

2014



Informe mundial sobre desastres – Resumen

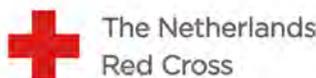
Cultura y riesgo

www.ifrc.org
Salvar vidas, cambiar mentalidades.



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja expresa su gratitud a las organizaciones que figuran a continuación por su respaldo y su sentido de compromiso con la presente publicación.



Informe mundial sobre desastres

Resumen

Cultura y riesgo



Índice

Introducción 5

Cultura y riesgo

Capítulo 1 Vínculos entre cultura y riesgo	7
Recuadro Una catástrofe y una comunidad ante la mirada pública – la crisis sísmica de El Hierro	10
Capítulo 2 Influencia de la religión y las creencias en el comportamiento ante el riesgo	11
Recuadro Reacción a raíz del terremoto y del tsunami ocurridos en Japón en 2011: ¿peculiaridad japonesa?	14
Capítulo 3 La adecuada consideración de los medios de vida	16
Recuadro Vinculación de los medios de vida con la reducción del riesgo de desastres	20
Capítulo 4 El mito de la comunidad	21
Recuadro Alojamiento provisional y de emergencia tras un ciclón en Bangladesh: concepto de la preparación	24
Capítulo 5 Cultura, riesgo y edificaciones	26
Recuadro Las mujeres y su función crucial en la rehabilitación de las viviendas	30

**Capítulo 6 Atención de salud pública adaptada a la cultura:
consecuencias del VIH/SIDA y otros ejemplos 31**

Recuadro Cultura y principios rectores en materia de salud 34

**Capítulo 7 El papel fundamental de la cultura en la reducción
del riesgo de desastres 36**

Recuadro Sistema de alerta ante tormentas en el lago Victoria:
tecnología y cultura 39

Cultura y riesgo

La edición 2014 del *Informe mundial sobre desastres* versa sobre un asunto que plantea numerosos retos, a saber, la incidencia de la cultura en la reducción del riesgo de desastres y las repercusiones de los desastres y los riesgos en la cultura. Se examina, por ejemplo, las medidas que cabe adoptar cuando la población atribuye una inundación a la furia de una diosa -como ocurrió en 2008, durante la crecida del río Kosi, en India- o una erupción volcánica al dios de la montaña -como en el caso del monte Merapi, en Indonesia. Tras el tsunami que asoló Aceh (Indonesia) en 2004, muchos habitantes consideraron que Alá los había castigado por haber permitido el turismo y las perforaciones petroleras. También existían creencias similares difundidas en los Estados Unidos de América, donde se estimó que el huracán Katrina se debía al descontento de dios ante determinados comportamientos de las personas que residen en Nueva Orleans o que visitan la ciudad.

La mayoría de los habitantes de lugares expuestos a graves amenazas son conscientes de los riesgos, incluidos los seísmos, los ciclones tropicales, los tsunamis, las erupciones volcánicas, las inundaciones, los corrimientos de tierra y las sequías. Sin embargo, permanecen en ese lugar por necesidad o por no tener otra opción, puesto que allí disponen de medios de vida. Las costas y los ríos son zonas apropiadas para la pesca y las actividades agropecuarias; los valles y los suelos volcánicos son tierras muy fértiles; a las épocas de sequía suceden estaciones propicias para la agricultura y la ganadería. Las culturas y creencias fundadas, por ejemplo, en espíritus y dioses, o el mero fatalismo facilitan la convivencia con los riesgos y confieren un sentido a la vida en un lugar peligroso. Sin embargo, en ciertas ocasiones, la desigualdad en las relaciones de poder también forma parte de la cultura y quienes gozan de poca influencia se ven obligados a residir en entornos peligrosos.

Si bien las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los organismos que ejecutan actividades encaminadas a la reducción del riesgo de desastres conocen las creencias y culturas de las poblaciones y las distintas interpretaciones que estas tienen del riesgo, la integración armoniosa de esos elementos en el marco institucional y en los modelos de financiación plantea desafíos. En lugar de enfrentarlos, se considera (o se espera) que la población beneficiaria adoptará la misma lógica, razonará de igual modo y estará dispuesta a reducir el riesgo de desastres. En algunas ocasiones, las organizaciones se muestran renuentes a abordar los factores vinculados con la inequidad y el poder que fomentan la vulnerabilidad de las personas en los lugares donde estas viven y ganan su sustento.

No cabe duda de que la incidencia duradera de la labor de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se verá limitada si no toman adecuadamente en consideración la cultura, las creencias y el comportamiento de las personas respecto de los riesgos. Habida cuenta de que el cambio climático perjudica los medios de vida -con la consiguiente agudización de la vulnerabilidad- e incrementa tanto la intensidad como la frecuencia de los desastres naturales, hemos de adoptar el enfoque acertado.

La presente edición del *Informe mundial sobre desastres* tiene por propósito plantear abiertamente la deliberación sobre esos complejos asuntos y contradicciones culturales de manera que sea factible incorporarlos con mucho más acierto en las actividades de reducción del riesgo de desastres. En una primera fase (capítulo 2), se aborda la influencia de la religión y de otras creencias. En los capítulos 3 y 4, se expone las prácticas de las organizaciones que emprenden actividades destinadas a la reducción del riesgo de desastres, se demuestra que

toda persona está supeditada a creencias y actitudes que determinan su percepción de los riesgos y se brinda indicios de medidas que cabe adoptar. Se cuestiona la obstinación que demuestran los agentes y las organizaciones que intervienen en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres en conferir prioridad a las amenazas graves pese a que la mayor parte de la población no las menciona cuando se indaga sobre los riesgos que enfrenta. Numerosas personas difícilmente pueden preocuparse por catástrofes ocasionales e impredecibles (o por el cambio climático) cuando muchos de sus problemas están vinculados con necesidades de “desarrollo” no atendidas. Por fortuna, en las deliberaciones relativas a los instrumentos que sustituirán al Marco de Acción de Hyogo y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se aborda la necesaria convergencia entre el desarrollo y la reducción del riesgo de desastres. Además, en la presente edición del informe, se explica que en los esfuerzos encaminados a la reducción del riesgo de desastres se debe contemplar todas las causas de la vulnerabilidad, incluidas las causas culturales, y considerarlas como la piedra angular de la mitigación de los riesgos.

Tras estas consideraciones relativas a la “cultura institucional” (incluida la impugnación de la confianza que por lo general se deposita en las actividades “basadas en la comunidad”, en el capítulo 4), se examina cauces para salvar esos obstáculos a fin de perfeccionar la preparación para desastres. Se aborda en ese sentido el aporte de las culturas tradicionales en las esferas de la vivienda y del alojamiento provisional y de emergencia (capítulo 5), así como de la salud y la medicina (capítulo 6), en las que las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja gozan de dilatada experiencia y ejercen una función rectora desde hace varios decenios.

En el último capítulo, se considera las medidas ulteriores, las modalidades de integración de la cultura en las actividades de reducción del riesgo de desastres y la necesidad de mayor sensibilización para transformar la “cultura institucional”; por ejemplo, dejar de lado la idea preconcebida de que los beneficiarios son personas “irrazonables” y aceptar que razonan de forma diferente. Así, se dará inicio a un proceso en el que todos los miembros de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deberán ampliar sus horizontes y contribuir a la reducción del riesgo de desastres con miras a una mejor sincronización con las creencias y los comportamientos de la población.

Si bien en la presente publicación no se ofrece respuestas a todas esas complejas cuestiones, que varían de forma notable en función del lugar, se brinda indicios iniciales y la orientación que cabe adoptar y se ilustra con ejemplos la integración idónea de conceptos tradicionales y “contemporáneos” con miras a una reducción eficaz de la vulnerabilidad. El reconocimiento de la significativa importancia de los distintos comportamientos y creencias redundará en la mayor eficacia de las actividades de desarrollo y de reducción del riesgo de desastres, en general, y allanará el camino para la mayor incidencia de las iniciativas de la organización destinadas a superar los retos asociados al cambio climático.



Elhadj As Sy
Secretario General



Vínculos entre cultura y riesgo

Cuando el huracán Katrina asoló los Estados Unidos de América en 2005, algunos dirigentes políticos y damnificados lo consideraron un castigo divino por la pecaminosa Nueva Orleans. Ciertos ciudadanos japoneses atribuyeron a los dioses el terremoto y el tsunami ocurridos en 2011. En África occidental, donde el volcán del monte Camerún entra en erupción con cierta regularidad, un jefe comunitario explicaba que “cuando el dios de la montaña enfurece, provoca erupciones”, lo que refleja la opinión de numerosas personas. En todo el mundo, la reacción ante los riesgos se funda en parte en la *cultura*.

En la presente edición del *Informe mundial sobre desastres*, los autores se interrogan sobre los motivos que explican los comportamientos de las personas frente al peligro y sobre el caso omiso que se hace de la “cultura del riesgo” en las actividades de preparación para desastres que emprenden las diversas organizaciones.

Asimismo, se aborda el cambio climático, puesto que resulta imposible disociar la reducción del riesgo de desastres de la necesidad de adaptación a ese fenómeno. La integración de la reducción del riesgo de desastres en las actividades de adaptación al cambio climático y la consideración de la cultura en relación con ambos factores resultan fundamentales.

Un grupo de adolescentes pesca en un río del sudeste de Bangladesh, en una zona que fue azotada por dos violentos ciclones en 2007 y 2009. La población todavía padece las consecuencias de la salinización del agua y la infertilidad del suelo.
© Terry Cannon

La interacción entre la cultura y las amenazas está ligada a numerosos aspectos del comportamiento, incluidos la religión (capítulo 2), los medios de vida y la percepción del riesgo (capítulo 3), la interacción con los demás miembros de la comunidad y la importancia de las relaciones de poder (capítulo 4), el lugar de residencia y los efectos de la cultura en la edificación de inmuebles (capítulo 5) y la salud (capítulo 6). Se hace hincapié en la preparación preventiva y no en la intervención a raíz de desastres.

