

## La seguridad humana en riesgo

El desastre de octubre de 1998 es la última, a la fecha, manifestación de los riesgos no manejados y socialmente contruados que han tenido un alto costo para Honduras y sus procesos de desarrollo.

En el análisis de los hechos sociales se observa que todo proceso de mutaciones profundas desencadena múltiples efectos particulares, microdesastres, como ha sido el caso del impacto del huracán Mitch en el país. La desaparición de familiares, cultivos y esfuerzos, la destrucción de viviendas, caminos y puentes y una profunda sensación de incertidumbre e inseguridad, muestra una complejidad de problemas distintos según regiones y comunidades.

El huracán rompió con hábitos y seguridades cotidianas, produjo una conmoción inusitada en todos los órdenes de la vida nacional, dando lugar a manifestaciones de solidaridad de un potencial enorme. Por eso, se consideró necesario para acercarse a la realidad, a la gente, conocer la percepción que los individuos y los diferentes grupos sociales tienen sobre su seguridad y sus riesgos.

Como apoyo empírico, analítico, se realizó un estudio de casos en 15 municipios para conocer, de un lado, el entorno local de seguridad humana y, del otro, el impacto del huracán Mitch en la vida cotidiana de la gente. La percepción de los derechos de los sujetos, el estado verificable de los mismos, así como las formas de satisfacer las necesidades humanas y las oportunidades y limitaciones. En las visitas de campo realizadas, se pudo confirmar que las personas expresan una noción de seguridad, basadas en sus circunstancias inmediatas, en el plano individual. Por ello, en la preparación de este informe se ha intentado conjugar información, obtenida en fuentes locales y nacionales, con las percepciones de los entrevistados, tanto en forma individual como en reuniones de grupos realizadas en cada municipio.

La ruptura de hábitos, reglas, certidumbres, de estabilidad y coherencia cotidiana generaron un desequilibrio de la armonía vital, existencial e institucional, que en definitiva produce la seguridad en los seres humanos.

La seguridad humana, uno de los cinco pilares fundamentales del paradigma de desarrollo humano, hace referencia a las condiciones materiales, sociales, políticas y culturales que permiten la sa-

tisfacción permanente y creciente de las necesidades de los hombres y mujeres y la eliminación de las grandes amenazas que, como la pobreza, el hambre, la enfermedad, la guerra y los desastres ambientales, impiden acceder al progreso construido por las generaciones pasadas y presentes.

El presente capítulo está ordenado en cuatro secciones. En la primera se desarrolla un marco conceptual de la seguridad humana. En la segunda se analiza el entorno político y económico-social de la seguridad humana. En la tercera se ofrecen algunos elementos acerca de cómo la gente vive subjetivamente la situación posterior al desastre y, finalmente, se presentan los costos y los desafíos que la inseguridad tiene sobre el desarrollo humano, así como un estudio sobre la situación del VIH/sida, percibido por las personas como uno de los grandes riesgos a su seguridad.

### El concepto de seguridad humana

El paradigma de desarrollo humano ubica a la seguridad humana como el pilar que representa, en una estrategia de desarrollo planificada, el corolario de la combinación efectiva de los otros pilares: la equidad, la sostenibilidad, el crecimiento y la participación, ya que permite verificar el nivel de seguridad de vida alcanzado por las personas en una sociedad e interpretar las posibilidades y los desafíos que ésta tiene para acercarse a un desarrollo humano pleno y sostenible.

Este nuevo enfoque sobre la seguridad humana fue introducido en el debate sobre el desarrollo en el Informe mundial de desarrollo humano de 1994 (ver recuadro 3.1). En la nueva definición de seguridad propuesta en *ese Informe*, el contexto de la seguridad ya no es el Estado nacional, como tradicionalmente se hacía, sino más bien las personas. Desde esta perspectiva, lo que importa en términos de la seguridad no es tanto que los Estados y las sociedades se preocupen por garantizar las condiciones para la paz, en función de una amenaza externa, sino que se garanticen las condiciones mínimas para que las personas tengan y se sientan seguras al interno de sus sociedades.

Como se señala en el recuadro 3.1, la seguridad humana tiene dos dimensiones fundamentales. La primera es la protección ante amenazas crónicas

RECUADRO 3.1

### El concepto de seguridad humana

El Informe sobre Desarrollo Humano 1994 presentó el nuevo concepto de seguridad humana. Mientras el desarrollo humano es un concepto más amplio, que involucra un proceso de ampliación de la gama de opciones de la gente, la seguridad humana representa las garantías para que la gente pueda ejercer esas opciones con seguridad y libertad, y que pueda tener confianza en que las oportunidades que tiene hoy no se perderán mañana. Con el avance de la mundialización han surgido nuevas cuestiones relativas a la seguridad mundial, pero el marco conceptual de 1994 sigue siendo pertinente para analizar las cuestiones mundiales de hoy.

#### La seguridad humana tiene dos aspectos principales:

- Seguridad de amenazas crónicas, como el hambre, la enfermedad y la represión.
- Protección de alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, ya se trate del hogar, del empleo o de la comunidad. Esas amenazas pueden impactar negativamente en todos los niveles de ingreso y desarrollo del contexto nacional.

#### Amenazas a la seguridad humana

La pérdida de seguridad humana puede ser un proceso lento y silencioso, o una emergencia abrupta y estrepitosa. La responsabilidad puede incumbir a seres humanos, por malas opciones normativas en su gestión del riesgo. También puede tratarse de las fuerzas de la naturaleza. O puede ser una combinación de ambas, cuando la degradación ambiental provoca un desastre natural, seguido de una tragedia humana.

