

Informe sobre la situación social en el mundo, 2003

Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos



Naciones Unidas

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Informe sobre la situación social en el mundo, 2003

Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos



Naciones Unidas, Nueva York, 2003

Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras.

A/58/153/Rev.1
ST/ESA/284

Publicación de las Naciones Unidas
Número de venta: S.03.IV.10
ISBN: 92-1-330180-4

Copyright © Naciones Unidas, 2003
Reservados todos los derechos
Impreso por la Sección de Reproducción de las Naciones Unidas, Nueva York

Prefacio

El *Informe sobre la situación social en el mundo, 2003* es el decimosexto de una serie de informes que sobre ese tema se vienen publicando desde 1952. A lo largo de los años, el informe se ha utilizado como documento de antecedentes para los debates y el análisis de los aspectos normativos de las cuestiones socioeconómicas en el plano intergubernamental. Además, el propósito del *Informe* es contribuir a la identificación de tendencias sociales emergentes de interés internacional y al análisis de las relaciones que existen entre las principales cuestiones de desarrollo de dimensiones tanto internacionales como nacionales.

En su resolución 56/177, de 19 de diciembre de 2001, la Asamblea General pidió al Secretario General que presentara el *Informe sobre la situación social en el mundo* cada dos años en lugar de hacerlo cada cuatro años. El presente *Informe* es el primero que se elabora con un ciclo bienal. No obstante, esta no es la única modificación introducida en el presente *Informe*. La elaboración de su contenido debería considerarse parte de las nuevas iniciativas emprendidas por el Secretario General para renovar la capacidad de la Organización de ofrecer un espacio para que se entable un diálogo verdadero y servir como catalizador de una acción eficaz.

El *Informe* de 2003 integra dos elementos importantes. En primer lugar, adopta un enfoque temático para examinar en profundidad un tema prioritario: la cuestión de la vulnerabilidad social. El propósito del *Informe* es establecer un marco de referencia para identificar las fuentes de la vulnerabilidad social y estudiar estrategias que permitan reducir la vulnerabilidad de determinados grupos sociales. El segundo nuevo elemento que integra el *Informe* de 2003 es el intento de lograr que sea más pertinente desde el punto de vista normativo mediante la formulación explícita de recomendaciones de esa índole. Se ha hecho todo lo posible para abordar la cuestión de la vulnerabilidad social de forma concisa a fin de que el *Informe* sea un documento más breve, más centrado y de lectura más fácil.

El *Informe* ha sido elaborado por la División de Política Social y Desarrollo Social del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
Prefacio	iii
Nota explicativa	vii
Resumen	1
Introducción	7
La vulnerabilidad: una perspectiva general	8
Primera parte	
Las fuentes y manifestaciones de la vulnerabilidad	
Introducción	15
I. La inseguridad de los ingresos	16
La exclusión del mercado de trabajo y la globalización	16
El desempleo de los jóvenes	20
El desempleo y las condiciones de trabajo de los migrantes	21
La protección social, el empleo y la inseguridad de los ingresos entre las personas de edad	22
El empleo de las personas con discapacidad	25
Las amenazas que pesan sobre los medios de vida de los pueblos indígenas	26
Conclusión	28
II. Trastornos sociales	29
El deficiente estado de la educación y la salud de los niños	29
Los jóvenes, el abuso de las drogas y la delincuencia juvenil	34
Vulnerabilidad de las personas de edad por causas de salud	37
Salud y protección social de los migrantes	38
Accesibilidad inadecuada: situación desde la perspectiva de la discapacidad	40
Amenazas para el bienestar de los pueblos indígenas	41
Conclusión	43
III. Los prejuicios socioculturales y la discriminación	44
Imágenes y percepciones erróneas de las personas de edad	44
Vulnerabilidades de los migrantes	47
Discriminación de las personas con discapacidad	47
La vulnerabilidad en situaciones de conflicto	48

Conocimientos tradicionales y culturas de los pueblos indígenas	51
Conclusión.	52
Segunda parte	
Desafíos de política	
Introducción.	53
IV. Abordar las barreras existentes para conseguir empleo.	55
Recomendaciones	57
V. Promover la integración y la protección social	58
Igualdad de oportunidad para las personas con discapacidad	58
Aspiraciones e identidades indígenas	60
Una sociedad para todas las edades	61
Limitaciones y dificultades de los enfoques con un beneficiario determinado	61
Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y protección social.	63
Recomendaciones	63
VI. Sistemas basados en los derechos y privaciones de los derechos	66
Poblaciones indígenas	66
Migrantes.	67
Personas con discapacidad	69
Recomendaciones	71
VII. Reducción de la vulnerabilidad, necesidad de coherencia en materia de políticas y cooperación internacional	72
Recomendaciones	73
Conclusión.	74
Anexo	76
Recuadros	
1. Evaluación de la vulnerabilidad: la pobreza del ingreso	16
2. Evaluación de la vulnerabilidad: el desempleo	19
3. Evaluación de la vulnerabilidad: las aportaciones a los planes de pensiones.	24
4. Evaluación de la vulnerabilidad: el analfabetismo en los jóvenes.	30
5. Evaluación de la vulnerabilidad: la malnutrición en los niños	32
Cuadros del anexo	
A.1 Evaluación de la vulnerabilidad: pobreza de ingresos.	76
A.2 Evaluación de la vulnerabilidad: desempleo, empleo urbano en el sector no estructurado y contribución a los regímenes de pensiones	78
A.3 Evaluación de la vulnerabilidad entre niños y jóvenes: mala salud, explotación en el mercado de trabajo y analfabetismo	82

Nota explicativa

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

El término “país”, utilizado en el texto de este informe, se puede aplicar también, según el caso, a territorios o zonas.

El hecho de que se citen nombres de empresas y productos comerciales no significa que reciban el apoyo de las Naciones Unidas.

A menos que se indique otra cosa, con la expresión dólares (\$) se hace referencia a los dólares de los Estados Unidos.

Cuando se dispone de la edición impresa de una referencia, esa versión es la que hace fe. Sólo se consideran oficiales los documentos de las Naciones Unidas en línea que figuran en el Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas. Los documentos de las Naciones Unidas obtenidos de otras fuentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenas a la Organización, se citan sólo con fines informativos. La Organización no confirma ni garantiza la precisión o integridad de ese material.

A menos que se indique otra cosa, se ha utilizado la siguiente clasificación de países:

Economías desarrolladas:

América del Norte (sin incluir México), Europa occidental y meridional (sin incluir Chipre, Malta y la ex Yugoslavia), Australia, Japón, Nueva Zelandia.

Economías en transición:

Albania, Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania y la ex URSS, que comprende las repúblicas bálticas y los países miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Países en desarrollo

África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico (sin incluir Australia, Japón y Nueva Zelandia), Chipre, Malta y la ex Yugoslavia.

Países menos adelantados (49 países)

Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo (antes Zaire), República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zambia.

Los grupos de países que aparecen en el texto y en los cuadros tienen únicamente por objeto facilitar la labor estadística o analítica y no entrañan necesariamente un juicio acerca de la etapa que un país o una zona determinados han alcanzado en el proceso de desarrollo.

Se han utilizado las siguientes abreviaturas:

IED	Inversiones extranjeras directas
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida
OIT	Organización Internacional del Trabajo
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMC	Organización Mundial del Comercio

Resumen

1. Ningún grupo social es inherentemente vulnerable. No obstante, todos los grupos deben hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, causadas en gran medida por obstáculos económicos, sociales y culturales que limitan sus oportunidades de integración y participación social de sus miembros o las imposibilitan. El denominador común de la vulnerabilidad de los distintos grupos es la existencia de ciertas formas de exclusión cuya causa principal no está relacionada con el mercado ni ha sido generada por él sino que es de orden social. Por tanto, el presente informe hace hincapié en primer lugar en la vulnerabilidad de determinados grupos y, en consecuencia, en los problemas que plantea la integración social. Este planteamiento facilita la identificación de los obstáculos que impiden la integración social de los grupos. El *Informe* examina en concreto la situación de los siguientes grupos: los niños y los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, los indígenas, los migrantes y las personas que se hallan en situaciones de conflicto, tomando debidamente en cuenta los problemas relacionados específicamente con el género.

2. La interacción entre la vulnerabilidad y la pobreza crea un círculo vicioso en el que un elemento exagera el otro. Los pobres son el grupo más vulnerable a las crisis económicas, las pérdidas materiales y la reducción de las prestaciones sociales. Es fácil que esas circunstancias impidan a los pobres salir de su entorno de pobreza, tanto a largo plazo como a corto plazo, al diezmar sus activos humanos y físicos en un proceso a veces irreversible. Cuando surge una situación de mayor vulnerabilidad ésta afecta en particular a los pobres, porque están más expuestos a muchos riesgos (de enfermedad, muerte, pérdida del empleo o hambre), y tienen menos capacidad para afrontarlos. La pobreza y la desigualdad también pueden fomentar de forma indirecta la vulnerabilidad intensificando las tensiones sociales y menoscabando la cohesión social necesaria para adelantarse y responder a los peligros que van poniéndose de manifiesto.

3. Aunque la vulnerabilidad, la incertidumbre y la inseguridad no son situaciones nuevas en la vida de las personas, la novedad es que las causas y las manifestaciones de esos elementos se han multiplicado y modificado profundamente durante el último decenio. Como ejemplo cabe citar los disturbios civiles y la proliferación de los conflictos, el aumento de la desigualdad entre países y dentro de los países —agravada por la globalización—, los resultados dispares de los esfuerzos por mitigar la pobreza, la mayor movilidad de las personas y la modificación de las estructuras familiares.

4. Para reducir la vulnerabilidad es importante comprender los factores y las fuerzas que dan lugar a esa situación, a saber, los elementos que hacen que una persona o un grupo sea vulnerable o corra mayor riesgo de hallarse en situación de vulnerabilidad ante distintos problemas sociales. Para determinar el grado de vulnerabilidad hay que tener en cuenta mecanismos tanto internos como externos respecto de una serie de consideraciones económicas, sociales y ambientales.

5. Aunque la inseguridad en relación con los ingresos, incluso el hecho de no poder acceder a un empleo remunerado, se considera una de las principales causas de la vulnerabilidad, la falta de ingresos o de medios económicos no es el único elemento que disminuye la capacidad de reacción. Algunos problemas sociales como la mala salud, un acceso limitado a los servicios de atención de la salud y un acceso limitado, o la falta de acceso, a la educación son factores importantes que determinan

la capacidad para obtener ingresos y lograr el desarrollo personal. Además, la presencia y la persistencia de sesgos socioculturales y de actitudes y prácticas discriminatorias pueden también señalarse como elementos sustanciales que indudablemente agravan la vulnerabilidad.

6. Mediante la identificación correcta de las tendencias y la evaluación de las causas subyacentes de la vulnerabilidad estructural se podrán sentar las bases adecuadas para la adopción de medidas normativas, ponderadas y equilibradas. Al basar la respuesta normativa en la habilitación y la integración social aumentan las posibilidades de éxito a largo plazo. El presente informe aborda precisamente esas cuestiones: las causas de la vulnerabilidad y las respuestas normativas que cabe dar a esa situación.

Desafíos y recomendaciones en el ámbito normativo

Afrontar los obstáculos al empleo

7. La experiencia adquirida durante los dos últimos decenios del siglo XX demuestra claramente que es preciso, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, dar una reorientación a la política macroeconómica de modo que tenga como objetivo explícito la creación de empleo, a fin de reducir la pobreza y la vulnerabilidad de forma permanente. El cambio de orientación de la política sería un ejemplo concreto y práctico de la integración de las políticas social y económica, y es un enfoque que goza de amplia aceptación. No obstante, resulta complicado aplicar una política de creación de empleo: hay que hacer frente a los desafíos que se plantean en diversos sectores económicos, tomar en cuenta las inquietudes de los distintos grupos sociales, y abordar, además, la discriminación fundada en el género.

8. El comercio y la difusión de tecnología pueden fomentar el crecimiento económico, la creación de empleo y el aumento de la productividad si se aplica una política macroeconómica adecuada de promoción de un crecimiento generador de puestos de trabajo. Deberían proponerse políticas macroeconómicas apropiadas que permitieran aumentar las inversiones productivas y lograr un crecimiento promotor del empleo.

9. Debería alentarse a los países industrializados a mejorar el acceso a sus mercados de los productos de exportación procedentes de los países en desarrollo como medio para apoyar su desarrollo y mejorar las condiciones del mercado de trabajo en esos países mediante el crecimiento de las exportaciones. El acceso a los mercados para las exportaciones procedentes de los países en desarrollo no es un gesto caritativo; diversos acuerdos internacionales, entre ellos los de la Organización Mundial del Comercio, estipulan la eliminación gradual de todas las formas de subvenciones de la exportación, reducciones sustanciales en las medidas de ayuda interna que distorsionan el comercio y la mejora del acceso de los países en desarrollo a los mercados.

10. Deberían reestructurarse las políticas de desarrollo para evitar la liberalización prematura y las reformas normativas equivocadas que, cuando no existen las instituciones y la capacidad de producción adecuadas, pueden empeorar las condiciones del mercado de trabajo en los países en desarrollo.

11. El problema del desempleo de los jóvenes debería abordarse mediante una combinación de medidas para fomentar su empleabilidad, mejorar sus aptitudes profesionales y suprimir los obstáculos legislativos y de otra índole que pueden dar lugar a prácticas discriminatorias con consecuencias desfavorables en el empleo de ese grupo.

12. Deberían modificarse las políticas crediticias para que las personas de edad, las mujeres y los jóvenes que desean iniciar su propio negocio puedan acceder con mayor facilidad al microcrédito y a otros sistemas de préstamos.

13. Las personas de edad deberían tener la oportunidad de seguir trabajando y de contribuir a la economía mientras lo desearan. Para ello, los hombres y mujeres de edad deberían poder asistir a programas de readiestramiento y perfeccionamiento de las aptitudes técnicas que les permitieran mantenerse al día respecto de los cambios tecnológicos y de otros cambios que se introducen en el entorno laboral.

14. Debería prestarse apoyo a las personas con discapacidad en los países en desarrollo en sus esfuerzos por integrarse de forma más plena en la economía estructurada mediante una mayor participación en el mercado de trabajo. Deberían promoverse las oportunidades de trabajo por cuenta propia, incluso mediante un mayor acceso a programas de crédito, así como mediante cursos de capacitación sobre todos los aspectos del funcionamiento de una pequeña empresa.

15. En los países desarrollados, es importante integrar a los hombres y mujeres con discapacidad en empleos del mercado general de trabajo en lugar de mantenerlos en entornos protegidos o en trabajos subvencionados.

Promover la integración social y la protección social

16. La discriminación y los prejuicios sociales y culturales no desaparecerán automáticamente con la reducción de la pobreza. Es preciso adoptar medidas normativas explícitas y aplicar estrictamente las disposiciones relativas a la protección jurídica a fin de afrontar y suprimir los obstáculos que dificultan la integración social.

17. Los obstáculos que dificultan la igualdad social y la integración social no sólo impiden que los grupos marginados sean capaces de proteger sus derechos económicos y desarrollar todo su potencial para aportar una contribución a la sociedad, sino que también les niegan la oportunidad de percibir ingresos adecuados. Por tanto, las medidas normativas encaminadas a reducir la vulnerabilidad social deben adoptarse en el marco de un enfoque integrado del problema, manteniendo las prioridades adecuadas para potenciar al máximo la eficacia de esas respuestas normativas.

18. El concepto de una sociedad para todos —niños y niñas, hombres y mujeres— ha de incluir el objetivo de brindar a todos los grupos sociales la oportunidad de aportar su contribución a la sociedad. Para alcanzar ese objetivo, es preciso eliminar los elementos de exclusión o discriminación y permitir su plena participación en la adopción de decisiones.

19. A fin de promover medios de vida sostenibles para las personas con discapacidad, mediante actividades en el ámbito nacional e internacional habría que fomentar la aplicación de estrategias de rehabilitación encaminadas a potenciar al máximo sus capacidades funcionales, estrategias en el ámbito de la arquitectura y el diseño que eliminen los obstáculos innecesarios en el entorno físico, así como estrategias

de inclusión y habilitación con miras a facilitar una mayor participación de esas personas en la sociedad.

20. Las personas con discapacidad deberían tener las mismas oportunidades de participar en la enseñanza general, buscar un empleo productivo y remunerado en el mercado general de trabajo y acceder a redes de seguridad social adecuadas en lo que respecta al mantenimiento de los ingresos y los servicios.

21. Según lo dispuesto en las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (resolución 48/96 de la Asamblea General, anexo) deberían proponerse conceptos universales de diseño para que todas las personas puedan aprovechar entornos y productos en el mayor grado posible. La mejora del acceso de las personas con discapacidad al entorno físico y a las tecnologías de la información y las comunicaciones les ayudará a vencer obstáculos que limitan su acceso a las oportunidades sociales y económicas.

22. En el marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos, deberían formularse y promulgarse leyes y políticas para proteger los derechos de los pueblos indígenas y defenderlos contra el racismo y la discriminación institucionales. Merecen particular consideración las cuestiones relativas a los derechos sobre tierras y a la protección de la cultura de los pueblos indígenas. Debería garantizarse la plena participación de los pueblos indígenas en la formulación, aplicación y evaluación de esas leyes y políticas, como parte de un diálogo abierto entre esas poblaciones y la sociedad en general.

23. Aunque en general las personas de edad no son inherentemente vulnerables, el proceso de envejecimiento puede obligar a algunas a adaptarse a circunstancias físicas, sociales y económicas respecto de las cuales tienen escaso control, lo que aumenta su índice de riesgo. La vulnerabilidad de las personas de edad puede disminuir considerablemente mediante una combinación de dos elementos: sus propios recursos de defensa acumulada a lo largo de su vida, y el apoyo exterior.

24. Las autoridades responsables de formular las políticas, entre ellas las instituciones que se encargan del desarrollo y los gobiernos de los países, deberían prestar mayor atención a las consecuencias que puede tener el aumento de la población de edad para sus estrategias de desarrollo, y tener presente la contribución que los hombres y las mujeres de edad pueden aportar al proceso de desarrollo, así como las demandas de esa población en materia de servicios de protección social y atención de la salud.

25. Como se reconoció en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en 2002, la cuestión del envejecimiento debería integrarse en todas las esferas normativas y, en particular, en los marcos nacionales de desarrollo y en las estrategias de lucha contra la pobreza. Además, las cuestiones relativas a las personas de edad deberían abordarse en el contexto de la reducción de la pobreza, la participación, la igualdad de género y los derechos humanos, y vincularse a los programas y objetivos de desarrollo.

26. Habida cuenta de las enormes repercusiones que tiene el envejecimiento de la población, deberían proponerse políticas para reducir la vulnerabilidad de las personas de edad, con objeto de beneficiar no sólo a esas personas y a sus familias sino a la comunidad, a la sociedad en general y las generaciones futuras.

27. Recurrir a servicios de protección social basados en la comunidad puede resultar un medio prometedor de prestar servicios a quienes los necesiten, ya que la comunidad participa directamente en la identificación de los beneficiarios, lo cual aumenta la precisión del proceso de selección y fomenta la igualdad y la inclusión al promover un mayor control local de los programas. Habría que promover la identificación de los beneficiarios por la comunidad junto con el establecimiento de un contrato social políticamente sostenible.

28. Se está revisando el proceso de elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza a la luz de los objetivos de desarrollo del Milenio y de otros compromisos contraídos en cumbres y conferencias de las Naciones Unidas y en sus procesos de seguimiento, haciendo particular hincapié en la promoción de medidas amplias que redunden en beneficios tangibles para los pobres. En este contexto, debería examinarse de forma sistemática la exención de las tasas de usuario a fin de que los pobres puedan tener acceso a servicios básicos como la enseñanza primaria, la atención preventiva de la salud y el suministro de agua potable, o un régimen de becas para que los niños pobres puedan asistir a la escuela.

Enfoques basados en los derechos y déficit de derechos

29. La categoría especial que se atribuye a las expresiones de los derechos humanos confiere una autoridad moral universal a reivindicaciones sociales que, de otro modo, dependerían de un juicio de valor. No obstante, los casos que se analizan en el capítulo VI indican que la fuerza de una ley no dimana de las disposiciones vigentes que obligan a los Estados sino del contrato social en que se basa esa ley. Cuando no existe un consenso social de esa índole, parecerían remotas las esperanzas de que pudieran hacerse cumplir los derechos vigentes, como demuestra la renuencia de los Estados a suscribir o a hacer cumplir un gran número de instrumentos internacionales vinculantes relativos a los derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, la relación entre desarrollo social en general y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es en el mejor de los casos débil, cuando no inexistente.

30. Debería aclararse la situación jurídica de los pueblos indígenas, así como el alcance de la competencia que se atribuye a los Estados en el marco de tratados concertados entre los Estados y esos pueblos.

31. Es preciso introducir planteamientos jurídicos innovadores, en el ámbito nacional e internacional, para abordar la cuestión de los derechos de los indígenas a las tierras, incluso las formas de incorporar los estilos de vida comunes de los pueblos indígenas en las soluciones relativas a los derechos sobre las tierras, los medios de proteger la cultura de los pueblos indígenas, y las formas de resolver la incompatibilidad entre los derechos generales de propiedad intelectual y las formas tradicionales de propiedad colectiva.

32. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) debería modificarse a fin de proteger mejor los conocimientos y los recursos indígenas.

33. Deberían elaborarse en el ámbito nacional e internacional, nuevos marcos jurídicos de referencia para la inmigración, que tomaran en consideración las complejas características y dinámicas de corrientes migratorias actuales. Debería tratar de lograrse un consenso internacional sobre los derechos básicos de los migrantes. La cuestión del respeto de los derechos fundamentales de los migrantes debería figurar

en el primer lugar del programa de derechos humanos y también deberían elaborarse directrices internacionales para el trato de los migrantes indocumentados.

34. La decisión acerca del alcance y la finalidad del proyecto de convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en particular respecto de la relación existente entre la convención y otros instrumentos generales de derechos humanos, debería apoyarse en una evaluación realista de la contribución de esos instrumentos al desarrollo social y a la protección y potenciación de los principales grupos sociales.

La reducción de la vulnerabilidad, la necesidad de coherencia política y la cooperación internacional

35. La causa de la vulnerabilidad social, según se define en el presente informe, es la inseguridad económica. Por tanto, el crecimiento económico y la creación de empleo deberían recibir la atención adecuada en las medidas normativas que se adopten para reducir la vulnerabilidad social a fin de reflejar la importancia que se atribuye a la reducción de la pobreza en la Declaración del Milenio. No obstante, la experiencia ha demostrado que el efecto de filtración del crecimiento económico no basta para solucionar los problemas sociales.

36. La vulnerabilidad social es un fenómeno complejo cuyas causas están enraizadas en instituciones y prácticas sociales, económicas y culturales. Por consiguiente, el planteamiento de una política encaminada a la reducción de la vulnerabilidad social debe tener distintas vertientes y coherencia interna: la integración de las políticas social y económica es necesaria para mitigar las consecuencias de la vulnerabilidad en las personas, las familias, las comunidades y los grupos sociales afectados. Sin embargo, esto no implica que las medidas normativas deban aplicarse simultáneamente o que sea imposible establecer prioridades. Al contrario, para que la política sea eficaz es preciso establecer objetivos y prioridades, en particular en el actual entorno general de escasez de recursos en el sector público. A fin de potenciar al máximo la eficacia de la respuesta normativa, las autoridades responsables de la formulación de políticas deben adoptar un enfoque integrado del problema y establecer las prioridades adecuadas. Para ello es necesario comprender las complejas relaciones que existen entre las distintas dimensiones y causas de la vulnerabilidad social, así como concebir medios nuevos y eficaces para coordinar la ejecución de las políticas económica y social.

37. Aunque es esencial que exista una política económica racional, el aumento de la capacidad de los grupos excluidos para que puedan reivindicar la prestación de servicios e intervenir en la modificación de las políticas es primordial para la reducción de la vulnerabilidad social, al igual que una firme intervención pública encaminada a promover la cohesión social.

38. Además, el fomento de la capacidad institucional y el desarrollo de alguna forma de protección social son medidas importantes que los países en desarrollo deben adoptar para hacer frente a las consecuencias de la modernización y la globalización. En los países desarrollados, las reformas del sistema de pensiones y otros programas de protección social también deben tener en cuenta los cambios que se están experimentando en relación con el envejecimiento de la población, la familia y la intensificación del movimiento de bienes, capital y personas entre países. Por último, para abordar dimensiones concretas de la vulnerabilidad social también es necesario aplicar políticas participativas, fundamentadas y orientadas a beneficiarios u objetivos concretos.

Introducción

39. *El Informe sobre la situación social en el mundo, 2003* se inspira, ante todo, en el primer objetivo de desarrollo del Milenio: reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día¹. Sin embargo, el *Informe* no trata de la erradicación de la pobreza en sí. Más bien, intenta descubrir quiénes son esos pobres, cuáles son los riesgos y la incertidumbre a los que se enfrentan y cómo pueden las políticas reducir, si no eliminar, dichos riesgos e incertidumbres y, con ellos, la pobreza.

40. En la actualidad, unos 1.200 millones de personas viven sumidas en la mayor de las pobreza. Por muy convincentes que resulten las cifras absolutas y por muy atroz que sea la situación desde el punto de vista de los ingresos, la concentración, la aglomeración y, en última instancia, el anonimato en que viven sumidos quienes, de manera tan cómoda, llamamos “pobres” no alcanzan para describir sus pésimas condiciones de vida y las vulnerabilidades a las que están expuestos.

41. El *Informe* va, por ende, en otra dirección. El plan trazado entraña estudiar diversos colectivos sociales (personas de edad, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y personas en situaciones de conflicto, teniendo debidamente en cuenta las cuestiones específicamente relacionadas con el género) en los que la incidencia de la pobreza y la carencia es particularmente elevada. Naturalmente, estos grupos sociales no agotan el universo de los pobres, y no son excluyentes entre sí (a excepción de los jóvenes y las personas de edad), pero sí representan a personas con un grado inusual de vulnerabilidad ante los acontecimientos que escapan a su control debido a su elevado nivel de dependencia social y económica².

42. Todos los grupos sociales mencionados en el *Informe* están preocupados por los riesgos y la realidad

de la vulnerabilidad social a la que se enfrentan. Las expresiones concretas de su preocupación común pueden adoptar formas diferentes según el grupo de que se trate, pero, en general, la vulnerabilidad social constituye un obstáculo para la plena realización de su potencial y los priva de su voz y sus derechos.

43. Los grupos sociales en cuestión —aunque, por supuesto, no todos sus miembros— están atrapados en el mismo círculo vicioso que lleva de la no participación a la impotencia, de ésta a las carencias económicas y sociales y de éstas a la vulnerabilidad. Las personas con discapacidad se enfrentan a enormes barreras, tanto físicas como de actitud, que les impiden integrarse en la sociedad. Los riesgos del analfabetismo, el desempleo y la delincuencia a los que están expuestos los jóvenes son también expresión de su vulnerabilidad social: carecen de acceso a la educación y al mercado de trabajo y sufren marginación social. Los migrantes son “intrusos” en sus países de acogida, con frecuencia están excluidos de los servicios y las prestaciones sociales de los que gozan los ciudadanos del país y se topan con otras barreras culturales, lingüísticas y sociales que les impiden integrarse plenamente en la sociedad. Sus derechos no son una prioridad en los programas políticos, e incluso tienden a vivir aislados en guetos de inmigrantes. Las personas de edad tropiezan con el problema de la discriminación de la movilidad y, con frecuencia, las sociedades modernas no ofrecen un apoyo social suficiente que sustituya a las redes familiares y comunitarias perdidas que les transmitían una sensación de pertenencia. Además, en el mercado laboral, se enfrentan a la discriminación por razón de su edad. La crítica situación de los pueblos indígenas es, quizá, la que más salta a la vista. Con frecuencia se los estereotipa como retrasados e ignorantes y padecen el rechazo de la sociedad en general. Los pueblos indígenas ven cómo los proyectos de desarrollo económico explotan los recursos naturales de sus tierras, a menudo sin que se les consulte cuando se toman decisiones. La sensación de aislamiento de los pueblos indígenas en su propio entorno y su impotencia frente al mundo “exterior” acentúan su vulnerabilidad social. Los conflictos violentos destruyen las estructuras de apoyo y gestión sociales, ponen en peligro la vida de los civiles, trastornan la educación de los niños y la prestación de otros servicios sociales y a menudo conducen al desplazamiento interno y al flujo de refugiados. Las partes beligerantes no respetan la voz ni los derechos de los

¹ Este objetivo se establece en la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000) y tiene su origen en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 y en el vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y el futuro: en pos del desarrollo social para todos en el actual proceso de mundialización”.

² En los cuadros del anexo se presenta una selección de los indicadores de la vulnerabilidad por país.

inocentes atrapados en situaciones de conflicto, lo cual sitúa a estas personas entre las más vulnerables.

44. El *Informe* ofrece al lector una visión de la difícil situación de quienes viven al margen de la sociedad. La falta de políticas y medidas para integrarlos en la sociedad no puede sino considerarse un grave fallo en el plano normativo por parte de los gobiernos de todos los países —ya sean desarrollados, en desarrollo o con economía en transición— y de la comunidad internacional, que en el octavo objetivo de desarrollo del Milenio se comprometió a establecer formas de colaboración a escala internacional en pro del desarrollo.

45. Los objetivos de desarrollo del Milenio primero y octavo están inextricablemente unidos. Sin embargo, como demuestra el *Informe*, hacer esta unión explícita y efectiva es enormemente complejo. Para los grupos sociales que viven sumidos en la pobreza y padecen el problema de la vulnerabilidad, no es fácil hacer realidad las políticas fundamentalmente macroeconómicas que supone el octavo objetivo.

46. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social colocó a las personas en el centro del desarrollo. A todas las personas, no sólo a unas pocas. Sin embargo, como queda perfectamente claro en este informe, este objetivo dista mucho de ser una realidad. En buena medida, los que carecen de representación, poder y voz siguen relegados en la periferia del proceso de desarrollo, e integrarlos en el centro no es sólo un desafío sino una obligación moral, social y económica.

47. El objetivo del *Informe* es defender una causa: abogar por los miles de millones de pobres olvidados, invisibles e ignorados para que sean incluidos e integrados en el proceso de desarrollo como algo normal que les corresponde por derecho.

La vulnerabilidad: una perspectiva general

48. Desde mediados del decenio de 1990 se ha mencionado con frecuencia el concepto de vulnerabilidad en el contexto de la política social. En su nivel más simple, la vulnerabilidad es una idea intuitivamente atractiva que parece encajar bien en el debate sobre numerosas cuestiones sociales. En el contexto de las políticas, los términos “vulnerabilidad” y “vulnerable” se han utilizado con poca precisión y sin el rigor

teórico ni el grado de elaboración con que se utilizan en las obras de análisis.

49. Como consecuencia de ello, el término “vulnerabilidad” tiene muy diversos significados. La vulnerabilidad se origina en numerosas fuentes y puede achacarse a multitud de factores derivados de causas físicas, ambientales, socioeconómicas y políticas. En esencia, la vulnerabilidad puede definirse como un estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas³. La vulnerabilidad existe en todos los niveles y dimensiones de la sociedad y es parte integrante de la condición humana, por lo que afecta tanto a cada persona como a la sociedad en su totalidad.

50. Pese a la gran importancia de la vulnerabilidad propia de situaciones concretas, en el presente informe se hace hincapié, sobre todo, en la vulnerabilidad propia de determinados grupos y, por ende, en los desafíos que plantea la inclusión social. Este enfoque ayuda a identificar cuáles son los obstáculos que impiden la integración social de estos grupos.

51. En 2000 había 1.800 millones de niños y 1.100 millones de jóvenes, lo que representaba el 47% de la población mundial. El 88% de los niños del mundo viven en países en desarrollo. De ellos, un sorprendente 40%, bastante más de 500 millones de niños según las estimaciones, luchan por subsistir con menos de 1 dólar diario. El número de personas de edad (personas de 60 años o más) asciende a 606 millones en todo el mundo, y el 60% vive en países en desarrollo. Según las estimaciones más recientes, el número total de migrantes a largo plazo (los que viven fuera de su país durante más de un año) es de 175 millones, y en los países desarrollados, casi 1 de cada 10 personas es migrante. El número total de personas con discapacidad ronda los 600 millones, de los que 385 millones están en edad de trabajar. Se estima que entre 300 y 500 millones de personas en todo el mundo son indígenas. Estos dos últimos colectivos suelen contarse entre los más pobres de los pobres y entre los sectores más marginados de la población.

³ Véase “Reducir la vulnerabilidad”, *Informe sobre la situación social en el mundo, 2001*, cap. XIII (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.IV.5).

52. Aunque es evidente que uno no puede limitarse a sumar estas cantidades, las cifras dejan meridianamente claro que una gran proporción de los grupos constituye la mayoría de las personas a las que se refiere el primer objetivo de desarrollo del Milenio. Además, los pobres de estos grupos suelen ser los más vulnerables. Para avanzar en la consecución de este objetivo, las intervenciones en materia de políticas mejorarían sobremanera si tuvieran en cuenta quiénes son realmente los pobres.

53. Aunque la expresión “grupos vulnerables” se sigue incluyendo de ordinario en los documentos sobre políticas, las organizaciones de la sociedad civil se han mostrado cada vez menos conformes con este tipo de expresiones. Cada vez más, la referencia a la vulnerabilidad general de los grupos sociales se considera inexacta desde el punto de vista social y político y susceptible de malas interpretaciones, dada la existencia de diversos grupos dedicados a promover programas políticos centrados en la potenciación de su papel y su participación en el desarrollo. El argumento común es que ningún grupo social es intrínsecamente vulnerable; sin embargo, todos los grupos se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad que, en gran medida, se derivan de barreras económicas, sociales y culturales que restringen las oportunidades de sus miembros de integración y participación en la sociedad o las imposibilita.

54. Al analizar la vulnerabilidad de los diferentes grupos, se observa que padecen en común alguna forma de discriminación o exclusión que no está relacionada con el mercado ni ha sido generada por él, sino que es de origen social. Los miembros de estos grupos no pueden hacer una aportación plena a la sociedad debido a la existencia de prejuicios culturales, costumbres, indiferencia social o antagonismo. La importancia que se otorga a las relaciones sociales entre los diversos grupos y la sociedad en general también evidencian el claro papel que desempeña la pobreza como fuente de vulnerabilidad o fenómeno concomitante con ésta.

55. La interacción entre la vulnerabilidad y la pobreza crea un círculo vicioso en el que un elemento exacerba al otro. Los pobres son los más vulnerables a las crisis económicas, las pérdidas materiales y la reducción de las prestaciones sociales. Estas circunstancias pueden neutralizar con facilidad su capacidad para salir de la pobreza, tanto a largo como a corto plazo, al diezmar sus activos humanos y físicos, en un proceso a veces irreversible. El aumento de la vulnerabilidad afecta especialmente a los pobres porque están más expuestos a muchos riesgos (de enfermedad, muerte,

pérdida del empleo o hambre), y tienen menos capacidad para afrontarlos. La pobreza y la desigualdad también pueden fomentar de forma indirecta la vulnerabilidad, intensificando las tensiones sociales y menoscabando la cohesión social necesaria para adelantarse y responder a los peligros que van poniéndose de manifiesto.

56. Por ende, reducir la vulnerabilidad de toda la población, pero especialmente de los grupos que constituyen el tema del *Informe*, es un elemento decisivo en la lucha de un país contra la pobreza. Si se reduce su exposición a la vulnerabilidad, las personas tienen más oportunidades en su lucha por mejorar su condición socioeconómica, pues no tienen que concentrar todos sus esfuerzos en la reducción de la vulnerabilidad. Además, así se evita en caso de que aumente su vulnerabilidad, desaprovechar todos los esfuerzos ya realizados por mejorar su situación de pobreza.

57. Identificar y proteger a los más vulnerables durante los episodios de mayor riesgo, como las crisis macroeconómicas, los desastres naturales y los períodos de hambre, es, pues, esencial para reducir la pobreza, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En esos momentos, es particularmente importante adoptar políticas y medidas como crear programas de emergencia específicos que proporcionen ingresos de apoyo a los más necesitados y mantener los programas sociales ya existentes.

58. Si bien la vulnerabilidad, la incertidumbre y la inseguridad no son realidades nuevas en la vida de las personas, la novedad es que sus causas y manifestaciones se han multiplicado y se han transformado profundamente en el último decenio. A modo de ejemplo cabe citar las luchas intestinas y la proliferación de los conflictos, las crecientes desigualdades entre los países y en el interior de un mismo país, aún más acentuadas por la globalización, los resultados dispares de las medidas destinadas a la reducción de la pobreza, el aumento de la movilidad de las poblaciones y los cambios en las estructuras familiares.

59. Durante los dos últimos decenios del siglo XX, por ejemplo, se contabilizó un total de 164 conflictos que afectaron a 89 países durante una media de entre 6 y 7 años⁴. Los conflictos tienden a concentrarse en los

⁴ Instituto de Investigación sobre Conflictos Internacionales de Heidelberg (HIK), Base de datos KOSIMO (1945-1999), actualizada por última vez el 8 de noviembre de 2002 (Heidelberg, Alemania, Universidad de Heidelberg). Se puede consultar en <http://www.hiik.de>.

países más pobres: desde 1990, más de la mitad de los países con bajos ingresos han padecido conflictos importantes. El continente más afectado ha sido África, donde prácticamente todos los países o sus vecinos inmediatos han sufrido algún conflicto importante en el último decenio⁵. Cuando estalla un conflicto violento, se produce un retroceso en el desarrollo económico, pues se destruyen las industrias, se interrumpen los servicios sociales, las zonas agrícolas quedan asoladas y las poblaciones ya pobres se encuentran con la amenaza del hambre. En los últimos decenios se ha producido, además, un cambio en la naturaleza de los conflictos: más que entre Estados, es más probable que estallen en el interior de un mismo país.