En lo que respecta al riesgo, reviste particular importancia la “activación” de la cultura como factor que influye en el comportamiento de la población y en la interacción entre los miembros de la comunidad y las personas ajenas a esta. En el capítulo 7, se brinda orientación sobre el modo en que cabe abordar esos vínculos sobre la base de ejemplos de buenas prácticas.

La cultura no se circunscribe a una definición única. En el informe, se analiza diversas creencias y comportamientos pertinentes en relación con el riesgo y la forma en que la población los asocia a las catástrofes naturales; sin embargo, las estructuras sociales, políticas e institucionales forman parte del proceso de configuración de una cultura.

La comprensión de la cultura reviste cardinal importancia pues denota las consideraciones que dictarán determinadas reacciones ante los riesgos y resulta pertinente para orientar la ejecución de las actividades orientadas a la reducción del riesgo de desastres y a la adaptación al cambio climático. Además, la cultura puede agudizar o disminuir la vulnerabilidad.

La actitud ante el riesgo puede corresponder a comportamientos colectivos difíciles de evitar. La cultura emana de experiencias compartidas de la vida e incluye las fuerzas espirituales que se conjugan en ella como factores influyentes. El distanciamiento de las creencias de un grupo puede entrañar el riesgo de exclusión del “capital social” conexo (conforme se menciona en el capítulo 3 relativo a los medios de vida).

La cultura ante el peligro concierne tanto a los eventuales beneficiarios de actividades encaminadas a la reducción del riesgo y a la adaptación al cambio climático como a las organizaciones que las ejecutan. En este informe, se analiza la contraposición entre ambas culturas, que va en detrimento de la eficacia de las actividades de mitigación del riesgo y de adaptación al cambio climático, destacándose la imprescindible necesidad de que las organizaciones comprendan su cultura institucional.

Todas las culturas forman parte de constantes negociaciones entre grupos sociales, que abarcan:

- las tensiones entre generaciones;
- la educación formal;
- la interacción entre distintos grupos étnicos o religiosos;
- los conflictos;
- la interacción y la pugna entre miembros de la comunidad y las personas ajenas a esta;
- las prácticas o culturas sustentadas en el poder;
- las prácticas culturales como la danza o la vestimenta.

Si bien existen investigaciones sobre el papel de la cultura en las catástrofes, su influencia ha sido mínima en las principales organizaciones.

La cultura puede ser un elemento significativo en el fomento de la vulnerabilidad, en particular si las creencias y los comportamientos reposan en sistemas de poder que asignan desigual condición ante las amenazas (capítulo 4). En algunos contextos, las personas desprovistas de tierras, los miembros de minorías, de estratos sociales y castas inferiores, y las mujeres podrían “aceptar” su condición como un factor cultural y no como un factor de explotación.

También se ha realizado estudios que apenas han incidido en la reflexión sobre la reducción del riesgo de desastres y la salud pública. La cultura determina la percepción de las amenazas que atañen a la salud (capítulo 6), incluidos temas como la nutrición, la vacunación infantil y la persistente negación del origen microbiano de las enfermedades. Las organizaciones que obran por la reducción del riesgo de desastres no han extraído enseñanzas claras de las numerosas iniciativas emprendidas en materia de salud pública y medicina preventiva.

La propagación del virus del ébola en África occidental, desde febrero de 2014, se debe en parte a ideas contrapuestas en cuanto a la gestión de cadáveres y a la suspicacia de las poblaciones locales ante las explicaciones de la enfermedad que ofrecen personas ajenas a estas. La información se interpreta a través de un prisma cultural.

Se pone en tela de juicio que la difusión de información modifica el comportamiento de modo que se reduce los riesgos conforme al modelo convencional de “conocimientos, actitudes, prácticas y comportamientos” y al “modelo del déficit de información” (capítulo 3); además, se examina con acierto el carácter significativo que revisten el lugar de residencia y el apego emocional a este (capítulo 3).

Aunque la cultura constituye un punto de partida descuidado, pero práctico, para comprender los comportamientos tanto institucionales como de la población, no basta para situar el panorama completo y conviene examinar otros factores no contemplados en las actividades de preparación para desastres y adaptación. Las creencias y los comportamientos conexos están ligados a rasgos individuales, incluida la personalidad.

El presente informe tiene por propósito brindar un atisbo sobre la cultura a las organizaciones que ejecutan actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. Bajo una faceta de “sensibilización”, se propone lograr que los profesionales y las organizaciones consideren legítimo juzgar las cuestiones culturales como factores significativos.

En la mayoría de las actividades de reducción del riesgo de desastres se asume que la población actuará de manera que se limite al máximo los peligros detectados por personas ajenas a esta, olvidando que el comportamiento cultural suele determinar razonamientos distintos.

Numerosas organizaciones que obran por la reducción del riesgo de desastres están desligadas de la realidad cotidiana y desconocen las expectativas de las personas vulnerables. La población no se comporta conforme esperan los responsables de la gestión de desastres. Además, con frecuencia las organizaciones están supeditadas a la financiación de donantes que están dispuestos a respaldar actividades de reducción del riesgo de desastres relacionadas con peligros específicos y que no pueden, o no desean, abordar las causas de la pobreza y la vulnerabilidad.

Una catástrofe y una comunidad ante la mirada pública - la crisis sísmica de El Hierro

En octubre de 2011, El Hierro, la isla más occidental del archipiélago español de las Canarias, en la que residen cerca de once mil habitantes, sufrió una crisis sísmica provocada por la primera actividad volcánica registrada en los dos últimos siglos. Una erupción submarina, precedida por una creciente serie de seísmos de baja magnitud, coloró el agua marina y provocó emanaciones de gas y la formación de “bombas volcánicas” flotantes. La erupción frente a la costa meridional de la isla donde se asienta la localidad pesquera y la base de buceo de La Restinga prosiguió durante cinco meses.

Los científicos la consideraron como una oportunidad singular para la observación de ese fenómeno en las islas Canarias. Se formularon varias hipótesis acerca de los peligros y se adoptó un plan de protección civil mediante el cual se delegó responsabilidades a distintas instituciones. La exclusión de algunos expertos de la región provocó una prolongada disputa en torno a la “inadecuada gestión” de la situación. Se envió al ejército y se evacuó a la población de La Restinga en dos ocasiones. Las medidas adoptadas, como la prohibición de la pesca, afectaron al turismo y suscitaron críticas. Los dirigentes políticos de El Hierro se vieron abrumados por la situación y se esforzaron en difundir la información, aunque a veces esta era contradictoria.

La población enfrentaba un fenómeno natural especialmente perturbador aunque fascinante (y que, por fortuna, no causó víctimas), que fue objeto de amplia cobertura por parte de los medios de comunicación. A las imágenes del desembarco de las fuerzas armadas y a las fotografías del agua en ebullición se sumaron expresiones como “alerta por gas venenoso” o “burbujas de gas explosivas”. En varias bitácoras digitales se informa aún sobre la persistencia de los seísmos. Los mapas de actividad sísmica contribuyen a ese tipo de descripciones, pese a que la mayoría de esos fenómenos no son perceptibles. Muchos habitantes locales estiman que la perspectiva alarmista de los medios de comunicación y las medidas adoptadas por las autoridades ahuyentaron a los turistas y redundaron en la reducción de llegadas en un sesenta por ciento (60%) en dos años. Ello coincidió con la crisis económica nacional y dio lugar a una doble penuria que perjudicó a numerosos mecanismos de sustento.

La identificación de El Hierro como un lugar peligroso perjudicó el bienestar de los lugareños y muchas de las estrategias para superar la crisis estaban destinadas a modificar la percepción que se tenía del seísmo. Los medios de comunicación locales, conscientes de la repercusión adversa que podría conllevar la “terminología asociada a las catástrofes”, intentan seleccionar las imágenes que publican. Las autoridades destacan los aspectos positivos de la actividad volcánica (al igual que en Hawái) en lugar de los eventuales riesgos. En las bitácoras digitales se tranquiliza a los eventuales visitantes con respecto a la seguridad en El Hierro, y en las campañas turísticas se hace hincapié en los orígenes volcánicos de la isla. ■

El capítulo 1 ha sido redactado por Terry Cannon, investigador en el Institute of Development Studies (Reino Unido); con la colaboración de Fred Krüger, Instituto de Geografía de la Universidad Friedrich-Alexander de Erlangen y Núremberg (Alemania); Greg Bankoff, Universidad de Hull; y Lisa Schipper, investigadora asociada en el Overseas Development Institute de Londres. El autor del recuadro es Benedikt Orłowski, Instituto de Geografía de la Universidad Friedrich-Alexander de Erlangen y Núremberg (Alemania).



Influencia de la religión y las creencias en el comportamiento ante el riesgo

En el presente capítulo, se explica las razones por las cuales no todas las personas reaccionan para reducir al mínimo la incidencia de los riesgos, incluso cuando tienen conocimiento de estos. Se describe la forma en que la religión, los hábitos y las normas sociales influyen en la percepción y la conducta respecto del riesgo. La religión es un determinante cardinal de las percepciones y del comportamiento.

En la reducción del riesgo de desastres, las creencias cobran dos dimensiones patentes, a saber, pueden constituir un obstáculo para medidas concretas e inciden en la idea que se tiene de las amenazas.

Tres meses después del embate del tsunami en 2004, la isla indonesia de Nias se vio afectada por un fuerte terremoto. En los destruidos pueblos de la costa, se observa muchos templos en ruinas, como esta iglesia en Sirumbu.

© Olav Saltbones, Federación Internacional

Si bien los expertos en sociología religiosa, antropología cultural, etnología y psicología del riesgo han estudiado en profundidad la religión y otros sistemas de pensamiento, en la gestión del riesgo de desastres, apenas se contempla esos conocimientos. El reto radica en analizar las percepciones y prácticas respecto del peligro sin considerar que exista primacía de una interpretación sobre las demás.