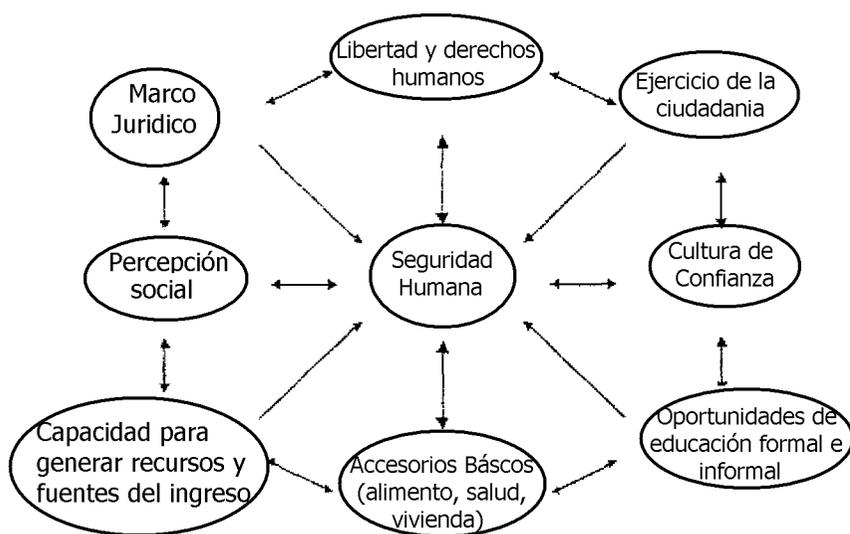
Las muchas amenazas a la seguridad humana, diferentes para los individuos en momentos diferentes, corresponden a siete categorías principales:

- Inseguridad económica.
- Inseguridad alimentaria.
- Inseguridad en materia de salud.
- Inseguridad personal.
- Inseguridad ambiental.
- Inseguridad de la comunidad y cultural.
- Inseguridad política.

Fuente: PNUD, 1994.

GRAFICO 3.1

### Elementos necesarios de la seguridad humana



Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

como el hambre, las enfermedades y la represión; la segunda es la protección ante repentinas y dañinas interrupciones de los patrones de vida cotidiana ya sea en el hogar, o en la comunidad. Ambas dimensiones sugieren que sería altamente beneficioso el que los países pudieran adoptar perspectivas y políticas preventivas y proactivas para reducir al máximo la ocurrencia de estas amenazas y el aumento del riesgo, producto, sobre todo, de la vulnerabilidad estructural de las sociedades.

Aunque no existe un consenso para determinar cuáles son los elementos fundamentales para garantizar niveles de seguridad adecuados a las personas, para efectos del presente análisis, se propone un esquema (ver gráfico 3.1) que sirve para comprender mejor la dinámica de la seguridad e inseguridad en el país, en el contexto del impacto del huracán Mitch. En el esquema se distinguen tres dimensiones: la primera es la dimensión política, la cual comprende elementos tales como el marco jurídico, el respeto a la libertad y derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía. La segunda dimensión es la socioeconómica, que incluye los costos de la inseguridad y la tercera dimensión que pretende captar el componente subjetivo de la se-

guridad conociendo la percepción de los individuos y como ésta, en función de los otros elementos, se traduce en una cultura de confianza

La elaboración de este esquema de análisis responde también a una concepción integral de la seguridad humana que está en consonancia con la protección y realización de los derechos humanos que va más allá de los derechos estrictamente individuales, ampliándolos a los referidos a la cultura, la solidaridad, la economía y el medio ambiente. Todo esto en el contexto histórico de los procesos que han contribuido o inhibido un entorno favorable para que las personas vivan en libertad respecto del temor, de las necesidades y de la pobreza de oportunidades

En la conformación de un entorno favorable para la seguridad humana, es responsabilidad y compromiso de los Estados y sociedades de construir un orden económico, político, jurídico y social que reconozca y haga valer los derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos Humanos (ver recuadro 3.2). La falta de una conformación plena de este entorno es una de las deudas históricas de los países latinoamericanos

Las personas tienen derechos que los Estados deben garantizar y deberes hacia otros ciudadanos y hacia el Estado, que deben cumplir. Sin la garantía de los derechos asegurados y los deberes plenamente asumidos, la convivencia, la estabilidad, la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible no serán viables. Sin seguridad básica de derechos, las personas no podrán crear o tener una oportunidad real para desarrollar sus capacidades, con lo que se propicia un círculo de pobreza y subdesarrollo.

En general, los países en vías de desarrollo enfrentan todavía grandes desafíos relacionados con la constitución de un Estado de derecho y su respectiva institucionalidad, y les resulta difícil consolidar una oferta de seguridad humana a todos sus habitantes. En la mayoría de estos países los Estados son institucionalmente débiles y financieramente precarios. Una proporción importante de la población vive al margen de los derechos humanos garantizados en la Declaración Universal. Esta situación incide negativamente en el desarrollo y en el incremento del bienestar de las comunidades.

### **El entorno político de la seguridad humana**

En los últimos años Honduras ha emprendido el camino de realizar reformas dirigidas a profundizar su sistema democrático, instaurar un régimen de seguridad jurídica, uniformar la normativa nacional con el derecho internacional, así como a buscar mayor transparencia en la gestión gubernamental y utilizar más racionalmente sus recursos. Todo ello, en un sentido que apunta hacia la modernización y a incorporarse, en forma competitiva, a la globalización.

### **RECUADRO 3.2**

#### **Derechos Humanos**

Conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 toda persona tiene derecho a:

- 1) que se les satisfagan sus necesidades humanas de protección y mejoramiento de la salud, educación, vivienda, a disfrutar de un medio ambiente sano y a tener acceso a servicios públicos para llevar una vida digna;
- 2) que el Estado le satisfaga progresivamente su derecho al trabajo y protegerle contra el desempleo;
- 3) un nivel adecuado de vida para las personas y las familias;
- 4) una educación que busque el pleno desarrollo de su personalidad,
- 5) protección de las leyes del país e igualdad ante la ley;
- 6) no ser vigilado, detenido, o encarcelado sin orden judicial,
- 7) a un juicio justo, público, imparcial y equitativo de acuerdo con las leyes y Constitución del país en caso de ser acusado de algún delito,
- 8) moverse libremente dentro y fuera del territorio nacional, siempre que no haya cometido un delito punible, casarse libremente o no casarse,
- 9) adquirir y administrar bienes;
- 10) sostener y defender sus propias creencias religiosas,
- 11) pensar y expresarse libremente;
- 12) organizar reuniones y pertenecer a grupos,
- 13) participar con igualdad de oportunidades en los asuntos políticos de un país;
- 14) una vida libre y segura,
- 15) no ser esclavizada, torturada ni ofendida su dignidad por otras personas, y
- 16) a participar en las artes y la ciencia y disfrutar los beneficios que ellas generen.