60. Cada vez más, las partes beligerantes se sustentan haciéndose con el control de los recursos naturales y los bienes de los civiles. Esta nueva economía de la guerra ha conducido a la proliferación de grupos armados organizados con frágiles líneas de mando y control. Debido a ello, las guerras recientes han estallado entre combatientes no entrenados que no aplicaban (probablemente por desconocimiento) las disposiciones de los Convenios de Ginebra relativas a la protección de los civiles. Éstos han sido utilizados como armas de guerra de muy diversas maneras, como la expulsión o la masacre de poblaciones enteras y la violación de mujeres, para hacerse con el control de territorios ricos en recursos, acelerar una rendición o simplemente para adquirir influencia sobre el “enemigo”. Los niños y los refugiados han sido utilizados como escudos humanos o han sido reclutados para el combate. Además, los combatientes restringen el acceso de los civiles a la asistencia alimentaria y a otras formas de asistencia para subsistir.

61. Con todo ello se han puesto a prueba las formas tradicionales de poder de las comunidades que servían como mecanismos de resolución de los conflictos locales. En muchas sociedades, las estructuras de poder alternativas han ido perdiendo importancia a medida que la modernización ha ido erosionando sus cimientos. Una de las funestas consecuencias de este cambio que ha experimentado la sociedad es la pérdida de la cohesión social basada en las tradiciones.

⁵ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2003: Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida* (Nueva York, Oxford University Press, y Washington, D.C., Banco Mundial, 2002).

62. La globalización es otro fenómeno importante que repercute considerablemente sobre la vulnerabilidad. El proceso de globalización se ha señalado como una de las principales causas de empobrecimiento y exclusión social, en particular en los países en desarrollo, que carecen de la capacidad para responder localmente a sus consecuencias económicas y sociales adversas. Los detractores de la globalización arguyen que no todos los países se benefician por igual de las ventajas de la globalización y que hay países marginados en el proceso de globalización. Estos países reciben escasas inversiones extranjeras directas (IED), si es que reciben alguna, y representan una parte insignificante del comercio mundial. En los países que sí reciben IED, las ventajas de la globalización tienden a estar enormemente concentradas y a no llegar a la comunidad en general, particularmente a los pobres y los más desfavorecidos. La vulnerabilidad de los pobres en las economías excluidas o marginadas del proceso de globalización aumenta a medida que se les van arrebatando oportunidades. No obstante, incluso los países que se benefician del proceso de globalización han comprobado que determinados sectores de la población, en particular los pobres y los excluidos de la sociedad, son cada vez más vulnerables a la volatilidad económica y financiera.

63. Otro factor que ha de tenerse en cuenta es la repercusión de la globalización en la cohesión social. Dado que se ha demostrado que la cohesión social mitiga las fuerzas que hacen aumentar la vulnerabilidad, cabe preguntarse si las fuerzas de la globalización están aniquilando o, como mínimo, debilitando la cohesión social y, por ende, provocando exclusión social, diversas formas de anomia y otros cambios negativos que afectan al tejido de la sociedad. Cada vez hay más indicios de que la combinación de la creciente liberalización económica y otras tendencias, como el envejecimiento de la población, la alteración de las estructuras familiares y la urbanización continua, no sólo ejerce presión sobre los mecanismos tradicionales de protección social (incluidos los sistemas oficiales de seguridad social, los servicios de asistencia social y los sistemas no estructurados de apoyo familiar), sino que, además, ha minado aún más la capacidad de las personas, las familias, los grupos y las comunidades para hacer frente a las dificultades, lo cual ha incrementado su vulnerabilidad.

64. La capacidad para hacer frente a las circunstancias adversas es importante no sólo para determinar el grado de vulnerabilidad *ex post* (esto es, la vulnerabilidad

basada en las consecuencias), sino también para influir en el estado de ánimo de los vulnerables (o grado de vulnerabilidad *ex ante*). En general, cuanto mayor es esta capacidad, menores son los efectos adversos de las circunstancias que ponen en peligro el bienestar. Aumentando la capacidad de hacer frente a las dificultades se contribuiría también a aliviar el sentimiento de victimización y el miedo a la vulnerabilidad.

65. Debido a su falta de recursos, las personas que viven en el umbral de la pobreza o que rondan dicho umbral son incapaces de resistir las crisis, pues apenas subsisten, y cualquier circunstancia adversa que disminuya aún más sus ingresos puede hacerles perder pie. Por ejemplo, quienes para subsistir dependen de la exportación de productos básicos, como es el caso de muchos agricultores pobres de los países en desarrollo, son enormemente vulnerables a la tendencia bajista y la volatilidad de los precios de los productos básicos en el mercado mundial. Para hacer frente a la brusca caída de los precios, con frecuencia, los agricultores pobres tienen que recurrir a mecanismos no convencionales para hacer frente a la pérdida de ingresos, como puede ser sacar a los niños de la escuela para ponerlos a trabajar, reducir su consumo de alimentos y vender sus bienes productivos. Estas estrategias de supervivencia pueden terminar teniendo consecuencias negativas a largo plazo, en particular cuando entrañan reducir las inversiones en la salud y la educación de los niños, lo cual pueden perpetuar los ciclos de pobreza y exclusión.

66. Para agravar el problema, con frecuencia, los gobiernos responden a las crisis introduciendo reformas económicas que afectan de manera desproporcionada a los pobres. Las medidas de austeridad fiscal, por ejemplo, han provocado recortes en la asistencia pública y la protección social, lo cual vuelve a los pobres más vulnerables, pues no disponen de los recursos, ni públicos ni privados, necesarios para hacer frente a la crisis. Además, las políticas de ajuste estructural que se aplican después de una crisis suelen provocar recortes generalizados del empleo en el sector público, lo cual acentúa en gran medida el problema del desempleo ya exacerbado por el empeoramiento de la situación económica. Sin trabajo, ahorros suficientes o una red de seguridad adecuada para afrontar la crisis, cada vez son más las personas susceptibles de caer en la pobreza.

67. Por otra parte, en el pasado reciente, muchas de las instituciones sociales que sirven para mitigar los efectos de las condiciones y las circunstancias adversas

han experimentado cambios radicales. En este proceso, estas instituciones han ido perdiendo sus funciones mitigadoras en el contexto social más amplio. Una de estas instituciones sociales es la familia.

68. Durante el decenio pasado se han seguido produciendo cambios en las estructuras familiares, entre ellos el aumento de la movilidad, que ha contribuido a incrementar aún más la vulnerabilidad de algunos grupos. En las sociedades tradicionales, la unidad familiar es a menudo la primera línea de defensa en caso de desastre. Además, la familia se encarga de cuidar de los jóvenes y los ancianos y de protegerlos de los riesgos a los que no pueden enfrentarse solos. El aumento de la importancia de la familia nuclear que ha acompañado a la industrialización y la urbanización ha minado su capacidad de proporcionar la red de protección social que solía proveer la familia extensa. Su función de cuidado y protección de los ancianos también se ha ido debilitando a medida que se han ido abandonando los modelos de convivencia intergeneracional. Los procesos de industrialización y urbanización también hacen que los jóvenes emigren de las zonas rurales, lo cual ha dado lugar en estas zonas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, a una elevada concentración de personas mayores pobres que carecen del apoyo de sus hijos adultos, circunstancia que las vuelve más vulnerables a las fluctuaciones de los ingresos. Además, la familia nuclear es cada vez más pequeña, con lo que se reduce el número de familiares cercanos. Como consecuencia de este cambio demográfico, ha disminuido la capacidad de las familias para subvenir a las necesidades financieras y asistenciales de los mayores en la etapa de la vida en que éstos más necesitan del apoyo de su familia.

69. Por otra parte, los problemas de salud obligan a las familias pobres a elegir entre utilizar sus limitados recursos para cuidar de los enfermos, lo cual vuelve a los demás miembros de la familia más vulnerables a la pobreza, o no tratar a los enfermos y cargar con las consecuencias. Es bastante habitual que las familias de recursos limitados se acerquen peligrosamente a la pobreza, o caigan en ella cuando se enferma uno de sus integrantes. La epidemia del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) es sólo un ejemplo de la vulnerabilidad relacionada con la salud. El VIH/SIDA vuelve a los enfermos y sus familias sumamente vulnerables. Los estragos que la epidemia del VIH/SIDA está haciendo en muchos países pobres del África subsahariana demuestran la influencia

que la enfermedad tiene sobre la vulnerabilidad social. Las personas con VIH/SIDA sufren la discriminación de la sociedad, y sus familias deben cargar con el estigma de la enfermedad. Los gastos médicos que ocasiona tratar a un familiar infectado y los ingresos que se pierden han dejado en la ruina a un sinnúmero de familias. Los niños pequeños se convierten en huérfanos del SIDA, lo que les obliga a afrontar difíciles situaciones emocionales, financieras y de seguridad a una edad temprana.

70. Habida cuenta de las observaciones anteriores, evaluar la propensión a la vulnerabilidad nos permite abordar desde una perspectiva nuevas cuestiones como la erradicación de la pobreza y la protección social. La evaluación de la vulnerabilidad pone de relieve quién es propenso a ser vulnerable, en qué medida y por qué, y refleja un planteamiento que abarca todo el ciclo vital, en el que se reconoce que la vulnerabilidad de la persona puede variar a lo largo de su vida.

71. La protección social ilustra muy bien cómo se puede aplicar la evaluación de la vulnerabilidad, en particular desde el punto de vista de la evolución de las necesidades de la persona a lo largo de su vida. El acceso a la protección social es necesario para atenuar, reducir, mitigar y afrontar unos niveles de riesgo y vulnerabilidad socialmente inadmisibles y proteger a las personas contra ellos, y esta necesidad se prolonga durante toda la vida. Los niños deben tener acceso a la atención médica y la educación, los jóvenes y los adultos requieren ingresos de apoyo mientras no tienen empleo, los pobres precisan asistencia para mantener unos niveles de vida mínimos, que incluyen el acceso a una vivienda digna, a alimentos y a agua potable, y las personas de edad necesitan alguna suerte de seguridad económica en la etapa final de su vida. Desde esta perspectiva de la protección social que tiene en cuenta todo el ciclo vital de la persona, se considera que a las personas, ya sea como individuos o como miembros de un colectivo, les corresponden determinados derechos en determinados momentos de su vida, como el derecho al acceso a la atención médica, a un trabajo o al apoyo a los ingresos durante toda la vida, a la no discriminación y la igualdad de oportunidades y a la capacitación y la formación continuas.

72. Puede considerarse que el grado en que un individuo o un grupo dependen de la protección social para conquistar y conservar esos derechos en cualquier etapa de su vida va en función de la vulnerabilidad de dicha persona o grupo. Por su parte, el grado de acceso a la protección social representa un papel importante a la

hora de minimizar la magnitud y el alcance de la vulnerabilidad de una persona o grupo a lo largo de su ciclo vital.

73. La distribución de los ingresos y la riqueza y el acceso a mecanismos de protección social oficiales y alternativos son las condiciones materiales y sociales fundamentales que definen la vulnerabilidad de unas familias y la seguridad de otras. Por lo tanto, la vulnerabilidad relativa a los medios de vida puede variar en función de la clase social, el sexo, la raza y el origen étnico, la edad, el grado de impotencia y la naturaleza de las medidas con que el Estado fomenta o restringe las oportunidades de ganarse la vida. Está claro que disponer de unos recursos económicos suficientes siempre puede compensar los efectos de las crisis, de modo que siempre se mantenga un mínimo de bienestar. Así, en países con condiciones geográficas similares, desastres naturales parecidos provocan muy diversos grados de pérdidas de bienestar, pues los países con niveles de ingresos diferentes tienen también una capacidad distinta para enfrentarse a sus efectos. Del mismo modo, las personas de edad adineradas que viven en sociedades acomodadas no tienen las mismas dificultades ni se enfrentan a la misma lucha diaria que las personas de edad pobres o las personas de edad en general que viven en los países en desarrollo, si bien su vulnerabilidad tiene algunas dimensiones en común.

74. La vulnerabilidad de origen social nace de la falta de poder. La marginación y la exclusión social subyacen a la impotencia social, política y económica y perpetúan la percepción de vulnerabilidad. El riesgo de exclusión social es el que contribuye de manera más directa a la vulnerabilidad social. Sin una participación real en los procesos de toma de decisiones en materia socioeconómica, las personas y los grupos sociales carecen de los medios necesarios para expresar sus inquietudes e intereses. Esto conduce no sólo a la ejecución de políticas y programas que no favorecen, o de hecho perjudican, los intereses sociales y económicos de quienes carecen de poder en el ámbito político, sino que, además, consume o destruye los medios de vida de las personas, familias, comunidades y grupos, debilitando así su identidad cultural y su estructura social.

75. Si bien el consenso sobre el significado exacto del término “exclusión social” es limitado, en general se está de acuerdo sobre sus características esenciales, sus indicadores principales y su relación con la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, muy pocos se oponen a la opinión de que la pobreza, no limitada simplemente

a la pobreza de ingresos, es un elemento central de la exclusión social. La exclusión social se percibe como algo más íntimamente relacionado con la pobreza en términos relativos que en términos absolutos, por lo que se vincula con la desigualdad. La exclusión social va más allá de esta concepción amplia y multidimensional de la pobreza e incluye la carencia social y la falta de voz y de poder en la sociedad. En ocasiones pueden aparecer juntas diversas formas de exclusión, entre ellas la exclusión de la participación en los procesos políticos y la toma de decisiones, la exclusión del acceso al empleo y los recursos materiales, y la exclusión de la integración en los procesos culturales comunes.

76. Para lograr reducir la vulnerabilidad social, es importante comprender los factores y las fuerzas que

las causan. Es fundamental saber qué hace que una persona o un colectivo sean vulnerables a diversos males sociales o tengan mayor propensión a serlo. En la determinación del nivel de vulnerabilidad, intervienen dinámicas tanto internas como externas que abarcan diversas cuestiones económicas, sociales y ambientales. Identificar correctamente las tendencias y las fuerzas en juego y evaluar las causas que subyacen a la vulnerabilidad estructural, puede servir de base para la adopción de medidas políticas bien ponderadas y equilibradas. Si la respuesta política se basa en la potenciación y la integración social se incrementan las posibilidades de éxito a largo plazo. El resto del *Informe* está dedicado a las causas de la vulnerabilidad social y a las respuestas que se le dan en el ámbito normativo.

Primera parte

Las fuentes y manifestaciones de la vulnerabilidad

Introducción

77. Las fuentes de la vulnerabilidad son tan diversas como múltiples sus significados. Su estudio puede abordarse desde la perspectiva del grupo social. Sin embargo, muchas de las fuentes de vulnerabilidad serán comunes a los grupos estudiados, lo que entraña un riesgo de repetición. Cabe utilizar otro criterio, el de clasificar los grupos sociales por sus fuentes de vulnerabilidad. Este criterio tiene además la ventaja de que las prescripciones normativas pueden arrojar múltiples resultados y, al no ser necesariamente específicas para un grupo determinado, pueden ser útiles para más de un grupo a la vez.

78. En la primera parte del *Informe sobre la situación social en el mundo, 2003*, se utilizan las fuentes de vulnerabilidad, en la mayor medida posible, para clasificar los grupos sociales examinados. Inevitablemente, hay fuentes de vulnerabilidad que son únicas y específicas para un grupo determinado. En los casos en que así ocurre, se han dedicado a ellas subsecciones de los capítulos que siguen.

79. Desde luego, ninguna agrupación o clasificación de las fuentes de la vulnerabilidad puede ser exhaustiva ni integral. Además, las fuentes que se definen en el presente informe, como la inseguridad de los ingresos, los males sociales y los prejuicios socioculturales y la discriminación, no son verdaderamente independientes unas de otras. Por consiguiente, aunque la separación de las fuentes introduce un elemento un tanto artificial, desde una perspectiva normativa contribuye a facilitar la formulación de medidas de política.

I. La inseguridad de los ingresos

La exclusión del mercado de trabajo y la globalización

80. La falta de acceso al empleo remunerado es uno de los problemas más comunes que enfrentan todos los grupos sociales y una de las fuentes de vulnerabilidad más importantes. La escasez de oportunidades de empleo es una preocupación fundamental de los jóvenes, pues entre ellos la tasa de desempleo es normalmente el doble o el triple de la de los adultos. En el caso de las personas de edad, la falta de empleos útiles no sólo desperdicia un recurso productivo valioso a nivel de la sociedad, sino que también representa un riesgo de pobreza y dependencia en la vejez. Desde la perspectiva de las personas con discapacidad, el acceso al empleo es un elemento esencial de sus derechos y vital para lograr su integración a la sociedad en general. Entre las preocupaciones y los factores de vulnerabilidad que afectan a los migrantes internacionales, las cuestiones relativas al empleo son parte integral de la protección de los derechos de los migrantes y de su bienestar general. Una gran parte de los pueblos indígenas vive en zonas donde por regla general los empleos son escasos o inexistentes; por consiguiente, la ampliación de las oportunidades de empleo es fundamental para la subsistencia de los indígenas. En la prevención de los conflictos, al igual que en la reconstrucción posterior

a ellos, la creación de empleo contribuye de manera importante a aliviar las tensiones sociales, rehabilitar a los excombatientes y ayudar a reconstruir las zonas devastadas por la guerra.

81. El desempleo, el subempleo y la inseguridad laboral son a la vez causa y resultado de la vulnerabilidad social que padecen diversos grupos. La falta de empleo y de seguridad en el empleo puede producir inseguridad de los ingresos y pobreza, lo que a su vez contribuye a crear vulnerabilidad social como consecuencia de la discriminación social, una mayor exposición a los riesgos y una insuficiente capacidad de enfrentar los problemas. Los pobres suelen encontrar empleo en el sector no estructurado, en el que no se aplican normas sobre las condiciones de trabajo y los salarios son muy bajos. Los pobres también tienen más probabilidades de vivir y trabajar en condiciones poco seguras e insalubres. Tienen, acceso limitado a la educación y a los servicios de salud y la calidad de los servicios que reciben suele estar por debajo de las normas aceptables, especialmente en los países en desarrollo. Esas condiciones redundan en un nivel de instrucción bajo y un estado de salud deficiente y aumentan la exposición de los pobres a las lesiones, la malnutrición y las enfermedades, lo que refuerza su aislamiento social y aumenta su nivel de vulnerabilidad social.

Recuadro 1

Evaluación de la vulnerabilidad: la pobreza del ingreso

La incidencia de la pobreza del ingreso es mayor en el África subsahariana, región en la que, como promedio, el 51% de la población (324 millones de personas) vive con menos de 1 dólar diario. En algunos pocos países de esa región la cifra llega a más del 70%.

En el Asia meridional las cifras también son alarmantes: como promedio, el 32% de su población vive con menos de 1 dólar diario. El Asia meridional es la región con la mayor proporción de la población mundial que vive con menos de 1 dólar diario, aproximadamente un 40%, o alrededor de 437 millones de personas.

Fuente: Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial, 2003* (Washington, D.C., 2003).

82. Un obstáculo importante para la participación de los pobres en los mercados laborales estructurados es, irónicamente, la propia pobreza. Los pobres tienen más probabilidades de contraer enfermedades y carecer de nutrición adecuada que otras personas, factores que limitan su capacidad de entrar y permanecer en los relativamente pequeños mercados de trabajo del sector estructurado de los países en desarrollo. La educación es otro factor clave a tomar en consideración, pues las familias pobres por lo general se ven afectadas por la desigualdad de oportunidades de educación o, en ocasiones, por la falta total de éstas. Las necesidades de ingreso de las familias a menudo limitan la asistencia de los niños a la escuela al presionar a los más jóvenes a sumarse a la fuerza de trabajo prematuramente, impidiéndoles obtener los conocimientos y las aptitudes necesarios para competir por puestos de trabajo mejores y más productivos en el mercado laboral del sector estructurado.

83. Las políticas macroeconómicas, incluidas la política fiscal, la liberalización del comercio y las finanzas internacionales y la política de empleo, influyen en la vulnerabilidad social. La política fiscal afecta directamente la distribución de los ingresos y los recursos financieros asignados a los sectores sociales y, por tanto, repercute tanto en los riesgos como en su mitigación. La liberalización del comercio y las finanzas internacionales en lugares en que no se han adoptado políticas activas del mercado de trabajo, puede traducirse en una inseguridad laboral real o presunta. Vinculados con la evolución reciente de la liberalización financiera han ocurrido cambios que se derivan del desequilibrio creciente entre el poder de negociación de los empleadores y el de los sindicatos, lo que ha contribuido a reducir los salarios y la seguridad en el empleo, al menos en los sectores económicos en que es más intensa la competencia internacional.

84. El desempleo crónico de muchos países desarrollados ha generado una mayor inseguridad en el mercado laboral, particularmente de Europa. Al mismo tiempo se ha ampliado la diferencia entre los salarios de los trabajadores calificados y no calificados. Muchos apoyan enérgicamente la opinión de que las fuerzas del mercado responsables de la rápida propagación de la globalización son un factor importante que ha contribuido a aumentar la vulnerabilidad de los trabajadores. En particular, el aumento de la vulnerabilidad de los trabajadores se atribuye en muchos casos a la disminución del empleo en la industria manufacturera registrada tras el auge de la exportación de productos

manufacturados de los países en desarrollo a los países desarrollados.

85. En ese contexto, hay indicios de que se deteriora la relación de trabajo “estándar”, dando paso a formas más precarias de empleo que generalmente ofrecen salarios más bajos, peores condiciones de trabajo y menos protección social.

86. También han ocurrido cambios significativos en la dinámica familiar y las modalidades de trabajo que ponen a prueba los sistemas de apoyo existentes, estén constituidos oficialmente o no. Las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo se acercan rápidamente a las de los hombres y los trabajadores en general adoptan modalidades de trabajo diferentes, pues muchos se incorporan a la fuerza de trabajo estructurada o salen de ella cíclicamente a lo largo de toda su vida laboral. Los trabajadores pueden pasar de un empleo en el sector no estructurado, como las actividades agrícolas de subsistencia, a otro en el sector estructurado de las zonas urbanas, o pueden dedicarse por un tiempo a criar a sus hijos o a cuidar de familiares ancianos. Además, las personas tienen actualmente más movilidad que nunca y en número cada vez mayor emigran, solas o con sus familias, dentro de su propio país y a otros países. Sin embargo, los contados sistemas de protección social apoyados por el Estado no han sido objeto de modificación alguna que les permita adaptarse a esos cambios. Los sistemas de protección social oficiales están concebidos en gran medida para beneficiar a quienes trabajan durante años de servicio ininterrumpido en el sector estructurado de la economía, preferiblemente en el mismo país y para el mismo empleador.

87. De resultas de esos cambios, en los países desarrollados ha aumentado significativamente la vulnerabilidad relacionada con las modalidades precarias de empleo como el trabajo a domicilio, el trabajo a tiempo parcial o temporal, el trabajo a petición y el empleo por cuenta propia⁶. El empleo precario se caracteriza por beneficios sociales y derechos reglamentarios limitados, salarios bajos y condiciones de trabajo deficientes. No ofrece seguridades de empleo continuo y entraña un elevado riesgo de pérdida del empleo, un bajo nivel de protección reglamentaria y el desconocimiento de los

⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1998).

derechos sindicales⁷. Por otra parte, se observa una vinculación entre la transformación de las relaciones de trabajo y las desigualdades por motivos de sexo y género en el mercado laboral.

88. Sin embargo, la vulnerabilidad creciente que afecta a los trabajadores de los países desarrollados no puede explicarse solamente por la liberalización comercial acelerada ni por el alza de las importaciones; estos fenómenos son sólo una parte del proceso de globalización. La influencia de las fuerzas del mercado en el actual proceso de globalización se deriva de una combinación de factores, como las condiciones de la demanda global, el funcionamiento de los mercados financieros mundiales y el papel del cambio tecnológico, en particular de la revolución de la información y las comunicaciones. Concretamente, la evolución de los mercados financieros ayudó a establecer una base de producción mundial, facilitando así el traslado de la producción de regiones de costo elevado a otras de bajo costo. Los cambios tecnológicos a que dio paso la revolución de la información y las comunicaciones no sólo han provocado la reducción de las plantillas, sino que también han permitido reubicar producciones y servicios determinados en los países en desarrollo donde los costos son menores. Todos esos factores aumentan aún más la vulnerabilidad de la fuerza de trabajo de los países desarrollados.

89. El panorama del empleo es incluso más desalentador para los países en desarrollo⁸. En repetidas

ocasiones se ha señalado que, aunque la mayoría de los países en desarrollo han desplegado grandes esfuerzos por integrarse más plenamente en la economía mundial, muchos de ellos no han podido aprovechar las ventajas que puede reportar el aumento de las corrientes de comercio e inversión. Un factor que puede explicar la distribución desigual de los beneficios de la globalización entre los países desarrollados y los países en desarrollo radica en los puntos débiles y las deficiencias de los sistemas comerciales y financieros internacionales actuales, cuyo funcionamiento tiende a ir en contra de los intereses de los países en desarrollo. Por otra parte, el incremento brusco del desempleo y la pobreza a raíz de la crisis financiera de Asia reveló la intensa vulnerabilidad de los países en desarrollo a la inestabilidad y los cambios que pueden ocurrir en los mercados financieros mundiales. El drástico deterioro de las condiciones del mercado de trabajo durante la crisis financiera de Asia, incluso en los países en desarrollo más consolidados, planteó serias inquietudes acerca de los efectos de la liberalización acelerada de los mercados financieros en la vulnerabilidad de los trabajadores y los pobres. La repercusión de las crisis financieras en los salarios, el empleo y la pobreza en Asia fue similar a la que se experimentó en anteriores situaciones de crisis en América Latina. Los efectos de ese tipo de crisis fueron la reducción de los salarios reales, mayor desempleo y pobreza y, por consiguiente, una mayor inseguridad de los ingresos.

⁷ G. Rogers, "Precarious employment in Western Europe: the state of the debate", en: *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, G. Rogers y J. Rogers, compiladores (Bélgica, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1989).

⁸ El análisis que sigue se basa en el documento "Globalization and the labor market," preparado por la secretaria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, de la OIT, celebrada en Ginebra, el 12 de noviembre de 2001 (UNCTAD/GDS/MDPB/Misc.14).

Recuadro 2

Evaluación de la vulnerabilidad: el desempleo

La falta de acceso a empleos remunerados es una fuente importante de vulnerabilidad. Aunque las cifras sobre el desempleo tal vez no revelan por sí mismas la generalización del subempleo ni la existencia de trabajadores pobres, no dejan de ser indicadores útiles. El desempleo en América Latina y el Caribe y en Europa alcanza una tasa media del 10%.

La tasa de desempleo de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es del 6% como promedio.

En la mayoría de los países, los hombres constituyen una proporción de la fuerza de trabajo mayor que las mujeres; sin embargo, en muchos países, la tasa de desempleo de las mujeres es muy superior a la de los hombres.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, *Indicadores clave del mercado del trabajo*, 2001-2002, base de datos (Ginebra).

90. Durante la crisis financiera de Asia las condiciones de trabajo, en particular de los trabajadores no calificados, se deterioraron drásticamente, mostrando una asimetría importante en los efectos del crecimiento y de las crisis en la pobreza en los países en desarrollo. El hecho de que la recuperación económica que siguió a la crisis no invirtiera completamente el deterioro de las condiciones de trabajo indica que el efecto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza es menor que el efecto que tiene en la pobreza una disminución equivalente del crecimiento económico.

91. La práctica frecuente de utilizar la tasa de desempleo como único indicador de las condiciones de empleo de los países en desarrollo enmascara el alcance real de la vulnerabilidad de los pobres en esos países. La tasa de desempleo no es suficiente porque no muestra la difusión del subempleo ni la existencia de trabajadores pobres. En realidad, una buena parte de la fuerza de trabajo del mundo todavía depende de la agricultura; alrededor de las tres cuartas partes de los trabajadores pobres de los países en desarrollo siguen viviendo en zonas rurales en las que los empleos suelen encontrarse en el sector no estructurado y no están protegidos ni sujetos a reglamentación. Un motivo importante de preocupación es que en África y Asia las mujeres están representadas de manera desproporcionada en el sector no estructurado de la economía y son particularmente vulnerables.

92. Según prevé la teoría económica convencional, la liberalización del comercio y una mayor apertura de la economía mundial deben conducir a una convergencia de los salarios entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Sin embargo, hay indicios recientes en América Latina y en el África subsahariana de que las experiencias de liberalización de muchos países en desarrollo suelen ir acompañadas de un aumento del desempleo y de la desigualdad de remuneración. En realidad, con excepción de los países en desarrollo de más rápido crecimiento del Asia oriental, la creciente desigualdad de remuneración fue uno de los resultados principales de la liberalización acelerada del comercio en la mayoría de los países en desarrollo.

93. El cuadro que se presenta es característico de una crisis del empleo. Si bien los países industrializados siguen defendiendo enérgicamente la globalización, la liberalización y el desarrollo orientado hacia el exterior, la opinión pública de esos países sigue teniendo la idea de que los problemas del mercado de trabajo obedecen a la importación excesiva de productos manufacturados de los países en desarrollo. En respuesta a esa presunta "amenaza" se adoptan medidas como la imposición de obstáculos a las importaciones de los países en desarrollo y de normas laborales más estrictas a los productores de esos países y la flexibilización de las normas laborales vigentes en sus propios mercados de trabajo. No sólo es poco probable que la adopción de ese tipo de medidas por los países desarrollados resuelva todos los problemas de sus mercados de trabajo,

sino que seguramente retardará el crecimiento económico y la industrialización de los países en desarrollo.

El desempleo de los jóvenes

94. El desempleo y el subempleo de los jóvenes deben considerarse como un subconjunto del problema general del empleo, a saber, la persistente lentitud del crecimiento del empleo productivo. Sin embargo, los jóvenes son más vulnerables que los adultos al desempleo y a la inestabilidad laboral debido a que carecen de experiencia de trabajo y formación profesional. Los trabajadores jóvenes tienden a cumplir una función amortiguadora en tiempos de incertidumbre y conmoción económicas, pues suelen ser los primeros en ser despedidos y los últimos en ser contratados cuando la coyuntura económica es desfavorable.

95. Muchos jóvenes no tienen acceso a un empleo idóneo, lo que favorece el surgimiento de otros riesgos. En la actualidad, 66 millones de jóvenes están desempleados en todo el mundo, cifra que representa alrededor del 40% de los desempleados del mundo. Aunque no se dispone de cifras exactas, la opinión generalizada es que el número de jóvenes subempleados es significativamente superior. Las mujeres jóvenes corren más riesgos de quedar desempleadas y sus tasas de desempleo son entre un 20% y un 50% mayores que las de los hombres jóvenes. Los niveles de desempleo de los jóvenes, tanto si viven en países desarrollados como en países en desarrollo, son desproporcionadamente elevados, entre dos y tres veces superiores a los de generaciones mayores, y cada vez es más probable que los jóvenes se desempeñen en empleos precarios o peligrosos o en el sector no estructurado. Perpetuar esta situación es obviamente inaceptable.

96. Cabe alegar dos razones en favor de la necesidad de aumentar la empleabilidad de los jóvenes mediante las inversiones en su educación y formación profesional. Primeramente, en un gran número de países se ha comprobado que la educación sin lugar a dudas aumenta las perspectivas de los jóvenes en el mercado de trabajo. En segundo lugar, a largo plazo, la capacidad de los países de desarrollarse en los planos económico y social y aprovechar la globalización depende de la calidad y las calificaciones de su fuerza de trabajo. Sin embargo, ha resultado difícil aplicar en la práctica la relación entre la educación y la empleabilidad.

97. En numerosos países, particularmente en los países en desarrollo, un gran número de hombres y mujeres jóvenes bien educados siguen desempleados porque sus diplomas universitarios no se corresponden con las ocupaciones en las que hay demanda de mano de obra. Una posible explicación de este fenómeno radica fundamentalmente en la falta de desarrollo en los sectores modernos de la economía. Como la mayor parte del crecimiento del empleo ocurre en el sector no estructurado de la economía, los jóvenes graduados tienen pocas posibilidades de encontrar un empleo acorde con el nivel educacional que han alcanzado. En consecuencia, muchos de los trabajadores con un nivel de instrucción elevado terminan por emigrar a los países industrializados en busca de mejores perspectivas de trabajo. La situación se agrava por el número excesivo de estudiantes que obtienen grados universitarios en el campo de las ciencias sociales y humanidades, disciplinas en las que el número de puestos de trabajo es insuficiente. En cambio, se gradúan pocos estudiantes en disciplinas como la ingeniería y las ciencias físicas, las cuales requieren equipo y tecnología más complejos que suelen ser sumamente costosos, por lo que muchas universidades de los países en desarrollo no pueden proporcionarlos.

98. La experiencia extraída en los países desarrollados de las tentativas por aumentar la empleabilidad de los jóvenes mediante la educación y la capacitación es otra prueba convincente de las dificultades que entraña esa tarea. Desde el decenio de 1990 los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han adoptado una amplia variedad de medidas relativas al empleo de los jóvenes como parte de lo que se ha dado en llamar políticas activas del mercado de trabajo. Entre esas medidas generalmente se encuentran la formación académica, la capacitación en el empleo y la asistencia en la búsqueda de empleo, que puede incluir el asesoramiento individual, los clubes de empleo, la publicación de anuncios de empleo en la Internet, los incentivos (primas) para el empleo, las subvenciones para la creación de empleo y la creación directa de puestos de trabajo para los jóvenes en los sectores público y privado. De las evaluaciones recientes sobre cuáles políticas activas resultan acertadas y para quiénes son útiles se desprende la importante y desalentadora conclusión de que las medidas relativas a los jóvenes constituyen la modalidad menos eficaz de

política de mercado de trabajo⁹. No se han observado efectos positivos importantes ni en las perspectivas de empleo de los jóvenes no escolarizados ni en su remuneración. Sólo se han observado unos pocos ejemplos de medidas que arrojaron resultados positivos en el nivel local de algunos países cuyas iniciativas de creación de empleo resultaron eficaces.

99. También se impide en gran medida el acceso de los jóvenes a las oportunidades empresariales, una cuestión vital en los países en desarrollo donde el empleo por cuenta propia es a menudo la única opción para sobrevivir. Debido a que no disponen de garantía ni tienen experiencia en los negocios, las entidades de crédito consideran a los jóvenes clientes de alto riesgo, por lo que les resulta difícil obtener dinero en préstamo. En un contexto en que muchos empleadores valoran las aptitudes, la experiencia, una probada ética de trabajo y la capacidad de desempeñar las funciones del puesto, los jóvenes, sobre todo los que tienen una educación o formación limitada, están en desventaja a la hora de buscar empleo. Sin embargo, esa desventaja se ve reforzada con muchísima frecuencia por los prejuicios basados en el género y las actitudes negativas en lo que se refiere a dar empleo a jóvenes procedentes de comunidades excluidas por razones económicas o que representan a minorías étnicas.

El desempleo y las condiciones de trabajo de los migrantes

100. Pese a que en materia normativa se ha prestado mayor atención a “organizar” la inmigración de trabajadores altamente calificados que satisfagan necesidades concretas de la fuerza de trabajo, la mayoría de los migrantes tiene un bajo nivel de calificación y ocupa puestos de trabajo en el extremo inferior de la escala de salarios. Los engaños, la discriminación, la explotación y, en ocasiones, los malos tratos son situaciones relacionadas con el empleo que los trabajadores migratorios poco calificados enfrentan habitualmente y cada vez con mayor frecuencia¹⁰. La vulnerabilidad de los migrantes se explica en parte por el clima de xenofobia

que impera actualmente en muchas sociedades; no obstante, esa vulnerabilidad se deriva principalmente de la posición de los migrantes en el mercado de trabajo y del hecho de que los países de acogida no aplican ni hacen cumplir las normas de trabajo.

101. La carencia de normas de trabajo es en gran medida resultado de la aparición simultánea de dos tendencias. Por un lado, en el decenio de 1990 aumentó significativamente el número de países de acogida, en particular entre los países en desarrollo. Muchos de esos países no habían establecido disposiciones sobre las condiciones mínimas de trabajo ni promulgado leyes sobre la migración¹¹. Por otra parte, especialmente en los países desarrollados con un bajo nivel de cumplimiento de las normas de seguridad y condiciones de trabajo, los sectores de gran densidad de mano de obra como la agricultura, la construcción, el trabajo doméstico, las industrias manufactureras que emplean mano de obra poco calificada, el sector no estructurado y la industria del sexo, dependen cada vez más de la mano de obra importada y, a menudo, indocumentada.

102. La desregulación del mercado de trabajo ha permitido que un gran número de migrantes indocumentados encuentren trabajo pese a los niveles relativamente altos de desempleo que se registran en los países desarrollados. Al mismo tiempo, la discriminación en materia de empleo ha hecho que los migrantes encuentren más dificultades para conseguir trabajo o cambiar de empleo. Aunque actualmente hay pocas pruebas que lo confirmen, la discriminación de los migrantes, así como de las minorías étnicas, es un fenómeno mundial. Los estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en cuatro países europeos indicaron que más de una de cada tres solicitudes de empleo presentadas por inmigrantes y miembros de minorías fueron rechazadas o ni siquiera fueron examinadas¹².

⁹ J. P. Martin y D. Grubb, “What works and for whom: a review of OECD countries’ experiences with active labour market policies”, *Swedish Economic Policy Review*, 2001, vol. 8, No. 1.

¹⁰ Véase P. Taran y E. Geronimi, *Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003).

¹¹ Según la información contenida en la base de datos NATLEX de la Organización Internacional del Trabajo, en el decenio de 1990 más de 100 países promulgaron disposiciones legislativas relacionadas con la migración o suscribieron acuerdos al respecto. A modo de comparación, en el decenio de 1970 solamente unos 40 países empleaban mano de obra extranjera.

¹² R. Zegers de Beijl, compilador, *Documenting Discrimination against Migrant Workers in the Labour Market: A Comparative Study of Four European Countries* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2000).

103. Los migrantes que trabajan en condiciones inferiores a la norma representan una fuente de mano de obra de bajo costo y flexible para las pequeñas y medianas empresas que no pueden reubicar sus producciones en el extranjero. La presencia de un gran número de migrantes indocumentados, consecuencia involuntaria de las políticas de inmigración restrictivas, ha nutrido esa tendencia. Hasta cierto punto, la vulnerabilidad de los migrantes permite explotarlos más.