Resulta difícil hacer caso omiso de la religión y otras creencias, puesto que en algunas ocasiones pueden constituir la principal causa de la exposición a las amenazas naturales. Los miembros ajenos a la comunidad pueden reaccionar de manera negativa ante las interpretaciones religiosas del riesgo. El reconocimiento de distintas maneras de concebir el mundo constituye una primera etapa fundamental. Quienes ejecutan actividades encaminadas a la reducción del riesgo de desastres y a la adaptación al cambio climático no pueden simplemente ignorar las creencias de la población.

La espiritualidad y las creencias influyen en la percepción de la naturaleza, incluido el modo en que se interpreta las amenazas naturales y los riesgos conexos. Por ejemplo, la fe religiosa ofrece redes sociales y esperanza. Las costumbres, las tradiciones y los ritos asociados a ella brindan una estructura y una identidad.

La religión y las creencias ejercen una función importante puesto que aportan una explicación de los desastres. Pueden ayudar a las personas a enfrentar las causas de un suceso devastador: el refugio en la fe aporta consuelo.

No obstante, los profesionales en gestión de desastres podrían considerar las creencias tradicionales de escasa utilidad e incluso un factor innecesario de aumento de la exposición al riesgo.

Si bien los terremotos se explican hoy desde una perspectiva científica, basta con retroceder apenas un siglo para constatar la existencia de muy diversas creencias, por lo general fundadas en la religión o la cultura. Antaño, se acostumbraba atribuir los fenómenos naturales (en particular, las erupciones volcánicas y los seísmos) a la intervención de un ser divino que moraba en la tierra.

En todo el mundo y aunque la religión haya transformado esas prácticas, se observa creencias por cuyo conducto las personas intentan comunicar deseos a los dioses con miras a influir en fenómenos naturales.

La mayor parte de las poblaciones expuestas a riesgos medioambientales fomentaban las interpretaciones culturales de esos fenómenos puesto que les permitían ofrecer una explicación racional del peligro. Cuando se producía una catástrofe, las comunidades tenían así la impresión de controlar la situación y con frecuencia atribuían la responsabilidad a un factor interno o a una malévola intención externa.

La determinación de riesgos ambientales y la concertación de acuerdos para mitigarlos no siempre son tareas fáciles. Varios ejemplos ilustran la forma en que las poblaciones han integrado los desastres en su concepción del mundo, sin afán de evitarlos; así ocurre en la isla de Vanuatu, en el océano Pacífico, donde se considera las erupciones volcánicas, los seísmos y los tsunamis como fenómenos “sociales” más que “naturales”.

Los sistemas de creencias también influyen en la reacción ante el cambio climático. Si bien la mayor parte de los gobiernos de las islas del océano Pacífico afectadas por el aumento del nivel del mar abogan por un cambio mundial, sus argumentos apenas han trascendido entre los habitantes, quienes en su mayoría estiman que la devoción religiosa basta para protegerlos.

En la mayoría de países, el cambio climático entraña distintos riesgos medioambientales sin precedentes y a largo plazo. Ello pondrá a prueba la eficacia de numerosas creencias tradicionales en un contexto, además, agravado por el incremento de la densidad de población.

A fin de transformar el enfoque de las instituciones que se ocupan de la reducción del riesgo de desastres con respecto a la religión y las creencias, es necesario que estas entiendan en primer lugar su perspectiva en este momento. Por lo general, los sistemas de creencias no influyen en las políticas nacionales sobre amenazas o riesgos medioambientales. Sin embargo, en el plano subnacional, los sistemas locales de pensamiento gozan a veces de mayor prominencia y podrían propiciar una reorganización de las prioridades nacionales.

En numerosos países, la reubicación de los asentamientos humanos costeros afectados por el aumento del nivel del mar reviste capital importancia. Las creencias religiosas pueden tener incidencia en este caso; así, en algunas islas del océano Pacífico, muchos cristianos creen que dios velará por que su vivienda no quede sumergida por las aguas.

La atribución de la catástrofe a una causa divina permite que los responsables políticos y otros dirigentes soslayen sus responsabilidades. Estrategia útil cuando la inadecuada planificación urbanística, la deficiente calidad en la construcción de las carreteras, o la corrupción son los verdaderos factores que transforman las amenazas en desastres.

Si bien en caso de catástrofe las organizaciones religiosas tendían a atender de forma prioritaria a sus propios miembros en vista de que podían acceder más fácilmente a ellos, la aceptación del principio de no discriminación ha atenuado el carácter excluyente de esa asistencia.

Las investigaciones sobre las creencias y los riesgos se generalizan de forma paulatina. Conforme se desprende del reciente *Quinto Informe de Evaluación* del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, es necesario que se contemple los factores culturales para disminuir la vulnerabilidad ante el cambio climático.

Los donantes y las organizaciones internacionales adoptan, en su mayoría, una perspectiva agnóstica bajo el argumento de que, en caso contrario, se introduciría un elemento de subjetividad en análisis que deben estar exclusivamente fundamentados en la ciencia.

Aspectos fundamentales

Al menos seis razones justifican la consideración de las creencias en la labor de reducción del riesgo de desastres. En sentido positivo:

- ayudan a las personas a superar la adversidad;
- ofrecen una reserva de capital social;
- brindan una plataforma para la divulgación de información sobre reducción de riesgos.

Ahora bien, también existen creencias que pueden resultar perniciosas porque:

- obstaculizan el reasentamiento o la incorporación de métodos o modalidades de edificación diferentes;
- fomentan la vulnerabilidad;
- dificultan la divulgación de información sobre reducción del riesgo.

Las personas se sienten incómodas ante lo desconocido y recurren a sistemas de creencias para esclarecer o comprender mejor lo que les afecta y lo que sucede a su alrededor. Las interpretaciones arraigadas en la cultura surgen como una explicación racional a la exposición constante al peligro. Por frustrantes que resulten para quienes trabajan en la reducción del riesgo de desastres, conviene reconocer que la religión y la espiritualidad constituyen una forma de capital social y revisten carácter prioritario para la recuperación.

El vínculo entre creencias y catástrofes es complejo y suscita intensas emociones. Resulta difícil abordar el tema sin revelar de inmediato la propia perspectiva del mundo. No obstante, es muy probable que surjan problemas si los responsables de la gestión de desastres no dan cabida a este aspecto crucial de la cultura.

Reacción a raíz del terremoto y del tsunami ocurridos en Japón en 2011: ¿peculiaridad japonesa?

El 11 de marzo de 2011, ocurrió en Japón un terremoto de magnitud 9 que provocó un devastador tsunami y un accidente en la central nuclear de Fukushima Daiichi. Frente a esa conjunción de calamidades, los medios de comunicación internacionales buscaban explicaciones para la calmada y diligente actitud de la población ante circunstancias tan adversas y pese a la gran pérdida de vidas humanas y los gravísimos daños sufridos en las infraestructuras.

Cabe destacar que la singularidad de Japón que se esgrime a modo de explicación también se menciona en el informe del parlamento japonés en el que se concluye que el accidente nuclear de Fukushima “se debió a la connivencia entre el Gobierno y los reguladores de Tepco [el operador de la central] y a la falta de buen gobierno por parte de ambos”.

En la introducción del informe, Kiyoshi Kurokawa, presidente de la comisión investigadora, indica que “cabe reconocer –con gran pesar– que se trata de un desastre característico de Japón. Se debe buscar las causas fundamentales en las arraigadas prácticas culturales del país: en nuestro reflejo de obediencia, nuestra reticencia para cuestionar la autoridad; nuestra devoción por la planificación; nuestro gregarismo y nuestra insularidad”.

Conviene reflexionar acerca de la interpretación que cabe conceder a la vinculación planteada entre la cultura, la preparación para desastres y la intervención a raíz de estos y preguntarse si la singularidad de Japón es tal que la población siempre logra sobrellevar situaciones insostenibles o si esa capacidad es apenas un “barniz cultural” que pregonan los dirigentes políticos y los medios de comunicación.

Japón está ubicado sobre tres placas tectónicas y alberga el origen de gran cantidad de seísmos de magnitud 6, o superior, además de verse afectado por distintos fenómenos naturales como tifones, corrimientos de tierra, inundaciones y erupciones volcánicas. Numerosos desastres han assolado el país.

Si bien en algunos documentos históricos se menciona la conexión entre la religión y la actitud de los japoneses ante los desastres, resultaría incorrecto aseverar que se trata de una característica general del país. Al igual que en otros lugares y pese a las apariencias, la cultura en Japón no es uniforme; coexisten, en distintas esferas, una amplia variedad de culturas arraigadas en diferentes creencias religiosas y valores culturales. La sorprendente relación entre el budismo y el sintoísmo torna aún más complicado comprender la influencia que ejercen la cultura y las religiones en el comportamiento de la población ante las catástrofes.

No obstante, en otros estudios se indica que las festividades y los rituales tradicionales y religiosos desempeñan una función esencial en la construcción de comunidades resistentes y con capacidad de recuperación en caso de catástrofe. En Tohoku, la región más afectada por los desastres, se ha demostrado que los santuarios sintoístas han ejercido un papel significativo en la preservación de la unidad en las comunidades.

Aunque resulte imposible demostrar la existencia de un vínculo directo, a escala nacional, entre la religión, la cultura y los comportamientos de la población ante los desastres, la población japonesa está mucho mejor preparada para reaccionar ante esas situaciones y, habida cuenta de su experiencia en diferentes tipos de desastres, suelen mostrarse más solícitos en tales circunstancias. ■

El capítulo 2 ha sido redactado por Lisa Schipper, investigadora asociada en el Overseas Development Institute (Londres); Claudia Merli, profesora en el departamento de antropología de la Universidad de Durham (Reino Unido); y Patrick Nunn, profesor de geografía en la Universidad Sunshine Coast (Australia). La autora del recuadro es Rina Tsubaki, miembro del European Journalism Centre.