Entre los logros del país en cuanto al fortalecimiento de un Estado de derecho están: la incorporación del país a la normativa del derecho internacional, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el impulso a la descentralización de la gestión de gobierno, el traspaso de la policía al sector civil y la abolición del servicio militar obligatorio. Además, en el marco de la integración regional, Honduras suscribió en 1996 el Tratado sobre la Seguridad Democrática (ver recuadro 3.3)

No obstante, el camino a recorrer para lograr un Estado de derecho pleno pareciera ser todavía largo y difícil. En Honduras, una multiplicidad de factores se han combinado históricamente para legar un Estado débil en lo que se refiere a la seguridad de los derechos de las personas y de las colectividades. Todavía existe una brecha entre el derecho positivo y la garantía real de su ejercicio (CNDH, 1998). A pesar de los avances extraordinarios que ha habido en la última década en materia de derechos y de desarrollo, el sistema hondureño todavía es fragmentario y está anclado en lo que se conoce como primera generación de derechos, es decir, los cívicos y políticos

**Estado de derecho y seguridad democrática**

En 1996 los países centroamericanos suscribieron el Tratado de Seguridad Democrática. A continuación se transcribe el preámbulo y los tres primeros artículos de este tratado:

El modelo centroamericano de seguridad democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.

Artículo 1 - El modelo centroamericano de seguridad democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el estado de derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

Artículo 2 - El modelo centroamericano de seguridad democrática se regirá por los siguientes principios relacionados con este título:

- a) El Estado de derecho, que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas;
- b) El fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas en cada uno de los Estados, para su consolidación mutua dentro de su propia esfera de acción y responsabilidad, por medio de un proceso continuo y sostenido de consolidación y fortalecimiento del poder civil, la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores democráticos que les son comunes;
- c) El principio de la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas, y
- d) El mandamiento de un diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad en su sentido integral a fin de garantizar el carácter irreversible de la democracia en la región.

Artículo 3 - Para garantizar la seguridad del individuo las partes se comprometen a que toda acción realizada por las autoridades públicas, se enmarque en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Fuente: SICA-OEA, Tratado sobre la seguridad democrática en Centro América, 1996

La debilidad relativa del orden de derecho actual y el estado de inseguridad-vulnerabilidad que ello conlleva, se develó con toda su fuerza con el paso del huracán y la tormenta tropical Mitch, lo que favoreció las proporciones que adujo el desastre. El Estado y la sociedad fueron desbordados con más facilidad cuando miles de personas se vieron de pronto en una situación especialmente grave y demandaron auxilio.

El huracán Mitch ha venido a perturbar y disminuir el umbral de seguridad de las personas, no sólo por lo que como fuerza natural significó, sino por las pérdidas de vidas, bienes, estabilidad y oportunidades que trajo. Sin embargo, el bajo umbral de seguridad tiene una larga historia en este país. Asumir la historia individual o colectiva siempre implica aludir a las vulnerabilidades de una sociedad y, por ende, a sus inseguridades.

Desde inicios de la década de los ochenta la sociedad hondureña vive un tiempo de transición en el campo político, expresado en una progresión de la democracia, al lograr consolidar una serie de procesos. En primer lugar, las elecciones libres y sin restricción a la participación ciudadana como método incuestionado de elección de los gobernantes. En segundo lugar, los gobiernos civiles electos por la ciudadanía han logrado reducir progresivamente «los dominios políticos de poderosas corporaciones de la sociedad hondureña», en particular de las Fuerzas Armadas. En tercer lugar, se observa un florecimiento de la sociedad civil, tanto por la emergencia de organizaciones sociales como por las nuevas funciones de intermediación ciudadana y de generación de opinión pública que éstas asumieron. En cuarto lugar, se han producido también adelantos en la modernización de las instituciones del Estado. Durante los primeros años de esta transición estos esfuerzos se centraron en el restablecimiento de un marco legal que facilitara la creación de nuevas instituciones, el mejoramiento de las ya existentes o la supresión de entidades que no encajaban dentro de las prioridades del desarrollo nacional (PNUD, INDH, 1998).

*Aspectos jurídicos e institucionales*

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el país en esta etapa de transición es el de la forma en que la población percibe y se relaciona con su entorno jurídico. Los estudios de casos por municipios arrojan una serie de elementos sobre esa percepción y sobre las medidas que habrán de tomarse para lograr que se genere confianza en la gente en la administración de la justicia.

En primer lugar, se observa una baja credibilidad en el sistema de justicia. Existe una serie de factores estructurales que limitan su independencia y eficacia y deterioran la confianza de los ciudadanos. Esto obedece a dos hechos relacionados entre sí: por un lado la debilidad de las instituciones e instancias que imparten justicia, ya sea por falta de eficiencia en la administración o por una

débil presencia institucional, y, por el otro, porque la gente siente que hay situaciones de impunidad, especialmente en cuanto a los delitos contra la propiedad.

En los municipios de mayor desarrollo, que son aquellos de las ciudades más densamente pobladas, se considera que el problema principal consiste en la poca eficiencia de la administración de la justicia, dado su carácter burocrático. En cambio, en los municipios con desarrollo humano bajo, se estima que la presencia de las instituciones encargadas de la justicia y la protección de los derechos humanos es muy limitada y que no tiene la cobertura necesaria para responder a sus demandas.

Como consecuencia de esta débil presencia institucional y baja eficiencia en la administración de la justicia, en las comunidades locales se advierte una situación casi permanente, incluso estructural, de inseguridad, sobre todo con relación a la violencia, la delincuencia y la impunidad. Esta impunidad se refiere no sólo a la falta de sanción, sino también al esclarecimiento y reparación de delitos.