104. Los derechos económicos de los migrantes están supeditados casi completamente a las leyes de inmigración y suelen ser limitados. En muchos países se restringe tanto el acceso de los migrantes a los mercados de trabajo como sus posibilidades de ejercer una profesión y participar en el comercio. Esas restricciones pueden aplicarse durante un período limitado. En muchos países los migrantes no pueden cambiar de empleador ni de empleo durante el primer año de residencia y esa restricción suele aplicarse de forma permanente a los migrantes contratados como trabajadores extranjeros.

105. Si bien las leyes de inmigración establecen los derechos económicos de los migrantes, rara vez prevén medidas para hacerlos efectivos. Ello crea un problema particular para los migrantes que son expulsados o que tratan de cobrar alguna suma pendiente relacionada con el empleo después de salir del país al terminar la relación de trabajo.

106. En unos pocos países los migrantes han comenzado a organizarse para hacer valer sus derechos, a veces con la ayuda de organizaciones no gubernamentales. Además, en un grupo de países desarrollados los peligros que plantea la desregulación para el cumplimiento de las normas laborales y las preocupaciones por la brusca disminución del número de miembros de los sindicatos han llevado a éstos a adoptar criterios más abiertos acerca de la inmigración y la difícil situación de los migrantes.

107. Además, los gobiernos de los países de origen, particularmente de Asia, vienen mostrando una preocupación cada vez mayor por los malos tratos y atropellos de que son víctimas sus ciudadanos empleados en el extranjero y han comenzado a participar más activamente en las cuestiones de migración. Algunos países han adoptado medidas para proteger a sus nacionales, incluso mediante planes de seguros, y numerosas embajadas de países asiáticos cuentan actualmente con agregados a cargo de las relaciones laborales. Ello también ha llevado a las autoridades públicas a revisar las disposiciones institucionales vigentes en materia de

emigración. Aunque algunos países emisores y receptores de determinadas zonas de la región de Asia occidental han concertado acuerdos bilaterales, éstos han surtido escasos efectos. Algunos países emisores del Asia occidental reconocen, por su parte, que sus leyes y prácticas de migración son obsoletas e insuficientes y que es preciso actualizarlas o reformularlas. Se ha contemplado la posibilidad de establecer la cooperación regional entre los países emisores y los receptores, pero la idea ha tardado en llevarse a la práctica.

108. Algunos factores como las diferencias lingüísticas, las calificaciones, la educación y la experiencia profesional, así como la ausencia de redes sociales y la residencia en barrios con una alta densidad de migrantes y grupos minoritarios, contribuyen a aumentar las dificultades con que tropiezan los migrantes, en particular los jóvenes, para encontrar trabajo. Además, algunos datos indican que los inmigrantes tienden a ser los primeros en ser despedidos durante épocas de dificultades económicas y los últimos en ser contratados de nuevo más adelante. Las tasas de desempleo entre los trabajadores inmigrantes son elevadas en muchos países de Europa occidental. Durante la reciente crisis económica de Asia, muchos migrantes, en particular migrantes en situación legal, perdieron su empleo. En cambio, aumentó la mano de obra extranjera empleada en los sectores de exportación que se beneficiaron de las devaluaciones, por ejemplo, la industria forestal y las plantaciones. No obstante, un gran número de migrantes ordinarios que perdieron el empleo pasaron a desempeñar trabajos peor remunerados en el sector no estructurado. En el transcurso de la crisis, la informalización de determinados sectores de la economía parece haber atraído nuevas olas de migrantes, lo que contribuyó a reducir aún más los salarios.

La protección social, el empleo y la inseguridad de los ingresos entre las personas de edad

109. El envejecimiento de la población, junto con los cambios en la dinámica de la fuerza de trabajo en lo que se refiere a las personas de edad, han contribuido a estructurar el debate sobre las pensiones. En un grupo de países altamente industrializados, las personas de edad, con excepción de las viudas de edad, que salieron más perjudicadas, hasta el momento han logrado llegar a la vejez sin experimentar una caída drástica de su nivel de vida, independientemente del nivel de gasto público en

concepto de pensiones de sus países respectivos¹³. Sin embargo, se estima que en los próximos 25 años se jubilarán en los países de la OCDE unos 70 millones de personas que serán reemplazadas por sólo unos 5 millones de nuevos trabajadores. En comparación, durante los 25 años anteriores, 45 millones de nuevos pensionistas fueron reemplazados por 120 millones de trabajadores que se sumaron a la fuerza de trabajo¹⁴.

110. Impulsados por el escrutinio público a que están sometidos los elevados gastos administrativos de muchos planes de pensión actuales, que pueden devorar rápidamente las ganancias, los expertos han exhortado a que, al elaborar la estructura de un plan, se obre con prudencia y se establezcan normas de buena administración y transparencia. Según algunas opiniones, los países de la OCDE no han tomado medidas enérgicas para hacer frente a las cuestiones relativas a los gastos y la estabilidad de los sistemas, se considera, además, que el aumento de la deuda inherente a algunos sistemas y, en particular, la aplicación del régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes, se traducirán en un aumento de las aportaciones de los trabajadores o de los impuestos sobre la renta que pagan tanto los trabajadores como los pensionistas¹⁵.

111. Para muchos países, llevar a cabo la reforma de los sistemas de pensiones implica hacer frente a las crisis económicas y los altos niveles de deuda pública que no sólo amenazan la estabilidad de la economía sino que también limitan las inversiones necesarias en educación, salud e infraestructura, poniendo en peligro a poblaciones enteras. La crisis económica que sacudió a la Argentina en 2001 provocó el empobrecimiento generalizado y repentino de amplios sectores de la población; los ancianos se han visto afectados por una reducción de alrededor del 13% de sus prestaciones de jubilación, la devaluación de sus ahorros de toda la

vida y las consecuencias del fracaso del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), el mayor instituto de salud y seguridad social de su tipo en América Latina¹⁶.

112. Según la Organización Internacional del Trabajo, alrededor del 90% de la población activa del mundo no está afiliada a planes de pensiones que puedan proporcionarles ingresos de jubilación suficientes. En los países de la ex Unión Soviética, los planes de pensión prácticamente perdieron todo su valor al derrumbarse las economías nacionales; en África, los planes de pensiones son por lo general deficientes y están mal administrados; en Asia, los planes se han debilitado por las perturbaciones financieras que afectaron al continente a finales del decenio de 1990; en los países importadores de mano de obra del Oriente Medio, no se permite que los trabajadores extranjeros participen en los planes de jubilación; y en América Latina y el Caribe, los planes registran resultados desfavorables y un grupo de países ha venido adoptando sistemas diferentes¹⁷. Los trabajadores no afiliados o afiliados a planes de pensiones deficientes no tienen garantía alguna de recibir los ingresos necesarios para su vejez.

113. Las interrogantes que se suscitan actualmente sobre cómo lograr un equilibrio entre la responsabilidad de los sectores público y privado de dar protección a las personas de edad y los derechos y las necesidades de seguridad de los trabajadores también se han planteado en los debates sobre la capacidad del mercado de trabajo de absorber y retener a los trabajadores. Pese a que la participación de las personas de edad en el mercado de trabajo es un factor esencial para reducir su vulnerabilidad, la tasa global de participación en la fuerza de trabajo de las personas de edad ha venido disminuyendo desde hace varios decenios, incluso aunque van en aumento su número y proporción entre la población.

¹³ Bernard Casey y Atsuhiko Yamada, *Getting Older, Getting Poorer? A Study of the Earnings, Pensions, Assets and Living Arrangements of Older People in Nine Countries*, en: *Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 60* (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2002).

¹⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Ageing, Housing and Urban Development* (París, 2003).

¹⁵ Louise Fox y Edward Palmer, "New approaches to multipillar pension systems: what in the world is going on?", en: *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Joseph Stiglitz, compilador (Washington, D.C., Banco Mundial, 2001).

¹⁶ Nélide Redondo, "Social health insurance for older people: a comparison of Argentina and the United States", documento presentado en la Conferencia Internacional del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, celebrada los días 8 y 9 de abril de 2002 en Madrid.

¹⁷ Colin Gillion y otros, compiladores, *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2002).

Recuadro 3

Evaluación de la vulnerabilidad: las aportaciones a los planes de pensiones

Según la OIT, más del 90% de la población activa del mundo no está afiliada a un plan de pensión que le proporcione ingresos de jubilación adecuados.

En muchos países del África subsahariana, menos del 5% de la población en edad laboral hace aportaciones a los planes de pensiones.

En cambio, más del 60% de la población en edad laboral de la mayoría de los países de Europa y del Asia central hacen aportaciones a los planes de pensiones.

En la mayoría de los países de la OCDE más del 80% de la población en edad laboral hace aportaciones a los planes de pensiones.

Fuente: OIT y Banco Mundial.

114. África y Asia tienen la proporción más alta de personas de edad económicamente activas, más del 40%, lo que se traduce en un número muy elevado que tiene efectos económicos significativos. En la mayoría de los países en desarrollo, casi todas las personas de edad han trabajado toda su vida en empleos del sector no estructurado, en el que las prestaciones son escasas o inexistentes y los ingresos irrisorios. No disponen de una cuenta de jubilación de la que puedan retirar fondos para obtener ingresos al jubilarse y es muy poco probable que puedan establecerla. La pobreza es un factor que motiva y obliga a las personas de edad a seguir trabajando, mientras su salud se lo permite, como agricultores, jornaleros o vendedores ambulantes.

115. En el otro extremo del espectro se encuentra Europa, región en que la proporción de personas de edad económicamente activas alcanza apenas el 5% y la mayoría de ellas se jubila de un empleo remunerado a la edad de jubilación obligatoria. Las personas que continúan trabajando después de una edad determinada son penalizadas y dejan de percibir ingresos de la seguridad social. Esas políticas fueron concebidas en momentos en que el número de jubilados era relativamente reducido en comparación con la población en edad laboral y se podían pagar fácilmente las prestaciones. Aunque las personas jubiladas tienen una vida más larga y su número aumenta sin cesar, se siguen aplicando políticas que alientan a los trabajadores a acortar su vida laboral, precisamente cuando aún están aptos y en condiciones de trabajar por más tiempo, y que excluyen del mercado de trabajo a personas que preferirían seguir trabajando. La jubilación obligatoria es, sin embargo, sólo una parte

del contexto político. El desempleo y la falta de oportunidades, la demanda de personas expertas en nuevas técnicas necesarias para la expansión de la economía digital y el alto valor que se atribuye al tiempo libre también influyen en los efectos de las políticas del mercado de trabajo en los trabajadores de edad.

116. Durante los dos últimos decenios ha venido aumentando la participación de las mujeres de edad en la fuerza de trabajo, así como el empleo de las mujeres, aunque se prevé que esa participación se mantenga estable, en alrededor de un 10%, durante los 10 próximos años. Si bien la tasa total de participación de los hombres de edad sigue siendo superior, se prevé que la tasa actual, de un 28%, disminuya a un 18%. Esa tasa actualmente fluctúa entre menos de un 2% en algunos países de Europa y más de un 80% en África. En el caso de las mujeres de edad, las tasas varían entre menos de un 0,5% en algunos países europeos y más de un 60% en los países africanos¹⁸. Sin embargo, en muchos países un número desproporcionadamente elevado de las mujeres de edad realiza trabajos repetitivos y que requieren poca calificación, lo que contribuye a que su representación entre las personas pobres y vulnerables sea desproporcionadamente alta.

117. Si bien los expertos en la esfera del envejecimiento han examinado durante decenios los efectos que tiene en la sociedad una población que envejece, los medios de información del mundo han empezado a

¹⁸ Informe de la Asamblea Mundial del Envejecimiento 1950-2050 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.XIII.3).

prestarle atención al problema en los últimos tiempos, centrándose en las dificultades que enfrentan los sistemas de pensiones, los niveles de reemplazo de la población y la inminente crisis de la atención de salud y la seguridad social. El elemento que sirve de base del debate es la tendencia mundial a la reducción de las tasas de fecundidad, con una consiguiente reducción gradual de la población en edad laboral que va acompañada de un aumento del número de personas de edad. En los próximos 50 años casi se duplicará la relación de dependencia de las personas de edad en América del Norte, África y Oceanía, y aumentará en más del doble en Europa y en más del triple en Asia y América Latina y el Caribe. Las consecuencias de esas tendencias son cada vez más visibles como resultado de la celebración de debates muy politizados sobre cuestiones que van desde las políticas fiscales y de inmigración hasta la solvencia futura de los sistemas de atención de salud, seguridad social y pensiones, cuestiones que pueden tener implicaciones negativas para el bienestar de la población de edad.

El empleo de las personas con discapacidad

118. Aunque se estima que en el mundo hay 386 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar¹⁹, frecuentemente se impide su acceso a las oportunidades de empleo y sus tasas de desempleo son superiores a las de los trabajadores no discapacitados. Se estima que en muchos países en desarrollo está desempleado el 80% o más de las personas con discapacidad, lo que contribuye aún más a que entre ellas se registren altos niveles de pobreza y exclusión social.

119. En el conjunto de los países miembros de la OCDE está desempleada aproximadamente una tercera parte de las personas con discapacidad, debido a que padecen discapacidades graves. Contrariamente a la opinión generalizada, la mayoría de las personas con discapacidad tiene el potencial necesario para hacer una contribución valiosa a la fuerza de trabajo como empleados o empresarios.

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, *La discapacidad y el mundo del trabajo*, última actualización: 4 de junio de 2001, disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/disability>. Se basa en la estimación de la Organización Mundial de la Salud de que el 10% de la población mundial tiene alguna discapacidad y que 386 millones de esas personas tienen entre 15 y 64 años de edad.

En los países de la OCDE el ingreso medio por remuneración del trabajo de las personas con discapacidad que tienen un empleo remunerado se diferencia poco del ingreso de las demás personas. No obstante, muchas de las personas con discapacidad que quieren y pueden trabajar están desempleadas.

120. Cabe mencionar tres razones fundamentales que explican el elevado nivel de desempleo entre las personas con discapacidad. En primer lugar, está muy difundida la opinión de que las personas con discapacidad no pueden trabajar productivamente y, en consecuencia, los empleadores normalmente no están dispuestos a darles la oportunidad de demostrar lo contrario. En segundo lugar, muchos lugares de trabajo son inaccesibles para esas personas, debido a la falta de medios de transporte, acceso físico al lugar de trabajo o tecnologías de adaptación. Por último, muchos adultos con discapacidad no han tenido un acceso adecuado a la educación general o a la formación de las aptitudes necesarias para encontrar empleo.

121. Sin embargo, se ha comprobado que actualmente no se presta suficiente atención al aumento de la empleabilidad de las personas con discapacidad. Un estudio realizado por la OCDE reveló que esas personas tienen muchas más probabilidades de recibir una prestación de invalidez que readaptación y formación profesionales²⁰. Las personas con discapacidad a menudo no tienen acceso a la readaptación profesional, porque los servicios no existen o no se facilitan oportunamente, y quedan en una posición muy vulnerable, sin opciones de empleo y con poco control sobre los medios de ganarse la vida y lograr el bienestar económico. El estudio de la OCDE también indica que hasta la fecha los programas de empleo para las personas con discapacidad sólo han desempeñado una función secundaria en el empleo de los discapacitados, aunque en algunos países esos programas parecen haber contribuido a conseguir empleo para los que padecen una discapacidad grave.

122. En los países desarrollados, en dependencia de las opciones, necesidades y circunstancias individuales de las personas con discapacidad, se les proporciona empleo por uno de los medios siguientes: el empleo en el

²⁰ Christopher Prinz, "Towards a coherent policy mix", ponencia presentada en el Seminario de la OCDE sobre las políticas activas del mercado de trabajo respecto de las personas con discapacidad, Bruselas, 9 de julio de 2002.

mercado de trabajo abierto, incluido el empleo por cuenta propia; el empleo protegido; el empleo con apoyo; y las empresas sociales²¹. Sin embargo, el empleo protegido sigue ofreciendo la mayor parte de las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, pese a que se considera con creciente preocupación que el empleo protegido o, a iguales efectos, los lugares de trabajo en que se ofrece apoyo a las personas con discapacidad, tienden a reforzar la exclusión social y la discriminación.

123. La falta de posibilidades de acceso y de condiciones en los lugares de trabajo son obstáculos importantes a la empleabilidad de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo abierto. La posibilidad de que aumente la empleabilidad de las personas con discapacidad parece ser remota si no se crean condiciones apropiadas como, por ejemplo, la remodelación de los lugares de trabajo para facilitar el acceso en sillas de ruedas, la introducción de horarios de trabajo flexibles para que las personas tengan tiempo de atender sus necesidades médicas durante la jornada laboral o la elaboración de instrucciones de trabajo que sean legibles y comprensibles para las personas con deficiencias visuales o una discapacidad intelectual.

124. La situación es aún más grave en los países en desarrollo, en los que prácticamente no existen prestaciones de invalidez ni servicios de readaptación profesional. En esos casos, los discapacitados suelen quedar en una situación de dependencia, indigencia y desesperación. Habida cuenta del tamaño relativamente pequeño del mercado de trabajo estructurado de la mayoría de los países en desarrollo, sobre todo en las zonas rurales donde viven muchos discapacitados, las oportunidades de integración al empleo de las personas con discapacidad radican en gran medida en el sector no estructurado, particularmente mediante el empleo por cuenta propia.

125. En general, la evolución del empleo de las personas con discapacidad, ya sea en los países desarrollados o en los países en desarrollo, es desalentadora. En ningún caso se ha prestado la atención debida a cuestiones importantes como la necesidad de aumentar la retención de los trabajadores afectados por una discapacidad durante su vida laboral o de facilitar la reincorporación al

trabajo de quienes hayan dejado su empleo a causa de una discapacidad. En ese contexto, seguirá siendo difícil lograr que en un futuro próximo cambie la percepción que tiene la sociedad en su conjunto de la discapacidad, de manera que se reconozca a las personas con discapacidad como miembros económicamente independientes de la sociedad.

Las amenazas que pesan sobre los medios de vida de los pueblos indígenas

126. Para los pueblos indígenas, la expropiación de sus tierras, aguas, territorios y recursos comunales ancestrales resultante de la conquista y el colonialismo ha dejado un legado cruel de disgregación y desplazamientos y sigue siendo la principal causa de destrucción del medio ambiente y de su modo de vida.

127. Las doctrinas jurídicas sobre la enajenación de tierras, incluidas en el derecho internacional, como la de “terra nullius”, que consideraba que las tierras indígenas no estaban ocupadas legalmente hasta la llegada de los colonizadores, y la del “descubrimiento”, que otorgaba a las potencias coloniales descubridoras títulos de propiedad sobre las tierras indígenas sin limitación alguna salvo su utilización y ocupación por los indígenas, contribuyeron a hacer posible esa expropiación. Las prioridades económicas y de desarrollo nacionales de la sociedad dominante también sirven para justificar la subordinación de los intereses de los pueblos indígenas en sus tierras ancestrales. Además, los sistemas jurídicos que protegen los derechos individuales no suelen proteger los derechos colectivos, rasgo característico del modo de vida de los pueblos indígenas.

128. La pérdida de las tierras ancestrales ocurre de diversas formas, pero todas tienen su origen en un desarrollo económico que se caracteriza por alentar la construcción de importantes proyectos de infraestructura, autorizar la tala de los bosques e incentivar la minería y la prospección de petróleo en distritos aislados, con frecuencia a un costo considerable para los pueblos indígenas²². Cuando las empresas y los gobiernos utilizan las tierras tradicionales para la extracción de recursos, el pastoreo y la generación de energía hidroeléctrica,

²¹ Arthur O'Reilly, *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades*, Documento de trabajo No. 14, Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (IFP/SKILLS), (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003).

²² Informe del Seminario de Expertos sobre las experiencias prácticas con respecto a los derechos y reivindicaciones relativos a tierras indígenas, celebrado en Whitehorse (Canadá), del 24 al 28 de marzo de 1996 (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/6/Add.1).

están erradicando el modo de vida de los pueblos indígenas. Las actividades económicas invariablemente se imponen desde el exterior y no se consulta a los pueblos indígenas sobre su ejecución ni se les da participación en ellas ni en los beneficios que ellas reportan.

129. La construcción de represas para regar tierras río abajo y generar energía hidroeléctrica es una iniciativa típica del desarrollo económico que provoca la inundación de tierras ancestrales. Para facilitar la construcción de represas, se ha reasentado o reubicado, tanto de forma voluntaria como involuntaria, a algunos pueblos indígenas. Sin embargo, si no se aplican planes de reasentamiento satisfactorios, los pueblos indígenas se quedan sin medios alternativos de subsistencia.

130. La prospección de petróleo, los oleoductos y la extracción y el transporte de minerales suelen causar también el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras ancestrales. En algunos casos, los pueblos indígenas reciben una indemnización por el uso de sus tierras. Sin embargo, la minería y la extracción de combustibles fósiles tienen efectos secundarios, como los trastornos de la salud respiratoria y la degradación del medio ambiente.

131. La creación de parques y reservas nacionales es otra fuente de conflicto entre los pueblos indígenas y los Estados. Incluso los programas de conservación impulsados por muchos gobiernos desplazan de los bosques a sus habitantes, a los que en algunos casos todavía se les considera culpables de destruir los bosques y poner en peligro la diversidad biológica. Además, esos programas de conservación, al no tomar en cuenta los conocimientos de los indígenas, pueden provocar la destrucción involuntaria de los bosques. Los gobiernos también otorgan concesiones para la explotación forestal sin tomar en consideración a los pueblos indígenas y, en varios casos, han quedado deforestadas zonas que estaban bajo protección porque los gobiernos utilizan las concesiones forestales para ejercer el favoritismo político²³.

132. El crecimiento de la población en la sociedad dominante también ha provocado la invasión de las tierras de los pueblos indígenas. Por ejemplo, para aliviar la

presión demográfica, en algunos países se han aplicado políticas de transmigración dirigidas a reasentar a pueblos de tierras bajas en las tierras de los pueblos indígenas, lo que ha convertido a éstos en minorías dentro de sus propios territorios. Esas políticas no sólo han traído como resultado el desplazamiento de los pueblos indígenas, sino que también han originado conflictos entre ellos y los nuevos pobladores. Además, la demanda de nuevas tierras para dar cabida al crecimiento de la población y de nuevas fuentes de materias primas ha llevado a la construcción de carreteras y otros proyectos de infraestructura que desplazan a los pueblos indígenas de sus tierras. En la medida en que se facilita el acceso de la sociedad en su conjunto a nuevas zonas, también resulta más fácil desplazar a los pueblos indígenas.

133. Además, con la comercialización y especialización de la producción agrícola, los medios de subsistencia son reemplazados por fuentes de ingreso más inestables, vinculadas a la producción de cultivos comerciales en explotaciones agrícolas de gran tamaño. Cuando los cultivos comerciales se malogran los pueblos indígenas pueden quedar sin empleo porque sus cualificaciones son limitadas y han abandonado la agricultura de subsistencia u otros métodos de explotación agrícola más diversos y sostenibles. Algunos campesinos indígenas han adoptado prácticas agrícolas más modernas, como el uso de fertilizantes, plaguicidas y semillas modernas, para aumentar la productividad. Sin embargo, con sus recursos financieros limitados, suelen obtener una productividad más baja porque las semillas modernas dependen de un consumo apropiado de plaguicidas y fertilizantes. Las semillas tradicionales, en cambio, menos vulnerables a las plagas y las enfermedades, se pierden con el tiempo o no se recuperan fácilmente.

134. La pérdida de las tierras ancestrales y el deterioro de las culturas indígenas expone a los pueblos indígenas a factores de vulnerabilidad en el plano socioeconómico que ponen en peligro la supervivencia misma de sus comunidades. Esa vulnerabilidad puede manifestarse en la pérdida de los conocimientos tradicionales, la diversidad cultural y la diversidad biológica, debilitando aún más la capacidad de libre determinación y supervivencia de los pueblos indígenas. Sus secuelas económicas negativas se aprecian en la pérdida de los medios de subsistencia y supervivencia, la pobreza y una mayor dependencia del Estado. En la sociedad en general los pueblos indígenas suelen ser relegados a trabajos de baja categoría, pues en muchos

²³ Victoria Tauli-Corpuz, *The Resistance of the Indigenous Peoples of Asia against Racism and Racial Discrimination* (Baguio (Filipinas), Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education, sin fecha) disponible en: http://tebtebba.org/tebtebba_files/ipr/racism.htm (fecha de acceso: 4 de noviembre de 2002).

casos no tienen el nivel educacional ni los conocimientos lingüísticos ni técnicos necesarios para competir. Si ni siquiera pueden encontrar ese tipo de empleo, se les margina y abandona en refugios rurales o reservas. En las zonas rurales los indígenas también son los campesinos más pobres²⁴. Entre otros factores de vulnerabilidad social y demográfica se incluyen la migración, a menudo por razones económicas; la ruptura de los sistemas de apoyo intergeneracional y la desintegración social derivada del abuso del alcohol y las drogas, los conflictos violentos y los malos tratos que afectan a los pueblos indígenas.

135. Pese a la escasez de datos recientes y completos sobre indicadores sociales relativos a los pueblos indígenas, hay indicios dispersos que permiten llegar a la conclusión de que en muchos países los pueblos indígenas están entre los pobres más pobres. Se ha comprobado que los pueblos indígenas en muchos casos viven en pésimas condiciones y padecen graves problemas de salud. También carecen de acceso a servicios sociales esenciales como el abastecimiento de agua, el saneamiento y la electricidad y sus viviendas son de calidad inferior en comparación con las del resto de la población.

Conclusión

136. Pese a una prosperidad material sin precedentes, las mejoras en los métodos de producción y los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones, el mundo moderno sigue estando aquejado de viejos y nuevos problemas sociales. Un aspecto del problema, la distribución desigual de la riqueza material, es de larga data, mientras que el otro aspecto, la cuestión del acceso a las nuevas tecnologías dentro de

los distintos países del mundo y entre ellos es de origen reciente. Los cambios estructurales, ocurridos en muchos casos a escala mundial, han provocado algunos de los problemas sociales examinados en el presente capítulo. Las fuerzas impulsoras de la globalización, que se manifiestan en el aumento de la circulación de bienes y servicios, información, tendencias culturales y personas entre los países del mundo, no han ido acompañadas de la adopción de medidas normativas o la creación de instituciones necesarias para hacer frente a sus consecuencias. Esos cambios han añadido nuevas dimensiones a los problemas sociales existentes, en particular en lo que atañe al empleo.

137. Mientras siga siendo escasa la demanda mundial de fuerza de trabajo en el sector no estructurado de la economía, lo que perpetúa los altos niveles de desempleo, subempleo y empleo de baja productividad, la inseguridad de los ingresos y la vulnerabilidad seguirán afectando a todos los grupos sociales en el futuro previsible. Debido a las concepciones erróneas sobre su edad, discapacidad o antecedentes culturales, los miembros de determinados grupos sociales suelen ser confinados al peldaño más bajo de la escala de empleo, por lo que les resulta más difícil beneficiarse de los procesos de expansión económica y es más probable que se vean afectados en épocas de contracción de la economía. Una de las tareas difíciles de cumplir en las iniciativas de reducción de la pobreza es asegurar que las oportunidades de empleo productivo se distribuyan más uniformemente entre la población para que tengan alcance a ellas los grupos más desfavorecidos y excluidos socialmente. Si no se emprenden esas iniciativas, es poco probable que a corto plazo se produzca una mayor integración y potenciación de los grupos económica y socialmente vulnerables.

²⁴ Xavier Albo, "Poverty, development and indigenous identity," en: *Indigenous Development: Poverty, Democracy and Sustainability*, D. Iturralde y E. Krotz, compiladores (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, No. IND96-102).

II. Trastornos sociales

138. Aunque los factores económicos ocupan un lugar destacado entre las causas de la vulnerabilidad, como se ha explicado en el capítulo I, con frecuencia muchos otros factores influyen en la desventaja económica y la refuerzan. La capacidad de salir adelante no disminuye sólo por la falta de bienes económicos e ingresos, sino también por un acceso limitado a los servicios de salud y un acceso limitado o nulo a la educación. Por consiguiente, la salud y la educación son importantes coadyuvantes y factores decisivos que determinan la capacidad de obtener ingresos y el desarrollo personal.

El deficiente estado de la educación y la salud de los niños

139. La salud, la educación y el contacto social son elementos indispensables para el bienestar del niño. Además, son poderosos determinantes del futuro del niño, especialmente de su desarrollo y su conducta en la adolescencia. Por ello es importante comprender plenamente la importancia de la vulnerabilidad que experimentan los niños, pues pueden tener una gran influencia en lo que ocurra con esos niños cuando se hagan mayores y se conviertan en jóvenes.

140. La educación de los niños es un factor fundamental en la reducción de las causas, las manifestaciones y las consecuencias de la vulnerabilidad, entre ellas la pobreza y el trabajo infantil. La educación también es un derecho, consagrado en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en que se reconoce el valor humano de la educación y su influencia indispensable en el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Así, la reducción de la vulnerabilidad en una esfera también tiene relación con su reducción en otras esferas: la educación es uno de los principales factores en la reducción no sólo de la vulnerabilidad social y económica sino también de la vulnerabilidad respecto de los derechos humanos y de los poderes político y judicial.

141. Millones de niños y jóvenes menores de 18 años de todo el mundo se dedican a un trabajo que se interpone en su educación, su desarrollo y sus futuros medios de vida. Muchos de ellos realizan las peores formas de trabajo infantil, que causan daños físicos y psicológicos irreversibles, o que incluso ponen en peligro su vida, como el trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre, el reclutamiento forzoso en los conflictos armados,

la prostitución y la pornografía y otras actividades ilícitas. La Organización Internacional del Trabajo calcula que, en 2000, unos 211 millones de niños de edades comprendidas entre los 5 y los 14 años participaban en alguna forma de actividad económica²⁵. De ellos, 186 millones²⁶ realizaban trabajo infantil, incluidas sus peores formas, los Estados miembros de la OIT han dado prioridad a su abolición por medio de los convenios acordados en el seno de esa organización. De los aproximadamente 141 millones de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 17 años que participan en actividades económicas, 59 millones están empleados en el trabajo infantil. Si esa cifra se desglosa por géneros, en la clasificación general de actividad económica las niñas y los niños tienen igual participación hasta los 14 años, mientras que a partir de esa edad aumenta la proporción de varones. En cuanto a los que participan en lo que se considera trabajo infantil, la participación de los niños es mayor que la de las niñas para los grupos de edad de 5 a 14 años y de 15 a 17 años²⁷.

142. Los niños que reciben una educación primaria ya se encuentran en camino de obtener los instrumentos y los fundamentos necesarios para reducir las posibilidades de padecer vulnerabilidad cuando sean adultos. El acceso a la enseñanza primaria y su finalización es la senda que lleva a la alfabetización básica y, por supuesto, a la enseñanza secundaria. Los niños en edad escolar que no asisten hoy a la escuela son los jóvenes analfabetos de mañana, cuyas perspectivas de vida, por lo que respecta al empleo y en general, son las menos alentadoras. Los dirigentes mundiales reconocieron la importancia de la enseñanza primaria cuando convinieron el

²⁵ De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, “actividad económica” es un concepto amplio que abarca la mayor parte de las actividades productivas realizadas por niños, ya sea para el mercado o no, pagadas o no, por unas horas o a jornada completa, de forma esporádica o regular, legales o ilegales. Excluye la escuela y las tareas realizadas en el propio hogar del niño. Es una definición estadística, pero no jurídica, y no es equivalente a la de “trabajo infantil”, a que se refiere la abolición.

²⁶ *Un futuro sin trabajo infantil: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Informe del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90ª reunión, 2002 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2002).

²⁷ *Ibid.*

objetivo de desarrollo del Milenio sobre el logro de la educación primaria universal y la eliminación de la disparidad entre los géneros en todos los niveles de la educación para 2015. Actualmente, se calcula que 113 millones de niños en edad escolar, de los que el 56% son niñas, no están matriculados en la escuela²⁸. De ellos, el 94% vive en países en desarrollo. Algo más de un tercio del total corresponde al África subsahariana, otro tercio a Asia meridional y occidental y el 13% a Asia oriental y el Pacífico.

143. No todos los niños matriculados actualmente en la escuela primaria permanecerán en ella el tiempo suficiente para alcanzar conocimientos mínimos de lectura, escritura y aritmética. Aunque el analfabetismo ha disminuido en todas las regiones, en el período comprendido entre 1995 y 1999, en el África subsahariana y en Asia meridional sólo el 61% de los alumnos que

ingresaban en la escuela primaria llegaba al quinto curso, generalmente considerado el mínimo para la alfabetización básica²⁹. En muchos países, los niños se incorporan a la escuela primaria a una edad tardía. Los sistemas de enseñanza que tienen altas tasas de matriculación en la escuela primaria a edades más tardías también tienden a presentar mayores tasas de abandono antes del quinto curso. Los efectos de haber abandonado la escuela antes del quinto curso y no haber alcanzado los niveles mínimos de alfabetización marcan poderosamente la entrada de los niños en la adolescencia y la juventud y su posterior capacidad de encontrar un empleo digno. Si bien la matriculación en la escuela primaria ha ido en continuo aumento en los cinco últimos decenios, el número de jóvenes analfabetos se ha mantenido prácticamente constante, como resultado en gran parte del crecimiento de la población.

Recuadro 4

Evaluación de la vulnerabilidad: el analfabetismo en los jóvenes

La falta de acceso a la educación constituye una de las principales dimensiones de la pobreza y limita las oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas de los pobres. En muchas regiones el analfabetismo sigue manteniendo niveles alarmantes en los jóvenes, en particular en las mujeres.

Por regiones, las mayores tasas de analfabetismo en las mujeres jóvenes se encuentran en el África subsahariana, donde la proporción supera el 40% en muchos países, y en algunos incluso el 70%. Las tasas de analfabetismo en los jóvenes varones sobrepasan muchas veces el 30%.

Fuente: UNESCO, Instituto de Estadística, 2002.

²⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *La Educación para Todos: ¿Va el mundo por buen camino?* Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo (París, 2002).

²⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Estado mundial de la infancia 2003* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.XX.1), cuadro 4.

144. Además de los problemas de aumentar las tasas de matriculación en la escuela primaria para lograr la matriculación universal y retener a los niños en la escuela hasta por lo menos el quinto curso, se plantea la cuestión de la calidad de la enseñanza. Millones de niños reciben enseñanza de maestros entregados, pero poco preparados y mal remunerados, en aulas muchas veces abarrotadas, insalubres y mal equipadas. En algunos países, el alto número de niños que repite curso, ya sea por problemas de absentismo o de rendimiento, merma gravemente la capacidad de los sistemas de enseñanza. Además, algunos países no tienen suficientes maestros de enseñanza primaria, especialmente los países menos adelantados, donde son habituales las aulas con un centenar de alumnos. También se ha sostenido que en el África subsahariana, donde las mujeres representan menos de la mitad del personal docente, una estrategia para facilitar el acceso de las niñas a la enseñanza sería aumentar la proporción de maestras, lo que ayudaría a las niñas a mejorar su proceso de aprendizaje y facilitaría una mayor participación de la mujer en todos los sectores económicos y sociales. Los niños, especialmente en las zonas rurales, tienen que andar muchos kilómetros para llegar a la escuela, lo que los hace vulnerables a diferentes tipos de abusos por parte de sus compañeros y de los adultos.

145. Vinculada con la cuestión de la calidad de la enseñanza está la calidad de la salud de los alumnos. Se ha demostrado que los niños con mala salud se enfrentan a mayores problemas de aprendizaje debido a las enfermedades, que causan absentismo, y posiblemente a la incapacidad de concentrarse en el aula. La consecuencia es que cuando crezcan probablemente tendrán escasa educación, además de tener mala salud. Es de prever que estos niños se enfrenten a problemas más adelante, entre ellos la probabilidad de que tengan dificultades para encontrar un trabajo con un sueldo digno y, por lo tanto, de que perciban menores ingresos que sus compañeros sanos. Así, la mala salud en la infancia puede tener una repercusión considerable en el rendimiento escolar del niño, lo que, a su vez, puede afectar a su futura capacidad de obtener ingresos, así como de superar las incertidumbres del futuro.

146. Las causas de la vulnerabilidad para los niños por lo que respecta a la salud y al bienestar físicos se remontan a antes del nacimiento, ya que la salud del bebé empieza con la salud de la madre. Las deficiencias en la salud y la nutrición de la madre influyen en el bajo peso al nacer de 20 millones de recién nacidos por año,

casi el 20% de los nacimientos³⁰. Los recién nacidos con bajo peso corren un mayor riesgo de morir antes de cumplir el primer año y son más propensos a las infecciones, la malnutrición y las discapacidades a largo plazo, como las afecciones de la vista y la audición, los problemas de aprendizaje y el retraso mental.

147. Al menos del 30% al 40% de las muertes de lactantes son resultado de la falta de cuidados en el embarazo y en el parto. Esas muertes podrían haberse evitado con una mejor salud materna, una nutrición y una atención de salud suficientes en el embarazo y los cuidados necesarios en el parto. El bienestar de los niños también está vinculado al nivel de alfabetización y educación de la madre: los hijos de madres sin educación tienen más del doble de probabilidades de morir o de sufrir malnutrición que los de madres que poseen una educación secundaria o superior³¹. Si bien la mortalidad neonatal ha disminuido, el ritmo de la disminución ha sido mucho más lento que en el caso de la mortalidad de lactantes y de menores de 5 años. No obstante, de los 8 millones de lactantes que mueren cada año, posiblemente la mitad muere en el primer mes de vida. Ello es resultado, en gran parte, de la lentitud con que se avanza en la mejora de la salud materna³².