La adecuada consideración de los medios de vida

El capítulo 3 versa sobre los medios de vida. Se explica que, pese a tener conocimiento de los riesgos, las personas residen en zonas peligrosas porque ahí es donde disponen de medios de vida. Ello entraña un considerable desafío para las actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

Las llanuras inundables y los suelos volcánicos son lugares muy fértiles; las costas son zonas propicias para la pesca y la agricultura y, en las zonas áridas de fallas, con frecuencia fluyen acuíferos. Ciudades y pueblos en todo el mundo ofrecen medios de vida pese a su ubicación costera o su proximidad a cursos de agua y fallas.

El riesgo de una gran catástrofe se “minimiza” para acceder a medios de vida. Incluso si las personas se exponen a perder su vivienda en un desastre, en esos lugares cuentan con oportunidades económicas, medios de subsistencia y empleos de los que carecerían si se trasladasen.

Hay quienes se resignan a vivir en un lugar peligroso, mientras que otros se ven obligados a hacerlo debido a la pobreza. Principalmente las personas viven donde cuentan con medios para ganarse la vida, como Dang, que cultiva y vende arroz en una región de Vietnam propensa a inundaciones.

© Benoit Matsha-Carpentier, Federación Internacional

La cultura posibilita la convivencia con los riesgos: en vista de que no se alejarán del foco del peligro, las tradiciones les permiten vivir en situación de riesgo sin padecer un trauma emocional.

Si bien en los países de renta elevada no se suele emplear el término “medios de vida”, este sí se utiliza con frecuencia en los marcos y modelos correspondientes a los países de renta baja y media.

Cada medio de vida requiere determinados “activos” o “capital”. Los agricultores deben disponer de tierras y agua y, en su defecto, arrendarlas o trabajar como aparceros. Los profesores deben estar cualificados y los conductores de autobuses deben poseer un permiso de conducir. El enfoque sobre los medios de vida sostenibles establece cinco categorías de activos para facilitar el análisis de los sistemas de medios de vida, la pobreza y la vulnerabilidad: financiera, humana, física, natural y social.

En muchos análisis de la vulnerabilidad y la capacidad, la evaluación de esos activos es parte integrante del proceso.

En numerosos países, el hogar constituye la unidad económica básica en la que se concibe las estrategias relativas a los medios de vida. Los activos se manejan de distintos modos para obtener ingresos, proceso en el que participan todos los miembros en activo del hogar (que incluyen a muchos niños en los países de renta baja). Si bien algunos miembros no generan ingresos de forma activa (con frecuencia las mujeres y los niños), las tareas de recogida de agua y combustible, cocina, cuidado de niños, atención de mayores o de familiares enfermos también resultan fundamentales.

Por lo general, la población apenas confiere prioridad a las amenazas graves que los organismos de reducción del riesgo de desastres intentan afrontar y asigna mucha más importancia a los problemas cotidianos. Está dispuesta (u obligada por la pobreza) a residir en lugares peligrosos para contar con medios de vida.

Las organizaciones de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático quizás estimen que quienes conviven con las amenazas se comportan de forma irracional. No obstante, la mayoría considera que actúa de modo racional cuando elige un lugar de residencia en el que puede cultivar tierras, pescar, desempeñar una actividad laboral, trabajar en una fábrica o acceder a medios de vida.

Pese a las advertencias que difunden las organizaciones de reducción del riesgo de desastres, la población no se trasladará si considera que perderá los medios de vida a largo plazo. La idea de que la información conseguirá que se modifique el comportamiento (“de forma racional”) frente a las amenazas serias (“modelo del déficit de información”) ha quedado desacreditada.

La información o incluso la educación no garantizarán que la población supere los riesgos que enfrenta. La cultura, la psicología y los factores emocionales ejercen una función de “filtro” que modifica el modo en que se utiliza la información. Todo nuevo conocimiento tiene que interactuar con comportamientos y emociones.

La relegación de una creencia frente a un nuevo conocimiento incide tanto en la vida de las personas como en el modo en que se relacionan con sus familiares y demás personas de su entorno. El apego emocional a la percepción del riesgo está tan afianzado que resulta difícil obviarlo. Al igual que ocurre con otras prácticas culturales, resulta extremadamente difícil que un hogar cambie si todos no lo hacen.

En algunos casos, los gobiernos proponen evacuar (incluso por la fuerza) lugares peligrosos y privan a la población de sus medios de vida.

En vista de que muchos ciudadanos se ven obligados a residir en lugares peligrosos a causa de la pobreza, en las políticas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, se debe contemplar con seriedad la influencia de los medios de vida. La reticencia que se muestra ante las evacuaciones, por temor al robo o a la pérdida de los activos, también refleja esa situación. Los daños causados en los medios de vida por una falsa alarma pueden ser tan significativos como los estragos provocados por una catástrofe.

Los medios de vida constituyen la primera salvaguarda ante los desastres y determinan el nivel educativo de los hijos. Además, un medio de vida satisfactorio determina la capacidad de protección frente a las amenazas y permite edificar viviendas en lugares seguros. Incluso cuando disponen de ingresos suficientes, muchos ciudadanos no adoptan medidas de protección.

Cuando se solicita información sobre los problemas que se enfrenta, muy pocos interlocutores mencionan los riesgos que las personas ajenas a la comunidad consideran como la causa de graves catástrofes. Muchos tienen un conjunto de prioridades totalmente diferente respecto de los riesgos. Esta aseveración se funda en los numerosos análisis emprendidos en el plano local por las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales.

Por lo general, en gran parte de las organizaciones no gubernamentales, esos análisis se elaboran sobre la base de métodos participativos análogos. En muy pocas ocasiones, la población hace referencia a amenazas graves. Si bien los hombres, las mujeres y los niños suelen tener prioridades distintas, apenas mencionan los seísmos, las inundaciones, los huracanes u otros desastres de inicio repentino.

Las organizaciones de reducción del riesgo de desastres o los donantes suelen efectuar evaluaciones de los riesgos, como los análisis de la vulnerabilidad y la capacidad, teniendo presente una amenaza concreta; esas organizaciones entablan contactos a escala local sobre la base de la financiación obtenida para enfrentar peligros concretos.

En lugar de mostrar interés por los desastres, sus interlocutores suelen mencionar problemas cotidianos. Conforme se indica en algunos análisis sobre preparación para desastres, es inútil fomentar la participación en las actividades de reducción del riesgo de desastres hasta que no se subsane esos problemas.

Se prevé que el cambio climático entrañe un aumento de la frecuencia y la gravedad de las amenazas y de la cantidad de personas vulnerables expuestas. Los efectos de las variaciones térmicas, las precipitaciones y la estacionalidad –consecuencia de ese fenómeno– dañan los medios de vida rurales de miles de millones de personas e incrementan la cantidad de quienes están expuestos a las amenazas.

El concepto de “territorialidad” se emplea en sociología para calificar el comportamiento con el que se muestra la importancia que se confiere a un determinado lugar. Es, ante todo, un mecanismo de defensa que contribuye al mantenimiento de la estabilidad emocional ante los cambios.

El concepto de “disonancia cognitiva” también resulta pertinente; este se refiere al sufrimiento emocional de quienes se ven obligados a vivir con dos ideas contradictorias. La disonancia surge ante la imposibilidad de alcanzar un equilibrio emocional y de controlar todas las circunstancias, por ejemplo, cuando se vive en una situación de riesgo a cambio de un acceso a medios de vida.

La cultura y las creencias pueden ejercer esa función cuando se interpreta el peligro desde una perspectiva religiosa. Se convive con los riesgos gracias a las creencias que facilitan la superación de la disonancia. Estas forman parte del proceso mediante el que los seres humanos logran reducir la disonancia cognitiva vinculada al riesgo. El grupo cultural que acostumbra a proceder de ese modo estima que los seres humanos no pueden controlar los riesgos.

Resulta interesante constatar que las instituciones de reducción del riesgo de desastres o de adaptación del cambio climático han extraído escasas enseñanzas de otras disciplinas en las que se conoce ampliamente y utiliza de larga data los conceptos mencionados para contribuir a la explicación de los comportamientos. En proyectos recientes –en los que colaboran quienes asumen tradicionalmente la labor de previsión meteorológica, “invocadores de lluvia” africanos y miembros de servicios meteorológicos– se observan intentos conexos para salvar las diferencias y combinar los distintos sistemas de creencias.

Conclusión

En la concepción de los programas de reducción del riesgo de desastres, no se suele contemplar esos aspectos característicos del comportamiento humano –prioridades respecto de los riesgos e importancia de los medios de vida. Si no se confiere mucha más atención y respeto a las prioridades, los comportamientos y los sistemas de creencias, es muy probable que las actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático no puedan dar lugar a un cambio consecuente.

La ineficacia de las actividades de reducción del riesgo de desastres suscita más preocupación a causa del cambio climático y de su incidencia en la frecuencia y la intensidad de los fenómenos climáticos. Así, resulta imperativo que se incremente la eficacia de las iniciativas en ese ámbito y, habida cuenta de que la población se ve obligada a vivir en lugares peligrosos, que toda actividad de preparación para desastres o de lucha contra el cambio climático se funde en la comprensión de prioridades complejas.

Por consiguiente, resulta esencial que en las actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático se aborde los factores culturales que influyen en la disposición para asumir riesgos y peligros. El problema fundamental radica en que, con frecuencia, se prefiere permanecer en una ubicación peligrosa para preservar los medios de vida.

Medios de vida y reducción del riesgo de desastres

A continuación, figuran algunos de los retos que plantea el vínculo entre medios de vida y reducción del riesgo de desastres.

- Ausencia de pruebas para demostrar los beneficios a largo plazo de la inversión en preparación preventiva con objeto de proteger los medios de vida.
- Muchos enfoques y metodologías han sido concebidos para zonas rurales y se los ha adaptado de forma incorrecta a contextos urbanos.
- Resulta crucial que se examine el modo en que las mujeres, los jóvenes, las personas discapacitadas y los ancianos se ven afectados, tomándose en consideración las estrategias que emplean con respecto a los medios de vida.
- En algunas ocasiones, los programas destinados a la reducción del riesgo de desastres se centran en los peligros naturales y no contemplan de forma oportuna la pobreza o los conflictos.
- La financiación de las actividades de reducción del riesgo de desastres aún es limitada.

