrapados en el engranaje de los círculos viciosos de la pobreza. La pérdida de empleo, seguida de la de ingresos regulares, conducen a una creciente marginación, que puede llevar a la exclusión, a la pérdida de domicilio.

En el transcurso de los últimos años, el tejido social se ha transformado profundamente en los países industrializados. Las estructuras familiares cambian. Las familias monoparentales son cada vez más numerosas. La combinación de la pobreza y de las estructuras familiares rotas constituyen un factor de vulnerabilidad, máxime cuando la única que ejerce la autoridad paterna es la mujer. Las mujeres ganan un sueldo inferior al de los hombres y están más afectadas por el desempleo. Los nuevos pobres de muchos países industrializados son a menudo mujeres solas que educan a sus hijos y mujeres viudas y mayores.

Los fenómenos de exclusión social no están únicamente vinculados a la pobreza. El consumo de drogas y el índice de suicidios son indicadores de la miseria humana, que no puede paliar una renta nacional elevada. La soledad causa estragos en las sociedades ricas.

¹² PNUD, *Rapport sur le développement humain 1993*, Economica, París, 1993, p. 13.

Conclusión

Cada tipo de sociedad tiene sus propias formas de vulnerabilidad, difícilmente comparables, aunque poseen un rasgo común. Se trata de la evolución más o menos marcada hacia sociedades «de dos velocidades», sociedades en las que algunos grupos sociales están marginados, ya que no participan ni en la riqueza ni en el poder. En los países industrializados con una elevada renta, los grupos minoritarios afectados por la crisis tienden a aumentar y a empobrecerse en función de los avatares de la coyuntura. En los países pobres, la mayoría de la población vive en una situación de exclusión. La división de la sociedad aviva las tensiones entre los grupos étnicos y religiosos.

Esta evolución resulta inquietante, dado que es portadora de gérmenes de conflictos, de violencias y de problemas sociales. No obstante, no hay que ceder a la desesperación. La vulnerabilidad no es una fatalidad. Surge de las estructuras económicas, políticas y socioculturales de distintas sociedades y de la evolución de estas. Los procesos acumulativos de la miseria pueden invertirse, pero es preciso quererlo. La larga lucha de los parias del sistema de castas en la India por conseguir una nueva dignidad, constituye un ejemplo de esta determinación en favor del cambio.

La experiencia de muchos países demuestra que el reconocimiento social es el mejor antídoto contra la vulnerabilidad. Abre la puerta al diálogo con quienes tienen el poder económico y político. Los mejores abogados de los grupos vulnerables son ellos mismos. Deben, pues, poder crear sus propias instituciones a fin de expresar sus aspiraciones y ponerlas en práctica. Este objetivo requiere recursos financieros y competencias, de los que no siempre se dispone. Por ello, se necesita con frecuencia un catalizador.

Las organizaciones no gubernamentales tienen la responsabilidad de asumir ese papel. Deben completar o corregir la acción de los poderes públicos, a los que les cuesta mejorar de manera duradera la condición de los más necesitados. En muchos países y en los diversos contextos culturales, dan prueba de su capacidad de acción. Es urgente que ese potencial de generosidad, de valentía y de competencias reciba más apoyo a fin de invertir el sentido de la espiral de la vulnerabilidad.

Jacques Forster, economista, es profesor en el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo (IUED) de Ginebra, del que fue director de 1980 a 1992. Sus ámbitos de enseñanza y de investigación son la economía del desarrollo, las relaciones norte-sur (en particular, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo) y las relaciones entre Suiza y los países en desarrollo. Es el redactor responsable del «Annuaire Suisse-Tiers monde» publicado por el IUED, así como miembro del CICR desde 1988.