148. La malnutrición afecta a 150 millones de niños menores de 5 años, es decir, la tercera parte de los niños de ese grupo de edad³³. Aunque la proporción de niños con peso inferior al normal disminuyó del 32% al 28% en los países en desarrollo en el último decenio, en que los mayores avances se dieron en Asia oriental y el Pacífico, en el conjunto del mundo unos 183 millones de niños pesan menos de lo que les correspondería por su edad; unos 67 millones de niños están

³⁰ Safe Motherhood Inter-agency Group, *Safe Motherhood Fact Sheets*; puede consultarse en la dirección <http://www.safemotherhood.org/resources/publications.html>.

³¹ UNICEF, *Progresos desde la Cumbre Mundial en favor de la Infancia: Un análisis estadístico* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.01.XX.20). Datos originales procedentes de más de 35 encuestas sobre demografía y salud realizadas entre 1995 y 1999.

³² Organización Mundial de la Salud, *Orientaciones estratégicas para mejorar la salud y el desarrollo de los niños y los adolescentes* (WHO/FCH/CAH/02.21).

³³ “Un mundo apropiado para los niños”, documento final del período extraordinario de sesiones sobre la infancia, en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período extraordinario de sesiones, Suplemento No. 3 (A/S-27/19/Rev.1 y correcciones)*, anexo.

emaciados, es decir, por debajo del peso que deberían tener por su altura; y 226 millones sufren atrofia del crecimiento. Los niños de algunas regiones son especialmente vulnerables: la mitad de los niños de Asia meridional pesan menos de lo normal, y en el África subsahariana, donde uno de cada tres niños no alcanza el peso normal, la situación de la nutrición infantil está empeorando. El bajo peso y la emaciación son sólo las formas más evidentes de la malnutrición; las carencias de micronutrientes afectan a unos 2.000 millones de personas en todo el mundo, y 250 millones de niños en edad preescolar presentan una carencia clínica de vitamina A, que es imprescindible para el funcionamiento del sistema inmunitario³⁴.

149. Los niños que padecen malnutrición se ven afectados por las enfermedades, ya que su resistencia a la infección está disminuida y tienen más probabilidades de morir de afecciones tan comunes en la infancia como las enfermedades diarreicas o las infecciones respiratorias. Para los que sobreviven, la frecuencia de las enfermedades repercute en su estado de nutrición, lo que los atrapa en un círculo vicioso de enfermedades

sucesivas, crecimiento precario y menor capacidad de aprendizaje. Cerca de 12 millones de niños menores de 5 años mueren anualmente en los países en desarrollo, principalmente por causas que podrían prevenirse, y más de la mitad de esas muertes son atribuibles directa o indirectamente a la malnutrición. Aunque el número de muertes de niños de edad inferior a los 5 años en el conjunto del mundo ha disminuido en los cuatro últimos decenios de 20 millones a 12 millones por año, en el África subsahariana el número de muertes de niños menores de 5 años prácticamente se duplicó en ese mismo período, en que pasó de 2,3 millones a 4,5 millones por año. Aproximadamente la mitad de las muertes en la infancia son atribuibles a cinco enfermedades importantes, aunque posibles de prevenir: la neumonía, la diarrea, el paludismo, el sarampión y el VIH/SIDA. Otras enfermedades que podrían prevenirse tienen que ver con la falta de acceso al agua potable segura y las malas condiciones de saneamiento. Más de 1.000 millones de personas no pueden obtener agua potable con garantías, y más de 2.000 millones carecen de acceso a un saneamiento de nivel aceptable³⁵.

Recuadro 5

Evaluación de la vulnerabilidad: la malnutrición en los niños

La malnutrición en los niños, medida por la proporción de niños menores de 5 años que no alcanzan el peso ni la altura normales, es un fenómeno de dimensiones sobrecogedoras en muchas regiones.

Las regiones en que es más frecuente la malnutrición son el África subsahariana, Asia meridional y Asia oriental y el Pacífico, donde hay muchos países en que más del 40% de los niños tienen un peso o una altura inferiores a los que les correspondería por su edad.

Fuente: FAO, *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2002* (Roma, 2002) y Banco Mundial, *World Development Indicators, 2003* (Washington, D.C., 2003).

³⁴ Sustain, *Malnutrition Overview* (Washington, D.C., 2002); puede consultarse en la dirección <http://www.sustaintech.org/world.htm>.

³⁵ “Un mundo apropiado para los niños”, documento final del período extraordinario de sesiones sobre la infancia, en *Documentos Oficiales de la Asamblea General, vigésimo séptimo período extraordinario de sesiones, Suplemento No. 3* (A/S-27/19/Rev.1 y correcciones), anexo.

150. Irónicamente, al mismo tiempo que la malnutrición sigue siendo endémica en algunas partes de Asia meridional y África, la obesidad se va convirtiendo en uno de los principales problemas de salud, no sólo en los países desarrollados sino también, y cada vez más, en muchos países en desarrollo. El número de niños obesos sigue aumentando, y los niños con sobrepeso tienen muchas probabilidades de sufrir problemas de peso toda su vida. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en los países en desarrollo se observa un rápido aumento del índice de masa corporal —cálculo de la relación entre altura y peso que se utiliza para medir el sobrepeso y la obesidad—, especialmente en los jóvenes. La OMS también calcula que alrededor de 1.000 millones de personas en todo el mundo pueden ser consideradas con sobrepeso, y 300 millones, clínicamente obesas³⁶. Se desconoce la proporción de jóvenes (niños y adolescentes) en las cifras totales, pero las consecuencias a largo plazo para los sistemas de salud pública pueden ser importantes y de carácter estructural. En los países en desarrollo, es probable que se produzcan nuevas demandas y mayor presión sobre los servicios de salud pública, que tendrán que ocuparse tanto de enfermedades tropicales y prevenibles como de enfermedades relacionadas con la obesidad, tales como la diabetes y los trastornos cardiovasculares, que habitualmente exigen un tratamiento de alto costo.

151. Una enfermedad que no guarda relación clínica con la malnutrición o la nutrición deficiente pero que está muy vinculada a la pobreza es el VIH/SIDA. Aproximadamente el 16% de las nuevas infecciones de VIH que se registraron en 2001 correspondieron a niños. Unos 800.000 lactantes resultaron infectados por el VIH en 2002, principalmente por la transmisión de madre a hijo. En gran parte como resultado de las altas tasas de infección en las mujeres embarazadas de África, tal parece que actualmente los niños son el grupo de edad en que más rápidamente aumenta el número de infectados por el VIH: las 800.000 infecciones de 2002 pasaron a integrar el total actual de 3 millones de niños infectados (véase el cuadro). En la actualidad, están infectadas por el VIH/SIDA aproximadamente 1,8 millones de mujeres embarazadas; de ellas, 1,5 millones viven en el África subsahariana. La transmisión del virus

de madre a hijo en el embarazo, el parto o la lactancia es la causa de más del 90% de las infecciones por VIH en los lactantes y los niños menores de 15 años. El VIH/SIDA ha empezado a contrarrestar los años de progreso constante respecto de la supervivencia infantil. En las zonas más afectadas, se calcula que la tasa de mortalidad de los menores de 5 años aumentará más del 100%³⁷.

Cuadro
Los niños y los jóvenes y el VIH/SIDA en 2002

(En millones)	<i>Infectados por el VIH/SIDA</i>	<i>Viven actualmente con el VIH/SIDA</i>	<i>Nuevos infectados en 2002</i>	<i>Murieron por el VIH/SIDA en 2002</i>
Adultos	62	42,0	5,0	3,1
Jóvenes (15 a 24 años)	22	12,0	2,4	1,5
Niños	4 a 5	3,0	0,8	0,6

Fuente: ONUSIDA, *Resumen mundial de la epidemia de VIH/SIDA* (diciembre de 2002); y Vivian López, “HIV/AIDS and Young People – A Review of the State of the Epidemic and its Impact on World Youth”, ponencia presentada en la Reunión del Grupo de Expertos sobre Prioridades Mundiales para la Juventud, Helsinki, 6 a 10 de octubre de 2002. Las cifras en cursiva son estimaciones.

152. Un segundo efecto devastador de la pandemia del VIH/SIDA en los niños es el aumento de un nuevo grupo, el de los niños que han quedado huérfanos a causa del SIDA. Más de 11 millones de niños actualmente menores de 15 años han perdido al padre, a la madre o a ambos a consecuencia del SIDA. Se calcula que esa cifra ascenderá a más del doble para 2010. Antes de la llegada del SIDA, alrededor del 2% de los niños del conjunto de los países en desarrollo eran huérfanos. A finales de 2002, en los 10 países más afectados de África, más del 15% de los niños habían quedado huérfanos.

153. Los efectos sociales y económicos del SIDA amenazan el bienestar y la seguridad de millones de niños en todo el mundo. Cuando los padres y otros familiares

³⁶ Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2002: Reducir los riesgos y promover una vida sana* (Ginebra, 2002). Véase también Seth Mydans, “Clustering in cities, Asians are becoming obese”, *New York Times* (13 de marzo de 2003).

³⁷ Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, *Resumen mundial de la epidemia de VIH/SIDA* (diciembre de 2002) y Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo 2002: Reducir los riesgos y promover una vida sana* (Ginebra, 2002).

caen enfermos, los niños asumen mayores responsabilidades en la generación de ingresos, la producción de alimentos y el cuidado de los miembros de la familia. Se enfrentan con un menor acceso a la nutrición adecuada, la atención básica de salud, la vivienda y la ropa. Menos familias pueden permitirse enviar a sus hijos a la escuela, mientras que las niñas corren un riesgo particular de ser las primeras en quedarse sin educación. Aislados de los vínculos emocionales con la familia, algunos adoptan una conducta sexual arriesgada. Aunque en su mayoría nacieron libres de VIH, esos niños pasan a ser altamente vulnerables a la infección³⁸.

154. La vulnerabilidad en materia de salud y educación experimentada en la infancia sigue teniendo una fuerte influencia en el desarrollo del adolescente. Igualmente importante son las consecuencias de esa vulnerabilidad tanto en el comportamiento de los adolescentes, especialmente por lo que respecta a las conductas de alto riesgo y antisociales, como en su percepción de la realidad social.

Los jóvenes, el abuso de las drogas y la delincuencia juvenil

155. Dos importantes fuentes y manifestaciones de la vulnerabilidad social y riesgos para los jóvenes son el abuso de las drogas y la delincuencia juvenil. El abuso de las drogas es una fuente de vulnerabilidad, ya que puede acarrear consecuencias indeseables y destructivas, tales como el abandono prematuro de los estudios, el desempleo o incluso el VIH/SIDA contraído por la utilización de jeringuillas no esterilizadas. Sin embargo, también es una consecuencia de la vulnerabilidad. Los jóvenes pertenecientes a familias que no les prestan apoyo emocional o familias trastornadas o inestables, o los que se sienten desdichados y sin esperanza como resultado de su situación socioeconómica o su visión del futuro pueden recurrir a las drogas para aliviar la tensión y escapar de la situación en que viven. Del mismo modo, la delincuencia juvenil es una fuente de

vulnerabilidad y riesgo, especialmente cuando está relacionada con la posibilidad de continuar en forma de actividad delictiva grave en la vida adulta, así como cuando obedece a una reacción de los jóvenes ante otro tipo de vulnerabilidad emocional o socioeconómica.

156. No se dispone de datos generalizados para realizar una comparación internacional sobre el consumo de drogas en los jóvenes. En los países en desarrollo, el uso de drogas por los jóvenes sigue siendo especialmente difícil de determinar. Sin embargo, según los datos disponibles, el alcohol, el tabaco y el cannabis son las sustancias utilizadas más habitualmente por los jóvenes de todo el mundo³⁹. Las primeras drogas utilizadas son, por lo general, el tabaco y el alcohol y, en algunas comunidades, las sustancias inhalables. El mayor consumo de sustancias coincide generalmente con los dos últimos años de la escuela secundaria y continúa hasta la primera etapa de la vida adulta en la mayoría de los países. En casi todas las regiones, los chicos tienen más posibilidades de consumir todas las sustancias que las chicas, y también de usarlas de forma arriesgada. Los índices de consumo de alcohol y tabaco por los estudiantes de Europa han resultado los más altos del mundo, mientras que los estudiantes de América del Norte y Australia parecen tener los mayores índices de uso ilícito de drogas.

157. Los jóvenes del medio urbano tienden a hacer uso de las sustancias en mayor medida que los de las zonas rurales. Asimismo, los países en transición social y política, tales como los de Europa central y oriental, pueden presentar un entorno que influye en el aumento del uso de drogas por los jóvenes. También se ha promovido el consumo de tabaco y alcohol mediante intensas campañas de publicidad que han llegado a un número cada vez mayor de personas en todo el mundo, a pesar del empeño de algunos países por contrarrestar, incluso mediante severas advertencias sobre la salud, la propaganda comercial dirigida a la población más joven.

158. Los jóvenes consumen sustancias por muchas de las razones por las que lo hacen los adultos, por ejemplo para aliviar la tensión y potenciar el placer, pero hay otras razones que guardan relación exclusivamente con el desarrollo del adolescente. Los jóvenes se

³⁸ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, UNICEF y ONUSIDA, "Impacts on children, families, and communities", en *Children on the Brink, 2002: A Joint Report on Orphan Estimates and Program Strategies* (Washington, D.C., TvT Associates/The Synergy Project, 2002); puede consultarse en la dirección http://www.unicef.org/publications/pub_children_on_the_brink_en.pdf.

³⁹ Si no se indica otra cosa, los datos presentados sobre el consumo de drogas proceden de Gary Roberts, "Youth and Drugs", ponencia presentada en la Reunión del Grupo de Expertos sobre Prioridades Mundiales para la Juventud (Helsinki, octubre de 2002).

encuentran en una etapa de la vida en que desean y necesitan demostrar independencia de la autoridad de los padres y de la sociedad, y asumir riesgos y satisfacer su curiosidad sobre nuevas experiencias, al tiempo que se encuentran sometidos a una presión negativa de sus compañeros. Muchos experimentan con drogas; otros van más lejos y adoptan conductas de riesgo, tales como el abuso de las drogas y del alcohol, el consumo habitual de tabaco o la delincuencia.

159. Aunque en las decisiones sobre el uso de sustancias también influye la percepción del riesgo que tenga la persona, está demostrado desde hace tiempo que los jóvenes tienden a pasar por alto los riesgos a largo plazo que entraña el uso de sustancias. Los jóvenes también tienden a quitar importancia a los riesgos que supone su propio consumo de sustancias, tendencia que es más frecuente entre los chicos que entre las chicas. Prácticamente en todas partes, por lo general los jóvenes tienden a consumir sustancias en mayor medida y de forma más arriesgada que las personas de más edad.

160. La vulnerabilidad social y la exclusión ejercen una influencia directa en los riesgos del consumo y el abuso de las drogas por los jóvenes. En estudios recientes en que se examinaban las pautas en el uso de sustancias se distinguía entre los jóvenes de los ambientes medios y los jóvenes que se encontraban en circunstancias difíciles, con menos oportunidades y menos apoyo, como los que vivían en los países en desarrollo, así como los que vivían en ambientes marginales y experimentaban la exclusión social en los países desarrollados. El uso de sustancias por esos jóvenes, a veces calificados de “especialmente vulnerables”, tiende a obedecer más bien a la búsqueda de un alivio ante circunstancias difíciles, como el dolor físico o emocional, y a una defensa ante problemas como el abandono, la violencia, los abusos físicos o sexuales, la falta de vivienda y la guerra, o a circunstancias económicas difíciles, como una jornada laboral prolongada y el desempleo. En cambio, los jóvenes de los ambientes medios tienden más a utilizar las sustancias para potenciar el placer y como parte de sus actividades de ocio y su cultura. Aunque es posible que haya algunas coincidencias entre los dos grupos, las cuestiones y los problemas que se plantean pueden ser bastante diferentes. El consumo y el abuso de sustancias por los jóvenes que viven en circunstancias difíciles ilustra de forma convincente el hecho de que el abuso de drogas también es una consecuencia de la vulnerabilidad social.

161. La delincuencia juvenil, muchas veces íntimamente vinculada con las drogas y el abuso de sustancias, es otra fuente de vulnerabilidad social y riesgo en los jóvenes y otra consecuencia de la vulnerabilidad. La delincuencia juvenil comprende multitud de diferentes transgresiones cometidas por menores de las normas jurídicas y sociales, que van desde faltas leves hasta delitos graves. Algunos tipos de delincuencia juvenil se consideran parte del proceso de maduración y crecimiento y desaparecen a medida que los jóvenes realizan la transición hacia la vida adulta. Muchos adultos socialmente responsables cometieron algún tipo de falta leve en su adolescencia. Los índices de detención más altos suelen corresponder a los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 19 años, especialmente para las faltas leves⁴⁰. Sin embargo, en los casos más extremos, otros jóvenes forman grupos delictivos estables con su correspondiente subcultura y empiezan a participar en las mismas actividades que los grupos de delincuentes adultos.

162. Los datos de que se dispone demuestran que respecto de la delincuencia y el crimen existen diferencias entre los géneros: los varones son más vulnerables y corren mayor riesgo que las mujeres⁴¹. Los índices de delincuencia registrados por la policía para los menores y jóvenes varones acusados de delitos son más del doble que los correspondientes a las mujeres. Entre los condenados, el número de chicos es seis o siete veces superior al de chicas. El número de menores varones sospechosos por 100.000 es más de seis veces mayor que el número de mujeres del mismo grupo de edad, y en el caso de los jóvenes delincuentes es incluso 12,5 veces mayor. Existen muchas razones posibles para esas diferencias, por ejemplo una menor tolerancia social ante las desviaciones de comportamiento de las chicas que ante las de los chicos, el control familiar más severo de las chicas que de los chicos y las diferencias sociales e históricas entre los sexos respecto de la violencia, como el hecho de que a veces los jóvenes varones utilicen la violencia como modo de forjar una identidad de género.

⁴⁰ Michael L. Benson, *Crime and the Life Course: An Introduction* (Los Ángeles (EE.UU.), Roxbury Publishing Company, 2002).

⁴¹ Si no se indica otra cosa, los datos sobre la delincuencia juvenil proceden de Alexander Salagaev, “Juvenile delinquency”, ponencia presentada en la Reunión del Grupo de Expertos sobre Prioridades Mundiales para la Juventud (Helsinki, octubre de 2002).

163. La delincuencia juvenil se ha convertido en un problema mundial. En el decenio de 1990, la mayoría de las regiones del mundo sufrió un aumento de la delincuencia juvenil. Los países en transición han resultado especialmente afectados; desde 1995, en varios de esos países la delincuencia juvenil ha aumentado más del 30%. En los países desarrollados, los niveles siguen siendo altos, tanto respecto de los antecedentes históricos como en comparación con otros países. La delincuencia también supone un problema en los países en desarrollo, en que la delincuencia juvenil y los problemas de comportamientos extremos de menores alcanzan niveles más altos que en otros países, especialmente por lo que respecta a los niños de la calle, que han cortado los lazos familiares y se dedican a diferentes actividades de supervivencia en las calles.

164. Los datos de muchos países también demuestran que la delincuencia es en gran parte un fenómeno de grupo, ya que entre dos tercios y tres cuartos de los delitos juveniles se cometen en grupos. La delincuencia de grupo, en que los jóvenes que pertenecen a un grupo determinado forman y comparten una identidad que asumen conjuntamente, presenta rasgos de subcultura. Los ejemplos más extremos de ello son las pandillas territoriales, que con frecuencia participan en actividades de delincuencia de grupo. Según las estadísticas, las pandillas de menores cometen tres veces más delitos que los jóvenes que no pertenecen a pandillas. Los estudios revelan que los delitos más frecuentes cometidos por las pandillas son las peleas, la extorsión en la calle y la violencia en la escuela; sin embargo, la aparición de pandillas callejeras de menores casi siempre va acompañada de tráfico de drogas. Los niños y adolescentes tienen más probabilidades de ser víctimas de delincuentes juveniles que otros grupos sociales: por lo general, las víctimas de actos de delincuencia juvenil suelen pertenecer al mismo grupo de edad que los agresores.

165. Si bien los factores económicos, especialmente un alto índice de desempleo y la pobreza, pueden ejercer una fuerte influencia en la delincuencia juvenil, no siempre son determinantes; también desempeñan un papel otros factores sociales, como las normas y los valores culturales, la cohesión de la familia, la influencia de los compañeros y el apoyo del entorno social. Por ejemplo, en las sociedades occidentales, la desinversión de capital social en los barrios urbanos pobres bien podría explicar el aumento de la frecuencia de los

delitos cometidos por jóvenes⁴². El grado de urbanización también puede influir: en las sociedades urbanizadas se registran índices de delincuencia juvenil más altos que en los países con un arraigado estilo de vida rural. Una explicación es que las sociedades urbanizadas podrían tener menos control social y menor cohesión social, mientras que las sociedades más rurales podrían apoyarse en mayor medida en el control de la familia y la comunidad para poner freno a la conducta antisocial.

166. El papel de las familias y de la vida familiar es de evidente importancia: los jóvenes que viven en las llamadas familias disfuncionales, caracterizadas por los conflictos, el escaso control por parte de los padres, la debilidad de los lazos con los demás miembros de la familia extensa y con la comunidad y la autonomía prematura, están en unas circunstancias estrechamente asociadas con la delincuencia. Al igual que ocurre con el consumo de drogas, los niños y los jóvenes de familias desfavorecidas, con menos oportunidades de lograr empleo legítimo y enfrentados al riesgo o a la realidad de la exclusión social suponen una parte desproporcionada de los delincuentes juveniles. Si, además de vivir en una familia disfuncional y desfavorecida, el joven pertenece a una minoría étnica o a una familia migrante, su grado de vulnerabilidad a la delincuencia puede ser aún más elevado.

167. Otros factores que pueden influir son los medios de difusión, por ejemplo la violencia y la popularización de héroes violentos en la televisión, el bajo rendimiento en los estudios, la exclusión social, la presión del grupo de compañeros, la adopción por los adolescentes de imágenes e identidades asociadas con la delincuencia y también las perspectivas de obtener beneficios económicos por medio de una conducta delictiva. Por ejemplo, la venta de drogas se asocia con las ganancias de dinero, especialmente en las comunidades en que son escasas o están mal pagadas las oportunidades económicas de otro tipo. Sin embargo, el “negocio” de la droga también lleva asociado un aumento de los delitos con violencia o con agravantes, en particular cometidos por jóvenes, lo que da lugar a una funesta relación de refuerzo mutuo entre el uso de las drogas y la delincuencia juvenil.

⁴² Véase, por ejemplo, Benson, *op.cit.*, cap. III, en que figura un resumen de la teoría de John Hagan sobre el capital de la delincuencia y las desinversiones.

Vulnerabilidad de las personas de edad por causas de salud

168. Una importante fuente de vulnerabilidad para las personas de edad es la falta de acceso a la necesaria atención de salud. En los dos últimos decenios, la evolución de la doctrina y las teorías económicas ha dado lugar a una reestructuración de las políticas de bienestar social, especialmente en el sector de la salud. En muchos países, las reformas económicas han tenido como resultado la dispersión de la responsabilidad de prestar servicios de salud y la eliminación de subsidios médicos, con lo que han aumentado las demandas sobre los ingresos de las familias. Muchos de esos cambios han tenido una amplia repercusión en las personas de edad en lo que respecta a sus posibilidades de pagar los servicios de salud y de acceder a ellos, especialmente cuando se instituye un racionamiento discriminatorio de la atención de salud en función de la edad. Por mucho que los adelantos médicos hayan alargado la vida y reducido las discapacidades, las desigualdades respecto de la longevidad y la salud dentro de los países y de unos países a otros se han hecho más acusadas. Para una gran mayoría de personas, en particular las personas de edad, la mala salud está relacionada con la pobreza, de modo que la mejora de la atención de salud en un país guarda relación con su economía política y con sus estrategias generales de desarrollo.

169. Hay muchos factores que afectan a la salud de las personas a medida que envejecen y se encuentran expuestas a un mayor riesgo de enfermedad y discapacidad. Para muchas personas, toda una vida pasada en la pobreza significa que alcanzan la vejez en un estado de mala salud crónica, marcadas ya por la pobreza y la enfermedad antes de cumplir los 60 años. Las enfermedades crónicas, en particular las enfermedades cardíacas, el cáncer y los trastornos mentales, se están convirtiendo rápidamente en las principales causas de mortalidad y de discapacidad en el mundo. Las enfermedades no transmisibles son la causa actualmente del 59% de los fallecimientos en todo el planeta, lo que significa que los países en desarrollo padecen una doble carga de enfermedad: el rápido crecimiento de las enfermedades no transmisibles y, al mismo tiempo, la lucha contra la malnutrición y las enfermedades infecciosas, como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Las enfermedades crónicas, que aumentan drásticamente a medida que avanza la edad, son causas importantes y costosas de discapacidad. Ello es especialmente cierto en el caso de las mujeres de edad, que a causa de su

mayor longevidad tienen mayores probabilidades de sufrir impedimentos y discapacidad, pero cuya vulnerabilidad a la discapacidad también tiene origen en las desigualdades entre los géneros a lo largo de la vida y en la falta de comprensión de sus necesidades físicas, de salud mental y de atención a partir de la menopausia.

170. Las personas de edad pertenecientes a minorías étnicas tienden a sufrir mayor discriminación y más desventajas en todos los aspectos, incluida la salud. Por más que su perfil de salud sea comparable al de la población mayoritaria de su edad en los estratos socioeconómicos más bajos, su permanencia en el margen de la sociedad apunta a una vulnerabilidad mayor y más acusada. Además, pese a tener un perfil de salud menos favorable, las minorías muchas veces se encuentran aisladas de los servicios generales de atención médica y social. Cabe mencionar varias razones de su situación: su falta de conocimiento de los servicios, atribuible en parte a que las organizaciones de carácter general no logran difundir eficazmente la información y llegar hasta esos grupos; las barreras lingüísticas, incluido el analfabetismo; los precios para los usuarios y los problemas del transporte; y los problemas de percepción y desconfianza entre los proveedores de servicios y las personas de edad. La cuestión de la percepción es de especial importancia, ya que puede afectar a todas las demás cuestiones. Las personas de edad pertenecientes a minorías consideran que los proveedores no prestan servicios con las necesarias adaptaciones culturales en virtud de las diferencias dietéticas, religiosas y lingüísticas. Además, cuando se intenta hacer llegar los servicios a un grupo minoritario, muchas veces se parte de suposiciones estereotipadas sobre el grupo⁴³.

171. Hasta hace poco, la infección del VIH/SIDA en las personas de edad y sus efectos sobre ellas prácticamente se habían pasado por alto, debido a la falta de datos que dieran cuenta de la repercusión de la pandemia en la población de edad de muchas partes del mundo, en particular del África subsahariana, donde más seriamente diezmada ha resultado la población por causa del SIDA. En Europa occidental, casi el 10% de las nuevas infecciones declaradas entre enero de 1997 y junio de 2000 correspondieron a personas mayores de

⁴³ "Minority ethnic elder care: a synopsis of country profiles" (Leeds (Reino Unido), Policy Research Institute on Ageing and Ethnicity (PRIAE), 2002), preparado dentro del programa de investigación trienal Minority Ethnic-Elder Care del Quinto Programa Marco de la Comisión Europea.

50 años. En los Estados Unidos de América, el 10% de los casos registrados corresponde a personas mayores de 50 años, de las que más de la mitad son de origen afroamericano o hispanico, lo que sugiere que los riesgos son mayores para las minorías. Muchas de las personas de edad infectadas pueden haber tenido el virus durante años antes de que se les hagan pruebas, en cuyo momento la infección puede estar ya en sus etapas más avanzadas. Además, con la edad se acelera el paso del VIH al SIDA, y algunos trastornos vinculados al envejecimiento, como la osteoporosis, incrementan el riesgo de complicaciones graves⁴⁴.

172. Las consecuencias del VIH/SIDA se extienden mucho más allá de la enfermedad misma. Como se ha señalado más arriba, el SIDA causa un número cada día mayor de huérfanos en todo el mundo. Las personas de edad, sobre todo las mujeres, no sólo asumen el cuidado de los niños que han quedado huérfanos a causa de la enfermedad, sino que también sufren la magnitud y la complejidad de las consecuencias: los niños huérfanos tienen más probabilidades de estar malnutridos, tener un peso inferior al normal, abandonar la escuela y padecer depresión y problemas psicológicos. Si no tienen un abuelo o una abuela que los cuide, es más probable que acaben por vivir en las calles, ser explotados en trabajos forzosos o vender su cuerpo como su única posesión⁴⁵. La carga que supone el cuidado de los niños es extraordinaria, especialmente cuando se considera en el contexto de unos entornos locales que ya han sido devastados por los conflictos, el hambre, los desplazamientos y las condiciones de extrema pobreza. Además, muchas personas de edad que asumen esas nuevas responsabilidades están afligidas por la muerte de sus hijos adultos y privadas de ese apoyo con el que contaban para su vejez. Al mismo tiempo que sus propios recursos están gravemente diezmados, deben ayudar a otros cuyo estado puede ser aún peor.

173. En un estudio reciente sobre casos representativos de los efectos del VIH/SIDA en las personas de edad, las conclusiones indicaban que la pérdida de remesas y

de apoyo económico de otro tipo, la falta de alimentos y ropa, el alto costo de los honorarios médicos durante la enfermedad y la incapacidad de pagar la matrícula escolar para los huérfanos mermaban la capacidad de las personas de edad para proporcionar cuidados. Esas personas, que se encontraban bajo una fuerte tensión física y emocional, eran con frecuencia víctimas de violencia física, estigmatización y abusos por haber sido acusadas de practicar la hechicería. Además, las personas de edad infectadas por la enfermedad experimentaban un acceso limitado a los servicios de salud debido al alto costo de los cuidados, las dificultades de transporte, el estigma de la enfermedad y la actitud del personal de salud⁴⁶.

174. Desde un punto de vista más amplio, el SIDA está haciendo que disminuya la esperanza de vida. Solamente en Sudáfrica, ha pasado de más de 60 años a menos de 50, y se prevé que baje aún más. Además, el desplazamiento del VIH/SIDA hacia Asia, junto con el rápido aumento de las tasas de mortalidad a causa de la tuberculosis y el paludismo, tendrá como resultado una disminución constante de la esperanza de vida y un aumento de la vulnerabilidad de las personas de edad y de las cargas que recaen sobre ellas, con efectos en la salud y repercusiones económicas y psicosociales de largo alcance.

Salud y protección social de los migrantes

175. Pueden citarse tres elementos como fuentes de vulnerabilidad de los migrantes en relación con la salud. En primer lugar, se ha demostrado que los riesgos para su salud se ven agravados por la discriminación y el acceso restringido a la información y a las campañas de promoción sobre la salud, a los servicios médicos y a los seguros de enfermedad. En segundo lugar, los migrantes, como grupo, están mucho más expuestos a los riesgos laborales y ambientales. En tercer lugar, los migrantes corren un riesgo mayor porque algunas de sus necesidades particulares se pasan por alto o no son bien comprendidas y por ello no se atienden como es debido.

⁴⁴ ONUSIDA y Organización Mundial de la Salud, "HIV/AIDS and older people" en *Building a Society for All Ages, Second World Assembly on Ageing, Madrid, Spain, 8-12 April 2002* (DPI/2264); puede consultarse en la dirección <http://www.un.org/ageing/prkit/hiv aids.htm>.

⁴⁵ Alan Whiteside, "Future Imperfect: the AIDS Epidemic in the 21st century", conferencia inaugural, pronunciado en la Universidad de Natal, Durban (Sudáfrica), 5 de diciembre de 2002.

⁴⁶ Organización Mundial de la Salud, *Impact of AIDS on Older people in Africa: Zimbabwe Case Study* (WHO/NMH/NPH/ALC/02.12).

176. La salud de los migrantes es objeto de un intenso debate. La preocupación por las afecciones preexistentes y no sometidas a tratamiento, por ejemplo enfermedades infecciosas y transmisibles, ha sido desde hace mucho tiempo una prioridad para las autoridades de salud, ya que los migrantes pueden suponer una amenaza de salud para la población del país receptor. Hace algunos años, la opinión pública y los medios de comunicación dedicaron considerable atención a la asociación entre los migrantes y el VIH/SIDA. Actualmente ha pasado a estar en el punto de mira la amenaza para la salud que representan los migrantes indocumentados. También se especula sobre si un número considerable de migrantes puede estar motivado por el derecho a recibir atención de salud en los países receptores, que les proporcionan tratamientos que no podrían obtener o sufragar en su país de origen. Se aduce que la prestación de servicios de salud a los migrantes impone una mayor presión financiera sobre unos servicios de salud pública ya saturados y que no alcanzan el rendimiento debido. Además, el hecho de que se hayan aducido enfermedades como motivo para recusar órdenes de expulsión en los tribunales de varios países ha aumentado la inquietud de las autoridades públicas. Ello también ha ido en detrimento de las campañas en favor del reconocimiento jurídicamente vinculante de la salud como derecho humano. Hasta el momento, aunque los migrantes han sostenido que cuando existan trastornos de salud graves, en particular los que pudieran resultar mortales, y haya necesidad de recibir tratamientos médicos que probablemente no estén disponibles en su país de origen no debería llevarse a cabo la expulsión, todos los tribunales han desestimado sus solicitudes.

177. La salud de los migrantes supone un desafío triple porque plantea cuestiones fundamentales de igualdad social, salud pública y derechos humanos. Lamentablemente, el actual contexto de controversia hace difícil reducir la vulnerabilidad de los migrantes en relación con la salud, pese a que existen amplios argumentos en favor de sus reivindicaciones. En Europa, por ejemplo, los índices medios de siniestralidad laboral en los trabajadores migrantes duplican los de los trabajadores nativos. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, muchos trabajadores agrícolas migrantes sufren patologías relacionadas con la exposición a pesticidas tóxicos. La gran mayoría de esos migrantes no tiene seguro médico ni acceso a los servicios de salud.

178. En unos estudios de la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial sobre salud mental se puso de manifiesto que los inmigrantes y refugiados se hallaban entre los grupos afectados de forma desproporcionada. Si bien los conocimientos sobre la salud mental de las poblaciones migrantes siguen siendo bastante limitados, existen indicios suficientes de que la tensión psicológica debida al desarraigo, la alteración de la vida familiar y un ambiente social hostil es algo habitual. Desgraciadamente, un gran número de migrantes tiene un acceso limitado o nulo a la atención de salud mental, bien porque están excluidos de los planes de servicios existentes, bien porque no existen prestaciones de salud mental, situación que ocurre en más del 40% de los países.

179. La trata y el contrabando exponen a los migrantes a otras amenazas para la salud, como las condiciones de viaje peligrosas, la violencia y los abusos y los ambientes de trabajo inseguros. Quienes han sido objeto de trata para trabajar en la industria del sexo se enfrentan a un mayor riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual. Al mismo tiempo, el temor a la deportación y la falta de seguro médico hacen más improbable que intenten conseguir atención médica.

180. Los migrantes que viven en sociedades con amplios sistemas de protección social se benefician de ellos. Sin embargo, debido a las estructuras institucionales existentes y a la adaptación poco sistemática a la naturaleza cambiante de las corrientes de migración, la protección social de los migrantes y su acceso a esos programas sociales son fragmentados, parciales e insuficientes. La insuficiencia de la protección también obedece a una falta de interés por las necesidades sociales de los migrantes. No obstante, la disponibilidad de las prestaciones de bienestar social para los migrantes ha dado pie a un encendido debate entre quienes defienden el derecho de los migrantes a unas prestaciones sociales completas y quienes consideran que el debate sobre la política de inmigración debe estar centrado en el equilibrio entre los beneficios económicos de la inmigración y la redistribución social.

181. En el nivel básico, el derecho de los migrantes a la protección social depende de si viven en un país en que las prestaciones sociales se ofrecen principalmente como resultado de estar empleado y haber contribuido al sistema de seguridad social —por ejemplo, los países importadores de mano de obra de Europa occidental— o en un país en que las prestaciones se otorgan sobre la base de la residencia, como los receptores tradicionales

de inmigración (Australia, el Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos), los Estados escandinavos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En los países importadores de mano de obra, las prestaciones sociales dependen en gran parte de la situación concreta de los migrantes —por ejemplo, titular principal de una visa, dependiente o refugiado— y de los plazos establecidos. Dado que las prestaciones de bienestar social muchas veces se estipulan en tratados bilaterales, el país del que sea originario el migrante también tiene importancia.

182. En la mayoría de los casos, los migrantes no reúnen las condiciones para acceder a las prestaciones sociales —aparte de la atención de salud— en su primer año de residencia. Sin embargo, en algunos países la denegación de las prestaciones sociales puede durar más tiempo, incluso varios años. La solicitud de prestaciones sociales puede ser perjudicial para el derecho del migrante y de su familia a permanecer en el país receptor si el migrante no cumple los plazos exigidos. Más importante aún es que en virtud de los requisitos de residencia se niega a muchos migrantes el disfrute de prestaciones sociales cuando se reúnen con ellos sus familias, es decir en un momento de gran necesidad.

183. En muchos países, en particular en los Estados federales, las competencias sobre los programas de asistencia social se han traspasado a las autoridades subnacionales, con lo que aumenta la complejidad y la diversidad de las situaciones con que se encuentran los migrantes. Esas diferencias hacen que la disponibilidad de prestaciones sociales para los migrantes sea desigual en las distintas zonas del país receptor y entre los distintos países receptores.

184. Aunque la atención de salud esté disponible para todos los migrantes, incluidos los indocumentados en casos de emergencia, el alcance y la calidad de los servicios de salud a los que tienen acceso son muy variables. Sin embargo, se ha demostrado que algunas veces los migrantes son reacios a hacer valer sus derechos y no utilizan los servicios de salud a los que tienen derecho por causas que van desde la falta de información hasta las diferencias culturales y diversas formas de discriminación. Los criterios por los que se rige el derecho a las prestaciones de seguro de desempleo, asistencia social y vivienda pública son mucho más restrictivos y muchas veces se aplican solamente a los residentes de largo plazo. En un número considerable de países, los no nacionales quedan excluidos de ciertas prestaciones.