No obstante, varios ejemplos pertinentes ilustran el modo en que se puede vincular de forma sencilla los medios de vida y la reducción del riesgo de desastres. Con el respaldo de Cruz Roja Española, la Cruz Roja Etiope ha ejecutado proyectos relacionados con los medios de vida que incluyen actividades de preparación preventiva y protección medioambiental en zonas afectadas por sequías mediante la combinación de la protección del entorno, la preservación de los acuíferos y el incremento de la productividad de los cultivos y de la crianza de ganado.

Mediante el incremento de la financiación destinada a la protección de los medios de vida, se podría reducir de forma notable el costo de las intervenciones a raíz de catástrofes y las actividades de recuperación. La Federación Internacional y Cruz Roja Española consideran que es necesario aumentar la cantidad y la calidad de las actividades relativas a los medios de vida para reducir la vulnerabilidad; con ese fin, establecieron el Centro de Referencia para Desarrollo Económico y Medios de Vida Sostenibles, con el apoyo inicial de la Fundación Accenture. ■

El capítulo 3 ha sido redactado por Terry Cannon, investigador en el Institute of Development Studies (Reino Unido). La autora del recuadro es María Alcázar Castilla, miembro del Centro de Referencia para Desarrollo Económico y Medios de Vida Sostenibles.



El mito de la comunidad

Muchas organizaciones que emprenden actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático no han establecido una cultura empírica, sino fundada en la confianza. En este capítulo, se examina la certidumbre que se suele atribuir de forma equivocada a la “comunidad” y a la consiguiente “participación”.

Numerosas organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y muchas organizaciones internacionales emplean el término “comunidad”, que suelen preferir a “personas” o “localidad”. Si bien la palabra ha adquirido un valor simbólico, esta denota colaboración y comportamiento benignos que pueden no resultar acertados.

Con frecuencia, el término “comunidad” se emplea sin sentido crítico (al igual que expresiones como *capacidad de resistencia y recuperación, sostenible, y marginado*) puesto que está arraigado en la cultura institucional y tiene el propósito de difundir dos argumentos que legitiman la organización y sus funciones. En primer lugar, el hecho de que se ejecuta las actividades con un enfoque ascendente y en colaboración con las comunidades locales. En segundo lugar, que existe una entidad cohesionada que favorecerá el proceso de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático, una vez movilizada mediante actividades participativas.

Un grupo de mujeres acude al pozo de agua del pueblo en Mount Darwin (Zimbabue). Las actividades participativas de ayuda humanitaria ejecutadas a nivel local pueden ser muy valiosas, pero las organizaciones que desempeñan tareas de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático deben trascender de su propia cultura institucional para comprender mejor las causas de la pobreza y la vulnerabilidad, y analizar las relaciones de poder dentro de las comunidades.

© Federación Internacional

La mayor parte de las organizaciones que desempeñan labores en las esferas de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático tienen un sólido conocimiento de las relaciones de poder que afectan a la “comunidad”. Sin embargo, suelen hacer caso omiso de estas pese a la prevalencia casi constante de divisiones de género, clase social, etnia, casta, cultura y religión.

En vista de que la mayor parte de donantes respaldan actividades locales en colaboración con las personas más vulnerables y económicamente desfavorecidas, la “comunidad” se ha convertido en el distintivo honorífico que permite a las organizaciones receptoras de fondos aseverar que obran de forma correcta.

Si bien los análisis de la vulnerabilidad y la capacidad tienen por propósito el acopio de información y el fomento de la participación de la población local, no se suele examinar las causas subyacentes de la pobreza y la vulnerabilidad. Resulta contradictorio que, mediante un proyecto de reducción del riesgo de desastres o de adaptación al cambio climático “basado en la comunidad”, se intente alentar la participación de los dirigentes y de las instituciones en la solución de un problema cuando en realidad forman parte de él. En la mayoría de los proyectos, se entabla relaciones con las personas que ostentan el poder para obtener su autorización o lograr su participación en el proyecto.

En los últimos cuarenta años aproximadamente, la esfera del desarrollo ha sido objeto de drástica transformación: las políticas con enfoque descendente se han sustituido en gran parte por actividades participativas y con arraigo comunitario. Un cambio análogo ocurrió en las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, conforme denota la ejecución de actividades locales que utilizan el enfoque del análisis de la vulnerabilidad y la capacidad y promueven iniciativas basadas en la comunidad.

Aunque en última instancia las organizaciones definen la “comunidad” sencillamente como “el lugar en el que trabajan”, se ha demostrado que las actividades con arraigo comunitario pueden resultar eficaces en la esfera de la reducción del riesgo de desastres.

Por lo general, cuando se ejecuta actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, en la práctica, se carece de espíritu crítico y apenas se tiene conocimiento del intenso debate que tiene lugar desde hace varios decenios. Apenas se reflexiona sobre el significado efectivo de los términos “comunidad” o “basado en la comunidad” en el contexto de las divisiones internas de clase social, género y etnia.

El examen de los problemas que entraña el concepto de “comunidad” y la reflexión crítica sobre su significado revisten importancia. Su utilización puede resultar perniciosa para las actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, puesto que gran parte de lo que denota es ficticio.

Se observa tres desafíos fundamentales. El primero radica en el cuestionamiento del carácter uniforme y homogéneo de las comunidades y de la ausencia de conflictos o divisiones internas. El segundo está vinculado con los sistemas locales de poder y se centra en la idea de “captación por parte de la élite”. El tercero estriba en la casi constante distorsión de la participación, en favor de determinados grupos o personas, a raíz de las divisiones internas y las relaciones de poder.

En la edición 2004 del *Informe mundial sobre desastres*, se señala que los grupos más homogéneos en cuanto a clase, etnia, medios de vida o medios económicos contribuyen en mayor medida al fomento de la capacidad de resistencia y recuperación que las comunidades que denotan

divisiones en torno a esos factores. No obstante, esa uniformidad apenas se observa en la mayor parte de los países, donde predominan los conflictos, las tensiones, la explotación interna de la comunidad y la división en subgrupos.

Las principales fracturas observadas en el seno de las así denominadas comunidades están vinculadas con los sistemas de poder, que organizan a las personas en función del género, de la clase social, de la casta, de la etnia, de la sexualidad y de la edad o por medio de la esclavitud o del trabajo forzoso.

Se ha demostrado que la inequidad entre hombres y mujeres está vinculada por distintos medios con la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático:

- las mujeres son más vulnerables ante las amenazas y se recuperan con mayor dificultad;
- por lo general, las mujeres ejercen un control muy inferior en las actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático;
- la violencia y los abusos que padecen las mujeres y las niñas aumentan tras las catástrofes;
- las mujeres confieren prioridad a las necesidades de la vida diaria, la seguridad y el abastecimiento en agua;
- las mujeres organizan con más acierto las actividades colaborativas de reducción del riesgo de desastres y ejercen funciones rectoras con mayor idoneidad;
- la primacía de las intervenciones posteriores a desastres sobre las actividades de mitigación del riesgo no permite la adopción de medidas respecto de las causas de la pobreza y para superar las catástrofes; además, se sitúa a las mujeres en condición de víctimas y no de agentes del cambio.

Si bien la violencia es un fenómeno frecuente en gran parte del mundo, resulta muy difícil abordarlo con los miembros de los hogares. Conforme estima la Organización Mundial de la Salud, un tercio de las mujeres mayores de quince años han sido atacadas por su pareja. Las organizaciones dedicadas a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático se muestran optimistas cuando consideran que pueden reducir la inequidad entre hombres y mujeres mediante la inclusión de estas en actividades participativas.

Muchas personas sin tierra apenas son capaces de afrontar el riesgo de desastre que enfrentan o de adaptarse al cambio climático. Sin embargo, se carece casi por completo de investigaciones y prácticas en las que se contempla el modo en que esas personas conciben la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.

La “apropiación por parte de las élites” denota que las personas más acaudaladas, más educadas y de clase social más elevada tienden a estar representadas de forma excesiva en los proyectos participativos.

La “participación inducida” ocurre en el exterior; aunque por lo general esta práctica no resulta provechosa, constituye un elemento obligatorio de la autojustificación de las condiciones que establecen los organismos y los donantes.

Cuando una organización desea elegir una localidad para la ejecución de actividades basadas en la comunidad, la aprobación de los funcionarios o los “dirigentes” locales constituye una etapa casi inevitable. Se corre el riesgo de que los ciudadanos ordinarios perciban el proceso como ajeno o vinculado a los sistemas de poder local.

Cuando la vulnerabilidad es consecuencia del sistema de poder “comunitario”, cabe interrogarse sobre el periodo de preservación de los logros y el eventual progreso significativo en cuanto a la reducción de las causas subyacentes de la vulnerabilidad.

Conclusión

La capacidad de participación de la población en actividades locales de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático casi siempre se ve afectada por las relaciones de poder significativas en el plano de la “comunidad”; toda eventual colaboración en iniciativas comunitarias de esa índole se tiene que llevar a cabo en ese contexto. Las organizaciones deben diferenciar los distintos grupos económicos y sociales y tener conocimiento del modo en que el poder influye en la reducción del riesgo y la adaptación.

Se considera que la falta de medios económicos y la vulnerabilidad que padecen las personas se debe por lo general a las relaciones de poder, que determinan sus bienes e ingresos. Resulta capital que quienes obran por la reducción de la vulnerabilidad y la pobreza entiendan que el poder local tenderá a defender su posición si las actividades de reducción del riesgo de desastres y las iniciativas basadas en la comunidad pueden lograr una incidencia significativa.

Alojamiento provisional y de emergencia tras un ciclón en Bangladesh: concepto de la preparación

Uno de los mayores retos que plantea la preparación preventiva para hacer frente a ciclones en Bangladesh radica en la ausencia de sentido de propiedad comunal de los alojamientos provisionales y de emergencia. Puesto que no se consultó a las comunidades respecto de la construcción de esas instalaciones, muchas personas consideraron que pertenecían a terceros.