Honduras regula su tipo de penas en el Código Penal vigente (decreto 144 de 1983), de modo que existe derecho positivo. La justicia está regentada institucionalmente por la Corte Suprema de Justicia, que tiene a su cargo el nombramiento de jueces en el territorio nacional; las fiscalías dependen del Ministerio Público. Sin embargo, este engranaje institucional no garantiza por sí solo la aplicación de pronta y cumplida justicia; en la práctica, se advierte una autonomía e independencia comprometida o condicionada por el ejercicio del poder político.

De la muestra recogida en los estudios de casos con relación a la conflictividad social y los hechos irregulares o ilícitos, puede apreciarse la escasa intervención del aparato de justicia en su resolución o control. La poca eficacia de la administración de justicia contribuye a deslegitimar la acción del Estado, constitucional y legalmente consagrada, en cuanto a garantizar y proteger los derechos de todos los ciudadanos. Se percibe paralelamente en la sociedad el incremento de grupos y organizaciones de vigilancia e investigación privadas (fuentes extraoficiales establecen más de 10 000 agentes de seguridad agrupados en 14 asociaciones).

La meta es alcanzar un entorno institucional favorable basado en la autonomía, eficiencia y eficacia del sistema jurídico para la seguridad de las personas y capaz de crear un ambiente de confianza en cuanto a la solución de los problemas cotidianos en el ámbito de la justicia y la ley. De aquí que el sistema de justicia deba garantizar la aplicación del principio de confianza como un elemento fundamental para fortalecer el capital social del país.

#### *Libertad, derechos humanos y ciudadanía*

Aun cuando el sistema de justicia presenta debilidades en cuanto a las libertades y derechos humanos, en los municipios estudiados existe concien-

cia de que el grado de libertad no es igual a cero, que se han conquistado una serie de garantías para el ejercicio de la libertad y la vivencia de los derechos humanos. Poco a poco se va comprendiendo que el país posee un marco legal e institucional que proporciona libertades y puede asegurar el cumplimiento de ciertos derechos.

Sin embargo, la libertad y el respeto a los derechos humanos se ven condicionados por tres aspectos que guardan relación con el sistema de justicia. En primer lugar, en los tres niveles de municipios (con desarrollo humano bajo, medio y sobre el promedio del país) se evidencia un desconocimiento, por parte de la gente, de los contenidos y de las instituciones promotoras de los derechos humanos. En los municipios con niveles de desarrollo más bajo esto es mayor, ya sea por los reducidos niveles educativos de amplios sectores de la población o por la ausencia de instituciones que los promuevan.

En segundo lugar, las libertades se ven limitadas por el precario acceso a las oportunidades socioeconómicas. El agravamiento de los problemas de empleo, ya bastante difíciles antes del huracán, así como el deterioro de los beneficios de los servicios en salud y educación, limita el acceso a una mejor calidad de vida de la gente, lo que aumenta también la incertidumbre respecto de las condiciones materiales de vida y limita el accionar de los individuos precisamente por la falta de recursos.

Finalmente, en tercer lugar, la libertad y los derechos humanos se ven también condicionados por los problemas de la delincuencia y la violencia. En diversas comunidades de los distintos municipios la gente ve limitado su accionar y la libre movilización por la situación de violencia y delincuencia que afecta directamente su vida cotidiana, tanto en el ámbito público como en el privado. Las calles han dejado de ser espacios para movilizarse libremente.

La criminalidad en Honduras, al igual que en otros países de la región, se presenta como un fenómeno particularmente agudo en los centros urbanos. Ante los efectos de esta situación de criminalidad y la respuesta insuficiente de las autoridades encargadas para su control, diferentes sectores de la sociedad expresan que una causa de su incremento se debe a la impunidad que se observa en la aplicación de la justicia, cualquiera sea el delito o el delincuente, especialmente en la zona norte de Honduras (cfr Caldera, H, 1998). En Honduras, los delitos contra la propiedad constituyen el principal motivo de denuncia en la Dirección de Investigación Criminal y su principal motivo es el lucro económico.

Dentro de la seguridad personal y ciudadana, quizá el aspecto más importante sea el de la protección contra la violencia física. El ambiente es propicio para su desarrollo. En la estructura de mortalidad de casi todos los municipios estudiados antes del Mitch, las muertes violentas provocadas por accidentes de tránsito, armas blancas y de fue-

go, en su conjunto, constituían la primera causa de muerte (especialmente en los municipios con desarrollo humano medio). Según el reporte de los encargados de la seguridad de los municipios, esto no ha cambiado después del Mitch. No se ha podido apreciar el impacto del huracán en términos de un posible incremento en la violencia intrafamiliar o contra las mujeres, niños y ancianos, aun cuando muy probablemente existe, porque generalmente no se registra este tipo de delitos.

La seguridad jurídica, las libertades y derechos humanos tienen una relación directa con el ejercicio de la ciudadanía, entendida ésta como la capacidad y el deber de los seres humanos para involucrarse en las cuestiones ligadas a la comunidad en que viven.

Las observaciones de campo muestran que en cuatro de los 15 municipios estudiados no se expresan demandas comunes, sociales o económicas, para la rehabilitación y la reconstrucción; en tres de los municipios con desarrollo humano medio-alto, las personas limitan el ejercicio de la ciudadanía a buscar cómo obtener una propiedad y una vivienda. En dos, la participación se da mediante la pertenencia a grupos eclesiales y a partir de aquí definen sus demandas; en los municipios de desarrollo humano bajo se observa un déficit de participación ciudadana; no se manifiestan demandas, salvo en uno con población de origen garífuna, en donde la participación y ejercicio ciudadano se vinculan al fortalecimiento de su identidad cultural.