185. La imposibilidad de transferir las prestaciones de jubilación es objeto de una atención cada vez mayor como problema de igualdad. Pese a que se ha firmado una multitud de acuerdos bilaterales, un gran número de migrantes, en particular de países en desarrollo, quedan fuera de esos acuerdos y no pueden percibir prestaciones de jubilación si deciden abandonar el país receptor. La cuestión de la imposibilidad de transferir las pensiones ha cobrado aún mayor actualidad a raíz del aumento de la contratación y la movilidad internacional de trabajadores cualificados.

186. La protección social de los migrantes es una cuestión ineludible en el debate sobre la migración. Con frecuencia se ha sostenido que el estado del bienestar abierto ofrece una potente motivación para que emigren personas con un bajo nivel de capital humano. Tanto si hay argumentos económicos convincentes como si no, la controversia sobre la protección social de los migrantes es una de las cuestiones que exacerba los sentimientos contrarios a la inmigración.

Accesibilidad inadecuada: situación desde la perspectiva de la discapacidad

187. Cada niño es único y tiene el derecho fundamental a recibir educación. Sin embargo, en los países en desarrollo sólo una pequeña minoría de los niños con discapacidad está escolarizada y en Asia y el Pacífico el porcentaje es menor del 10%⁴⁷. Las oportunidades de las personas con discapacidad en términos económicos, sociales y políticos, así como sus perspectivas de desarrollo personal, se reducen gravemente cuando se les niega el derecho básico a la educación. Sin educación les resulta más difícil encontrar un puesto de trabajo, especialmente uno que garantice un sueldo decente, participar de forma activa y plena en la vida de la comunidad y aportar su opinión al proceso de adopción de políticas, especialmente sobre los temas que les conciernen directamente.

188. Los niños y jóvenes con discapacidad se enfrentan a múltiples barreras en su educación, la primera de las cuales es el entorno inaccesible de las escuelas. En la mayoría de los casos, la falta de una capacitación

⁴⁷ Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, *Decenio de las personas con discapacidad de Asia y el Pacífico, 1993-2002*, disponible en <http://www.unescap.org/Decade>.

adecuada de los profesores y de materiales y métodos apropiados hace que sea muy difícil atender sus necesidades educativas especiales a tiempo. Las actitudes negativas y las políticas y prácticas excluyentes hacia los niños con discapacidad, así como la falta de sistemas de apoyo para los profesores, reducen aún más las posibilidades de escolarización de esos niños. Ese problema es particularmente grave en las zonas rurales, ya que la mayoría de las escuelas de educación especial se encuentran en las zonas urbanas.

189. Habida cuenta de la interrelación entre la discapacidad y la salud, el acceso a servicios adecuados de atención de la salud es fundamental para la promoción de un modo de vida independiente para las personas con discapacidad. Los servicios de salud desempeñan una función crítica en la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de enfermedades y dolencias que pueden causar deficiencias físicas, psicológicas e intelectuales. No obstante, la pobreza impide que la mayoría de las personas con discapacidad en los países en desarrollo, así como una importante minoría en los países industrializados, acceda a esos servicios fundamentales, bien porque no hay suficientes instalaciones o médicos, bien porque no se dispone de fondos suficientes para adquirir las medicinas y aparatos necesarios. Tanto el número de cirujanos ortopédicos como el de centros de rehabilitación para ayudar a las personas con discapacidad a adaptarse a su situación es insuficiente para hacer frente a la demanda y se necesitan muchos más aparatos, como equipos ortopédicos, prótesis, audífonos y sillas de ruedas, para mejorar la vida diaria de esas personas.

190. Para que las personas con discapacidad puedan llevar una vida independiente, hay que integrarlas dentro de la comunidad y no aislarlas en instituciones excluyentes o relegarlas a “colonias” para discapacitados. Los programas de rehabilitación basados en la comunidad, que son cada vez más comunes en los países industrializados pero que continúan siendo raros en los países en desarrollo, tienden a formar parte de las estrategias para llevar una vida independiente. El objetivo de esos programas es reducir los costos y aumentar la eficacia de los servicios para discapacitados mediante la sustitución de los planteamientos institucionales basados en la medicina, que son más caros y segregacionistas, por enfoques más eficaces y receptivos

cuya intención es potenciar y apoyar a las personas con discapacidad y a sus familias⁴⁸.

191. El potencial para mejorar las posibilidades de las personas con discapacidad para llevar una vida independiente dentro de su comunidad depende de la adopción de tecnologías y diseños incluyentes en todos los edificios, instalaciones públicas, sistemas de comunicación y viviendas. Se puede mejorar significativamente la movilidad y la comunicación de las personas con discapacidad mediante el uso de tecnologías incluyentes, como sillas de ruedas, muletas, traducción al lenguaje de signos, máquinas de Braille, teclados adaptados y cintas de audio, y se puede facilitar mucho su acceso físico a escuelas, centros de capacitación, talleres, oficinas, edificios públicos y viviendas mediante la adopción de principios de diseño universal⁴⁹. Si se hacen esas adaptaciones, a las personas con discapacidad les resultará más fácil acceder a la educación, al empleo y a oportunidades políticas y culturales, lo que mejorará su bienestar y el de sus comunidades.

Amenazas para el bienestar de los pueblos indígenas

192. El bienestar general de los pueblos indígenas se ve amenazado de diferentes maneras. Una de las mayores fuentes de vulnerabilidad es el riesgo de desintegración de su estructura social, que es crucial para su supervivencia. Otras fuentes de vulnerabilidad, muchas de ellas relacionadas directamente con su estructura social, son los problemas de salud, la falta de educación y de acceso a ella, la migración, los conflictos armados, la pérdida de tierras, y la violencia, la explotación y el abuso.

193. La salud de los pueblos indígenas está estrechamente relacionada con sus tierras. Las apropiaciones de sus tierras ancestrales, la degradación ambiental y la disminución de los recursos naturales ponen en peligro

⁴⁸ Robert L. Metts, “Disability issues, trends and recommendations for the World Bank”, Social Protection Discussion Paper No. 0007 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2000).

⁴⁹ Véase “Disability and poverty reduction strategies: how to ensure that access of persons with disabilities to decent and productive work is part of the PRSP process”, documento de debate, Programa InFocus sobre conocimientos técnicos y prácticos y empleabilidad (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, Programa de discapacidad, 2002), párr. 36.

sus medios de vida basados en la agricultura, el suministro de alimentos específicos para su dieta y las fuentes de sus medicinas tradicionales. Además, la exposición a enfermedades que antes afectaban sólo a los “forasteros” ha provocado entre las poblaciones indígenas un aumento de la incidencia de enfermedades contra las que la medicina tradicional no es efectiva, como el VIH/SIDA y el cáncer causado por contaminación radiactiva.

194. En la esfera de la educación, los pueblos indígenas sufren discriminación en dos frentes: en primer lugar, a menudo no tienen acceso a los centros educativos y, en segundo lugar, los programas educativos raras veces tienen en cuenta sus características especiales. Por ello, los niños indígenas con frecuencia abandonan la escuela, y los que continúan sufren discriminación para acceder a los centros de estudios superiores⁵⁰. Además, comparadas con los niños, las niñas indígenas tienen menos posibilidades de asistir a la escuela, y los niños indígenas asisten a la escuela en menor proporción que otros niños. Como resultado de todo ello, generalmente las tasas de alfabetización más bajas se dan entre las mujeres indígenas.

195. La apertura de los territorios indígenas ha provocado la migración de los jóvenes indígenas hacia los centros urbanos, dejando sólo a las personas mayores de esas comunidades en los asentamientos tradicionales o en los lugares de reasentamiento. La migración a las zonas urbanas desintegra el apoyo intergeneracional que ha mantenido a los pueblos indígenas durante muchos años y corta los lazos con los territorios tradicionales. Las personas indígenas de edad, abandonadas en entornos físicos menos deseables, se convierten en víctimas del abuso y el maltrato, del hambre y del suicidio⁵¹. La marcha de los miembros más jóvenes provoca un aumento de las tasas de dependencia dentro de las comunidades indígenas y, cuando no se invierte esa tendencia, acaba por llevar a la extinción de esas comunidades. La emigración de las mujeres indígenas a otros países en busca de trabajo en el sector del

servicio doméstico también ha aumentado⁵² y aunque sus remesas de dinero ayudan económicamente a las comunidades indígenas, la persistencia de la emigración también provoca una mayor disgregación de las familias y de los valores sociales.

196. El aumento de las acciones militares para combatir los cárteles de la droga y la insurgencia armada, así como la presencia de fuerzas paramilitares, ha acelerado la desintegración social de las comunidades indígenas y forzado a miles a abandonar sus tierras y convertirse en refugiados⁵³. El problema es aún más difícil para las comunidades indígenas que viven a lo largo de las fronteras de Estados donde la protección policial no es eficaz.

197. Las diferencias en el concepto de los derechos sobre la tierra también provocan otros conflictos entre los pueblos indígenas y los miembros de la sociedad moderna que conviven en territorios adyacentes. A veces se usan medios violentos para expulsar a los pueblos indígenas de sus tierras. Entre otras violaciones de los derechos humanos contra los pueblos indígenas cabe mencionar los asesinatos, las desapariciones forzadas, los reasentamientos obligatorios y la destrucción de aldeas y comunidades⁵⁴. La labor misionera llevada a cabo por seguidores de religiones institucionalizadas y la consiguiente conversión de algunos miembros de comunidades indígenas también han provocado conflictos en esas comunidades y el rechazo de la cultura indígena por parte de algunos de sus miembros.

198. Otra fuente de vulnerabilidad es la explotación y el abuso. Las mujeres desplazadas cuya única preparación es para el trabajo agrícola se convierten en presa fácil de las redes de prostitución. En zonas donde las tierras han sido expropiadas para la explotación forestal, las mujeres indígenas pueden ser forzadas a ejercer la prostitución y después ser abandonadas cuando se terminan las operaciones de explotación forestal.

⁵⁰ Chandra Roy, “Racial discrimination against indigenous peoples: a global perspective”, *Indigenous Affairs*, No. 1 (2001).

⁵¹ “Los derechos humanos de las poblaciones indígenas: las poblaciones indígenas y su relación con la tierra”, documento de trabajo final preparado por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2000/25).

⁵² Victoria Tauli-Corpuz, *The Resistance of Indigenous Peoples of Asia against Racism and Racial Discrimination* (Baguio City, Filipinas, Indigenous Peoples’ International Centre for Policy Research and Education, n.d.), disponible en http://www.tebtebba.org/tebtebba_files/ipr/racism.htm (página consultada el 4 de noviembre de 2002).

⁵³ “Briefing notes”, *World News*, 6 de febrero de 2001.

⁵⁴ “Cuestiones indígenas: derechos humanos y cuestiones indígenas”, informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (E/CN.4/2002/97).

199. La opresión y la marginación de sus propias tradiciones han acarreado serias consecuencias socioculturales, psicológicas y emocionales para los pueblos indígenas. Eso se refleja en una incidencia muy alta de la violencia y el abuso en el hogar, el alcoholismo y el suicidio entre las familias indígenas, especialmente en las zonas urbanas. La “excesiva acción policial” también ha provocado una desproporcionada representación de los pueblos indígenas entre la población reclusa, con altos niveles de jóvenes internados en instituciones y detenidos⁵⁵. También se ha observado una elevada incidencia de problemas de salud mental entre los niños indígenas separados de sus familias y empleados como sirvientes en hogares no indígenas.

200. Las fuentes de vulnerabilidad y los problemas antes mencionados se ven agudizados por el aislamiento de los pueblos indígenas, que generalmente viven en zonas remotas donde tienen un acceso limitado a los servicios de salud, educación y vivienda y a los servicios para refugiados. Los pueblos indígenas a menudo tienen escasos recursos para protegerse de la violencia o para castigar a los causantes cuando los sistemas de justicia formal y de justicia penal se encuentran ubicados en zonas urbanas alejadas.

Conclusión

201. Tradicionalmente, el sector público presta los servicios sociales básicos, como la educación, la asistencia sanitaria y social y la protección social, para asegurar el mismo acceso y proteger las necesidades básicas de las personas, las familias y las comunidades. Esos servicios son un componente esencial de la capacidad para hacer frente a los efectos de los riesgos sociales. Lamentablemente, dada la reducción actual del sector público tanto en los países en desarrollo como

en los desarrollados, cada vez son menos los recursos disponibles para ese fin. A consecuencia de ello, hay una tendencia general hacia el recorte de las prestaciones públicas y, al mismo tiempo, los métodos alternativos para proveer servicios básicos no han cumplido las expectativas de facilitar un acceso universal. Esa situación ha debilitado aún más las capacidades de defensa, especialmente entre las poblaciones desfavorecidas y vulnerables.

202. La desintegración de la infraestructura social en materia de educación, atención de la salud y administración/gestión pública, así como el debilitamiento de las instituciones sociales, han dejado a grandes segmentos de la población a merced de las enfermedades, el desorden público y la ignorancia, fenómenos que contribuyen a aumentar su vulnerabilidad.

203. Además, los cambios demográficos generan preocupaciones sociales, como la salud de las personas de edad, que se está convirtiendo en un problema para muchas personas en numerosos países ante el envejecimiento de la población. A pesar de ello, se siguen gastando valiosos recursos en guerras costosas (tanto en dinero como en vidas humanas) en vez de hacer frente a los problemas sociales y a las necesidades especiales de amplios sectores de la población de algunos de los países más pobres del mundo, que se encuentran atrapados en un círculo vicioso: la pobreza y desafíos sociales por afrontar que provocan conflictos violentos, los cuales a su vez profundizan las divisiones sociales y la pobreza.

204. Los desafíos planteados por los problemas sociales analizados en este capítulo son enormes tanto para los gobiernos nacionales como para la comunidad internacional, y para hacerles frente es necesario el compromiso y la cooperación en ambos niveles.

⁵⁵ Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner, *Social Justice Report, 1997* (Sydney, Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission, 1997), disponible en <http://www.humanrights.gov.au>. Sección: publicaciones.

III. Los prejuicios socioculturales y la discriminación

205. La presencia y persistencia de prejuicios socioculturales y de prácticas y actitudes discriminatorias agravan de forma clara y significativa la vulnerabilidad. En cierto modo, los prejuicios y la discriminación son actos de exclusión social, ya que impiden a los grupos que son víctimas de ellos participar plenamente y beneficiarse de la riqueza, el poder, los conocimientos y la capacidad de adopción de decisiones de la sociedad en general. En sus peores manifestaciones, los prejuicios socioeconómicos y la discriminación pueden producir sentimientos de impotencia, desesperanza y desesperación, agudizando aún más la vulnerabilidad entre los grupos excluidos. La incapacidad para aportar su opinión a las decisiones políticas importantes les hace sentirse impotentes e ignorados y sus legítimos intereses quedan desprotegidos. Por ello, las políticas y los programas de desarrollo nacionales no necesariamente benefician a los marginados sin voz; es más, sus intereses pueden ser incluso sacrificados en la aplicación de dichas políticas y programas. Como resultado, los grupos sociales, familias e individuos víctimas de esa incompreensión y discriminación sufren una vulnerabilidad mayor ante la exclusión social.

206. Como ilustración de los efectos negativos de los prejuicios y la discriminación, se analizan a continuación los siguientes temas: imágenes y percepciones erróneas de las personas de edad; vulnerabilidad de los migrantes; discriminación de las personas con discapacidad; grupos particularmente vulnerables en situaciones de conflicto; y falta de respeto de los conocimientos tradicionales y las culturas de los pueblos indígenas.

Imágenes y percepciones erróneas de las personas de edad

207. Por un lado, las percepciones de las personas de edad reflejan la trayectoria de la cultura, la religión, el idioma, la historia y el nivel de desarrollo de la sociedad y, por otro, convenciones sociales basadas en antecedentes establecidos, las cuales, una vez arraigadas, son difíciles de cambiar. La convención social de clasificar a las personas según su edad tiene consecuencias a largo plazo que pueden crear importantes barreras para el acceso y la participación.

208. Las contribuciones de las personas de edad a sus familias y comunidades son enormes pero es fácil

pasarlas por alto y, por ello, a menudo se las ignora en las estrategias de desarrollo. Las personas de edad son miembros esenciales y activos en sus familias y sociedades por el cuidado que prestan a sus familiares, que de otro modo necesitarían un tratamiento más formal; por el cuidado y la educación que proporcionan a los niños cuyos padres no pueden pagar por esos servicios o han migrado en busca de trabajo; por las incontables otras formas de trabajo voluntario que llevan a cabo en comunidades e instituciones en todo el mundo; y por su ayuda en la resolución de conflictos y en la reconstrucción de sus comunidades después de emergencias. Además, las personas de edad poseen conocimientos tradicionales y estrategias generales de supervivencia que han acumulado a lo largo de su vida.

209. No obstante, paradójicamente, se encasilla a las personas de edad en imágenes distorsionadas que exageran su deterioro físico y mental y su dependencia. El resultado es un mensaje anacrónico que, en un plano más general, define toda una etapa de la vida. Ese mensaje oculta las contribuciones de las personas de edad, provoca discriminación basada en la edad, marginación y exclusión y, en última instancia, hace que disminuyan sus derechos en las esferas social, económica y política. La falsa representación habitual en los medios de comunicación, que idolatran la juventud y consideran el envejecimiento una etapa de incapacidad y estancamiento, es particularmente dañina para las personas de edad, quienes de por sí sufren una mayor exclusión, especialmente en esta época de rápidos cambios tecnológicos en que la autoridad es a menudo delegada en los miembros más jóvenes de la sociedad. Es importante destacar que esas imágenes afectan también a los centros de influencia y poder, como los empleadores, los donantes y los responsables de adoptar políticas y decisiones que pueden influir en el acceso de las personas de edad a las estructuras y recursos y, por lo tanto, mitigar o aumentar su vulnerabilidad.

210. La globalización de los medios de comunicación ha contribuido a difundir la discriminación basada en la edad a sociedades donde tradicionalmente no existía. Las fuerzas de la globalización que han llevado el consumismo y el individualismo a los países en desarrollo han contribuido aún más al desprestigio de la posición de las personas de edad, promoviendo la idea de que son una carga y una sangría financiera. Los efectos se están haciendo evidentes mucho más allá del nivel

local y la falta de oportunidades para las personas de edad, combinada con la falta de activos económicos y el incremento de sus responsabilidades debido a la emigración de los jóvenes, fuerza a las personas de edad hacia una mayor dependencia económica y social.

211. El hecho de tener una imagen negativa de sí mismo está íntimamente ligado a la existencia de estereotipos y es otro factor que lleva a la exclusión social. Las personas de edad propensas a tener imágenes negativas de sí mismos son también las que necesitan más ayuda. Las personas que viven en situaciones de pobreza y conflictos sufren una clara pérdida de autoestima a medida que envejecen y tienden a estar de acuerdo con la noción de que el envejecimiento es una etapa de inutilidad, incapacidad y pérdida de la posición social que conduce a la dependencia. En muchos casos, los miedos y las dudas se acumulan hasta tal punto que aumentan las probabilidades de que lo que se teme —la exclusión y una mayor dependencia física y económica— se haga realidad. La baja autoestima es un riesgo en sí misma y ayuda a fomentar la imagen de un segmento de la población con el que nadie, ni siquiera las propias personas de edad, quiere identificarse.

212. La perpetuación de imágenes erróneas del envejecimiento también tiene consecuencias en la esfera política. La expresión “conflicto intergeneracional”, que se ha introducido en el discurso público, indica que, si no se toman medidas, la seguridad de las pensiones y la atención de la salud de las personas de edad o, aún peor, la estabilidad financiera nacional o incluso mundial, puede verse amenazada con sufrir trastornos. Esos mensajes reflejan un intento de asignar responsabilidades y, en última instancia, sirven como pretexto para recortar las prestaciones a las personas de edad. No obstante, la percepción de que el envejecimiento de la sociedad agudizará los conflictos sociales no está tan arraigada en prejuicios como para responsabilizar a un grupo de edades situadas en un intervalo concreto. Es más bien la incertidumbre del ambiente social, económico y político, con el apoyo de los medios de comunicación, la que está forjando las actitudes sobre la falta de preparación de la sociedad para adaptarse a una nueva estructura demográfica que, al no tener precedentes tampoco ofrece un punto de partida.

213. La experiencia de los hombres y de las mujeres en el proceso de envejecimiento es diferente, y también lo son los obstáculos y las desventajas relativas que encuentran a lo largo del camino. Para las mujeres, compaginar el trabajo y las responsabilidades familiares

puede ser algo totalmente absorbente. A menudo su papel como responsables principales del cuidado de otros miembros de la familia continúa hasta una edad avanzada, en que cuidan de sus esposos o, en zonas devastadas por la pobreza y la enfermedad, en particular el VIH/SIDA, de sus nietos o de otros familiares que se han quedado huérfanos o están enfermos.

214. La feminización de la pobreza se puede observar en todas las regiones y afecta particularmente a las mujeres de edad. Está relacionada con toda una vida de sueldos más bajos y de historiales de empleo interrumpido; trabajos probablemente duros o peligrosos; falta de acceso a los procesos de adopción de decisiones, a la educación y a recursos como el crédito y la propiedad de tierras; y falta de derechos de herencia establecidos. Dado que es menos probable que las mujeres de edad tengan un trabajo remunerado, también lo es que puedan percibir una pensión y, cuando es así, es más probable que reciban una pensión menor por haber tenido sueldos más bajos y por su historial de empleo.

215. Como resultado de su mayor esperanza de vida, las mujeres de edad tienen más probabilidades que los hombres de enviudar, quedar aisladas o incluso de caer en la pobreza en los últimos años de su vida. En situaciones de conflicto armado u otros desastres, los sistemas informales de apoyo a menudo se desvanecen a causa de la muerte, desaparición y migración forzada de las personas de su entorno. En muchos países en desarrollo, el carácter patriarcal del derecho consuetudinario y las leyes religiosas y de herencia dejan a las viudas de edad con pocas opciones, si es que tienen alguna, para escapar de situaciones de explotación o discriminación. Los prejuicios basados en el género se refuerzan aún más por medio del sistema legal. Cuando las mujeres apelan al sistema judicial, sus casos raramente se resuelven con éxito en los tribunales, y los autores de los crímenes no reciben castigo, no se sienten intimidados o no son descubiertos⁵⁶.

216. En los países con economía en transición, la desintegración de la seguridad social y el desmantelamiento del estado del bienestar han producido una subclase de viudas de edad que viven en la pobreza. Muchas han perdido los derechos de propiedad y la asistencia esencial y han pasado a engrosar las tristes filas de un grupo cada vez más visible, el de las personas de edad sin hogar. Incluso en los países desarrollados,

⁵⁶ “Widowhood: invisible women, secluded or excluded”, *Women 2000* (diciembre de 2001).

donde la protección legal es más integral, las viudas sufren marginación y pierden su posición social y económica⁵⁷.

217. La tasa de analfabetismo entre las mujeres de edad sigue siendo alta en muchas partes del mundo. Dos tercios de los 862 millones de adultos analfabetos del mundo son mujeres⁵⁸. La situación es especialmente grave en Asia meridional y en partes de África, donde las cifras llegan a superar el 80%. Uno de los devastadores efectos es que deja vulnerables a comunidades enteras, fomentando la apatía ante los alarmantes niveles de desigualdad y limitando las posibilidades de las generaciones venideras, especialmente de las niñas, de realizar su potencial humano.

218. Debido a los roles tradicionales y a la posición de sostén económico de la familia asignados al hombre, los hombres de edad se ven especialmente afectados cuando de repente dejan de formar parte de la población activa o son incapaces de ganar un sueldo a causa de las crisis económicas y de las reestructuraciones del mercado de trabajo. Los efectos de este tipo de acontecimientos se han hecho evidentes en algunos países con economía en transición donde ha subido la tasa de mortalidad de la población activa y se han invertido las tendencias en cuanto a la esperanza de vida de los varones.

219. Desde la disolución de la Unión Soviética, un cierto número de países en transición se ha visto plagado por crisis a largo plazo y por un brusco aumento de la estratificación social. Se han citado numerosos indicadores, que van desde las crecientes tasas de enfermedad, consumo de alcohol y accidentes hasta las de homicidios y suicidios. Las causas del aumento de esas tasas incluyen el colapso en la etapa postsoviética de los sistemas de protección social y asistencia médica, la contaminación ambiental, las tensiones asociadas con los cambios, el alto desempleo y el enorme aumento de la pobreza y de la desigualdad de ingresos. Aunque la esperanza de vida ha experimentado un ligero aumento desde 1995, la crisis de mortalidad es alarmante y ha puesto a una población que todavía no es mayor en peligro de envejecer con una salud aún peor y camino de convertirse en una generación empobrecida de “pensionistas”, uno de los grupos más vulnerables en Europa oriental en la actualidad.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ UNESCO, *Education for All – Is the World on Track?*, EFA Global Monitoring Report (París, 2002).

220. En algunos países de América Latina y el Caribe, los hombres de edad con problemas de salud son particularmente vulnerables al abandono. En muchos casos, después de que abandonan el mercado de trabajo, la convivencia con sus familias cae abruptamente y con ella el apoyo material. Si bien las mujeres de edad son consideradas como parte relativamente deseables del hogar gracias a sus bien establecidas funciones domésticas, en el caso de los varones, que son el sostén económico pero que tienden a desentenderse de los problemas familiares y domésticos durante sus años de vida laboral, la posición y la calidad de sus relaciones familiares se ven seriamente reducidas al final de la vida⁵⁹.

221. A menudo se considera a las personas de edad débiles, pasivas y económicamente improductivas, una percepción errónea que se está extendiendo incluso a sociedades donde el respeto por los mayores solía ser la norma. Esa forma de pensar tiene importantes consecuencias para el bienestar de las personas de edad, ya que refuerza la tendencia a excluirlas de los procesos de adopción de decisiones en las esferas social, económica y política y también da pie a que se les nieguen oportunidades de empleo. Las personas de edad, y en particular las mujeres, de países en desarrollo y con economía en transición se enfrentan a dificultades aún mayores. Con frecuencia, los cambios culturales y económicos que experimentan esos países tienen múltiples consecuencias negativas para las personas de edad, como actitudes más negativas hacia ellas y la ausencia o el colapso del sistema de protección social de las personas de edad. Las mujeres se enfrentan a dificultades adicionales debido a la existencia de leyes de herencia discriminatorias y a su mayor esperanza de vida. Es necesario tomar iniciativas de interés público, especialmente en los medios de comunicación, para eliminar las percepciones erróneas sobre las personas de edad. Todavía más importante es contar con una política apropiada en las esferas de la justicia, la reforma de las pensiones y la protección social, así como con programas de educación, para combatir la discriminación por razones de edad y sus consecuencias perjudiciales.

⁵⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, reunión de expertos en redes de apoyo social a personas adultas mayores: el rol del Estado, la familia y la comunidad (en español), 9 a 12 de diciembre de 2002.

Vulnerabilidades de los migrantes

222. La migración es un tema dominante que afecta a la economía, el entramado social y la vida política de muchos países. Las opiniones sobre la migración están tan polarizadas que es difícil mantener un debate racional sobre este tema. En un ambiente tan polémico, la dimensión humana de la migración internacional a menudo pasa desapercibida en los programas políticos, y cada vez son más los migrantes que se encuentran vulnerables.

223. En primer lugar, en el proceso de migración las personas pierden las estructuras esenciales de apoyo de la familia, la comunidad y la patria, que incluyen las instituciones tradicionales que regulan el poder, la adopción de decisiones y la protección, al mismo tiempo que se ven expuestos a una serie de peligros para los que no están preparados. En buena medida, la vulnerabilidad de los migrantes tiene su origen en la naturaleza de la inmigración, que en la mayor parte del mundo, con la excepción de unos pocos países de acogida tradicionales, es un proceso largo, difícil y mal organizado. Durante ese proceso, los migrantes suelen recibir poca ayuda en el país de acogida y acaban dependiendo de comunidades de inmigrantes o de redes de inmigración de dudosa legitimidad. En su intento por evitar los retrasos y las restricciones para su admisión, un número cada vez mayor de migrantes se arriesga a entrar ilegalmente en los países de destino. La migración en esas circunstancias conlleva el riesgo de posibles abusos por parte de los traficantes, acciones legales por su situación de residentes indocumentados y otras dificultades.

224. En segundo lugar, la migración ya conlleva por definición la privación de algunos derechos. Por ejemplo, en los países de acogida con una cobertura universal para sus ciudadanos, los migrantes no tienen los mismos derechos a la protección social y a los servicios sociales que los nacionales. Los extranjeros no gozan de plenos derechos como los nacionales. Los Estados reconocen privilegios y protecciones legales a sus nacionales, como el acceso a los servicios sociales, que excluyen a los extranjeros. En consecuencia, muchos migrantes tienen poco o ningún acceso a los servicios de protección social (por ejemplo, en materia de salud, desempleo o pensiones). Asimismo, a menudo los derechos de los migrantes están limitados en lo que se refiere a movilidad de empleo, de profesión y de zona geográfica, así como a la vida familiar. Al mismo

tiempo, los indicios del aumento de casos de violaciones de los derechos de los migrantes, incluidos sus derechos humanos fundamentales, han recibido escasa atención.

225. En tercer lugar, la migración ha causado problemas a la cohesión social tanto de las comunidades desplazadas como de las sociedades de acogida. Con el tiempo, el desplazamiento presenta un desafío a los papeles asignados tradicionalmente a los géneros y a las generaciones. En las sociedades de acogida, especialmente en Europa, la migración ha contribuido a la polarización social y ha sido un factor decisivo en la aparición de un sentimiento de exclusión social y política en las comunidades obreras pobres. Se ha podido observar una creciente estigmatización y marginación de los migrantes, lo que pone en duda sus posibilidades de integración y movilidad sociales. Además, la defensa de los derechos de los migrantes reconocidos por la ley no es una prioridad alta en la agenda nacional, dado que en muchos países predomina una atmósfera de creciente xenofobia, estigmatización y racismo.

226. Por último, la vulnerabilidad relacionada con la migración es de carácter básicamente político. Aunque el proceso y la dinámica social de la migración y la situación de los migrantes son posibles fuentes de su vulnerabilidad, el motivo principal es que los gobiernos no desarrollen y apliquen políticas que reconozcan y aborden de una manera general la gran variedad de temas asociados con la migración moderna como la respuesta a las necesidades específicas de los migrantes y la protección de sus derechos. Sin duda, la situación de los migrantes, grupo casi sin voz ni peso político, ha contribuido a esa situación.

Discriminación de las personas con discapacidad

227. Con frecuencia, las personas con discapacidad son excluidas del grupo dominante de la sociedad y se les niegan sus derechos humanos⁶⁰. La discriminación de las personas con discapacidad, tanto de jure como de facto, tiene una larga historia y se manifiesta de diversas formas, que van desde una discriminación manifiesta, como la negación de oportunidades educativas hasta formas más sutiles de discriminación, como la segregación y el aislamiento resultantes de la imposición de barreras físicas y sociales. Los efectos de la

⁶⁰ *Boletín de los Impedidos*, No. 2, 1998.

discriminación basada en la discapacidad han sido especialmente graves en esferas como la educación, el empleo, la vivienda, el transporte, la vida cultural y el acceso a los lugares y servicios públicos. La discriminación puede ser el resultado de exclusiones, restricciones o preferencias, o de la negativa a hacer adaptaciones razonables para las personas con discapacidad, lo que de hecho anula o dificulta el reconocimiento, disfrute o ejercicio de sus derechos.

228. Aunque se han producido algunos avances en materia de legislación, ese tipo de violaciones de los derechos humanos de las personas con discapacidad no ha sido abordado sistemáticamente por la sociedad. Con frecuencia, la legislación y las políticas sobre discapacidad están basadas en el supuesto de que las personas con discapacidad simplemente no pueden disfrutar de los mismos derechos que las demás personas. En consecuencia, a menudo la situación de las personas con discapacidad se plantea en términos de rehabilitación y de servicios sociales. En muchos países, las disposiciones vigentes no garantizan todos los derechos de las personas con discapacidad, es decir, sus derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, en un plano de igualdad con los de las demás personas. Además, las leyes contra la discriminación suelen tener mecanismos de aplicación poco eficaces, lo que también niega oportunidades a las personas con discapacidad para participar en un plano de igualdad en la vida y en el desarrollo sociales.

229. Algunas barreras culturales y sociales, como la reclusión sistemática en instituciones sin tener en cuenta el tipo ni el grado de discapacidad, también han servido para impedir la plena participación de las personas con discapacidad. De ese modo, las prácticas discriminatorias contra personas con discapacidad tal vez sean el resultado de normas sociales y culturales institucionalizadas por ley. En ese contexto, es previsible que continúe la discriminación de las personas que tienen algún impedimento hasta que se adopten las políticas apropiadas para cambiar y mejorar las normas sociales y culturales que perpetúan mitos erróneos e inapropiados sobre la discapacidad.

230. En buena medida, la vulnerabilidad de las personas con discapacidad surge de formas concretas de discriminación, como las barreras arquitectónicas que existen en muchos edificios y medios de transporte y de comunicación, y la pasmosa escasez de oportunidades de empleo. No obstante, el acceso a los servicios de rehabilitación sigue siendo un elemento esencial en los

esfuerzos por promover la inclusión social de las personas con discapacidad. Según la Organización Mundial de la Salud, como mucho un 5% de las personas con discapacidad de los países desarrollados tiene acceso a servicios de rehabilitación⁶¹. Dado que al menos siete de cada diez personas con discapacidad viven en países en desarrollo, es evidente el limitado alcance de esos servicios.

231. La discriminación es una dura carga no sólo para las personas con discapacidad sino también para sus familias, ya que afecta a las opciones que tienen en cuanto al uso del tiempo, las relaciones sociales y la gestión de sus recursos económicos, civiles y políticos. Es muy probable que la dimensión de la familia adquiera un mayor peso social y político ante el rápido envejecimiento de la población y el consiguiente aumento del porcentaje de personas que sufren algún tipo de impedimento.

La vulnerabilidad en situaciones de conflicto

232. Ha habido oleadas de desplazamientos humanos sin precedentes tras conflictos violentos y desastres naturales. Según los últimos cálculos, a principios de 2001, el número de refugiados bajo el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) era de unos 12 millones y 4 millones más estaban bajo el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). Los mayores grupos de refugiados se encuentran en Asia (5 millones) y África (4 millones). Los países desarrollados acogen a 3 millones de refugiados. Se cree que más de la mitad de ellos se encuentran desplazados debido a conflictos. Si bien el número de refugiados ha disminuido recientemente, va en aumento el número de desplazados internos que se han visto forzados a abandonar sus hogares pero que no han llegado aún a un país vecino. El ACNUR calcula que, en la actualidad, la cifra de desplazados internos en más de 40 países se sitúa entre los 20 y los 25 millones de personas. El aumento del número de desplazados internos durante el decenio de 1990 es una consecuencia directa de la renuencia de muchos países a acoger refugiados. Alrededor de la mitad de los

⁶¹ "U.N. marks international day for rights awareness", *U.N. Wire*, 3 de diciembre de 2002.

refugiados y desplazados internos en todo el mundo son niños y la otra mitad está compuesta a partes iguales por hombres y mujeres. No obstante, en algunas situaciones específicas de refugiados o desplazados internos se pueden observar poblaciones en que predominan los hombres o las mujeres.

233. Los desplazados internos, en especial los que no reciben ni protección ni atención, son considerados generalmente más vulnerables que otras víctimas de conflictos. Sin embargo, en la realidad, algunas personas que no pueden permitirse abandonar sus hogares quizás sean más vulnerables que los desplazados internos y los refugiados, como demuestran los ejemplos de Angola y del Afganistán. Por otro lado, el desplazamiento puede mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, al permitirles acceder a servicios de atención de la salud y a escolarización. Los desplazados internos también pueden reducir su vulnerabilidad informándose mejor, lo cual aumenta su capacidad para evaluar riesgos y elaborar planes para imprevistos.

234. La pérdida de poder de los dirigentes comunitarios tradicionales, los cambios en los papeles asignados a cada género y generación y la pérdida del acceso a propiedades comunitarias han sido mencionados como importantes causas de tensión en las comunidades de desplazados. En África y Asia, el aumento de la presión y de la competencia para acceder a recursos limitados, empleo y servicios sociales genera con frecuencia tensiones entre los desplazados y las comunidades de acogida. No obstante, cuando la presencia de refugiados o desplazados internos suscita una importante ayuda exterior, la comunidad de acogida se beneficia a menudo de mejores servicios públicos, como centros de salud, escuelas y puntos de distribución de agua.

235. Las guerras constituyen un caldo de cultivo para ciertas formas de violencia de género, como la explotación, la trata y la mutilación, tanto en el hogar como en la huida o en los campamentos de desplazados. Aunque los hombres y los niños también son víctimas de ese tipo de violencia, las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables durante los conflictos. La violación ha sido usada sistemáticamente como arma de guerra. Aunque es posible que las estadísticas no reflejen con exactitud la horrible realidad de la violencia sexual, las cifras son alarmantes. En Rwanda, por ejemplo, entre 250.000 y 500.000 mujeres fueron violadas durante el

genocidio de 1994⁶². Los conflictos también fuerzan a muchas mujeres y niñas a prostituirse para obtener productos básicos. El trauma de las mujeres víctimas de violencia continúa incluso cuando el conflicto se ha terminado, ya que son rechazadas, marginadas y estigmatizadas. También son vulnerables a la mayor violencia que suele ocurrir en el hogar después de un conflicto armado.

236. El desplazamiento aumenta aún más la vulnerabilidad de las mujeres y niñas a la violencia sexual y a la explotación. En Sierra Leona, por ejemplo, el 94% de las mujeres y niñas desplazadas fueron víctimas de violencia sexual⁶³. Un número importante de mujeres y niñas que habían sido separadas de sus familias durante el conflicto terminaron como trabajadoras sexuales, por falta de apoyo o de medios para ganarse la vida. Muchas de ellas sufren secuelas físicas y emocionales que no superarán mientras vivan y pierden toda esperanza de reintegrarse en la sociedad y de llevar una vida normal.