Durante varios años, la Media Luna Roja de Bangladesh intentó promover el sentido de propiedad comunal y velar por la preservación y el mantenimiento de esos locales mediante comités de gestión en los que participaban distintos grupos locales. Sin embargo, pocos siguen en funcionamiento. Además, están dominados en gran parte por los donantes de las tierras en las que se edificaron. Conforme explica Ekram Elahi Chowdhury, director del programa de gestión del riesgo de desastres de la Media Luna Roja de Bangladesh, “un comité favorable a la comunidad garantiza el uso público de los alojamientos provisionales y de emergencia”.

Además, la decisión de traslado a una instalación de esa índole depende ante todo de factores culturales y de seguridad. Las mujeres de entornos conservadores esperan la decisión previa del esposo; los varones se muestran reacios a que su esposa e hijas busquen amparo en lugares donde se encontrarán a proximidad de otros hombres.

Los factores culturales están vinculados con errores de diseño. El mayor problema estriba en la falta de instalaciones de agua y saneamiento en el interior; ello determina que las mujeres embarazadas o en periodo de menstruación se mantengan distantes de los demás.

Ekram Elahi Chowdhury explica que “la participación de las mujeres, sobre todo en las decisiones relativas al diseño de las infraestructuras, resulta crucial”. La colaboración de las personas discapacitadas en el comité de gestión también es un factor esencial. No se ha concedido suficiente atención a aspectos como el hacinamiento y el acceso a la asistencia médica por parte de las mujeres embarazadas y los heridos.

La ubicación de las instalaciones y la proximidad de estas son factores importantes que inciden en la disposición favorable de la población para usarlas, de manera idónea, las personas no deberían recorrer más de un kilómetro y medio para llegar al lugar de refugio.

Además de los aspectos culturales y de diseño, la eficacia de los mensajes de alerta depende de la confianza que las personas depositan en la fuente.

Si bien se necesita más unidades de alojamiento provisional y de emergencia, en particular en las islas y los bancos de arena habitados, se suele olvidar los factores que reducen el acceso a estos. Cuando se examina el conjunto de actividades que ejecutan los voluntarios del programa de preparación preventiva ante ciclones, se observa que estas se ven afectadas por los problemas culturales y de seguridad que afectan a las personas vulnerables.

Saidur Rahman, director y fundador del programa de preparación preventiva ante ciclones de Bangladesh, asevera que, si bien la política de gestión de los alojamientos provisionales y de emergencia es muy inclusiva, aún “se utiliza un enfoque descendente y se obvia la cuestión de la propiedad comunitaria”. ■

El capítulo 4 ha sido redactado por Terry Cannon, investigador en el Institute of Development Studies (Reino Unido); Alexandra Titz y Fred Krueger, miembros del Instituto de Geografía de la Universidad Friedrich-Alexander de Erlangen y Núremberg (Alemania). Los autores del recuadro son Khaled Masud Ahmed, coordinador de programas; Maliha Ferdous, jefa de las actividades de fomento de la capacidad de resistencia y recuperación, y Himadri Ahsan, jefa de comunicación, en la delegación de la Federación Internacional en Bangladesh.



Cultura, riesgo y edificaciones

Este capítulo tiene por principal objetivo destacar el carácter fundamental de la edificación de estructuras en la reducción del riesgo de desastres y las ventajas que aportan los conocimientos de las comunidades indígenas y la arquitectura vernácula.

Todos los desastres afectan a los inmuebles y, en muchos casos, como en el seísmo que asoló Haití en 2010, también exacerban la crisis de la vivienda. El estado de las edificaciones es un determinante esencial del riesgo.

Con creciente frecuencia, la arquitectura vernácula se sustituye con estructuras construidas con materiales no convencionales –en particular, hormigón armado y bloques de hormigón– lo que suele provocar el deterioro de la integridad estructural de las edificaciones, el olvido de métodos de construcción tradicionales y la destrucción del patrimonio.

El nivel de urbanización previsto en el siglo XXI y los consiguientes cambios en los medios de vida y las tecnologías entrañan un desafío para la construcción de edificios seguros, sostenibles y asequibles. Las zonas edificadas en rápida evolución se caracterizan, en particular, por la expansión de inmuebles dispares, sobre todo en los mercados de rápido crecimiento de Asia oriental.

Las inundaciones representan un riesgo persistente en los Países Bajos. Esta casa anfibia, fotografiada en Maasbommel, demuestra la vigencia del concepto de protección de las viviendas particulares.
© Anne Loes Nillesen

Si bien la población modifica los edificios con el paso del tiempo en función de los riesgos, se ha demostrado que esa adaptación cultural depende de tres factores fundamentales, a saber, la persistencia del riesgo, la posibilidad de alerta previa y la gravedad de los daños previstos. En la mayor parte de las amenazas naturales, se observa esos aspectos.

La arquitectura vernácula suele constituir un término medio ante las múltiples amenazas, puesto que la mayoría de las comunidades está expuesta a distintos peligros y debe establecer prioridades respecto de los riesgos. Sin embargo, el tipo de arquitectura nunca está supeditado a un único peligro medioambiental. En las zonas expuestas a riesgos, el elemento fundamental determina la adopción de un método de edificación que, a menudo, evoluciona durante varias generaciones.

Si se gestiona con acierto, la arquitectura vernácula ofrece resultados satisfactorios incluso en circunstancias extremas. La elevada cantidad de muertes en los terremotos de Izmit (Turquía) en 1999, Bam (Irán) en 2004 y Haití en 2010 se debieron más a la inadecuada edificación de los inmuebles contemporáneos que a las construcciones vernáculas.

Tras un desastre, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales suelen conferir prioridad a la edificación de una gran cantidad de viviendas, con recursos limitados, en el menor tiempo posible. No obstante, en la reconstrucción se debe tomar en consideración la opinión de la comunidad local para que el resultado sea satisfactorio.

La cultura reposa sobre valores fundamentales que determinan la orientación del enfoque de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, conforme a la cual los propietarios de las viviendas destruidas deben decidir acerca de la reconstrucción. La vivienda está vinculada con la reconstrucción de las comunidades, la rehabilitación del capital social y cultural y los medios de vida.

Las decisiones desacertadas en cuanto a la ubicación de asentamientos provisionales trastocan los medios de vida y agudizan la vulnerabilidad. Un enfoque en el que se concede responsabilidad a los propietarios, se contempla la participación de la comunidad y se recurre a técnicas de construcción adaptadas a la cultura, constituye la base de la rehabilitación de las comunidades.

Las consideraciones culturales son parte integrante de la reconstrucción a largo plazo. La arquitectura vernácula puede ofrecer significativa orientación en cuanto a la construcción de nuevas viviendas; la preservación de los materiales protege el patrimonio arquitectónico y la identidad de las comunidades.

En caso de seísmos, con frecuencia, se subestima los elementos relacionados con la cultura y las tradiciones, lo que perjudica de forma considerable tanto a quienes acuden en ayuda como a las poblaciones damnificadas. Los terremotos son los principales fenómenos naturales repentinos que sirven de parámetro para calcular la resistencia de los edificios.

Los primeros códigos de construcción elaborados en los Estados Unidos de América influyen en numerosas normativas contemporáneas. En Norteamérica, cerca del noventa y cinco por ciento (95%) de la población reside en viviendas con estructuras de madera. Allí y en otros lugares del mundo, estas ofrecen mayor resistencia en caso de seísmos.

Esa situación contrasta de forma notable con la que se observa en la mayoría de las regiones en el mundo expuestas a terremotos, donde, por lo general, se construye los inmuebles con armazones y juntas rígidas y las columnas con fábricas de albañilería no armada para resistir al esfuerzo cortante. Las estructuras rígidas de hormigón armado han transformado

el sector de la construcción en el mundo –cambio tan generalizado que apenas se contempla los riesgos conexos, pese al incremento de la cantidad de muertes provocadas por daños a estructuras de hormigón armado en caso de sismos.

No obstante, la fortaleza y resistencia observadas en determinadas ocasiones en las estructuras rígidas de hormigón armado hacen difícil que se ponga en tela de juicio esas técnicas.

Conforme se observó en el terremoto ocurrido en Haití en 2010, resulta urgente que se examine los riesgos que conllevan las estructuras rígidas de hormigón armado. El aparente fallo estructural de varios edificios emblemáticos en Puerto Príncipe creó la impresión de una abrumadora cantidad de víctimas en los densos asentamientos de las laderas de la capital haitiana, construidos en gran parte con bloques de hormigón; sin embargo, las precarias e improvisadas viviendas construidas por los propios habitantes ofrecieron más resistencia que los inmuebles recientes con estructuras de hormigón armado.

Si ese tipo de estructuras son de excelente calidad, los resultados pueden resultar extraordinarios. No obstante, habida cuenta de la amplia generalización de ese tipo de construcción, se emplean apenas en una reducida proporción de edificios.

El interés despertado por las técnicas de edificación tradicional acusa constante aumento. En las zonas sísmicas, se examina con atención las estructuras tradicionales que ofrecen una resistencia inusual ante el derrumbe.

Con frecuencia, la predilección por el hormigón como única opción “moderna” ha debilitado las tradiciones. La rehabilitación de los oficios característicos de la arquitectura vernácula también puede contribuir a la preservación de la cultura.

En Turquía, las nuevas estructuras incluyen crecientemente muros de hormigón armado concebidos para resistir al esfuerzo cortante. Si bien la mampostería confinada ofrece una alternativa viable, el refuerzo de edificios con estructuras de hormigón armado rígido mediante paredes resistentes al esfuerzo cortante resulta muy costoso y exige que los ocupantes abandonen el lugar por periodos prolongados. En esos casos, se propone métodos que conlleven menos incomodidades.

En la fase de socorro, los organismos externos de asistencia hacen hincapié en las necesidades y no en las capacidades; la importación de una única solución puede resultar contraproducente para la recuperación local. Asimismo, el control de los recursos y la asunción de la responsabilidad por agentes externos de socorro en esferas como el alojamiento provisional y de emergencia y la reconstrucción de las viviendas puede obstaculizar las iniciativas de los hogares, los dirigentes y las instituciones locales.