Aunque se observa que en los municipios de desarrollo humano medio existen programas de educación, en iglesias y ONGs, orientados a fortalecer la participación ciudadana y a ampliar sus niveles organizativos, persisten una serie de obstáculos que impiden esa participación y esa organización. El alcance del ejercicio de la ciudadanía cambia en los distintos municipios, entre otras causas por el diferente grado de verticalismo que prima en las autoridades locales, también influyen mucho la extensión y arraigo de las prácticas clientelares.

El ejercicio de la ciudadanía también está condicionado por los acrecentados temores de la sociedad. Frente a la impunidad y al aumento del delito, la gente tiende a inhibirse o a darle la mayor importancia a la protección cotidiana de su vida y sus bienes y, por lo tanto, a relegar otros deberes ciudadanos.

Otro temor e inseguridad expresados por grupos e individuos son los referidos al aumento de la pobreza como consecuencia del Mitch y a que esto lleve a propiciar un incremento de la delincuencia. Por ello, una aspiración de los ciudadanos, coincidente con la de los países donantes, es que se establezca un sistema que garantice la transparencia respecto al manejo de las ayudas y una adecuada focalización de la asistencia a las regiones y sectores sociales que más padecieron los efectos del desastre.

## **El entorno económico-social de la seguridad humana**

La seguridad económica implica oportunidades de fuentes de ingresos estables. La inseguridad humana en el plano de los ingresos se expresa en la dificultad que tienen las sociedades para garantizar, a la mayoría de sus ciudadanos, el derecho al trabajo remunerado, uno de los más importantes derechos humanos y, sin duda, un elemento que contribuye a generar dignidad, valor y autoestima. Además, es una de las bases de cualquier proceso de desarrollo económico de un país.

El país todavía presenta un mercado de trabajo formal muy incipiente, donde se yuxtaponen modos de producción muy diversos. Hay circuitos de mercados laborales en proceso de construcción en las zonas urbanas y en aquellas zonas rurales con producción dirigida fundamentalmente a la exportación. Pero todavía en muchos casos las condiciones, niveles salariales, mecanismos de reclutamiento y despidos, así como las oportunidades de capacitación y ascenso, se encuentran muy condicionadas por las relaciones con el poder político, en sus diversos niveles.

La conformación de un mercado laboral basado en las capacidades, experiencia y formación de las personas, con reglas de juego claras tanto para empleadores como para empleados, productores familiares y microempresarios, es todavía uno de los desafíos más importantes que tiene el país.

Cuando se intenta examinar los factores relacionados con el campo laboral, lo primero que se observa es que por la elevada tasa de crecimiento demográfico que aún prevalece (3.2 en promedio entre 1970 y 1995) y el visible retardo en la educación, resulta muy difícil asegurar los derechos económicos de toda la población. La generación de puestos de trabajo remunerado no ha podido acompañar al crecimiento de la población. Según las cifras oficiales disponibles, el país tiene una baja tasa de participación laboral, que oscila alrededor del 50% en los últimos años. Esto, en sí mismo, refleja una incipiente articulación de un mercado laboral en el ámbito nacional.

En marzo de 1999 la población económicamente activa del país ascendía a 2,169,247 personas, de los cuales 67.26% eran hombres y 32.74% mujeres. De ese total, una proporción pequeña (3.0%), no tenía empleo. Pero llama poderosamente la atención que del total de personas ocupadas (2,103,640), el 50.9% no percibe ningún salario por su trabajo. En el área rural esta proporción asciende al 63.18%, lo que refleja una proporción alta de personas que trabajan por cuenta propia, por trueque de bienes o servicios, o como trabajadores familiares no remunerados (DGEC, 1999). Esto demuestra cuán débil o imperfecto es todavía el mercado de trabajo, lo cual ayuda a alentar la inseguridad.

A pesar de varias medidas dirigidas a revisar el salario mínimo, periódicamente, para adecuarlo a las realidades del costo de vida, existe todavía una brecha bastante grande entre ese salario y el costo de la canasta básica de alimentos. Este problema se agudizó con el Mitch, ya que el huracán cerró muchas fuentes de trabajo estables, sobre todo en el sector formal femenino, hizo perder buena parte de la producción agrícola, incluida la de autoconsumo, generó aumentos de precios en varios rubros y afectó directa o indirectamente los ingresos y el trabajo de la mayoría de familias en el país (ver recuadro 3.4).

En el ámbito local esta situación conlleva diversas connotaciones respecto de las capacidades y oportunidades de la gente para generar recursos y fuentes de ingreso. En primer lugar, en los municipios estudiados existe consenso sobre la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la actividad productiva, principalmente en los lugares donde las pérdidas y daños se dieron en las tierras de vocación agrícola (ver gráfico 3.2).

En los municipios de desarrollo humano bajo el promedio nacional, cuya actividad productiva se relaciona, sobre todo, con la agricultura de subsistencia, existe la preocupación por la pérdida de la tierra productiva, ya que su base de ingresos es el cultivo de granos básicos y esto es lo que les permite su mínima seguridad alimentaria.

En los municipios con desarrollo humano sobre el promedio nacional, que cuentan con empresas agroindustriales productoras de caña de azúcar y cítricos, las amenazas tienen que ver con la probabilidad de nuevas inundaciones en el invierno y su efecto sobre los cultivos y las vías de comunicación.

#### RECUADRO 3.4

##### **La seguridad humana y la igualdad de oportunidades**

Un aspecto que resulta particularmente importante analizar en relación con la seguridad humana en Honduras, es la alta proporción de madres sin cónyuges y sus condiciones de vida. Se ha estimado que cerca de una tercera parte de las hondureñas son madres jefas de hogar y buena parte de ellas fueron madres desde la adolescencia. Tienen en promedio un nivel de escolaridad bajo, encontrándose que el 53% tiene menos de tres años de escuela concluidos. Generalmente son únicas responsables del cuidado y crianza de sus hijos, tienen trabajos precarios de bajos ingresos y están desprotegidas en materia de seguridad social. Sus viviendas son también inseguras y carecen de los servicios necesarios. Este es un sector que requeriría atención particularizada, según pudo comprobarse en los estudios de campo realizados.

Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999

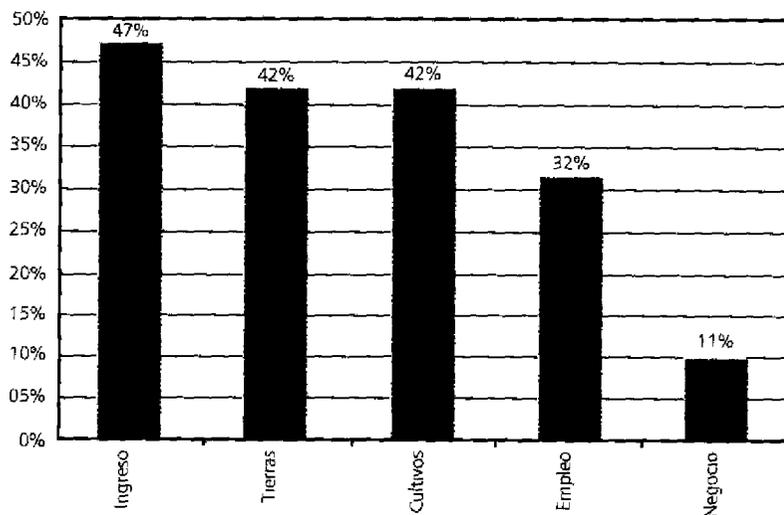
En estos municipios también los pequeños productores se ven amenazados en su producción por el nivel de daño sufrido a causa de la tormenta tropical y por la históricamente alta concentración de tierras agrícolas que se da en estas zonas.

Otro importante aspecto de la seguridad económica es el de la seguridad ambiental, es decir, la relación de la gente con el ambiente natural en que el que vive. Por ejemplo, una de las fuentes más grandes de inseguridad en los municipios, especialmente en los de la zona sur, ha sido siempre la escasez de agua que se ha venido agudizando, debido sobre todo a la deforestación de las cuencas de los ríos.

El agua para el consumo humano y la irrigación se ha reducido debido a la destrucción de las tuberías o de los canales. Además, como consecuencia de este fenómeno, el río Choluteca, que es la mayor fuente para consumo humano y animal de la región del centro y el sur, se ha sedimentado y cambiado su curso, lo que provocará grandes problemas por la pérdida de tierras cultivables y de la irrigación. La crecida de este río también eliminó la protección natural con la que contaba su cauce. Ahora, una de las grandes fuentes de inseguridad, con la llegada de las lluvias, es que vuelva a crecer el río y a inundarse la zona. La misma falta de seguridad expresan los habitantes de los municipios del norte que demandan del gobierno local y del gobierno nacional la canalización del río. Según las autoridades de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), un proyecto que daría mayor seguridad a largo plazo sería un amplio programa de reforestación de la zona.

GRAFICA 3.2

##### **Percepción sobre las pérdidas en el sector productivo**



Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

En general, se aprecia un umbral de seguridad humana muy bajo y un ambiente institucional, jurídico, productivo y social (como se aprecia en el capítulo 4) es poco favorable para disminuir la vulnerabilidad del país en un corto plazo. Este bajo umbral de seguridad ha tenido y tiene altos costos sobre el desarrollo humano.

### **Los aspectos subjetivos de la seguridad humana**

Los efectos del desastre provocado por el huracán Mitch tienen ante todo una dimensión social. Del análisis de los estudios de caso municipal se pueden identificar una serie de elementos que afectan la seguridad de las personas. El efecto directo del huracán ha sido la profundización de un entorno de inseguridades para la gente, ya sean económicas, políticas o sociales, pero también ha significado el emerger de una nueva subjetividad, en la que cada vez se toma más conciencia de vivir en una sociedad con micros y macros riesgos, al identificar que éste se produce no sólo por la recurrencia de fenómenos naturales, sino que también se perciben otros riesgos que afectan la seguridad humana, como el sida y las dificultades para planificar el futuro.

Al analizar este hecho con mayor detenimiento surge la pregunta de cómo las personas viven esta situación de nuevas y viejas necesidades e insatisfacciones, de cómo afecta su capacidad humana y sus posibilidades de desarrollo. Para responder, se ha elaborado este acápite a partir de una serie de entrevistas con personas afectadas, líderes comu-

nales, autoridades locales, así como de la observación directa de los investigadores.

Las preguntas se relacionaron con una dimensión muy importante de la seguridad humana: la subjetiva, o sea, cómo los individuos viven y conciben su situación y su relación con los otros, es decir su intersubjetividad.

Al analizar la intersubjetividad construida en el discurso de la gente, en el contexto de una seguridad política condicionada por el clientelismo y una clase política que no se ha modernizado, de una seguridad económica condicionada por problemas de productividad y de ingreso y de la seguridad social caracterizada por problemas de acceso y calidad en los servicios sociales, especialmente de vivienda, encontramos tres factores que condicionan y constituyen un marco importante de referencia para comprender mejor los riesgos de la seguridad humana en este momento en el país: la desesperanza, la incertidumbre y la desconfianza, pero a los cuales se contraponen factores claramente revalorizados por la gente: la fuerza de la participación y la solidaridad.

#### *Una situación de desesperanza*

La situación de desesperanza está relacionada con la pérdida de horizonte de oportunidades para la gente (véase recuadro 3.5). El impacto directo de una catástrofe de esta naturaleza sobre la producción, vivienda y servicios básicos colocan a las personas en una situación de impotencia y desamparo sobre sus propias potencialidades para dar respuesta a la magnitud de problemas que ello con-

#### **RECUADRO 3.5**

#### **Las seguridades que se perdieron**

«Nuestra casa quedó tapada casi la mitad y ni la mirábamos, nuestros amigos decían que nuestra casa se había ido y nosotros nos poníamos tristes al recordar las cosas buenas que vivimos como familia y las cosas que hicimos juntos, eso es lo que nos daba melancolía en esos momentos. Nos daba también desesperación, dolor por perder lo que tanto nos había costado construir, montón de cosas, recuerdos más que todo de los años vividos, todo lo que se vivieron en ese lugar».