237. Durante las situaciones de conflicto y después de ellas, las mujeres pueden asumir papeles nuevos y no tradicionales, como el de sostén familiar o el de combatiente. A menudo, las circunstancias también fuerzan a las mujeres a adoptar nuevos comportamientos, como ser más firmes y enérgicas, usar ropas no tradicionales o tener hijos con hombres del bando contrario. Esos comportamientos pueden resultar sorprendentes o no ser aceptados por sus comunidades, lo que hace a las mujeres más vulnerables a la desaprobación y a veces al castigo en sus comunidades por haberse salido de los cánones tradicionales.

238. En el último decenio, se calcula que han muerto 2 millones de niños como resultado directo de conflictos armados, que el triple de esa cifra han resultado gravemente heridos o han quedado discapacitados de forma permanente y que un número aún mayor ha muerto por malnutrición y enfermedad. Las guerras separan a los niños de sus familias y comunidades y los privan del cuidado de sus familias y de atención sanitaria, educación, vivienda y otros servicios esenciales. En particular, la falta de educación tiene efectos

⁶² Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building*, Progress of the World's Women, vol. 1 (Nueva York, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2002).

⁶³ *Ibid.*

devastadores sobre la población y sobre el desarrollo de los países.

239. En los conflictos armados contemporáneos, los niños se enfrentan en una escala sin precedentes a la muerte, la malnutrición, las enfermedades y la violencia y el abuso sexual, físico y psicológico. Además, a menudo son reclutados por las partes combatientes para luchar o para prestar servicios. Hoy en día, alrededor de 300.000 niños menores de 18 años sirven como niños soldados en conflictos⁶⁴. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha observado que, a medida que los conflictos se prolongan, aumenta el número de niños reclutados. Con frecuencia, las niñas que se han convertido en soldados son explotadas sexualmente. Con el tiempo, la interrupción de la educación de los niños tiene un grave efecto negativo en su desarrollo personal y sus perspectivas de futuro.

240. Inevitablemente, muchos de los niños reclutados para el servicio militar se ven privados de sus derechos básicos, en particular de los relativos a la unidad familiar y la educación. En la mayoría de los conflictos violentos intercomunitarios, los instrumentos jurídicos para la protección de los niños, como la Convención sobre los Derechos del Niño o los Convenios de Ginebra, no se conocen o no se respetan.

241. En situaciones de conflicto armado, las personas de edad son más susceptibles que las personas más jóvenes a sufrir desplazamientos, enfermedades, hambre y deshidratación. Su relativa falta de movilidad puede impedirles huir, incluso cuando el agua corriente está contaminada, el territorio minado y las fuentes de suministros cortadas. Las personas de edad son relativamente invisibles en situaciones posteriores a conflictos, en parte porque los trabajadores humanitarios presumen que las protegen sus familias y vecinos y en parte por el sistema de clasificación usado, según el cual tienen prioridad las generaciones más jóvenes, consideradas más importantes para la familia o la comunidad o con más probabilidades de sobrevivir si reciben atención médica.

242. Los estudios llevados a cabo por la organización HelpAge International revelaron que las personas de edad en situaciones de conflicto desean que se restablezcan las condiciones que les permiten ser

autosuficientes⁶⁵. Otros estudios realizados por la organización Global Action on Aging demuestran que en muchos lugares las personas de edad se consideran responsables del bienestar de la familia y que, por ser mayores, estiman que tienen menos que perder. Por ello, asumen riesgos intentando impedir palizas o asesinatos, protegiendo a los niños o saliendo a buscar provisiones.

243. Entre el 11,5% y el 30% de los refugiados son personas de edad, y la mayoría son mujeres. Aparte de los problemas que afectan a las personas de edad como grupo, por lo común los refugiados de edad también se enfrentan a problemas de desintegración social cuando el apoyo va desapareciendo y las familias se separan; de selección social negativa, cuando se deja atrás a los más débiles durante la evacuación de un campamento o un centro de refugiados; y de dependencia crónica de una organización como el ACNUR para su cuidado y seguridad⁶⁶.

244. Los conflictos violentos dejan secuelas físicas y mentales y, a consecuencia de ellos, muchas personas quedan permanentemente discapacitadas. El uso de minas, que con frecuencia causan heridas, deja a un gran número de personas con discapacidad. En el caso concreto de los conflictos internos de los Estados, en que los civiles son a menudo el blanco de los ataques, muchos sufren secuelas psicológicas que hay que tener en cuenta en las labores de consolidación de la paz, y es necesario hacer un esfuerzo para integrarlos en la sociedad.

245. Hasta la fecha, las necesidades de las personas con discapacidad, en particular la rehabilitación dentro de la comunidad y la accesibilidad en las esferas de transporte, vivienda, educación y capacitación, servicios de salud y empleo, han recibido escasa atención en los programas de consolidación de la paz en situaciones posteriores a conflictos.

246. En la actualidad, hay más trabajadores humanitarios en zonas de conflicto que nunca antes. No obstante, el personal de ayuda humanitaria no disfruta de la misma seguridad que en el pasado bajo la protección de la bandera de las Naciones Unidas o del emblema de la Cruz Roja Internacional o de la Media Luna Roja. Entre agosto de 1998 y diciembre de 2002, un total de

⁶⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Adult Wars, Child Soldiers: Voices of Children Involved in Armed Conflict in the East Asia and Pacific Region* (Nueva York, 2002).

⁶⁵ Véase, por ejemplo, HelpAge International y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Personas mayores en desastres y crisis humanitarias: Líneas directrices para la mejor práctica* (Londres, HelpAge International, n.d.).

⁶⁶ Naciones Unidas, "No safety net for older migrants and refugees" (DPI/2264).

198 funcionarios de las Naciones Unidas perdieron la vida y 240 fueron tomados como rehenes o secuestrados. Otros cientos de trabajadores humanitarios han sido víctimas de incidentes violentos.

247. Las amenazas contra el personal de socorro y de mantenimiento de la paz restringen aún más la capacidad de las organizaciones humanitarias para asegurar la prestación de asistencia a poblaciones vulnerables. En la región de Ituri, en la parte oriental de la República Democrática del Congo, tras el brutal asesinato de seis miembros del Comité Internacional de la Cruz Roja, se redujo la ayuda humanitaria y se retiró al personal. Las restricciones para el acceso del personal humanitario en Angola, Kosovo y Sierra Leona dejaron a miles de personas a merced de las partes combatientes, de las que dependían para sus suministros básicos. Los periodistas también han sido el blanco directo de ataques durante conflictos. Desde 1990, cerca de 500 han sido asesinados en todo el mundo, muchos de ellos eliminados para evitar que informasen sobre las atrocidades cometidas.

248. Es obvio que las situaciones de conflicto y desplazamiento desarraigan a las personas de su entorno familiar, de las redes tradicionales de apoyo y protección (la familia y la comunidad) y de la estructura de autoridad existente (como los dirigentes comunitarios tradicionales). También privan a las personas de los recursos a los que normalmente tendrían acceso. Como resultado de todo ello, las personas en situaciones de conflicto están expuestas a riesgos mayores y con frecuencia se enfrentan a una mayor vulnerabilidad social. Además, los desplazamientos exponen a la población, tanto dentro como fuera del país de origen, a peligros inherentes a la condición de refugiado, como el abuso, la violación de sus derechos y la exclusión del acceso a los servicios sociales.

Conocimientos tradicionales y culturas de los pueblos indígenas

249. Para los pueblos indígenas, el mantenimiento de su cultura, que comprende su lengua, conocimientos, tradiciones, historia, costumbres, artes, artesanía y música, es esencial para su supervivencia, existencia y desarrollo. El mantenimiento y la revitalización de las expresiones culturales se está convirtiendo en un componente esencial de muchas estrategias de desarrollo de pueblos indígenas. Lamentablemente, los pueblos indígenas se enfrentan a múltiples presiones que afectan negativamente a su cultura, como los conflictos con valores no indígenas y la discriminación. Esas

presiones, junto con las fuerzas que hacen que los pueblos indígenas sean desplazados de sus tierras ancestrales, amenazan con destruir la esencia de la identidad indígena y su supervivencia.

250. La globalización y la consiguiente homogeneización de las sociedades en todo el mundo, de acuerdo en general con los valores occidentales, son factores de gran importancia en el debilitamiento de las culturas indígenas. Los medios de comunicación y transporte más rápidos han roto el aislamiento de muchos pueblos indígenas, exponiéndolos a ideas y formas de vida modernas. En las comunidades indígenas, las generaciones más jóvenes, que se van adaptando a la vida moderna y emigrando a las zonas urbanas, se muestran reacias a conservar los conocimientos tradicionales. Su resistencia se ve reforzada por los prejuicios externos contra esos conocimientos. Además, dado que los conocimientos tradicionales se transmiten de forma oral, existe el riesgo de que se pierdan con la última generación de los pueblos indígenas.

251. En América Latina, por ejemplo, algunas comunidades indígenas han alcanzado y mantenido la sostenibilidad, desde la época prehispánica, en la administración de justicia, la salud y la curación, y el sistema educativo. No obstante, una misión de investigación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) constató que las presiones e influencias culturales modernas están cambiando rápidamente las formas de vida indígenas y poniendo en peligro la supervivencia de sus tradiciones, cultura y conocimientos⁶⁷.

252. Una cultura está en peligro cuando sus expresiones, como el folclore, el arte, la artesanía y la música son explotadas, comercializadas y posteriormente registradas o patentadas con arreglo al sistema occidental de derechos de propiedad intelectual. Ese marco jurídico no suele proteger los conocimientos tradicionales y el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, quienes favorecen la propiedad colectiva de todos sus recursos. La situación se agrava aún más por la buena voluntad y apertura con que los pueblos indígenas comparten sus conocimientos y cultura, de conformidad con su filosofía de derechos comunales y con su tradición oral. La irresponsable transferencia de tradiciones, culturas y símbolos al

⁶⁷ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, *Intellectual Property Needs and Expectations of Traditional Knowledge Holders: WIPO Report on Fact-Finding Missions on Intellectual Property and Traditional Property (1998-1999)* (Ginebra, 2001).

mundo moderno sin comprenderlos completamente también conduce a interpretaciones incorrectas que, en última instancia, degradan elementos que los pueblos indígenas consideran sagrados. Aunque recientemente el aumento del activismo indígena y de la concienciación de la opinión pública ha llevado, en algunos casos, a decisiones de reconocimiento de patentes en favor de comunidades indígenas, la batalla en ese frente continúa.

253. Otro factor que provoca el debilitamiento de la cultura indígena es el trato discriminatorio o racista de los pueblos indígenas, en particular la discriminación en el sistema de administración de justicia⁶⁸. Tradicionalmente, el criterio con que las sociedades modernas han intentado minimizar los conflictos con los pueblos indígenas ha consistido en aplicar una política deliberada de abolición de la cultura indígena mediante la asimilación. Ese tipo de política discriminatoria está basado en la percepción de que la cultura indígena es indeseable, inferior o incompatible con la sociedad y la economía modernas. Por ejemplo, la OMPI ha constatado que la cultura y la cosmología indígenas se interpretan y representan de forma sistemáticamente errónea, lo que perpetúa los estereotipos negativos de los pueblos indígenas⁶⁹. Es interesante señalar que, al mismo tiempo que los pueblos indígenas son objeto de estereotipos negativos por sus prácticas medicinales, las grandes sociedades farmacéuticas han venido trabajando de forma muy activa en la exploración biológica para encontrar nuevos medicamentos sobre la base del conocimiento de los pueblos indígenas acerca del uso medicinal de las plantas.

254. Las sociedades farmacéuticas multinacionales han demostrado un gran empeño en estudiar las medicinas indígenas tradicionales, asegurar su control y registrar plantas sagradas como si hubieran sido desarrolladas en un laboratorio. Algunos ejemplos de ello son las patentes, ya anuladas, sobre la margosa y la cúrcuma, dos plantas medicinales usadas en la India desde tiempos inmemoriales sobre la base de conocimientos tradicionales⁷⁰. La patente sobre la ayahuasca (o yage), planta considerada sagrada por los pueblos indígenas

del Amazonas, está en litigio en la actualidad. Se concedió una patente de la quinua sobre la base de su supuesta invención por un grupo de investigadores, a pesar de que la planta ha sido un alimento básico para los pueblos indígenas del altiplano boliviano durante mucho tiempo. Si la patente se llegara a aplicar, se correría el peligro de dañar la capacidad de las comunidades indígenas para vender sus propios productos agrícolas y de que, con el tiempo, se pudieran importar a Bolivia variedades mejoradas a precios más altos⁷¹.

255. La globalización, la homogeneización y la occidentalización de las sociedades, así como la folclorización de las tradiciones, son algunas de las muchas fuerzas que tienden a debilitar las culturas indígenas y la capacidad de los pueblos indígenas para mantener sus medios de vida tradicionales. En ese contexto y dada la discriminación con que suelen enfrentarse, la supervivencia de muchas comunidades indígenas ha estado y continúa estando en peligro.

Conclusión

256. Hay diferentes formas de prejuicios culturales y de discriminación formal e informal que llevan a la exclusión social y son causa de vulnerabilidad para personas, familias, grupos y comunidades desfavorecidos. Los estereotipos, que fomentan percepciones erróneas, los prejuicios y la discriminación, atentan contra la integración social. Las personas con discapacidad, las mujeres, los migrantes, los pueblos indígenas y las personas de edad se enfrentan todos ellos a percepciones erróneas en su lucha por la aceptación y la integración sociales. Determinadas instituciones, estructuras sociales y prácticas existentes, incluso algunas comúnmente aceptadas, como la concesión de licencias profesionales y otros requisitos oficiales, también constituyen barreras de hecho que impiden la plena participación de todos los integrantes de la sociedad. Por ello, la labor de los responsables de la política social no está limitada a librar a las sociedades de los prejuicios, las percepciones falsas y la discriminación manifiesta; lo que se requiere de ellos es un examen más detallado y amplio de las instituciones sociales, las estructuras y las prácticas aceptadas de la sociedad con el fin de efectuar los cambios necesarios para corregir los efectos no deseados que pudieran tener en la integración social.

⁶⁸ Australian Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, informes sobre las muertes de los aborígenes australianos detenidos.

⁶⁹ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), *Intellectual Property Needs and Expectations of Traditional Knowledge Holders*.

⁷⁰ Chakravarthi Raghavan, "Neem patent revoked by European Patent Office", *Third World Network*, 11 de mayo de 2000.

⁷¹ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), *Intellectual Property Needs and Expectations of Traditional Knowledge Holders*.

Segunda parte

Desafíos de política

Introducción

257. Como se señaló anteriormente, con frecuencia los términos “vulnerabilidad” y “vulnerable” son utilizados libremente en la formulación de políticas y no se ha teorizado con demasiado rigor al respecto ni se han visto sujetos a un análisis exhaustivo. Si bien el uso analítico del concepto de vulnerabilidad en gran medida guarda relación con la vulnerabilidad específica de una situación (un riesgo específico), las referencias en las políticas a la vulnerabilidad se relacionan principalmente con las características de los grupos sociales. Así pues, los niños, las mujeres, las personas de edad, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los migrantes generalmente son considerados como particularmente vulnerables debido a su alto nivel de dependencia socioeconómica y su exposición a riesgos sociales concretos.

258. Inicialmente, la vulnerabilidad surgió como punto de referencia para las intervenciones de política social en un contexto en que la erradicación de la pobreza se había convertido en el principio rector primordial para las intervenciones de desarrollo social. Además, en los países en desarrollo, la vulnerabilidad ha servido de medida y fundamento moral para innumerables proyectos sociales a nivel comunitario dirigidos a los grupos de personas pobres y desfavorecidas por conducto de instrumentos tales como los fondos sociales.

259. La segunda parte del informe tiene cuatro capítulos. En el capítulo IV se aborda la vulnerabilidad relacionada con el empleo. Un elevado número de pruebas demuestra que esa forma de vulnerabilidad es, sin excepción, el principal problema social en los países desarrollados y en desarrollo. Se delinean tres niveles de vulnerabilidad relacionada con el empleo. En primer lugar y en gran medida, los problemas relacionados con el empleo reflejan una realidad económica básica, a saber: la existencia de un desempleo elevado en muchos países desarrollados y el subempleo y una escasez de trabajos dignos en la mayoría de los países en desarrollo. En segundo lugar, el alcance de las preocupaciones de las personas acerca del empleo trasciende la cuestión, crítica y generalizada, de la falta de oportunidades de empleo. Grandes sectores demográficos, como las mujeres, los jóvenes y las personas de edad y varios grupos sociales, incluidas las personas con discapacidad y los pueblos indígenas, han venido solicitando que se formulen políticas para eliminar los obstáculos físicos, institucionales, culturales y jurídicos, que limitan su acceso al empleo. Para finalizar, la vulnerabilidad relacionada con el empleo se basa en una deficiencia de política fundamental, a saber: las cuestiones relacionadas con el empleo han permanecido al margen del programa de política de desarrollo general a pesar de la importancia central que tiene el empleo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

260. En el capítulo V se destaca la importancia de que en las políticas se comience a hacer hincapié en la integración social para que ésta pase a ser el centro del desarrollo social, así como en la necesidad concomitante de protección social. Las ventajas de promover la integración de los grupos en la sociedad y la importancia de lograr dicha integración tienen su mejor ilustración en los marcos normativos que se están elaborando de manera independiente en relación con el adelanto de las personas con discapacidad, las personas de edad y los pueblos indígenas. El capítulo se centra en la necesidad de elaborar enfoques, y los problemas que esto puede presentar,

que contemplen la protección y la inclusión social. En particular, se ha retomado la cuestión de la protección social después de las recientes crisis económicas que afectaron a varios países de Asia oriental y América Latina. El hecho de que un elevado número de trabajadores de clase media y sus familias se hayan encontrado repentinamente en una situación extremadamente vulnerable respecto de la pérdida de ingresos ha dejado en descubierto marcadamente las deficiencias de los marcos existentes de protección social así como los límites de los sistemas tradicionales de apoyo comunitario y familiar. Los debates sobre cuestiones tales como la urbanización, los cambios familiares y el envejecimiento, que hasta ahora habían sido realizados desde una perspectiva a largo plazo, han pasado a ser urgentes, y se han presentado sugerencias de todos los sectores acerca de la necesidad de elaborar un nuevo enfoque para la gestión del riesgo social.

261. El capítulo VI se centra en el enfoque basado en los derechos respecto a las cuestiones sociales y de desarrollo que ha adquirido mayor importancia en el último decenio. De acuerdo a ese criterio, la vulnerabilidad social es considerada principalmente el resultado de una falta de derechos. Por consiguiente, reviste particular importancia para la realización plena del potencial de los diversos grupos sociales que se reconozcan y promuevan sus derechos. Se examinan tres intentos de elaborar un enfoque basado en los derechos en relación con el adelanto de los pueblos indígenas, los migrantes y las personas con discapacidad.

262. Para finalizar, en el capítulo VII se trata la función de la cooperación internacional en la reducción de la vulnerabilidad. Hasta ahora, la reducción de la vulnerabilidad desde una perspectiva de asistencia internacional se ha examinado fundamentalmente en el contexto de las emergencias humanitarias. No obstante, el hecho de que se considere nuevamente la cuestión de la pobreza a la luz de los recientes hechos económicos y sociales, demuestra la importancia de que se establezca un enfoque para reducir la vulnerabilidad como parte de la cooperación internacional para el desarrollo social.

IV. Abordar las barreras existentes para conseguir empleo

263. Proporcionar acceso a un trabajo digno, seguro y productivo al ingente número de desempleados, subempleados y trabajadores pobres a nivel mundial es y seguirá siendo uno de los desafíos de política de máxima importancia. Según las últimas estimaciones presentadas por la Organización Internacional del Trabajo el número de desempleados a nivel mundial se elevaba a 180 millones a fin de 2002, un aumento de 20 millones desde 2001, y el número de trabajadores pobres que viven con menos de 1 dólar por día era de 550 millones. En este sombrío panorama, se prevé que unos 400 millones de jóvenes se sumen a la fuerza de trabajo mundial para fines de 2010, de los cuales el 60% en Asia y el 15% en el África subsahariana. Para alcanzar el objetivo de desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la proporción de personas que viven con 1 dólar por día antes del año 2015, el número de puestos de trabajo que será necesario crear antes que termine el presente decenio es de alrededor de 1.000 millones. Además, las condiciones sostenidas de altas tasas de desempleo o de subempleo generalizado tienden a socavar la estructura social de las sociedades y poner en tela de juicio el concepto de desarrollo social mismo.

264. El empleo constituye la base de la percepción y la experiencia de las personas respecto de la seguridad económica frente a la vulnerabilidad económica; de la participación social frente a la exclusión social; de la dignidad humana frente a la explotación. El carácter fundamental del empleo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social fue el mensaje central de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

265. Sin embargo, las políticas macroeconómicas, como quedó demostrado por el Consenso de Washington, hacen hincapié en la función del mercado, el control de la inflación y la función mínima del Estado. En ese escenario normativo, no se establece el pleno empleo como un objetivo macroeconómico primordial, y se deja la evolución del empleo fundamentalmente a las fuerzas del mercado. Es en ese sentido que las cuestiones relacionadas con el empleo se mantienen en gran medida como algo secundario del programa de desarrollo general.

266. En particular preocupa el hecho de que los países en desarrollo no han logrado con éxito generar empleo productivo, ni siquiera aquellos países que han experimentado un fuerte crecimiento económico. La creación de empleo en los sectores modernos no ha logrado

compensar los despidos debido a la crisis de algunas industrias y no ha podido absorber el gran número de nuevos integrantes de la fuerza de trabajo. Como resultado, muchos trabajadores que estaban empleados en el sector estructurado han recurrido a actividades del sector no estructurado, y se ha reducido significativamente el acceso de los jóvenes al empleo productivo. En 2000, casi el 50% del total de puestos de trabajo en América Latina y casi las tres cuartas partes del total en otras regiones en desarrollo se generó en el sector no estructurado de la economía.

267. El lento crecimiento del empleo en el sector estructurado y la ampliación conexa del sector no estructurado de la economía han dado como resultado ganancias inestables y con frecuencia descendentes, una creciente desigualdad en los salarios y en la cobertura de protección social entre los trabajadores calificados y no calificados y entre los trabajadores jóvenes y de edad y niveles más elevados de trabajadores pobres. En varios estudios realizados se ha sugerido que en esas circunstancias ciertos sectores de la población, en particular los jóvenes, han desarrollado sentimientos de vulnerabilidad económica y visiones fatalistas de la vida, así como una pérdida de la confianza en la economía de mercado, el valor de la educación e incluso a veces en la democracia.

268. La forma de abordar la crisis económica influirá el curso futuro de todas las economías, desarrolladas o en desarrollo, dada la interdependencia del actual proceso de mundialización. Es fundamental que la creación de empleo sea una parte fundamental de todas las políticas económicas y sociales. Para lograrlo es necesario contar con un enfoque integrado para esas políticas. Recientemente se han emprendido dos iniciativas, el Programa de Empleo Mundial y la Red de Empleo para los Jóvenes con la enérgica decisión de que la creación de puestos de trabajo sea el centro de las políticas económicas y sociales, a nivel nacional y mundial.

269. El Programa de Empleo Mundial, una iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo, marca un cambio significativo en el enfoque de política. Tiene como objetivo elaborar un marco de empleo general que permita lograr una unidad y coordinación política. Ese objetivo se basa en la premisa de que, como condición para lograr el éxito, es fundamental abordar en forma explícita la generación de empleo en lugar de apoyarse en el efecto de filtración de las políticas

macroeconómicas, como sucede en la actualidad. En la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de 8 de septiembre de 2000), la Asamblea General decidió elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo. La Red de Empleo para los Jóvenes, una iniciativa del Secretario General⁷², está encaminada a proporcionar el impulso necesario y elaborar un marco de política general para traducir el compromiso en acción.

270. Al parecer, el alto nivel de desempleo y la desigualdad salarial que en la actualidad se observan en muchos países desarrollados son el resultado de la lentitud con que la demanda, el producto y la inversión han aumentado en los últimos dos decenios. La respuesta consiste en la adopción de políticas macroeconómicas pertinentes para aumentar la inversión productiva e incrementar el empleo. En esas circunstancias, el comercio y la tecnología pueden fortalecer el crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo y los aumentos de la productividad. Sólo mediante la aplicación de un enfoque de esa índole, reduciendo el desempleo mediante la gestión de la demanda y con altas tasas de crecimiento se puede abordar directamente la vulnerabilidad relacionada con el empleo a fin de promover la seguridad del mercado de trabajo como norma para los trabajadores.

271. El crecimiento sostenido y rápido en las principales economías industriales, combinado con un mayor acceso a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo, permitiría a éstos abordar mejor sus problemas relacionados con el mercado de trabajo y el desarrollo. A fin de mejorar las condiciones del mercado de trabajo en el entorno normativo actual, será necesario reconsiderar las políticas de desarrollo en los planos nacional y mundial. Se debe prestar particular atención a la prontitud y la modalidad de la integración de los países en desarrollo en la economía mundial. La liberalización rápida y prematura, agravada por reformas de política ineficaces o equivocadas y aplicada sin que existan las instituciones pertinentes ni la capacidad productiva, ha resultado en un empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo en varios países en desarrollo. La crisis en Asia demostró que las corrientes de capital inestables y los errores en las políticas económicas pueden alterar el impulso económico incluso en los países en desarrollo más fuertes, y traer

graves consecuencias para las condiciones salariales, laborales y sociales.

272. A fin de abordar la vulnerabilidad del empleo de los jóvenes es necesario contar con un enfoque doble. Uno de los elementos de ese enfoque es el mejoramiento de su capacidad de obtener empleo intensificando su capacitación de forma de que sean más convenientes para los empleadores y así estén mejor preparados para competir en el mercado de trabajo. El otro es eliminar las barreras, ya sean legislativas o perceptivas, que pueden llevar a prácticas discriminatorias contra la juventud.

273. Ante el limitado éxito de las medidas relacionadas con los jóvenes, como se explicó en el capítulo I del presente informe, se alberga mucha esperanza en el nuevo enfoque que será promovido en el marco de la Red de Empleo para los Jóvenes, a saber: eliminar las barreras que favorezcan prácticas de discriminación contra el empleo de los jóvenes en general, de los jóvenes y de los jóvenes empresarios. La Red de Empleo para los Jóvenes también concede gran importancia a la participación de éstos como asociados en la formulación y en el desarrollo de políticas. Se hace también hincapié en la contribución de las políticas de empleo para la unión y la inclusión social, y se hace eco de reclamos similares hechos por otros grupos sociales, tales como las personas de edad y con discapacidad.

274. Con frecuencia, las personas de edad que desean establecer sus pequeñas empresas se enfrentan a dificultades similares a las de los jóvenes para tener acceso al crédito. En algunos casos, barreras de edad explícitas impiden a las personas de edad obtener préstamos a bajo interés o microcréditos. Los cambios en las políticas de crédito pueden ayudar a las personas de edad que están motivadas para hacerlo a convertirse en empresarios, utilizando la experiencia y la capacidad adquirida durante su vida para establecer microempresas que tengan éxito.

275. Para poner en práctica políticas de empleo efectivas para las personas de edad es necesario contar con un enfoque flexible. Las personas de edad que desean y pueden trabajar deben tener la oportunidad de hacerlo y se les debe permitir que tengan condiciones de trabajo flexibles. Se debe contar con programas para darles una nueva capacitación y para actualizar su preparación de modo que puedan estar a la altura de los cambios tecnológicos y de otro tipo en el lugar de trabajo.

⁷² Véase la resolución 56/117 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2001.

276. Como se señaló anteriormente, en los países en desarrollo las oportunidades para integrar a las personas con discapacidad mediante el empleo dependen en gran medida del autoempleo. La experiencia adquirida de los proyectos experimentales existentes señala la importancia crítica de determinar cuáles son las actividades productivas para las que hay una posible demanda y con bajos costos iniciales pero que entrañen tareas que estén dentro del alcance de las personas con discapacidad. Asimismo, es fundamental la capacitación sobre todos los aspectos del funcionamiento de las pequeñas empresas, incluida la producción, el procesamiento, la comercialización y la gestión empresarial. No obstante, para que esas iniciativas den resultados, los bancos locales y otras instituciones de préstamo deben verse alentados para incluir a las personas con discapacidad en sus planes de crédito, lo cual entraña poner fin a los estereotipos como la solvencia crediticia y el potencial de productividad de esas personas.

Recomendaciones

277. La experiencia adquirida en los últimos dos decenios del siglo XX demuestra claramente que es necesario reorientar la política macroeconómica para incluir específicamente la creación de empleo en los países industrializados y en desarrollo a fin de reducir la pobreza y la vulnerabilidad en forma permanente. El cambio en las políticas sería un ejemplo concreto y práctico de la integración de las políticas sociales y económicas. Este es un enfoque que se acepta ampliamente. La aplicación de política de creación de empleo es compleja: se debe hacer frente a los problemas que se presentan en los diversos sectores económicos y considerar los intereses de los distintos grupos sociales, así como abordar las discriminaciones basadas en el género.

278. Se deben fomentar las políticas macroeconómicas pertinentes que son las que dan como resultado un aumento de la inversión productiva y un crecimiento intensivo del empleo. El comercio y la difusión de tecnología pueden fortalecer el crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo y el aumento de la productividad cuando se aplican políticas macroeconómicas que promueven una mayor creación de empleo.

279. Se debe alentar a las economías industrializadas a que proporcionen un mayor acceso al mercado para las exportaciones de los países en desarrollo como medio de apoyar el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones del mercado de trabajo existentes en esos países mediante

el crecimiento de las exportaciones. Varios acuerdos internacionales (incluidos los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio) piden la eliminación paulatina de todas las formas de subsidios a las exportaciones, reducciones sustanciales del apoyo público que distorsiona el comercio y el mejoramiento del acceso a los mercados para los países en desarrollo. En ese contexto, el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo no es una cuestión de beneficencia.

280. Es preciso rediseñar la formulación de políticas a fin de proteger contra una liberalización prematura y reformas de políticas equivocadas que, ante la falta de instituciones y de capacidad productiva pertinentes, pueden agravar las condiciones del mercado de trabajo en los países en desarrollo.

281. Es preciso abordar el problema del desempleo de los jóvenes mediante una combinación de esfuerzos a fin de mejorar su capacidad de conseguir empleo intensificando su capacitación y eliminando las barreras legislativas y de otro tipo que puedan llevar a prácticas discriminatorias que afecten negativamente el empleo de los jóvenes.

282. Es preciso modificar las políticas de crédito para permitir a las personas de edad, las mujeres y los jóvenes que desean establecer sus propias empresas tener mayor acceso al microcrédito y a planes de préstamos de otro tipo.

283. Las personas de edad deben tener la oportunidad de seguir trabajando y contribuir a la economía durante el tiempo que lo deseen. Con ese fin, se les debe brindar la oportunidad a las mujeres y a los hombres de edad de participar en programas de recapitación y de actualización de sus capacidades para ayudarlos a estar a la altura de los cambios tecnológicos y de otro tipo en el lugar de trabajo.

284. Se debe prestar apoyo a las personas con discapacidad en los países en desarrollo en sus esfuerzos por integrarse mejor en la economía mediante una mayor participación en el mercado de trabajo. Se deberá alentar las oportunidades para el autoempleo, incluido un mejor acceso a los planes de crédito, conjuntamente con la capacitación sobre todos los aspectos del funcionamiento de las pequeñas empresas.

285. En los países desarrollados, es importante incorporar a los hombres y las mujeres con discapacidad al mercado de trabajo general, en lugar de orientarlos hacia los ámbitos laborales respaldados o protegidos.

V. Promover la integración y la protección social

286. De todos los grupos sociales, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y, más recientemente, las personas de edad han sido los que más han participado activamente en la formulación de un planteamiento en el que la integración social es el centro del desarrollo social. Las reivindicaciones de esos grupos se basan en el entendimiento de que el éxito de la política social gira en torno a un equilibrio adecuado entre la habilitación, la inclusión social y la protección social. Es una visión que también sugiere que la construcción de sociedades incluyentes y unificadas también debe ser el centro de la formulación de políticas.

287. La protección social es un componente importante de un enfoque integrado para reducir la vulnerabilidad social, complementando las medidas normativas encaminadas a prevenir la exclusión social. No obstante, la experiencia reciente recogida de las medidas de protección social con un objetivo preciso y la aplicación de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en los países en desarrollo ha resaltado la necesidad de elaborar una estrategia general. Es necesario que se haga una comparación cuidadosa de los costos totales sociales a largo plazo y los beneficios de diversas medidas y que se respeten las diferencias entre los países, en lugar de aplicar un criterio a todos por igual.

Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad

288. La palabra “discapacidad” comprende un gran número de diferentes limitaciones funcionales. Las personas pueden tener deficiencias físicas, intelectuales o sensoriales, enfermedades físicas o mentales. Esas deficiencias, problemas de salud o enfermedades pueden ser de índole permanente o transitoria. Las personas con una discapacidad no son intrínsecamente vulnerables. No obstante, como resultado de factores ambientales una discapacidad puede pasar a ser una minusvalía. La palabra “minusvalía” significa la pérdida o limitación de oportunidades para participar en la vida de la comunidad en pie de igualdad con terceros. Describe la relación entre la persona con una discapacidad y el medio ambiente. El propósito del término es hacer hincapié en las deficiencias del medio ambiente y en muchas actividades organizadas en la sociedad, como las relacionadas con la información, la comunicación y la educación, que impiden a las personas con

discapacidad participar en pie de igualdad con los que no tienen discapacidad.

289. Las definiciones actuales de una persona con una discapacidad como la de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), aprobada por la Organización Mundial de la Salud en 2001, hace hincapié en que el funcionamiento o la discapacidad de una persona se considera una interacción dinámica entre las condiciones de salud y otros factores personales así como factores del medio social y físico. Este enfoque de la discapacidad representa un cambio fundamental de una capacidad física, sensorial o de desarrollo a oportunidades en la sociedad y a la importancia de la inclusión social. La cuestión fundamental es el acceso por parte de las personas a la posibilidad de elegir cuando se adoptan decisiones acerca de su bienestar, medios de vida y participación civil y política, sin recurrir a la ayuda o la asistencia. En ese sentido, la autosuficiencia económica no es considerada como una capacidad de las personas para obtener ingresos sino como la capacidad de las personas para ejercer influencia en los recursos económicos, y controlarlos, así como para abordar las situaciones de riesgo e incertidumbre.

290. La capacidad de las personas con discapacidad de hacer contribuciones sociales y económicas y lograr medios de vida sostenibles está determinada por el alcance con que pueden superar las barreras individuales, sociales y ambientales que restringen el acceso a las oportunidades sociales y económicas. También deben estar capacitados para atravesar las siguientes etapas de la integración física y social, a saber: a) la adaptación a una condición de discapacidad y el aprovechamiento máximo de la capacidad funcional; b) la interacción con la comunidad y con la sociedad; y c) el acceso a diferentes tipos de actividades económicas y sociales que le den sentido y propósito a la vida, y que incluyan su contribución a la familia y a la comunidad, la participación activa en la sociedad y poder lograr un empleo productivo y rentable.

291. Desde la perspectiva de la discapacidad, la orientación de políticas para el diseño de medidas positivas que aborden la vulnerabilidad social está dada por las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, en particular los artículos 5 a 8. En el artículo 5 se abordan las posibilidades de acceso al entorno físico y a las esferas

de la información y las comunicaciones. En el diseño de las opciones de políticas para abordar la vulnerabilidad social, los conceptos y principios del diseño universal constituyen una base para evaluar la accesibilidad con respecto a la interacción entre las personas y un entorno físico más amplio. La ventaja del diseño universal es que el diseño de productos y entornos físicos debe ser utilizado por todas las personas al máximo. El mismo principio universal constituye el cimiento de los artículos 6 a 8, en los que se abordan las medidas para velar por la igualdad de oportunidades para participar en la educación; ejercer el derecho básico a obtener un empleo productivo y rentable en los mercados de trabajo; y tener acceso a redes de seguridad social pertinentes con relación al mantenimiento de los ingresos y los servicios.

292. A los fines del diseño y la evaluación de política, es importante distinguir entre el acceso y la accesibilidad. El acceso no es una acción o un estado sino que se refiere a la libertad de elección para formar parte, encarar una situación⁷³ o comunicarse o utilizarla. La participación en pie de igualdad ocurre si en las medidas encaminadas a intensificar la accesibilidad está contemplada la igualdad de oportunidades para participar.

293. En las políticas relacionadas con la accesibilidad al entorno físico se refleja un cambio en los modelos médicos de discapacidad, donde se hace hincapié en la atención, la protección y la asistencia a las personas con discapacidad para que se adapten a estructuras sociales “normales”, hacia modelos sociales donde se hace hincapié en la habilitación, la participación y las modificaciones del entorno físico para promover la igualdad de oportunidades para todos⁷⁴.

294. La promoción de medios de vida sostenibles para personas con discapacidad entraña el tratamiento de todos los tipos de barreras simultáneamente a fin de facilitar que las personas con discapacidad atraviesen las diversas etapas de la integración física y social. Sería necesario elaborar estrategias a nivel local, nacional e internacional sobre la base de combinaciones generales e integradas, en las que se incluyera lo siguiente:

a) estrategias de rehabilitación que aumenten al máximo las capacidades funcionales de las personas con discapacidad; b) estrategias de inclusión y habilitación para facilitar su participación activa en las comunidades, sociedades y economías; y c) estrategias de diseño y arquitectura que eliminen y prevengan las barreras innecesarias en la infraestructura, incluidos los sistemas de transporte, la tecnología y las comunicaciones y otras características del entorno físico.

295. Algunas personas pueden tener discapacidades tan graves que no pueden atravesar con éxito las tres etapas de la integración física y social y, por consiguiente, están en riesgo o son vulnerables. Por consiguiente, los miembros de este subgrupo necesitarían servicios que aumentaran su capacidad de tener activos y redujeran la posibilidad de riesgo. Esas necesidades pueden ser abordadas mediante la prestación de servicios de apoyo especializado durante toda la vida de las personas (por ejemplo, servicios permanentes de asistencia personal). No obstante, todos los servicios de esa índole deben ser desarrollados como parte de estrategias de habilitación e inclusión generales que promuevan medios de vida sostenibles, la integración social y el bienestar de las personas con discapacidad.