No obstante, en vista de los resultados insatisfactorios y del coste de las tiendas y los materiales de construcción importados, por ejemplo, en el proyecto sobre alojamiento provisional y de emergencia que la Federación Internacional emprendió en el Sahel, la organización veló por ofrecer soluciones más adaptadas a la cultura.

Las técnicas de construcción evolucionan de forma constante. Tras la sustitución de la cultura rural por la urbana, se ha reemplazado la agricultura y la subsistencia por un sistema fundado en gran parte en las transferencias monetarias. La cultura rural también se halla en una fase de transición.

Los desastres ocurren en ese contexto de transición y pueden acelerar la urbanización, la utilización de nuevos materiales y la transformación de las familias ampliadas en unidades

nucleares. Además, las crisis de gran envergadura pueden, por ejemplo, fomentar la concepción de nuevas soluciones por parte de los albañiles a fin de subsanar los defectos de los edificios.

En ese momento de cambio acelerado, se corre el riesgo de perder aptitudes, conocimientos y bienes valiosos –también a raíz de la demolición de edificios tradicionales– y de poner en peligro la cultura de construcción local.

Los momentos posteriores a un desastre resultan cardinales para el establecimiento y la redefinición de asuntos relativos a la edificación y se puede fomentar o relegar las aptitudes tradicionales.

Los organismos de socorro y los técnicos profesionales que participan en las actividades posteriores a los desastres participan de forma significativa en las deliberaciones sobre la cultura y las técnicas de construcción. Por lo general, los expertos externos logran suplir las carencias tecnológicas. Si bien numerosos especialistas cuantifican las pérdidas, pocos efectúan un examen cualitativo de los inmuebles dañados y apenas documentan los que resistieron de forma adecuada.

En algunos casos excepcionales, los organismos han regenerado de forma satisfactoria los conocimientos locales, como en el caso de la quincha, un ligero entramado de caña tradicional que la organización no gubernamental *Practical Action* utilizó para la construcción de alojamientos provisionales y de emergencia y edificaciones permanentes tras el terremoto ocurrido en Perú.

Conclusión

Un desastre puede impulsar la voluntad política y social de intervención con miras al perfeccionamiento de la gestión medioambiental.

Los detractores de las técnicas tradicionales que esgrimen argumentos medioambientales tienden a obviar los perjuicios y el frecuente rendimiento insatisfactorio de los materiales modernos a ese respecto, su limitada eficiencia energética y las posibilidades de aumento de la vida útil de los inmuebles gracias a un perfeccionamiento de las edificaciones.

Si bien resulta esencial que la asistencia y las intervenciones externas contribuyan a que las comunidades locales adopten decisiones informadas a este respecto, ello no debe hacerse a expensas de criterios culturales que estas valoran más que las personas ajenas a la comunidad.

Las mujeres y su función crucial en la rehabilitación de las viviendas

Las mujeres son quienes se ven más afectadas por las consecuencias de viviendas inadaptadas. Su vínculo con las edificaciones reviste particular importancia en culturas donde el hogar constituye el núcleo de prácticas sociales y culturales.

La Federación Internacional considera esencial conferir particular atención a la participación directa de las mujeres. Convendría que los organismos que se ocupan del alojamiento provisional y de emergencia velen por que las mujeres ejerzan una función positiva y contribuyan plenamente a la rehabilitación de las viviendas.

En muchas culturas, las mujeres llevan las riendas del hogar y disponen de amplia autonomía para gestionarlo. Además, participan en su construcción por múltiples medios. A veces, les incumbe la responsabilidad de embellecerlo o de prepararlo para que resista a las inclemencias del tiempo.

Han demostrado ser asociadas fundamentales de los organismos humanitarios en el proceso de recuperación de las viviendas a raíz de enfrentamientos. Por ejemplo, gracias a la colaboración con las mujeres en la planificación de los campamentos de desplazados, se puede establecer condiciones de intimidad y seguridad adaptadas a la cultura.

El realojamiento entraña cambios en las prácticas culturales y, al cabo del proceso, las personas podrían ocupar viviendas que poco o nada tienen que ver con su hogar original. A menudo, las mujeres asumen un papel vital en la preservación de prácticas culturales en medio de las presiones de cambio.

Los desastres tienden a desplazar el proceso de edificación de un entorno femenino y doméstico a un contexto masculino y público. Los organismos pueden contrarrestar esa tendencia, asignando responsabilidades específicas a las mujeres en las organizaciones comunitarias.

Las organizaciones suelen considerar los desastres como una oportunidad para subsanar la desigualdad de género en determinadas esferas: por ejemplo, velan por que las mujeres firmen documentos e introducen la titularidad conjunta de la propiedad. Las microfinanzas domésticas suelen ofrecer oportunidades para las mujeres.

En suma, tras una crisis, el papel de la mujer en la construcción de la vivienda se ve sujeto a ingentes presiones puesto que muchos elementos dependen de ello. De ahí la creciente necesidad de que las organizaciones tengan presente y entiendan las prácticas culturales. ■

El capítulo 5 ha sido redactado por Greg Bankoff, profesor de historia moderna en la Universidad de Hull (Reino Unido); Randolph Langenbach, analista principal (jubilado) del organismo federal para el manejo de emergencias de los Estados Unidos de América, y Maggie Stephenson, consultora en el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. La autora del recuadro es Anna Wachtmeister, experta independiente en alojamiento provisional y de emergencia.



Atención de salud pública adaptada a la cultura: consecuencias del VIH/SIDA y otros ejemplos

En el presente capítulo, se describe la interacción entre distintas culturas y entre la atención de salud pública y “biomédica” y la medicina “tradicional”. Resulta fundamental que se tenga presente esa conexión.

Los desastres y la salud están relacionados de dos modos. En primer lugar, las catástrofes, crisis sociales o guerras pueden alterar las condiciones de vida y, por consiguiente, causar enfermedades, lesiones u otros graves problemas de salud.

En segundo lugar, las afecciones pueden provocar catástrofes, por ejemplo, una pandemia de VIH/SIDA. Desde una perspectiva de salud pública, esos desastres son fenómenos complejos puesto que es necesario emprender un proceso político para denominarlos como tal.

Una campaña en el sur de Zambia promueve la tolerancia para combatir la discriminación contra las personas que viven con el VIH o con SIDA.
© Fred Krüger

En las actividades humanitarias y de salud pública, la pertinencia de los conceptos que se denomina de forma vaga “comunidades”, “actividades locales” y “capacidad de resistencia y recuperación” es de difundido reconocimiento.

La identificación de las personas más vulnerables resulta fundamental para las actividades humanitarias.

En el Código de conducta del personal de la Federación Internacional, también se toma en consideración la cultura, las prácticas, los conocimientos y las capacidades locales. La organización, que cuenta con millones de voluntarios, ha integrado la sensibilidad cultural en sus políticas y prácticas como método para mantenerse informada de forma permanente y como sistema de alerta temprana.

La asistencia humanitaria y los planes de salud pública también son expresiones culturales.

La mayor parte de los expertos estima que la pandemia de VIH se podría haber prevenido si no hubiesen imperado una inacción y una estigmatización generalizadas. En vista del acusado aumento del índice de infección por VIH en determinados países y de su incidencia directa en vastos sectores de la sociedad, no cabía duda alguna de que la pandemia era un desastre en sí.

Con objeto de poner coto al VIH en Botsuana, se suministró tratamientos antirretrovíricos a escala nacional por conducto del programa *Masa* (“nuevo amanecer” en lengua setswana), que ha reducido de forma notable la estigmatización y la discriminación de los pacientes seropositivos.

En los últimos años, una creciente cantidad de personas se ha sometido a pruebas de forma voluntaria y ha tomado conciencia de las ventajas que ofrece el tratamiento. Sin embargo, quienes admiten estar infectados de forma abierta son minoritarios.

Los significativos avances logrados mediante esa intervención en la esfera de la atención de salud han restado pertinencia a los grupos de apoyo que velaban por enfrentar la discriminación y han provocado la disolución de la mayoría de los colectivos. Por lo tanto, quienes aún se sienten discriminados han perdido el espacio del que disponían.

Es costumbre tildar de falsos o míticos los conocimientos locales. Si bien en este capítulo no se promueve la medicina convencional, se arguye que coexisten distintas manifestaciones de prácticas relacionadas con la salud y que en ocasiones estas se oponen. Habida cuenta de la confianza que numerosas personas depositan en la medicina tradicional, resultaría inadecuado que esta se obviara en las actividades.

En lo que respecta a las intervenciones de salud pública en relación con el SIDA, numerosos curanderos consideran que se les ha dispensado un trato condescendiente y han quedado relegados a una esfera paralela. Los mensajes difundidos por los agentes de la salud pública quizás ya no incidan en los curanderos y sus pacientes. Es posible que estos se vean excluidos de los tratamientos biomédicos y que los enfoques y los conceptos terapéuticos de los curanderos tradicionales pasen desapercibidos.

Incluso cuando no existe una confrontación patente, la cultura resulta fundamental en la esfera de la salud pública. El grado en que los pacientes seropositivos atienden los consejos médicos es un factor crucial; reviste capital importancia que se realice un estrecho seguimiento de la observancia de estos.

El plan Masa de Botsuana tiene por propósito lograr la aplicación de las recomendaciones médicas por el conducto de distintas medidas. Esta se debe considerar como un factor biomédico obligatorio y como un proceso cultural que conviene tomar en consideración.

La empatía y la sensibilidad cultural parecen desvanecerse en las esferas administrativas más elevadas de las instituciones que obran por la reducción del riesgo de desastres y en los ámbitos político y económico. La adopción de decisiones se funda en programas y objetivos fijos, de obligada aplicación para todos los empleados, regidos por las dinámicas de administraciones de gran envergadura. Cuando ocurren desastres, los enfoques que ofrecen resultados satisfactorios se suelen fundar en los sistemas vigentes y no en la importación de personal. Sin lugar a dudas, resulta esencial que las organizaciones den cabida a los trabajadores sanitarios locales y faciliten la participación de las personas afectadas de forma directa por los riesgos sanitarios.