«Lo más importante para mí eran mis libros, pero los perdí todos. Los dejamos en un lugar alto donde teníamos la esperanza que no subiera el agua, pero sí subió bastante. Todos mis cuadernos se mojaron; mis libros, eso fue lo de más valor que sentí yo.»

«Quisiera no haber perdido mi ropa, toda la ropa se me fue, y un montón de recuerdos, las fotos, todas esas cosas que uno las añora y ya no están.»

«La vida en la colonia ya no es la misma, mis amigos perdieron todo, mis amigas ya no están, sólo sus casas caídas, porque uno ya estaba acostumbrado al ambiente, ya uno se miraba en la colonia como familia porque nos conocíamos desde hace años, eso es lo que más me duele y ver mi casa cómo quedó...»

«Lo que más me duele es haber perdido mi casa porque si tú tienes un terreno, una casa, lo tienes todo, porque ahí podés trabajar en tu taller o con cualquier negocio y la misma casa te puede dar para ir haciendo lo demás. Pensar en hacer una casa ahora es difícil y peor sabiendo que tienes una obligación encima, una familia a cargo y tres bocas que tienes que ver de dónde les das de comer.»

«Nosotros lo perdimos todo, ni siquiera quedó el terreno. Para mí la sorpresa fue al ir al día siguiente en la mañana, y no podía distinguir cuál era mi terreno, o sea que todo estaba como una completa playa. Por la línea de casas de enfrente en dirección donde estaba la mía fue que yo me pude ubicar y ver cuál era mi terreno, porque ni siquiera eso se podía distinguir, todo quedó como que si completamente ahí no hubiera existido nada, sólo quedó basura, palos, todos los desechos que traía el río, eso era lo que había en el solar, y como la casa era de madera y ya tenía sus años, creo que la ha de haber levantado como nada.»

Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

lleva. También las dificultades en la generación y acceso de ingresos está volviendo a la gente dependiente de la ayuda de otros y obstaculizando sus prioridades de participación en el proceso de reconstrucción.

Los contenidos del discurso referente a su situación posterior al Mitch, permiten apreciar que mucha gente todavía está en una especie de «shock», anclada en un momento de máxima vulnerabilidad. Esto limita su dinamismo y participación, generando una situación de parálisis para responder adecuadamente a la solución de los problemas personales y comunitarios surgidos de esta nueva situación. «Antes pensaba -dice un entrevistado- en seguir trabajando, salir adelante, tenía mi casa que era lo mejor, quería estudiar, sacar adelante a mis hijos, seguir una vida normal, pero ahora que nos pasó eso del Mitch como que las esperanzas se me han caído, la esperanza de un futuro mejor para mí y para mis hijos se me cayó y la moral se me bajó, me sentí en la calle y que todo había sido en vano, todo se había perdido y ahora no sé qué pensar, no tengo esperanzas y no sé qué voy a hacer si nos corren, cuando ya nos digan que cada cual se vaya y nos van a tirar así como cualquier cosa a otro lado, no sé para dónde voy a agarrar» (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

Aun cuando un buen número de personas participe activamente en las labores de reconstrucción y reciba ayuda oportuna, muchos están sumidos en una situación de desesperanza, manifestada, sobre todo, en la conciencia de la disminución de opciones y en el cambio del horizonte de futuro. Una expresión, bastante extendida, que se escucha en los municipios es. «me siento atrapado, no sé por donde empezar», o, como expresaba un entrevistado de Santa Bárbara, «...esto es ya inseguridad, estamos viviendo como inseguros, esperando a ver a qué horas se derrumba todo de nuevo».

La pérdida de viviendas, de medios de producción y de empleo, ha venido a agravar el ya ostensible déficit que existía en cada uno de estos sectores, lo cual ha acentuado la desesperanza y la inseguridad. Sin embargo, una parte de quienes sufrieron directamente el embate de la catástrofe y de la población en general ha ido superando el dolor, la angustia y la impotencia y trata de salir adelante con los medios de que cada uno dispone, como si fuera una oportunidad para reiniciar la vida misma. «el que no ha aprendido a luchar, tendrá que aprender. Si no nos ponemos a trabajar nunca saldremos adelante. Tenemos que poner nuestro propio esfuerzo» (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

### *Incertidumbre*

Una de las mayores pérdidas en el ánimo de la gente ha sido la de las muchas o pocas certezas con las que contaba. Ahora son más las amenazas que las certezas. La mayoría de los entrevistados no encuentran la certidumbre sobre qué rumbo tomar

respecto a sus vidas personales, familiares y comunitarias.

Los habitantes de los municipios que sufrieron las mayores inundaciones se hallan abrumados por el temor de que algo semejante vuelva a suceder. A los afectados de Morolica (uno de los municipios más destruidos) les preocupa aún más porque han estado viviendo en campamentos, sin condiciones ni medios para protegerse de la lluvia (en la actualidad han restaurado una parte importante de su ciudad). Igualmente los de Choluteca y Santa Rosa de Aguán, tienen miedo al invierno porque con la llegada de las lluvias el río seguramente volverá a inundar la zona y se volverán a perder las viviendas y las cosechas. «Yo en mi vida jamás había visto algo así, y para mí que nos ha afectado, nosotros hemos quedado con un trauma que cada vez que cae una tormentita ya estamos preocupados, y antes no porque realmente no sabíamos lo que era un huracán y qué era lo que causaba, y todas las cosas que vimos. Porque cuando estábamos en los días del huracán aquí se sintieron unos vientos, eran las dos de la mañana y nosotros no hallábamos cómo salir de nuestras casas y por la calle principal pasaba un cadáver y un vecino gritaba avisando que se estaban ahogando personas, porque la gente, por los vientos, se tiraba de su casa y se ahogaba, fue algo horrible» (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

Esta incertidumbre crece cuando, por ejemplo, los campesinos toman conciencia de que van a necesitar mucho tiempo para recuperar las tierras cultivables y los caminos y, simultáneamente, de que los pocos recursos que les quedaron se van acortando.