296. A fin de abordar la cuestión de la vulnerabilidad y el adelanto de las personas con discapacidad, es necesario reconocer que dichas personas no representan un grupo homogéneo. Además, a los fines de política, se define a las personas con discapacidad debido a una enfermedad en lugar de un rasgo, como sucede en los instrumentos internacionales relacionados con el género o los derechos del niño (un grupo específico).

297. Es conveniente abordar el análisis de las respuestas programáticas y normativas a la vulnerabilidad en relación con las medidas encaminadas a prevenir o reducir las condiciones en el medio ambiente que afectan la movilización de bienes o la creación de oportunidades para participar sobre la base de la igualdad en la vida social y el desarrollo. Esas medidas son el tema de la Convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad que hizo suya la Asamblea General en su resolución 56/168, de 19 de diciembre de 2001⁷⁵.

298. El objetivo de la Convención es que todos los ciudadanos participen como agentes y beneficiarios del

⁷³ Scott Campbell Brown, “Methodological paradigms that shape disability research”, en *Handbook of Disability Studies*, Gary L. Albrecht, Katherine D. Seelman and Michael Bury, editores (Thousand Oaks, Sage Publications, 2001, pág. 164).

⁷⁴ Oficina del Vicepresidente, “Situation analysis”, en *Integrated National Disability Strategy: White Paper*, cap. 1 (Gobierno de Sudáfrica, noviembre de 1997).

⁷⁵ Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168e1.htm>.

desarrollo mundial; ninguno debe quedar excluido de ese proceso⁷⁶. Una cuestión principal en la elaboración de una convención es la determinación de las opciones estratégicas para incluir la perspectiva de la discapacidad en los instrumentos de desarrollo internacionales, tales como los objetivos de desarrollo del Milenio que no abordan en forma concreta la situación de las personas con discapacidad.

Aspiraciones e identidades indígenas

299. Históricamente, la marginación y las prácticas discriminatorias han sido las fuentes principales de vulnerabilidad de los pueblos indígenas y los han impulsado a luchar por el reconocimiento, la igualdad, la libre determinación y el derecho al desarrollo según sus propios valores y culturas. El objetivo en última instancia de los pueblos indígenas es que se los reconozca como culturas, valores y pueblos diferentes y que se les den las oportunidades económicas, sociales y culturales para velar por su derecho elemental a la libre determinación y la supervivencia cultural.

300. Los diferentes pueblos indígenas han organizado y dirigido el diálogo entre sus propias sociedades y la cultura dominante. El modelo se ha modificado de uno de asimilación e interacción con las sociedades generales sobre la base del bienestar a otro en que hay más apertura a las aspiraciones y demandas formuladas por los pueblos indígenas. La sustitución del Convenio No. 107 de la OIT relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, que promovía la asimilación de las poblaciones indígenas con miras a proteger su salud y bienestar, por el Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que reconoce la identidad de los pueblos indígenas y su derecho a participar en la adopción de decisiones con respecto a su propio destino hace hincapié en el cambio del enfoque conceptual.

301. Unidos por una lucha común por sus derechos, los pueblos indígenas presentan un conjunto diverso de cuestiones en la mesa de negociaciones. Unos están preocupados principalmente por los problemas de la tierra, otros por la cultura. Algunos pueblos indígenas

luchan por preservar su modo de vida; otros son partidarios de una participación plena en la vida material y cultural de las sociedades que los rodea manteniendo, al mismo tiempo su propia identidad. De todos modos, el principio fundamental sobre el que se basará el adelanto y la habilitación de los pueblos indígenas es el reconocimiento de que las tradiciones y los modos de vida indígenas, valiosos de por sí, aportan también conocimientos amplios y útiles de plantas medicinales, agricultura sostenible y enfoques de conservación y protección ambiental y ecológica a toda la comunidad internacional.

302. La resolución de las reivindicaciones de tierras y de derechos culturales hechos por los pueblos indígenas depende en última instancia de los Estados. Los sistemas políticos y judiciales así como la justicia social y cultural de cada Estado son centrales para las políticas en que se conceden derechos a los pueblos indígenas. Es necesario encontrar un equilibrio entre los objetivos de desarrollo de los Estados y de los pueblos indígenas, y reconciliar las cuestiones que son motivo de conflicto. La presión que ejerce la comunidad internacional sirve de apoyo a la lucha de los pueblos indígenas.

303. En ese contexto, es fundamental formular y promulgar leyes que velen por los derechos de los pueblos indígenas y los protejan del racismo y la discriminación institucionales. Los instrumentos de derechos humanos internacionales deben proporcionar las normas para un marco eficaz en ese sentido. Además, es esencial que los pueblos indígenas participen plenamente en el diseño, la aplicación y evaluación de políticas y programas para resolver sus problemas.

304. Es muy importante alentar y apoyar el diálogo entre los pueblos indígenas y las sociedades generales, en particular por conducto de foros como las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Esos foros son un medio de mantener la toma de conciencia acerca de la difícil situación de los pueblos indígenas y permitirles presentar su caso a los Estados, los medios de difusión internacionales y la sociedad civil en general. Los foros son un componente esencial del proceso que velará por que todos los interesados en las sociedades modernas e indígenas encuentren soluciones a los problemas en forma pacífica y efectiva.

⁷⁶ Declaración del Presidente de México, Vicente Fox, en el quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, 10 de noviembre de 2001.

Una sociedad para todas las edades

305. Para la mayoría de las personas de edad, las situaciones de riesgo y vulnerabilidad aumentan a medida que pasa el tiempo. Las personas de edad tienen fortaleza y vulnerabilidades que se han ido acumulando desde su niñez y que repercuten en su capacidad de hacer frente al riesgo y la inseguridad con posterioridad en la vida. A medida que uno crece, típicamente se intensifican las transiciones, y aumenta la posibilidad de tener experiencias de vida estresantes.

306. Por definición las personas de edad no son vulnerables, pero como grupo tienen algunas características básicas en común que generan un conjunto de problemas comunes, en particular a medida que se envejece. Si bien el envejecimiento no es un riesgo en sí mismo, a medida que las personas envejecen, con frecuencia se ven obligadas a ajustarse a situaciones sobre las que tal vez tengan poco control, y sus circunstancias físicas, sociales, psicológicas y económicas de vida determinarán su capacidad para responder a situaciones de adversidad, ya sea enfermedades crónicas, pérdida de fortaleza física y bienestar material, viudez, discriminación, conflictos o emergencias. Por consiguiente, se establece una tensión entre la vulnerabilidad y la independencia cuando una persona que ha tenido un pasado independiente se ve enfrentada a una nueva necesidad de atención y dependencia de terceros. Las respuestas de las personas de edad dependerán de que sus propias defensas forjadas a lo largo de su vida sean las correctas, de la presencia y el nivel de las fuentes de apoyo externo y de su capacidad de adaptarse a las nuevas situaciones que surgen como resultado del riesgo.

307. Los principales factores que influyen para que las personas de edad sean vulnerables en la sociedad, la exclusión, la discriminación, la falta de protección social, son cuestiones intersectoriales y que se superponen, van más allá del envejecimiento y son parte integral del desarrollo y de los derechos humanos. Este concepto fue reconocido en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en 2002, en la que se pidió que el envejecimiento fuera incorporado en todas las esferas de política, haciendo particular hincapié en los marcos de desarrollo nacional y en las estrategias de erradicación de la pobreza. El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento reconoció los adelantos importantes alcanzados en el último decenio que fueron más allá de los meros intereses del bienestar social y vincularon el

envejecimiento al desarrollo, legitimizando de esa manera los esfuerzos encaminados a abordar el envejecimiento en un marco de reducción de la pobreza, participación, igualdad de género y derechos humanos. Así pues, a fin de avanzar, el Plan de Acción de Madrid aboga porque el envejecimiento se vincule a las cuestiones de desarrollo y que se incluyan en los programas y objetivos de desarrollo.

308. No obstante, en su mayoría, las instituciones de desarrollo y los gobiernos nacionales en gran medida ha hecho caso omiso de la repercusión de una población de edad más numerosa en sus estrategias de desarrollo. Las referencias a las generaciones de edad no figuran para nada en los objetivos de desarrollo internacionales ni en los objetivos de desarrollo del Milenio. Sin embargo, el telón de fondo de los objetivos y los debates es el envejecimiento demográfico, un fenómeno con impulso suficiente como para que pasen a ser obsoletas muchas recomendaciones de política sobre la erradicación de la pobreza, la salud y el empleo en las que no se tiene en cuenta el elevado número de personas que entran en la tercera edad que pueden contribuir a los procesos de desarrollo, ni las que necesitarán protección y atención social. Los encargados de formular políticas deberían abordar las razones por las que se excluye a millones de personas del proceso de desarrollo general y de los objetivos de desarrollo y las estrategias de erradicación de la pobreza, en particular.

309. Los retos que plantea el envejecimiento de la población son enormes, no sólo para las personas de edad y sus familias, sino también para la comunidad y la sociedad en general. En consecuencia, las políticas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de las personas de edad también redundan en beneficio de su familia, la sociedad y las generaciones futuras. Es una situación en la que posiblemente no haya perdedores.

Limitaciones y dificultades de los enfoques con un beneficiario determinado

310. Durante el decenio de 1990, la prioridad otorgada a la erradicación de la pobreza y a la buena gestión pública provocó un cambio en el enfoque hacia la protección social, desde una perspectiva de beneficios universales hacia transferencias muy concretas. El argumento principal en favor del cambio hacia los programas de transferencias concretas es que en los países de

ingresos bajos y medianos los programas sociales universales han demostrado ser ineficientes, costosos e insostenibles; parciales respecto de la clase media; y no beneficiosos para los pobres ni los más vulnerables. Si bien aún hay consenso acerca de la necesidad de encontrar un destino concreto a los escasos recursos públicos de que se dispone para la protección social, el debate sobre enfoques concretos frente a enfoques universales se ha reabierto tras la reciente crisis financiera en Asia y América Latina.

311. El hecho de que un amplio espectro de la población afectada por esas crisis económicas, pobres y no pobres, de repente se tornó vulnerable, sin medios de apoyo, y que muchos niños debieron abandonar la escuela debido a las necesidades económicas, demostró la necesidad de contar con alguna forma de protección social universal para mitigar las consecuencias sociales de esas crisis. Ese concepto se ha visto reforzado por una concienciación mayor de que en el actual proceso de mundialización ningún país en desarrollo, sin perjuicio de su éxito económico, es inmune a la inestabilidad causada por las fluctuaciones en el comercio internacional y en las corrientes de capital.

312. Obviamente, las redes de seguridad que se centran solamente en los pobres no constituyen un marco para las intervenciones de emergencia amplias. Una evaluación de las diversas respuestas de las redes de seguridad social utilizadas después de las crisis indica que hay más posibilidades de tener éxito en las siguientes circunstancias: cuando las respuestas se basan en programas preexistentes que funcionan bien; cuando las instituciones y la capacidad de prestar servicios de los organismos locales y centrales es suficiente para hacer frente a un aumento rápido de la carga de trabajo; cuando las asignaciones presupuestarias son suficientes; y cuando los esfuerzos de alivio de la pobreza y de redistribución se realizan debido al compromiso y la voluntad políticos, una dimensión que con frecuencia está ausente cuando las redes de seguridad se apoyan totalmente en los fondos externos.

313. No obstante, se han planteado preguntas más fundamentales con respecto a la dificultad de seleccionar beneficiarios adecuadamente así como de velar por su sostenibilidad social en contextos de no emergencia. Uno de los argumentos más enérgicos en favor de seleccionar beneficiarios es su eficacia en función de los costos, ya que su fin es que los beneficios lleguen a las manos de los más necesitados, y que haya una distribución mínima a los no necesitados. Sin embargo, desde un

punto de vista de habilitación e inclusión social, los beneficios económicos de este enfoque se pueden ver contrarrestados por sus costos sociales. Además del sentimiento de estigma que la selección de beneficiarios puede generar, existe el peligro de que los grupos no elegidos se resientan con respecto a los que reciben asistencia. En algunos casos, puede ser muy sutil lo que separa los grupos elegidos de los no elegidos desde el punto de vista de la necesidad. Además, el hecho de orientar los beneficios a grupos determinados a menudo entraña elevados costos administrativos, lo que reduce los recursos destinados a los grupos seleccionados.

314. En un sistema de selección de beneficiarios, la decisión respecto de quién recibe la asistencia y quién no la recibe se puede basar en una variedad de factores ajenos al nivel de necesidad de las personas o del grupo, como pueden ser las preferencias de los donantes, el diseño del programa, las consideraciones políticas o la ubicación geográfica. Una de las formas que puede dar mejores resultados es la selección sobre la base de la comunidad, en la que la comunidad está directamente involucrada en la identificación de los beneficiarios, y utiliza criterios de selección elegidos por ellos. No sólo cabe la posibilidad de que las personas a nivel comunitario conozcan más las circunstancias de vida concretas que los directores de programas, sino que el proceso participativo en sí mismo puede ser muy habilitante para la comunidad, ya que aumenta el control local, respecto de los programas. Así pues, la selección sobre la base de la comunidad es atractiva desde dos puntos de vista, a saber: en primer lugar, utiliza el conocimiento local, con lo cual aumenta la exactitud; y en segundo lugar, los beneficiarios participan directamente en el proceso de adopción de decisiones, con lo cual se promueve la equidad y la inclusión.

315. Sin embargo, la selección sobre la base de la comunidad puede tener también algunas desventajas. Los encargados de adoptar decisiones en la comunidad pueden desviar la asistencia para los más necesitados a sus propias familias y amigos. Otro peligro es que el proceso pueda ser marcadamente divisorio y traiga aparejado resentimiento y tensión en la comunidad entre los elegidos para recibir asistencia y los dejados de lado. La experiencia de la selección sobre la base de la comunidad señala que su éxito depende en gran medida del contexto sociocultural local y se basa en la elaboración de un contrato social políticamente sostenible. Esta experiencia puede servir en general para todo

esfuerzo en pequeña o gran escala que se realice para desarrollar formas permanentes de asistencia social.

Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y protección social

316. El reconocimiento de la índole multidimensional de la pobreza es la base de los principios que subyacen a la elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). En casi las dos terceras partes de los documentos se examinan explícitamente las cuestiones de protección social, si bien varía considerablemente la profundidad con que éstas se abordan y el alcance con que se elaboran las políticas encaminadas a promover la protección social⁷⁷. Ello refleja la creencia de que la protección social desempeña una función limitada y opcional, en lugar de integral en la reducción de la pobreza.

317. En general, las medidas de protección social mencionadas en los documentos también parecen ser débiles en el aspecto redistributivo. En los casos en que hay redistribución, ésta se realiza principalmente mediante un aumento en los gastos de los servicios públicos para los pobres. Así pues, en los documentos la protección social se ha tratado principalmente con respecto a la capacidad de aliviar los peores efectos de la pobreza, en lugar de hacerlo en relación con la posibilidad de ayudar a los pobres a escapar de la pobreza.

318. Una característica sobresaliente de los documentos es que en ninguna de las estrategias se hace una conexión entre la protección social y las medidas para velar por que los pobres se beneficien del crecimiento económico, con lo cual la protección social no es considerada uno de los instrumentos para la redistribución y el desarrollo. Además, no hay mucha coordinación entre las políticas para promover la inclusión social de los grupos más pobres y más marginados por un lado, y el desarrollo por el otro. Este descuido resulta mucho más desconcertante ya que varios de los documentos han sido elaborados en países donde hay pruebas de una disminución en las redes “tradicionales” de seguridad social como resultado del desmoronamiento del sistema de familia extensa, la urbanización, la migración rural o las dificultades económicas.

⁷⁷ Rachel Marcus y John Wilkinson, “Whose Poverty Matters? Vulnerability, social protection and PRSPs”, documento de trabajo No. 1 (Londres, Childhood Research and Policy Center [CHIP], 2002).

319. Una evaluación del efecto de las medidas de protección social, en la medida en que figuraban en los documentos, sugiere que la cobertura fue escasa y en gran medida insuficiente⁷⁸. Las medidas se concentraron en los medios de vida, el apoyo al ingreso y el acceso a servicios fundamentales. Las transferencias en efectivo fueron un elemento importante en algunos documentos provisionales, en particular de los países con economías en transición. No obstante, como resultado de restricciones de recursos, las prestaciones en efectivo fueron tan bajas que pocas personas realmente aprovecharon la asistencia. Las jubilaciones se mencionaron en casi una tercera parte de los documentos, y se centraron principalmente en jubilaciones para personas de edad, si bien las jubilaciones para personas con discapacidad y veteranos de guerra también se mencionaron en cierta medida. Una vez más, debido a la limitación de recursos, la cobertura fue baja e insuficiente.

320. Varios países siguen apoyándose plenamente en las cuotas que pagan los usuarios por servicios sociales fundamentales como la educación primaria y la atención preventiva de la salud, una práctica que excluye a los más necesitados y es contraria a los objetivos de reducción de la pobreza que figuran en los documentos. Por consiguiente, los beneficios de facilitar a las personas acceso a los servicios básicos, como la atención de la salud y el agua potable eximiendo el pago de las cuotas de los usuarios o dando becas de forma de que los niños pobres puedan asistir a la escuela se debería promover en forma más sistemática en el marco de estos documentos.

321. Examinar nuevamente el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio y otros compromisos contraídos en conferencias y cumbres anteriores de las Naciones Unidas y sus procesos de seguimiento es alentador, necesario y lógico. Brinda la oportunidad de ampliar la formulación y aplicación de los documentos más allá del alcance actual, en particular al centrarse en medidas generales que tengan beneficios concretos para las personas pobres.

Recomendaciones

322. La discriminación y los prejuicios sociales o culturales no desaparecerán automáticamente con una reducción de la pobreza. Es necesario adoptar medidas

⁷⁸ *Ibíd.*

normativas explícitas y hacer cumplir estrictamente la protección jurídica a fin de abordar y rectificar las barreras existentes respecto de la integración social.

323. Las barreras a la equidad social y a la integración social privan a las poblaciones marginadas no sólo de la capacidad de proteger sus derechos económicos y contribuir plenamente a la sociedad, sino también de la oportunidad de obtener ingresos suficientes. Por consiguiente, es necesario que las medidas normativas para reducir la vulnerabilidad social se basen en un enfoque integrado del problema, recordando las prioridades pertinentes para aprovechar al máximo la eficacia de las respuestas de política de esa índole.

324. Una sociedad para todos los niños y las niñas y hombres y mujeres entraña el objetivo de proporcionar a todos los grupos sociales la oportunidad de contribuir a la sociedad. En pro de ese objetivo, es necesario eliminar lo que los excluye o discrimina y permitir su plena participación en el proceso de adopción de decisiones.

325. Con miras a fomentar medios de vida sostenibles para las personas con discapacidad, los esfuerzos nacionales e internacionales deben promover estrategias de rehabilitación para aumentar al máximo las capacidades funcionales de las personas con discapacidad; estrategias arquitectónicas y de diseño que eliminen las barreras innecesarias en el entorno físico; y estrategias de inclusión y habilitación que faciliten una mayor participación en la sociedad.

326. Se debe dar a las personas con discapacidad igualdad de oportunidades para participar en la educación general, obtener empleo productivo y remunerado en los mercados de trabajo y tener acceso a redes de seguridad social pertinentes en relación con el mantenimiento del ingreso y los servicios.

327. Como se propuso en las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, se deben promover conceptos de diseño universal para velar por que los productos y los entornos físicos puedan ser utilizados por todas las personas en la mayor medida posible. Mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad al entorno físico y las tecnologías de la información y las comunicaciones los ayudará a superar las barreras que restringen su acceso a las oportunidades económicas y sociales.

328. Utilizando los instrumentos de derechos humanos internacionales como marco, se deben formular y

poner en vigor leyes y políticas para proteger los derechos de los pueblos indígenas y protegerlos de la discriminación y el racismo institucionales. Las cuestiones relativas a los derechos a la tierra y la protección de la cultura de los pueblos indígenas meritan una consideración especial. Se debe garantizar la plena participación de los pueblos indígenas en el diseño, la aplicación y la evaluación de esas leyes y políticas como parte de un diálogo franco entre los pueblos indígenas y las sociedades.

329. Si bien como grupo las personas de edad no son inherentemente vulnerables, el proceso de envejecimiento puede obligarlos a ajustarse a circunstancias físicas, económicas y sociales sobre las cuales tienen poco control, lo que aumenta su nivel de riesgo. La vulnerabilidad de las personas de edad se puede reducir de manera notable mediante una combinación de sus propias defensas forjadas con el correr del tiempo y la presencia de fuentes de apoyo externas.

330. Los encargados de formular políticas, incluidas las instituciones de desarrollo y los gobiernos nacionales, deben prestar más atención al efecto que puede tener el envejecimiento creciente de la población en las estrategias de desarrollo, y tener en cuenta las contribuciones que los hombres y las mujeres de edad pueden hacer al proceso de desarrollo así como las demandas que eso entrañará en los servicios de atención y protección social.

331. Como se reconoció en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en 2002, se debe incorporar el envejecimiento en todas las esferas de política, en particular en los marcos de desarrollo nacionales y las estrategias de reducción de la pobreza. Además, las cuestiones relacionadas con las personas de edad se deben abordar en un contexto de reducción de la pobreza, participación, igualdad de género y derechos humanos, y vincularlas a los programas y objetivos de desarrollo.

332. Habida cuenta de las repercusiones enormes del envejecimiento de la población, se deben promover las políticas que reduzcan la vulnerabilidad de las personas de edad con miras a obtener beneficios no sólo para las personas de edad y sus familias, sino también para la comunidad, la sociedad en general y las generaciones futuras.

333. La selección de los servicios de protección social sobre la base de la comunidad puede ofrecer un medio importante de prestar servicios a los que los necesitan,

ya que la comunidad pasa a estar directamente involucrada en la identificación de los beneficiarios, y de esa forma aumenta la exactitud para adoptar decisiones al respecto y promover la equidad y la inclusión fomentando un mayor control local con respecto a los programas. Se debe promover la selección de los beneficiarios sobre la base de la comunidad conjuntamente con la elaboración de un contrato social políticamente sostenible.

334. Como se mencionó anteriormente, se ha reanudado el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza a la luz de los objetivos de desarrollo

del Milenio y otros compromisos contraídos en cumbres y conferencias de las Naciones Unidas y sus procesos de seguimiento, haciendo particular hincapié en la promoción de medidas amplias que arrojen beneficios concretos para los pobres. En ese contexto, se examinará en forma más sistemática la posibilidad de eximir el pago de cuotas de usuarios para velar por que las personas pobres tengan acceso a servicios básicos como la enseñanza primaria, la atención preventiva de la salud y el agua potable, o de proporcionar becas para que los niños pobres puedan asistir a la escuela.

VI. Sistemas basados en los derechos y privaciones de los derechos

335. La determinación y la promoción de los derechos humanos de diversos grupos sociales se considera cada vez más, un elemento clave para mejorar las condiciones de esos grupos y reducir su vulnerabilidad. En el capítulo VI se examinan tres posibles formas de elaborar un sistema basado en los derechos que permita mejorar la situación de las poblaciones indígenas, los migrantes y las personas con discapacidades.

Poblaciones indígenas

336. Los sistemas basados en los derechos relativos a las poblaciones indígenas pueden agruparse en tres categorías generales: los relacionados con los derechos de las poblaciones indígenas sobre las tierras; los relacionados con su protección y promoción cultural; y los que permiten mitigar el impacto negativo de las leyes en vigor y de las prioridades socioeconómicas de las sociedades mayoritarias.

337. La transferencia de los derechos sobre las tierras a las poblaciones indígenas requiere marcos y medidas jurídicas y judiciales eficaces, como la justa aplicación de las leyes y la demarcación correcta de territorios. Sin embargo, el método típico de transferencia de tierras, que implica programas de reforma agraria en los que se traspasan parcelas de tierras a campesinos individuales en virtud de las leyes civiles de la sociedad mayoritaria, es contrario a la filosofía de los derechos de la comunidad que rige las culturas indígenas. No obstante, la concesión de derechos individuales sobre las tierras supone una serie de ventajas tanto económicas como prácticas desde el punto de vista de la integración: la transferencia tiene así una base jurídica bien fundamentada; el título de propiedad individual simplifica el proceso de obtención de crédito, ya que las tierras pueden utilizarse como garantía; y esta práctica fomenta la responsabilidad individual sobre la propiedad. Como el título de propiedad permite disponer de las tierras libremente el propietario tiene más flexibilidad y no corre el riesgo de estar condenado a una única forma de propiedad.

338. Las poblaciones indígenas suelen preferir que se les concedan derechos sobre las tierras a nivel de la comunidad, lo que responde mejor a la idea de uso de la tierra como un uso comunitario o colectivo. Además permite un uso más flexible de las tierras, lo que se traduce en una mejor gestión del medio ambiente y de los

recursos naturales. La principal desventaja es que las tierras no pueden utilizarse como garantía, lo que dificulta el acceso de las poblaciones indígenas a los mercados institucionalizados de capital. Por consiguiente, las disposiciones para la transferencia comunitaria de los derechos sobre las tierras también deberían prever condiciones especiales para que las poblaciones indígenas puedan acceder a los mercados de capital.

339. Cualesquiera que sean los métodos de transferencia, es esencial asegurar que el proceso entrañe una aplicación correcta y justa de las leyes. Con demasiada frecuencia las leyes simplemente no se aplican, o el sistema judicial hace que su aplicación sea más lenta. Quienes tienen acceso a una representación legal aprovechan las lagunas legales o las interpretaciones vagas de las disposiciones. Además, en los casos de derogación unilateral de tratados concluidos entre las poblaciones indígenas y los Estados, las poblaciones indígenas deberían tener un recurso legal conforme a la legislación nacional o internacional.

340. En los últimos años, se ha tenido una mayor conciencia de la cultura de las poblaciones indígenas, a la que se ha prestado mayor atención, tanto en el plano nacional como internacional. Aunque cada vez se reconoce más el valor de la medicina tradicional que utilizan las poblaciones indígenas, este conocimiento también ha suscitado preocupaciones ante el riesgo de piratería, ya que los conocimientos tradicionales no están protegidos por los ordenamientos jurídicos basados en los derechos individuales. Actualmente, los derechos de las poblaciones indígenas relacionados con los conocimientos en materia de medicina tradicional y plantas están protegidos en casos concretos ante los tribunales. La cuestión que hay que plantearse es saber cómo pueden protegerse los conocimientos colectivos tradicionales del dominio público para evitar que pasen a formar parte de un dominio privado y exclusivo.

341. La cuestión clave del debate para promover un uso más amplio de los conocimientos tradicionales o para evitar la apropiación indebida de éstos consiste en saber cómo pueden utilizarse esos conocimientos de forma eficaz para fomentar el desarrollo de las poblaciones indígenas. Las poblaciones indígenas y los grupos ecologistas se oponen a que las patentes se basen en los presuntos “descubrimientos” que no suponen invención alguna, lo que supone el riesgo de que los conocimientos tradicionales de las poblaciones indígenas

sean “descubiertos” por los científicos. Entre estos grupos se favorece cada vez más un sistema sui generis basado en los derechos “comunitarios”, “colectivos” o “indígenas” a estos conocimientos.

342. En ese contexto, se considera que las normas de la Organización Mundial del Comercio relativas a los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) suponen una restricción al uso que hacen las poblaciones indígenas de los conocimientos tradicionales, especialmente si las patentes y los derechos de reproducción se basan en sus conocimientos tradicionales o son similares a ellos. Las poblaciones indígenas consideran que los conocimientos y el patrimonio cultural de las poblaciones indígenas han evolucionado de forma colectiva y a lo largo de las generaciones. Como consecuencia, nadie puede atribuirse el invento o el descubrimiento de las plantas medicinales, las semillas u otros seres vivos. Por consiguiente, se teme que el Acuerdo sobre los ADPIC de lugar a la apropiación de plantas y semillas medicinales tradicionales de las poblaciones indígenas y de los conocimientos de estas poblaciones en materia de salud, agricultura y conservación de la diversidad biológica, y que termine socavando los medios tradicionales de subsistencia.

343. Un factor positivo es que la Unión Europea ha prestado su apoyo para proteger los recursos genéticos de las poblaciones indígenas contra la explotación por la industria de la tecnología biológica. Las propuestas de la Unión Europea, que la Organización Mundial del Comercio debatirá, exigirán que las empresas que deseen obtener patentes indiquen el origen geográfico de los productos naturales que utilizan. La Unión Europea también recomienda que se permita que los agricultores continúen su práctica tradicional de ahorrar e intercambiar semillas, incluidas las ya patentadas.

344. Los Estados son en última instancia los encargados de decidir acerca de las reivindicaciones sobre las tierras y los derechos culturales de las poblaciones indígenas. Los sistemas políticos y judiciales y los marcos de justicia social y cultural propios de cada Estado son decisivos para determinar las políticas que permitan conceder derechos a las poblaciones indígenas. Es necesario considerar los objetivos de desarrollo tanto del Estado como de las poblaciones indígenas, y conciliar los puntos conflictivos. Para que esas políticas tengan éxito deben incluir leyes que protejan los derechos de las poblaciones indígenas y leyes que las protejan contra el racismo y la discriminación institucional.

345. El Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (No. 169) fue aprobado en 1989. Es el principal instrumento internacional que se ocupa específicamente de los derechos humanos de las poblaciones indígenas. La idea básica del Convenio 169 de la OIT es el respeto de la identidad específica de las poblaciones indígenas y su derecho a participar en la adopción de decisiones relacionadas con su propio destino. Sin embargo, la polémica en torno al Convenio no se ha calmado con los años y, hasta el momento, solamente 17 países, de los cuales 13 son de América Latina, lo han ratificado. Existen diferencias importantes en cuanto a la falta de reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas a la libre determinación ya que, de conformidad con el Convenio, en el proceso de adopción de decisiones de política solamente se reconocería a las poblaciones indígenas como entidades consultivas y éstas gozarían de derechos limitados sobre las tierras y los recursos naturales. Como el Convenio no responde a las expectativas de las poblaciones indígenas, algunas de ellas han instado a los gobiernos a no ratificarlo, y a menudo suele faltar también el apoyo de los gobiernos.

346. En este contexto, y habida cuenta de los repetidos abusos de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones indígenas, varios oradores en el segundo período de sesiones del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, celebrado en mayo de 2003, subrayaron que era importante formular directrices internacionales claras acerca de los derechos humanos de las poblaciones indígenas. El Foro también instó a que antes del final del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004) se adoptara un proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas. Sin embargo, el hecho de que ese proyecto de declaración haya estado pendiente durante nueve años ante la Comisión de Derechos Humanos sirve para recordar los problemas que se plantean.

Migrantes

347. Desde el decenio de 1990, muchos gobiernos se han dado cuenta de las discrepancias entre la complejidad creciente de las corrientes actuales de migrantes y los marcos de referencia legales e institucionales tradicionales para la migración en los que se define clara e inequívocamente cada categoría de migrante. Esas preocupaciones han dado lugar a nuevas evaluaciones

de los instrumentos internacionales sobre migración. Varios gobiernos han cuestionado el régimen de asilo internacional existente, definido por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, por considerar que ha dejado de ser pertinente. Muchos países se han opuesto a los esfuerzos desplegados por la Organización Internacional del Trabajo para obtener la ratificación de convenios internacionales relacionados con los trabajadores migrantes. El trabajo realizado bajo los auspicios de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas muestra que las autoridades nacionales de la mayoría de países del mundo no han respetado debidamente los derechos humanos de los migrantes, y al mismo tiempo se ha denunciado el aumento de las manifestaciones de racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y tratos inhumanos o degradantes contra los migrantes.

348. La cuestión del trato discriminatorio y, a veces, abusivo de los trabajadores migrantes ha figurado durante mucho tiempo en el programa internacional. A fin de solucionar ese problema se han adoptado tres instrumentos importantes, a saber, el Convenio de la OIT relativo a los trabajadores migrantes, de 1949 (No. 97); el Convenio de la OIT sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, de 1975 (No. 143) y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias de 1990.

349. La ratificación de estos convenios es limitada. En julio de 2003, 42 países habían ratificado el Convenio de la OIT No. 97 y 18 países habían ratificado el Convenio de la OIT No. 143. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias fue ratificado por 22 países y entró en vigor el 1° de julio de 2003. Se trata de un instrumento importante en la lucha general por la protección internacional de los derechos humanos. Pocos países desarrollados son partes en estos convenios: diez son partes en el Convenio de la OIT No. 97; tres en el Convenio de la OIT No. 143 y ninguno es parte en la Convención de 1990. Además, la gran mayoría de los países que han ratificado el Convenio de la OIT No. 97 han excluido importantes disposiciones. Quizás, en parte, como resultado de la limitada ratificación de los convenios internacionales pertinentes, muchos Estados emplean diversos sistemas de cooperación para regular la migración. Las consultas bilaterales y los procesos consultivos regionales en Europa,

África, Asia oriental y Asia meridional y en Norteamérica y Sudamérica se ocupan de las cuestiones relacionadas con la migración. Además, la reciente Iniciativa de Berna⁷⁹ tiene el objetivo de compartir las prioridades en materia de políticas y determinar los intereses a largo plazo, normas comunes y prácticas eficaces en materia de migración.

350. En la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 1999, la OIT examinó un estudio, basado en las comunicaciones mantenidas con los gobiernos, sobre la situación y las perspectivas de sus dos convenios relacionados con los derechos de los trabajadores migrantes. El estudio mostró claramente que si bien parecía que los gobiernos estaban de acuerdo con los términos generales de esos instrumentos, tenían claras reservas sobre disposiciones concretas relacionadas con la contratación de trabajadores migrantes; los derechos de protección social que, en determinados casos, podían superar a los derechos previstos en las legislaciones nacionales; los derechos concedidos a los migrantes en situación irregular; y por último, y sobre todo, la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales. Además, se consideraba que algunas de las disposiciones de los convenios estaban anticuadas. Por ejemplo, las relacionadas con la igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y trabajadores nacionales ya no se aplican en el contexto de los acuerdos regionales sobre la libertad de circulación e igualdad de trato de los ciudadanos pertenecientes a los Estados miembros de entidades como la Unión Europea o MERCOSUR.

351. Sin embargo, se han producido algunos hechos positivos. En 1998, la publicación de los *Principios rectores de los desplazamientos internos* fue un hito que, por primera vez, expuso los derechos de las personas desplazadas internamente y las obligaciones de las partes en los conflictos con respecto a los derechos de esas poblaciones. Además, en su resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000, la Asamblea General aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo); el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención; y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que también complementa la Convención (resolución 55/25, anexos I y III de la Asamblea General). Los dos

⁷⁹ Propuesta por el Gobierno de Suiza en su Simposio Internacional sobre migración (junio de 2001).

protocolos (Protocolos de Palermo) constituyen una iniciativa internacional importante para combatir la migración irregular y proteger los derechos de los migrantes indocumentados ya que subrayan el carácter delictivo del tráfico ilícito de migrantes.

352. La pauta de ratificación de los convenios internacionales relativos a los trabajadores migrantes indica que los gobiernos son cada vez más reticentes a adherirse a estos instrumentos internacionales. Es demasiado pronto para evaluar si los Protocolos de Palermo tendrán el mismo destino. Mientras, la inexistencia de un acuerdo básico sobre la definición de los derechos de los trabajadores migrantes repercute gravemente en la vida de los migrantes y sus familias.

353. A falta de derechos de los migrantes específicamente definidos e internacionalmente convenidos, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos solamente proporcionan protección legal a los migrantes. Además, los instrumentos universales, regionales y nacionales sobre derechos humanos incluyen un gran número de derechos que afectan directamente a los migrantes. Sin embargo, la cuestión clave no es la de las normas legales sino la del cumplimiento de los derechos.

354. Las preocupaciones suscitadas por los problemas crecientes de malos tratos, discriminación y abuso de los migrantes, denunciados por los gobiernos de los países de origen y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos, hicieron que en 1997 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designara un Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. La Comisión creó también el Grupo de trabajo de expertos intergubernamentales en derechos humanos de los migrantes encargado de compilar toda la información pertinente sobre los obstáculos existentes para proteger plena y eficazmente los derechos humanos de los migrantes y para formular recomendaciones sobre el fortalecimiento de la promoción, la protección y la aplicación de los derechos humanos de los migrantes.

355. Una de las principales conclusiones del Grupo de trabajo es que, en muchas partes del mundo, los gobiernos son plenamente conscientes de que se ha producido una evolución negativa de los derechos humanos de los migrantes pero rara vez informan de que se han adoptado medidas para solucionar el problema. Como consecuencia, los que infringen los derechos humanos de los migrantes, lo hacen sin ser sancionados. Esta situación demuestra que el respeto de

los derechos humanos de los migrantes no es, a los ojos de la opinión pública o en opinión de las autoridades encargadas de formular políticas, una obligación tan firme como la de respetar los derechos humanos de los ciudadanos nacionales.

356. En gran medida, esta situación refleja tanto el sentimiento predominante contra los inmigrantes como la inferior condición jurídica y social que las sociedades de acogida reconocen a los migrantes. Sin embargo, parte de la explicación también radica en el hecho de que la violación de los derechos humanos de los migrantes suele producirse cuando los migrantes están indocumentados. Las autoridades públicas consideran que reconocer derechos humanos a los migrantes indocumentados equivale a socavar los derechos del Estado a hacer respetar la legalidad, cuestión particularmente importante en los casos en que poner fin a la migración de personas indocumentadas es una cuestión prioritaria de los programas del Gobierno.