La falta de reparación de esos caminos, como sucede entre Choluteca y Morolica, obstruye el paso de bienes y de personas entre los dos municipios, lo que afecta el comercio. Este aislamiento afecta particularmente el comercio y las oportunidades de educación secundaria y superior, ya que éstas están relacionadas con la capital y/o la cabecera departamental.

Por otra parte, la incertidumbre también es generada por la ausencia de programas de desarrollo con visión de largo plazo, orientados directamente a rehabilitar las fuentes de empleo y a impulsar la reconstrucción. Muchos sienten la necesidad de conocer hacia dónde se dirige el país después de este trastorno.

El que los espacios de participación de la gente hayan sido limitados, debido al autoritarismo, el clientelismo local y la falta de una tradición organizacional e institucional sólida, ha contribuido a provocar una situación de incertidumbre, especialmente cuando, como ha sucedido con el Mitch, más se necesita esa participación y cohesión social.

### Un sentimiento de desconfianza

La cara visible de la incertidumbre y la desesperanza es la «sociedad desconfiada» (Paramio, L., 1997). Las incertidumbres y desesperanzas erosionan la formación del capital social, al debilitarse el patrimonio de conocimientos y hábitos, de comunicación de experiencias prácticas y disposiciones mentales que las personas y la sociedad acumulan, reproducen y transforman a lo largo de las generaciones.

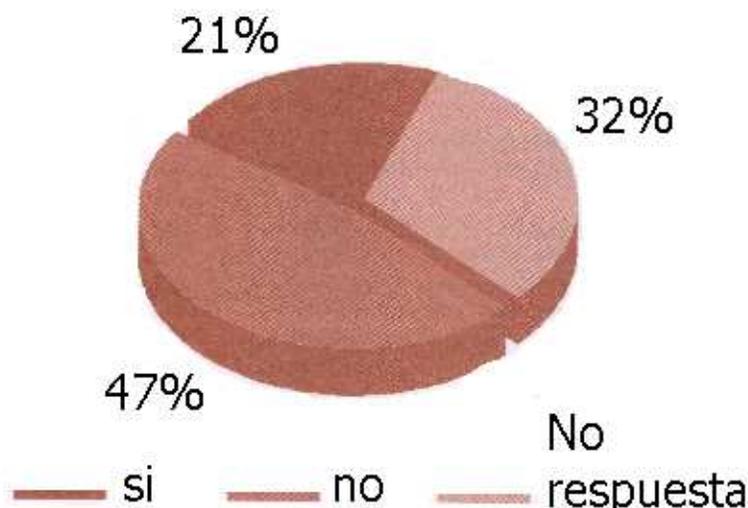
La desconfianza, asimismo, guarda relación con la escasa motivación de la gente para involucrarse en el trabajo organizado y la acción colectiva, es decir, sus respuestas son más individuales que colectivas o comunitarias.

El recelo y la incredulidad de la gente se basa en una tradición de falta de transparencia que ha predominado en las organizaciones comunales y en las autoridades locales y nacionales, así como en los numerosos casos en los cuales las acciones de las autoridades no han correspondido a sus palabras. De allí que en el caso de la ayuda humanitaria recibida durante la emergencia, la cuestión del manejo claro de esa ayuda ha sido un tema de conversación cotidiano. Es interesante, por eso, ver como muchos se sienten muy distantes de los funcionarios públicos o de representantes que ellos mismos han elegido.

La clara percepción de desconfianza se manifiesta en el hecho de que las comunidades prefieren manejar ellas mismas la ayuda recibida o que lo hagan las iglesias o los organismos internacionales. No obstante, también se observaron casos en donde las autoridades gozan de la confianza de esas comunidades (véase gráfico 3.3).

GRÁFICO 3.3

#### Percepción sobre la confianza en el manejo institucional de las ayudas



Fuente: PNUD, Proyecto INDis, 1999

Esta imagen de sociedad desconfiada (recuadro 3.6) habla de los temores con que viven los hondureños, de la fragilidad de sus lazos, de la debilidad de sus redes sociales y por lo tanto de su capital social. La erosión en Honduras de este capital social viene desde mucho tiempo atrás, pero los graves efectos del desastre de 1998 la ha hecho más visible.

#### RECUADRO 3.6

##### La falta de confianza

«En realidad, en la mayoría de los lugares donde vamos se ven actos irregulares, donde el corrupto actúa libremente contra su víctima, que se convierte en corruptora y cómplice, cada vez de manera más velada, pues la sociedad se ha habituado a ella, hasta que se convierte en una norma aceptada por la misma sociedad civil».

Corrompere, es la voz latina que origina la palabra corrupción. Esta voz significa descomponer, echar a perder y podrir. Es decir, la corrupción se da en un proceso de descomposición social. No necesitamos mayores explicaciones para conceptualizar correctamente ese proceso, puesto que lo hemos vivido intensamente en los años noventa. La corrupción se da entre agentes públicos, entre agentes privados y entre los privados y los públicos. Ubicar la corrupción no es tan difícil, puesto que se da en una relación de poder, entre los que tienen el poder, la decisión o discrecionalidad en manipular las reglas del juego, el control de la información sobre los hechos y las acciones, para luego exigir pruebas que solamente los corruptos poseen.

El tráfico de influencias, el chantaje, el abuso de poder, la discrecionalidad y la asimetría de la información, solamente pueden existir entre los que tienen alguna cuota de poder político y económico. Esto significa que la masa de pobres indigentes, difícilmente generan o ejercen la corrupción. Tiene que ser alguien investido de algún poder quien puede ejercer la corrupción...

Si el razonamiento es correcto, los mejores garantes del desarrollo de políticas adecuadas y de que los recursos se manejen con transparencia efectiva son esos pobres. Nadie puede estar más interesado en una democracia efectiva que la masa de pobres y es la democracia el peor enemigo de la corrupción.

Fuente: El Heraldo, Ávila, M., 4 de agosto de 1999