Personas con discapacidad

357. La evolución de la política relativa a los derechos de las personas con discapacidad se remonta al decenio de 1970, en que la Asamblea General aprobó dos declaraciones importantes sobre las personas con discapacidad. La Declaración de los derechos del retrasado mental (resolución 2856 (XXVI) de 20 de diciembre de 1971) proporcionó un marco para proteger los derechos del retrasado mental a través de medidas nacionales e internacionales. La Declaración afirmaba que los retrasados mentales deben gozar, hasta el máximo grado de viabilidad, de los mismos derechos que los demás seres humanos, incluidos el derecho a la atención médica que requiera su caso, así como a la educación; a la seguridad económica y a la atención de un tutor calificado cuando esto resulte indispensable; el retrasado mental debe estar protegido contra toda explotación; y debe tener derecho a un procedimiento que entrañe salvaguardas jurídicas que la protejan contra toda forma de abuso. La Declaración afirmaba que, en la medida de lo posible, los retrasados mentales deben residir con sus familias o en un hogar que reemplace al propio, y participar en las distintas formas de vida de la comunidad.

358. La Asamblea General, en su resolución 3447 (XXX) de 9 de diciembre de 1975 aprobó la Declaración de los derechos de los impedidos, que alentaba la protección nacional e internacional de los derechos de los impedidos. La Declaración reconocía que los

impedidos tienen los mismos derechos civiles y políticos que los demás seres humanos, incluidas las medidas destinadas a permitirles lograr la mayor autonomía posible y proclamaba los derechos de los impedidos, incluidos el derecho a la educación, a recibir atención médica y a servicios de colocación. Asimismo, reconocía que los impedidos tienen derecho a la seguridad económica y social; a un empleo; a vivir en el seno de sus familias; y a participar en actividades sociales y creadoras; a ser protegidas contra explotación o todo trato discriminatorio, abusivo o degradante; y a poder contar con el beneficio de una asistencia letrada competente.

359. Ambas Declaraciones prepararon el terreno para formular futuros principios exhaustivos, que eventualmente tratarían de integrar a las personas con discapacidades en la sociedad, como el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, aprobado por la Asamblea General en su resolución 37/52 de 3 de diciembre de 1982 y las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (Asamblea General, resolución 48/96 de 20 de diciembre de 1993, anexo).

360. Al fomentar la prevención de la discapacidad, la rehabilitación y la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, el Programa de Acción Mundial constituye una síntesis original de la evolución hacia un modelo de derechos humanos más preocupado por las discapacidades tradicionales. Aunque no se abandonan las iniciativas tradicionales relacionadas con las discapacidades (prevención y rehabilitación), el enfoque basado en los derechos (igualdad de oportunidades) está claramente al mismo nivel que las preocupaciones más tradicionales. El Programa de Acción Mundial reconoce la aplicabilidad de la Declaración Universal de Derechos Humanos a las personas con discapacidad y prevé medidas concretas en la esfera de los derechos humanos.

361. Las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad han contribuido de forma importante a crear una serie de normas internacionales relacionadas con la discapacidad. Aunque no son de cumplimiento obligatorio, estas Normas constituyen un instrumento normativo y de acción para personas con discapacidad y para sus organizaciones, al tiempo que sientan las bases para la cooperación técnica y económica. El fundamento político y moral de estas normas se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sin embargo, estas Normas hacen extensivos los derechos humanos a esferas que no suelen relacionarse con estos derechos. El artículo 2 de las

Normas, por ejemplo, contiene varias disposiciones para que los Estados aseguren la prestación de atención médica eficaz a las personas con discapacidad.

362. Además del marco normativo y político general para tratar la discapacidad, se han adoptado dos instrumentos internacionales concretos, a saber, el Convenio de la OIT No. 159 y la Declaración y Plan de Acción de Salamanca. En 1983 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio de la OIT No. 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) que, desde entonces, ha sido ratificado por unos 73 países. Este Convenio tiene por objeto asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo.

363. La Declaración de Salamanca sobre principios, política y práctica relativos a las necesidades especiales en materia de educación, adoptada por la Conferencia Mundial sobre las Necesidades Especiales en materia de Educación, organizada por la UNESCO en cooperación con el Gobierno de España en 1994, proclama que todos los niños tienen un derecho fundamental a la educación. En los sistemas educativos se debe tener en cuenta la diversidad y los niños con necesidades especiales deben poder acceder a escuelas normales y seguir una educación inclusiva. Se instó a los gobiernos a que dieran prioridad al mejoramiento de la educación y a que adoptaran como ley o política el principio de la educación inclusiva. El principio rector era que las escuelas deberían adaptarse a todos los niños utilizando una pedagogía centrada en ellos.

364. El hecho de que las Normas Uniformes no sean vinculantes ha suscitado preocupaciones importantes y se ha discutido activamente la cuestión de una convención especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, inicialmente en las organizaciones no gubernamentales y, más recientemente, en el marco de un comité especial de la Asamblea General. Aunque la cuestión de una convención especial ha suscitado un interés considerable, todavía se plantean cuestiones fundamentales como el alcance y objetivo de esta convención, como se observa en el informe del Relator Especial sobre Discapacidad de la Comisión de Desarrollo Social⁸⁰. En su informe, el

⁸⁰ Véase “Vigilancia de la aplicación de las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”, nota del Secretario General (E/CN.5/2002/4), que contiene el informe del Relator Especial sobre su tercer mandato, 2000-2002.

Relator Especial identificó varias cuestiones básicas: ¿Qué esferas debe abarcar una futura convención? ¿Qué relación debe tener con las convenciones generales ya existentes? ¿Debe expresarse como un conjunto de principios, de naturaleza general, pero aplicables a diversas situaciones en países de todo el mundo? ¿Debe basarse la perspectiva principal en las necesidades de los países en desarrollo? Esta futura convención ¿debe sustituir a las normas uniformes o ambas deberían complementarse entre sí?

Recomendaciones

365. La condición especial de que goza el lenguaje de los derechos humanos concede una autoridad moral universal a las reivindicaciones sociales que, de otro modo, dependerían de un juicio de valor. Sin embargo, los casos analizados en el presente capítulo parecen indicar que la fuerza de ley emana no tanto de las disposiciones vigentes que obligan a los Estados como del contrato social en el que se basa dicha ley. A falta de este consenso social, no parece que haya muchas esperanzas de poder aplicar los derechos existentes, como lo demuestra la renuencia de los Estados a adherirse o aplicar un gran número de instrumentos internacionales vinculantes relacionados con derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, la relación entre el desarrollo social en general y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sigue siendo endeble en el mejor de los casos e inexistente en el peor.

366. Debería aclararse la situación jurídica de las poblaciones indígenas y el alcance de la jurisdicción reconocida a los Estados en virtud de los tratados entre los Estados y las poblaciones indígenas.

367. Se requieren planteamientos jurídicos innovadores, tanto en el plano nacional como internacional, para abordar la cuestión de los derechos de las poblaciones indígenas sobre las tierras; inclusive cómo tener en cuenta la forma de vida comunitaria de las poblaciones indígenas en las soluciones relativas a los derechos sobre las tierras; cómo proteger la cultura de las poblaciones indígenas; y cómo resolver la discrepancia entre los derechos de propiedad intelectual modernos y las formas tradicionales de propiedad colectiva.

368. Debería enmendarse el Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio para proteger mejor los conocimientos y los recursos de las poblaciones indígenas.

369. Deberían crearse nuevos marcos legales de referencia para la inmigración, tanto en el plano nacional como internacional, que tengan en cuenta la complejidad y la dinámica de las corrientes actuales de migrantes. Debería buscarse un consenso internacional sobre los derechos básicos de los migrantes. El respeto de los derechos básicos de los migrantes debería pasar a ser una de las prioridades de los programas de derechos humanos. Deberían elaborarse directrices internacionales para solucionar el problema de los migrantes indocumentados.

370. La decisión sobre el alcance y el objetivo de la propuesta convención sobre los derechos de las personas con discapacidades, en particular respecto de la relación existente entre la convención y otros instrumentos generales de derechos humanos, debería adoptarse después de evaluar de forma realista la contribución de esos instrumentos al desarrollo social y a la protección y potenciación de los principales grupos sociales.

VII. Reducción de la vulnerabilidad, necesidad de coherencia en materia de políticas y cooperación internacional

371. El logro de los objetivos de desarrollo y de la erradicación de la pobreza depende en gran medida de la creación de un entorno económico internacional favorable y de la adopción de medidas eficaces, incluso nuevos mecanismos financieros, para apoyar los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo para alcanzar un crecimiento económico sostenido y un desarrollo social y sostenible, y para fortalecer sus sistemas democráticos. Como resultado, la cooperación internacional se ha centrado principalmente en los medios económicos, ocupándose superficialmente de los objetivos de desarrollo social a largo plazo. Aunque la cooperación económica internacional tiene una larga historia, la cooperación internacional para el desarrollo social se encuentra todavía en una fase inicial. El desarrollo social se ha considerado principalmente una tarea nacional, apoyada por la comunidad internacional principalmente a través de la ayuda, la creación de capacidad y la cooperación técnica y suele depender de otros aspectos como la buena gobernanza, la democracia y el imperio de la ley.

372. La globalización ha puesto a prueba el actual marco de cooperación internacional y ha aumentado considerablemente la concienciación sobre la necesidad de establecer una cooperación internacional para el desarrollo social. La globalización ha demostrado que existe una discrepancia entre los sistemas e instituciones normativas nacionales vigentes y el ámbito mundial de las operaciones económicas y financieras que se llevan a cabo en esos sistemas e instituciones, lo que da un nuevo ímpetu a la cooperación internacional y al diálogo de política. Como respuesta a este reto, se está elaborando un marco de normas económicas y financieras. Sin embargo, no se ha creado un marco o foro similar para solucionar los problemas sociales, ni siquiera las repercusiones sociales de las decisiones económicas internacionales.

373. Además, los países en desarrollo se enfrentan a un reto importante con respecto a la cooperación internacional para el desarrollo social, ya que las iniciativas de desarrollo suelen verse afectadas por violentas agitaciones y conflictos. En la actualidad el elevado número de conflictos violentos de este tipo y su repetición es un buen recordatorio de que la prevención de conflictos es parte integrante de la búsqueda del progreso social, el desarrollo y la reducción de la pobreza.

374. La coherencia y la cooperación política, junto con la identificación nacional con los programas, han cobrado importancia como principios de organización básicos del programa actual sobre cooperación internacional para el desarrollo y se han debatido extensamente en el marco del seguimiento de la reciente Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) y en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha. Sin embargo, durante mucho tiempo, estos procesos se han centrado principalmente en aumentar la coherencia de las políticas económicas mediante una coordinación y cooperación más efectiva en los planos nacional, regional y mundial. Han prestado escasa atención a la interdependencia entre las políticas económicas y sociales y a la promoción de políticas públicas holísticas, integradas, globales y coherentes.

375. Esta situación es una consecuencia directa de la perspectiva de política macroeconómica predominante, que postula que el desarrollo social será indudablemente una consecuencia del crecimiento económico. Por consiguiente, las cuestiones de distribución y los objetivos de desarrollo social no se abordan explícitamente, ni se presta especial atención a la evaluación y a la comprensión de las consecuencias sociales de las políticas económicas. No obstante, casi 10 años después de la celebración de la Cumbre sobre Desarrollo Social, ha quedado claro que, aunque el crecimiento económico sostenido y favorable a los pobres es indudablemente decisivo para reducir la pobreza, es necesario volver a introducir obligatoriamente otros instrumentos fundamentales de desarrollo, como el empleo y la integración social, a modo de elementos de política si se quieren abordar satisfactoriamente las causas de la vulnerabilidad social y no solamente los síntomas de pobreza.

376. Sin embargo, es poco probable que el compromiso político se traduzca en eficacia política mientras no existan, como es el caso en la actualidad, marcos operacionales y conceptuales innovadores que garanticen la coherencia entre las políticas económicas y sociales. Sigue sin conocerse el pleno alcance de la interdependencia entre el desarrollo económico y social y rara vez pueden abordarse las repercusiones en materia de políticas de esa interdependencia. Como se señaló anteriormente, todavía no hay suficiente coordinación en

los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) entre políticas para promover la integración social de los grupos más pobres y más marginados, por una parte, y el desarrollo, por otra parte.

377. Se han puesto grandes esperanzas en las iniciativas recientes para tratar de encontrar formas innovadoras de combinar los objetivos económicos y sociales, como el Programa Global de Empleo, la Red de Empleo de los Jóvenes, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). Estas iniciativas son un paso hacia el establecimiento de una cooperación operacional para el desarrollo social, en particular mediante el intercambio de experiencias y prácticas, y debería servir de base para ampliar la cooperación internacional para el desarrollo social, con el objetivo general de fortalecer la gobernanza y lograr una coherencia normativa a todos los niveles, desde el local hasta el mundial.

378. A falta de marcos operacionales y conceptuales que garanticen la coherencia entre las políticas económicas y sociales, el principal objetivo a corto plazo de la cooperación internacional para reducir la vulnerabilidad social es promover y poner en funcionamiento los programas específicos de potenciación y participación presentados por los distintos grupos sociales. Una forma concreta de conseguir esos resultados consistiría en incorporar sistemáticamente esos programas en los marcos destinados a mejorar la coordinación entre los asociados para el desarrollo y la cohesión entre programas y políticas, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el sistema de evaluación común para los países, preparado también por las Naciones Unidas, así como el marco para la cooperación con los países del PNUD y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

379. La falta de coherencia entre las políticas de desarrollo y en la cooperación internacional es alarmante. Por ejemplo, durante los debates mantenidos desde que se celebró la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, ha quedado claro que, entre las estrategias de desarrollo, tanto las instituciones de desarrollo como los gobiernos nacionales han olvidado el impacto de una población cada vez más vieja y los cambios en las relaciones entre generaciones. Los objetivos internacionales de desarrollo y los objetivos de desarrollo del Milenio, por ejemplo, establecen metas que prestan especial atención a las mujeres y a los niños en las esferas de erradicación de la pobreza, educación y salud,

pero las generaciones de más edad se olvidan totalmente en los debates pertinentes sobre el proceso de desarrollo. En cierta medida, las cuestiones relacionadas con el envejecimiento fueron tratadas en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, a pesar de que las cuestiones relacionadas con el envejecimiento y las personas de edad se van abordando progresivamente en el marco de los distintos procesos globales, todavía distan mucho de que se les conceda la atención que se pidió que se les prestara en el Plan de Acción sobre el Envejecimiento de Madrid.

380. Cada vez hay más conciencia de que es necesario elaborar estrategias globales de desarrollo para otros grupos sociales, por ejemplo, las poblaciones indígenas y las personas con discapacidad, como lo demuestran algunas iniciativas como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y la elaboración actual de una convención internacional exhaustiva e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidades. No obstante, todavía es necesario desplegar más esfuerzos para solucionar la falta de coherencia en las políticas de desarrollo y en la cooperación internacional. Sin duda, la inclusión de todos los grupos de la población, contando entre ellos las personas de edad, en el contexto de la globalización es una de las claves para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y reducir la vulnerabilidad social.

Recomendaciones

381. La base de la vulnerabilidad social, tal como se define en el contexto del presente informe, es la inseguridad económica. Así pues, el crecimiento económico y la creación de empleo deberían tenerse en cuenta en las medidas adoptadas en materia de políticas para reducir la pobreza, lo que reflejaría el énfasis puesto en la reducción de la pobreza en la Declaración del Milenio. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el efecto de “filtración” del crecimiento económico por se no es suficiente para solucionar los problemas sociales.

382. La vulnerabilidad social es un fenómeno complejo cuyas causas están enraizadas en las instituciones y prácticas sociales, económicas y culturales. En consecuencia, las medidas destinadas a reducir la vulnerabilidad social deben ser múltiples e internamente coherentes: se necesita una integración de la política económica y social para paliar las repercusiones de la

vulnerabilidad en los individuos, las familias, las comunidades y los grupos sociales. Sin embargo, esto no significa que las medidas de política deben aplicarse simultáneamente ni que sea imposible elaborar una lista de prioridades; más bien sucede lo contrario, es decir, los intereses y prioridades especiales son necesarios para que las políticas sean eficaces, especialmente en el clima general actual de limitados recursos del sector público. A fin de potenciar al máximo la efectividad de las respuestas en materia de políticas, los responsables de la formulación de políticas deben adoptar un enfoque integrado para solucionar el problema, y mantener al mismo tiempo las prioridades pertinentes. Esto exige una comprensión de las relaciones complejas entre los diversos aspectos y causas de vulnerabilidad social y el desarrollo de formas nuevas y efectivas para coordinar la aplicación de políticas económicas y sociales.

383. Aunque una política económica sana es esencial, mejorar la capacidad de los grupos excluidos para formular demandas sobre la prestación de servicios y efectuar cambios en materia de políticas, es sumamente importante para reducir la vulnerabilidad social, como lo es también una intervención pública firme para promover la cohesión social.

384. Además, los países en desarrollo deben adoptar medidas importantes como el fortalecimiento de la capacidad institucional y el desarrollo de diversas formas de protección social para hacer frente a las consecuencias de la modernización y la globalización. En los países desarrollados, las reformas del sistema de pensiones y otros programas de protección social también deberán tener en cuenta los cambios que se están produciendo en cuanto al envejecimiento de la población, la familia y el creciente movimiento de bienes, capitales y personas entre países. Por último, también se necesitan políticas más centradas, informadas y participativas para abordar las dimensiones específicas de la vulnerabilidad social.

Conclusión

385. Hoy en día más de 1.000 millones de personas en todo el mundo viven sin suficientes alimentos, sin agua potable y sin enseñanza primaria o atención médica para sus hijos; en definitiva, viven sin los elementos más esenciales necesarios para vivir con dignidad. Los grupos sociales estudiados en el *Informe sobre la situación social en el mundo, 2003* no solamente están incluidos en ese grupo, sino que suelen figurar entre los más

pobres del grupo. La falta de ingresos, las desventajas sociales, los prejuicios sociales y culturales y la discriminación forman parte de su vida cotidiana.

386. Hace casi 10 años, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se argumentó que una economía estable no podía construirse sobre una sociedad inestable y que sin apuntes sociales estables sería difícil que el desarrollo económico fuera sostenible.

387. El grado, extensión y persistencia de la vulnerabilidad social en todo el mundo demuestra que esta estabilidad dista mucho de ser una realidad. Sin embargo, parece que las políticas económicas se aplican sin pensar demasiado en las condiciones sociales subyacentes, o en el mejor de los casos, con la idea de que su éxito permitirá acabar con los problemas sociales y la inestabilidad.

388. Sin embargo, sin estabilidad económica, especialmente sin estabilidad macroeconómica, será difícil combatir las fuentes de vulnerabilidad y, por extensión, las causas de la pobreza, no sólo porque esa estabilidad es importante para el crecimiento económico sino también porque la estabilidad macroeconómica permite que las autoridades encargadas de formular políticas miren más allá de las perspectivas a corto plazo. En un entorno estable, las autoridades encargadas de formular políticas podrán prestar atención a las cuestiones estructurales a largo plazo, entre las que destaca la desigualdad —y la igualdad es el ingrediente básico de una sociedad estable.

389. No obstante, las políticas macroeconómicas son sólo esencialmente un medio para lograr un fin y no un fin en sí mismas. En su informe presentado en el 40º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social sobre la integración de las políticas sociales y económicas, el Secretario General afirmó que “el fin último de las políticas económicas es, en el sentido más amplio de la palabra, social” (E/CN.5/2002/3, párr. 5). Por consiguiente, es indispensable que en la formulación de políticas macroeconómicas se incluyan objetivos sociales explícitos, no como objetivos secundarios o como un resultado que se producirá cuando las variables macroeconómicas se comporten correctamente, sino como una combinación directa de políticas económicas y sociales.

390. Al investigar el ámbito de la vulnerabilidad y los grupos sociales que la padecen, resulta difícil encontrar esta combinación tan directa. Las políticas que se ocupan de los agregados macroeconómicos no tratan ni

subsanar fácilmente las condiciones que sufren los grupos sociales y los individuos. Las características y las peculiaridades de los grupos sociales requieren un enfoque mucho más puntual. Para subsanar la grave situación en que se encuentran los grupos sociales se requiere una combinación de políticas complejas, más que medidas “contundentes” como son las políticas fiscales, monetarias y de cambio, y los sistemas financieros y de comercio abiertos.

391. Lamentablemente, hay pocos indicios de que se esté preparando este tipo de políticas. No sólo es más difícil formularlas y aplicarlas sino que además afectan al bienestar futuro de aquellas personas cuyos problemas pueden ignorarse más fácilmente, y que, en general, no tienen voz ni voto.

392. En el discurso pronunciado al recibir el premio Nobel de la Paz, el Secretario General afirmó:

“Hoy nadie ignora la división existente entre los ricos y los pobres del mundo. Nadie puede decir que no conoce el precio que pagan por esta división los pobres y los desposeídos, que tienen los

mismos derechos que cualquiera de nosotros a la dignidad humana, las libertades fundamentales, la seguridad, la alimentación y la educación. Sin embargo, este precio no lo pagan ellos solamente: en último término lo pagamos todos nosotros, el Norte y el Sur, los ricos y los pobres, los hombres y las mujeres de todas las razas y religiones⁸¹.”

393. Aunque ya no se puede pretender ignorancia, todavía es demasiado fácil cerrar los ojos frente a aquellos que viven en el lado negativo de esta división. Las sociedades perpetúan esta actitud asumiendo un riesgo. Superar la vulnerabilidad social y erradicar la pobreza son deberes colectivos, que no sólo se fundamentan en el propio interés sino también en la solidaridad y la justicia social enraizadas en las nociones de humanidad común, destino común y búsqueda del bien común. Las Naciones Unidas se basan en estos ideales, que reflejan el espíritu en el que se ha inspirado el presente informe.

⁸¹ Comunicado de prensa de las Naciones Unidas (SG/SM/8071) en inglés y francés. También disponible en el sitio Web <http://www.nobel.se/peace/laureates/2001/Annan-lecture.html>.

Anexo

Cuadro A.1
Evaluación de la vulnerabilidad: pobreza de ingresos

<i>País</i>	<i>Umbral internacional de pobreza</i>	
	<i>Año</i>	<i>Porcentaje de población que vive con menos de 1 dólar al día</i>
Argelia	1995	<2
Armenia	1998	13
Azerbaiyán	2001	4
Bangladesh	2000	36
Belarús	2000	<2
Bolivia	1999	14
Botswana	1993	24
Brasil	1998	10
Bulgaria	2001	5
Burkina Faso	1994	61
Burundi	1998	58
Camerún	1996	33
Chile	1998	<2
China	2000	16
Colombia	1998	14
Costa Rica	1998	7
Côte d'Ivoire	1995	12
Croacia	2000	<2
Ecuador	1995	20
Egipto	2000	3
El Salvador	1997	21
Eslovaquia	1996	<2
Eslovenia	1998	<2
Estonia	1998	<2
Etiopía	1999-2000	82
ex República Yugoslava de Macedonia	1998	<2
Federación de Rusia	2000	6
Filipinas	2000	15
Gambia	1998	59
Georgia	1998	<2
Ghana	1999	45
Guatemala	2000	16
Guyana	1998	<2
Honduras	1998	24
Hungría	1998	<2
India	1999-2000	35
Indonesia	2000	7
Irán (República Islámica del)	1998	<2
Jamaica	2000	<2
Jordania	1997	<2
Kazajstán	1996	1.5
Kenya	1997	23
Kirguistán	2000	2
Lesotho	1993	43
Letonia	1998	<2
Lituania	2000	<2
Madagascar	1999	49

<i>País</i>	<i>Umbral internacional de pobreza</i>	
	<i>Año</i>	<i>Porcentaje de población que vive con menos de 1 dólar al día</i>
Malasia	1997	<2
Malawi	1997-1998	42
Mali	1994	73
Marruecos	1999	<2
Mauritania	1995	29
México	1998	8
Mongolia	1995	14
Mozambique	1996	38
Namibia	1993	35
Nepal	1995	38
Nicaragua	1998	82
Níger	1995	61
Nigeria	1997	70
Pakistán	1998	13
Panamá	1998	8
Paraguay	1998	20
Perú	1996	16
Polonia	1998	<2
Portugal	1994	<2
República Centroafricana	1993	67
República Checa	1996	<2
República de Corea	1998	<2
República Democrática Popular Lao	1997-1998	26
República de Moldova	2001	22
República Dominicana	1998	<2
República Unida de Tanzania	1993	20
Rumania	2000	2
Rwanda	1983-1985	36
Senegal	1995	26
Sierra Leona	1989	57
Sri Lanka	1995-1996	7
Sudáfrica	1995	<2
Tailandia	2000	<2
Tayikistán	1998	10
Trinidad y Tabago	1992	12
Túnez	1995	<2
Turkmenistán	1998	12
Turquía	2000	<2
Ucrania	1999	3
Uganda	1996	82
Uruguay	1998	<2
Uzbekistán	1998	19
Venezuela	1998	15
Viet Nam	1998	18
Yemen	1998	16
Zambia	1998	64
Zimbabwe	1990-1991	36

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators, 2003* (Washington, D.C., 2003).

Cuadro A.2

Evaluación de la vulnerabilidad: desempleo, empleo urbano en el sector no estructurado y contribución a los regímenes de pensiones

<i>País</i>	<i>Desempleo^a (porcentaje)</i>			<i>Empleo urbano en el sector no estructurado^b (porcentaje)</i>			<i>Contribución al régimen de pensiones^c</i>
	<i>Fuerza de trabajo masculina desempleada</i>	<i>Fuerza de trabajo femenina desempleada</i>	<i>Fuerza de trabajo desempleada</i>	<i>Empleados urbanos en el sector no estructurado</i>	<i>Empleadas urbanas en el sector no estructurado</i>	<i>Población total de empleados urbanos en el sector no estructurado</i>	<i>Contribuyentes entre la población en edad de trabajar (porcentaje)</i>
Albania	16	21	18				31
Alemania	8	9	8				82
Argelia							23
Argentina	12	14	13	48	36	43	39
Armenia	5	15	9				49
Australia	7	7	6				
Austria	5	5	5				77
Azerbaiyán	1	1	1				46
Bangladesh							3
Belarús			2				94
Bélgica	6	9	7				66
Bolivia						53	13
Botswana				12	28	19	
Brasil	7	12	10	43	31	38	31
Bulgaria	14	14	14				63
Burkina Faso							3
Burundi							3
Camerún							12
Canadá	7	7	7				80
Chad							1
Chile	9	10	10	33	32	32	35
China			3				17
RAE de Hong Kong (China)	5	4	5				
Colombia	17	25	21	49	44	47	29
Costa Rica	5	8	6	43	36	40	39
Côte d'Ivoire				37	73	53	9
Croacia	13	15	21	6	7	6	57
Dinamarca	5	6	5				88
Ecuador	8	16	12	54	55	53	34
Egipto	5	20	8				34
El Salvador	8	6	7				25
Eslovaquia	16	16	19	25	11	19	72
Eslovenia	8	7	8				69

<i>País</i>	<i>Desempleo^a (porcentaje)</i>			<i>Empleo urbano en el sector no estructurado^b (porcentaje)</i>			<i>Contribución al régimen de pensiones^c</i>
	<i>Fuerza de trabajo masculina desempleada</i>	<i>Fuerza de trabajo femenina desempleada</i>	<i>Fuerza de trabajo desempleada</i>	<i>Empleados urbanos en el sector no estructurado</i>	<i>Empleadas urbanas en el sector no estructurado</i>	<i>Población total de empleados urbanos en el sector no estructurado</i>	<i>Contribuyentes entre la población en edad de trabajar (porcentaje)</i>
España	10	21	14				61
Estados Unidos	4	5	4				92
Estonia	13	10	15				67
Etiopía				19	53	33	
ex República Yugoslava de Macedonia	33	38	35				47
Federación de Rusia	14	13	11				
Filipinas	10	11	10	16	19	17	14
Finlandia	10	11	10				84
Francia	9	12	10				75
Gabón							14
Gambia	15	12	14				
Georgia							40
Ghana			79				9
Grecia	7	17	11				73
Guatemala							19
Guinea							2
Honduras	4	4	4	53	58	55	18
Hungría	8	6	7				65
India							8
Indonesia			6	19	23	21	7
Irán (República Islámica del)				3	90	18	25
Irlanda	5	5	5				65
Israel	9	8	8				63
Italia	9	16	11				68
Jamaica	10	23	16	26	21	24	46
Japón	5	5	5				92
Jordania	12	21	13				25
Kazajstán			14			12	28
Kenya						58	24
Kirguistán						12	42
Letonia	16	13	8			17	52
Lituania	20	14	17	12	5	9	
Madagascar						58	5
Malasia			3				38
Mali				71	2
Marruecos	20	28	22				11

<i>País</i>	<i>Desempleo^a (porcentaje)</i>			<i>Empleo urbano en el sector no estructurado^b (porcentaje)</i>			<i>Contribución al régimen de pensiones^c</i>
	<i>Fuerza de trabajo masculina desempleada</i>	<i>Fuerza de trabajo femenina desempleada</i>	<i>Fuerza de trabajo desempleada</i>	<i>Empleados urbanos en el sector no estructurado</i>	<i>Empleadas urbanas en el sector no estructurado</i>	<i>Población total de empleados urbanos en el sector no estructurado</i>	<i>Contribuyentes entre la población en edad de trabajar (porcentaje)</i>
Mauricio							57
Mauritania							4
México	2	3	2	38	30	35	31
Moldova			11				
Mongolia	5	6	6				
Mozambique							2
Myanmar				53	57	54	
Nepal	2	1	1				
Nicaragua	9	15	13				13
Níger							2
Nigeria							1
Noruega	4	3	3				86
Nueva Zelanda	6	6	6				
Países Bajos	3	5	4				75
Pakistán	4	15	6				2
Panamá	11	18	13	36	28	32	41
Paraguay						58	9
Perú	8	9	8	45	53	48	25
Polonia	15	19	17	14	11	13	64
Portugal	3	5	4				80
Puerto Rico	12	8	10				
Reino Unido	7	5	5				85
República Democrática del Congo							6
República Checa	7	11	9				67
República de Corea	7	5	4				43
República Dominicana	8	25	14				18
República Unida de Tanzania				60	85	67	2
Ribera Occidental y Faja de Gaza			14				
Rumania	7	6	11				48
Rwanda							13
Senegal							5
Singapur	5	5	4				56
Sri Lanka	7	16	11				21
Sudáfrica	20	28	23	11	26	17	
Sudán							12
Suecia	7	7	5				89
Suiza	2	3	3				97

<i>País</i>	<i>Desempleo^a (porcentaje)</i>			<i>Empleo urbano en el sector no estructurado^b (porcentaje)</i>			<i>Contribución al régimen de pensiones^c</i>
	<i>Fuerza de trabajo masculina desempleada</i>	<i>Fuerza de trabajo femenina desempleada</i>	<i>Fuerza de trabajo desempleada</i>	<i>Empleados urbanos en el sector no estructurado</i>	<i>Empleadas urbanas en el sector no estructurado</i>	<i>Población total de empleados urbanos en el sector no estructurado</i>	<i>Contribuyentes entre la población en edad de trabajar (porcentaje)</i>
Tailandia	3	3	2	75	79	77	17
Togo							15
Trinidad y Tabago	11	17	13				
Túnez							23
Turquía	8	7	9				27
Ucrania	12	12	12	5	5	5	66
Uruguay	9	15	11	39	41	36	78
Venezuela			15	47	46	47	18
Viet Nam							10
Zambia							8
Zimbabwe	7	5	6				10

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators, 2003* (Washington, D.C., 2003).

^a Cifras de desempleo obtenidas entre 1998 y 2001.

^b Cifras de empleo urbano obtenidas entre 1995 y 1999.

^c Cifras de contribuciones a los regímenes de las pensiones obtenidas entre 1990 y 2001, según el país.

Cuadro A.3
Evaluación de la vulnerabilidad entre niños y jóvenes: mala salud, explotación en el mercado de trabajo y analfabetismo

País	Malnutrición de los niños menores de cinco años de edad ^a (porcentaje)		Niños de edades comprendidas entre los 10 y los 14 años en el mercado de trabajo (porcentaje)		Tasa de analfabetismo entre los jóvenes ^b	
	Peso por edad	Altura por edad	1980	2001	Porcentaje de hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años	Porcentaje de mujeres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años
Afganistán	49	48	28	24		
Albania	14	15			1	3
Angola	41	53	30	26		
Arabia Saudita					5	9
Argelia	6	18			6	15
Argentina	5	12	8	2	2	1
Armenia	3	13				
Australia	0	0				
Azerbaiyán	17	20				
Bangladesh	48	45	35	27	43	60
Benin	23	31	30	26	28	63
Bolivia	8	27	19	11	2	6
Bosnia y Herzegovina	4					
Botswana	13	29	26	14	15	8
Brasil	6	11	19	14	6	3
Burkina Faso	34	37	71	42	53	75
Burundi	45		50	48	33	36
Camboya	45	45	27	24	16	25
Camerún	22	29	34	23	8	11
Chad	28	29	42	36	25	38
Chile	1	2			1	1
China	10	14	30	7	1	3
Colombia	7	14	12	6	4	2
Congo			27	25	2	3
Costa Rica	5	6	10	4	2	1
Côte d'Ivoire	21	25	28	18	29	46
Croacia	1	1				
Ecuador	14	26	9	4	2	3
Egipto	4	19	18	9	23	36
El Salvador	12	23	17	13	11	12
Emiratos Árabes Unidos	7				12	5
Eritrea	44	38	44	38	19	39
Estados Unidos de América	1	2				
Etiopía	47	52	46	41	38	50
ex República Yugoslava de Macedonia	6	7				
Federación de Rusia	3	13				
Filipinas	32	32	14	5	1	1
Gabón	12	21	29	13		
Gambia	17	30	44	33	33	49
Georgia	3	12				
Ghana	25	26	16	12	6	11
Guatemala	24	46	19	14	14	27
Guinea	33	41	41	31		

País	Malnutrición de los niños menores de cinco años de edad ^a (porcentaje)		Niños de edades comprendidas entre los 10 y los 14 años en el mercado de trabajo (porcentaje)		Tasa de analfabetismo entre los jóvenes ^b	
	Peso por edad	Altura por edad	1980	2001	Porcentaje de hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años	Porcentaje de mujeres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años
Guinea-Bissau	25		43	36	26	54
Haití	17	23	33	22	35	34
Honduras	17	39	14	7	16	13
India	53	52	21	12	20	34
Indonesia	25	42	13	7	2	3
Irán (República Islámica del)	11	15	14	2	4	8
Iraq			11	2	40	70
Israel						1
Jamahiriya Árabe Libia	5	15				6
Jamaica	4	4			9	2
Jordania	5	8			1	1
Kazajstán	4	10				
Kenya	22	33	45	39	4	5
Kirguistán	11	25				
Kuwait	2	3			8	6
Lesotho	18	44	28	20	17	1
Líbano	3	12			3	7
Liberia			26	15	14	46
Madagascar	40	48	40	34	16	23
Malasia	20		8	2	2	2
Malawi	25	49	45	31	19	38
Mali	27	49	61	50	52	74
Marruecos			21	1	23	40
Mauricio	15	10	5	2	6	5
Mauritania	32	35	30	22	43	59
México	8	18	9	5	2	3
Mongolia	13	25	4	1	1	1
Mozambique	26	36	39	32	24	52
Myanmar	43	45	28	23	9	9
Namibia			34	17	10	6
Nepal	48	51	56	41	23	56
Nicaragua	12	25	19	12	29	27
Níger	40	40	48	43	67	86
Nigeria	31	34	29	24	10	15
Omán	23	23				3
Pakistán	38	36	23	15	38	57
Panamá	8	18	6	2	3	4
Papua Nueva Guinea			28	17	20	28
Paraguay			15	5	3	3
Perú	7	25	4	2	2	5
Portugal			8	1		
Puerto Rico					3	2
RAE de Hong Kong (China)					1	
República Popular Democrática de Corea	28					
República Árabe Siria	13	21	14	2	4	20
República Centrafricana	23	28			23	39

País	Malnutrición de los niños menores de cinco años de edad ^a (porcentaje)		Niños de edades comprendidas entre los 10 y los 14 años en el mercado de trabajo (porcentaje)		Tasa de analfabetismo entre los jóvenes ^b	
	Peso por edad	Altura por edad			Porcentaje de hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años	Porcentaje de mujeres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años
			1980	2001		
República Democrática del Congo	34	45	33	28	11	24
República Democrática Popular Lao	40	41	31	25	15	28
República Dominicana	5	11	25	13	9	8
República Unida de Tanzania	29	44	43	36	6	11
Ribera Occidental y Faja de Gaza	15					
Rwanda	24	43	43	41	14	17
Senegal	18	23	43	26	40	57
Sierra Leona	27		19	14		
Somalia	26	23	38	31		
Sri Lanka	33	20	4	2	3	3
Sudáfrica	9	23			8	9
Sudán	11	34	33	27	17	27
Swazilandia	10		17	12	10	8
Tailandia	18	13	25	11	1	2
Tayikistán		31				
Togo	25	22	36	27	12	35
Túnez	4	8			2	10
Turkmenistán	12	22				
Turquía	8	16	21	7	1	6
Ucrania	3	16				
Uganda	23	39	49	43	14	27
Uruguay	4	10	4	1	1	1
Uzbekistán	19	31				
Venezuela	4	13			3	1
Viet Nam	34	37	22	5	5	4
Yemen	46	52	26	18	16	51
Yugoslavia ^c	2	5				
Zambia	24	42	19	15	9	14
Zimbabwe	13	27	37	27	1	4
<i>Regiones</i>						
África subsahariana	53	47	35	29	18	27
América Latina y el Caribe			13	8	5	5
Asia meridional	15		23	15	24	41
Asia Oriental y el Pacífico			27	8	2	4
Europa y Asia Central	15	14	3	1		1
Oriente Medio y norte de África	9	19	14	4	14	26

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2003 (Washington, D.C., 2003).

^a Prevalencia de la malnutrición infantil: porcentaje de niños menores de 5 años obtenido entre 1993 y 2001.

^b Las cifras de las tasas de analfabetismo entre los jóvenes son de 2001.

^c Desde el 4 de febrero de 2003, el nombre oficial de "Yugoslavia" es "Serbia y Montenegro".

03-42623 (S) 290903 021003



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة . قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