Es posible que las divergencias en las interpretaciones de la salud y la sanación conduzcan a olvidar a los más vulnerables. En la edición 2008 del *Informe sobre la salud en el mundo*, publicado por la Organización Mundial de la Salud, se pone de realce la pertinencia que revisten los objetivos en materia de atención primaria de salud, establecidos inicialmente en 1978, en la Declaración de Alma Ata. Cabe pues interrogarse sobre las enseñanzas que las instituciones pueden extraer.

- Los problemas de salud están relacionados con los hábitos cotidianos y las culturas como expresión de prácticas. No todas las medidas de salud pública se aceptarán de forma voluntaria si contradicen creencias arraigadas de larga data.
- Las distintas culturas también están presentes en las instituciones que intervienen en el ámbito de la salud pública. Se debe transferir las competencias con arraigo comunitario a niveles más elevados.
- Es necesario que se reflexione sobre las características culturales que pueden determinar los elementos que constituyen un riesgo o un desastre.

En el modelo exhaustivo elaborado por la Organización Mundial de la Salud, figuran muchos de los determinantes sociales de la salud identificados en el caso del VIH/SIDA y vinculados con la cultura, así como sus consecuencias para las actividades en la esfera de la salud pública: “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (con profundo arraigo en la cultura). La identificación con las actividades de salud pública en el plano local se puede incrementar gracias a la intervención de los trabajadores sanitarios comunitarios; su capacidad de comprensión del idioma y de la cultura de los beneficiarios a fin de difundir mensajes comprensibles resulta patente.

Las actividades de atención de salud aún se fundan de forma significativa en las normas y prácticas occidentales o de países del norte. En caso de desastre, los sufrimientos psíquicos, como el sentimiento de pérdida o el duelo, se consideran con demasiada facilidad afecciones patológicas. El reconocimiento de la existencia de otras concepciones de la curación y la asistencia no resulta suficiente. El concepto dual de la modernidad, por oposición a la tradición, socava los resultados alcanzados en materia de salud pública si ambos elementos permanecen desvinculados. Los curanderos tradicionales desempeñan una función importante para la vinculación de ambos. El pluralismo médico resulta pertinente cuando las experiencias vitales de las personas se hallan en una etapa de transición y cuando coexisten diversas concepciones de la salud.

A veces, los sistemas locales de atención de salud propugnan prácticas dañinas.

Por ejemplo, la pedagogía terapéutica, la psicopatología y la medicina paliativa son campos en los que las ciencias naturales se han abierto a la vida y han superado la racionalidad de las matemáticas, la química y la física. Ese planteamiento es más visible en los debates sobre la bioseguridad, que se vincula cada vez más con los sistemas de salud. Esas deliberaciones se han centrado en la seguridad humana internacional debido al incremento observado en la amenaza que las enfermedades infecciosas representan a escala mundial. Se estima que las situaciones de peligro legitiman la primacía de la protección contra los patógenos en detrimento del fomento de la atención de salud pública adaptada a la cultura.

Los planes de salud pública se suelen fundar en planteamientos que asignan prioridad a la eficacia y a los enfoques biomédicos. No obstante, la salud y la curación inciden de forma profunda en las vivencias personales, pues están relacionadas con el sufrimiento, incluido el deceso de familiares y amigos, y con la necesidad de hacer frente a la propia mortalidad. Ello incide en las emociones, el bienestar psíquico, las creencias y las aseveraciones colectivas y personales.

Así, se plantean preguntas a las que no se puede responder de forma concluyente únicamente sobre una base científica; las explicaciones filosóficas, religiosas o espirituales resultan fundamentales. Así, las actividades de salud pública deben incluir las consideraciones que se relaciona a continuación.

- Las culturas son un entramado de prácticas que interactúan y que en ocasiones se oponen entre sí.
- Los organismos de salud pública intervienen en marcos culturales muy diferentes y en distintas escalas.
- Las instituciones cuentan con una cultura propia de comunicación interna y de adopción de decisiones.

Cabe la posibilidad de que las iniciativas de salud pública meditadas y adaptadas a la cultura que incorporan esos factores complejos marquen una diferencia, de modo que se garantice una mayor sostenibilidad en la gestión de la atención primaria de salud y los desastres a largo plazo, como en la erradicación del VIH/SIDA.

Cultura y principios rectores en materia de salud

La adopción de un modelo sanitario exhaustivo ha contribuido a la consecución de logros como el abastecimiento en agua potable o la considerable reducción de la mortalidad maternoinfantil. No obstante, aún persisten numerosos retos que se debe superar: por ejemplo, la erradicación de las muertes infantiles prevenibles causadas por la neumonía y la diarrea.

El combate contra esas dos patologías no requiere grandes avances. Los niños fallecen porque carecen de acceso a una atención de salud adecuada. Apenas cerca de un tercio de los niños que padecen diarrea o neumonía recibe un tratamiento o medicamentos antibióticos. La cobertura universal aún es uno de los principales objetivos pendientes de las políticas sanitarias mundiales.

En el Plan de Acción Mundial Integrado para la Prevención y la Lucha contra la Neumonía y la Diarrea, se describe intervenciones fundamentales orientadas a la prevención y al tratamiento de esas enfermedades y se identifica a

las instalaciones de salud, las familias, las escuelas y otras instituciones sociales como “plataformas de suministro”. Todas están relacionadas de forma inseparable con factores culturales o constituyen expresiones de estos.

Los logros en materia de salud pública están vinculados con los principios rectores y con la elaboración de normas sanitarias y de reglamentos sobre salud y seguridad. La formulación de las normas y los reglamentos, esto es, de los elementos que resultan “aceptables”, “necesarios”, “obligatorios” o “intolerables”, también denota hábitos culturales. La seguridad en el lugar de trabajo es uno de los numerosos campos donde los problemas de salud y los reglamentos conexos suscitan una creciente preocupación.

La sensibilización pública se ha acrecentado, a veces, a raíz de tragedias como el derrumbe en 2013 de la fábrica textil en Bangladesh, en el que perecieron más de mil empleados. Un año después, los supervivientes y los responsables de la subsiguiente campaña han exigido una indemnización y el establecimiento de un entorno laboral más idóneos.

El caso de Bangladesh demuestra que la salud y la seguridad en el lugar de trabajo apenas están sujetas a la voluntad de los empleadores locales, sino que constituyen una responsabilidad internacional en un mundo globalizado. ■

El capítulo 6 ha sido redactado por Fred Krüger, Instituto de Geografía, Universidad de Erlangen y Núremberg (Alemania), quien también ha participado en la elaboración del recuadro; Klaus Geiselhart, Instituto de Geografía, Universidad de Erlangen y Núremberg (Alemania); y Peter Schmitz, Instituto de Higiene y Salud Pública, Universidad de Bonn (Alemania).



El papel fundamental de la cultura en la reducción del riesgo de desastres

En este capítulo, se describe el modo en que la cultura entraña un reto cuando se enfrenta peligros naturales al tiempo que contribuye a la reducción del riesgo de desastres. Se ofrece orientación sobre la forma en que cabe integrarla en las actividades de preparación para desastres y la mitigación de estos, en particular en el contexto del cambio climático.

Las amenazas solo se transforman en catástrofes si afectan a personas vulnerables. El mismo huracán puede transitar por tres países en el Caribe y repercutir de modo diferente en cada uno. La intensidad de la incidencia depende de la vulnerabilidad.

Las actividades de reducción del riesgo de desastres deben atajar la vulnerabilidad para que resulten provechosas. A los factores políticos, económicos y sociales, se suma la cultura, que resulta crucial por tres motivos:

- las creencias de la población pueden obstaculizar la reducción del riesgo de desastres;
- la cultura puede facilitar la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático;
- la cultura forma parte integrante de la vida cotidiana.

Los pequeños Estados insulares del Pacífico están situados en una de las regiones más vulnerables a los efectos del cambio climático. En Samoa, las tormentas y el aumento del nivel del mar afectan al frágil sector agrícola del país. La Cruz Roja de Samoa ha puesto en marcha un programa de horticultura para difundir prácticas agrícolas óptimas en las comunidades que, además, abarca la distribución de semillas, plantas y fertilizante.

© Benoit

Matsha-Carpentier,
Federación Internacional

En el presente informe, se argumenta que la cultura es un factor pertinente tanto para la adaptación al cambio climático como para la reducción del riesgo de desastres puesto que ambas esferas están vinculadas con la percepción del riesgo por parte de la población y con el consiguiente comportamiento de esta.

Durante milenios, las sociedades han albergado creencias espirituales y han vivido a la merced de amenazas entonces carentes de explicación científica alguna; resultaría pues sorprendente que no pudieran ofrecer información significativa en relación con las catástrofes.

La consideración de una calamidad como un castigo no siempre obstaculiza la participación en las actividades de preparación para desastres. Sin embargo, es probable que la acogida de las actividades de mitigación sea más elevada cuando se toma en consideración las creencias.

La cultura de las organizaciones que obran por la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático puede plantear obstáculos. Por lo general, estas adoptan un enfoque científico que, difícilmente, brinda cabida a creencias diferentes.

Los aspectos culturales que determinan la reacción individual ante el riesgo parecen estar vinculados con dos tipos de comportamiento. En primera instancia, las prácticas que apenas aportan beneficios materiales están relacionadas de forma inherente con el logro de un estado emocional satisfactorio. En segunda instancia, algunos modos de enfrentar el riesgo dan lugar a culturas que posibilitan la autosuficiencia en lugares peligrosos y la asignación de una prioridad inferior a los peligros extremos.

Los responsables de las intervenciones en casos de desastre se interrogan a menudo acerca de la inacción de algunas personas para reducir al mínimo la incidencia de una amenaza inminente incluso cuando estas disponen de información al respecto. No obstante, no todas contemplan los riesgos bajo el mismo prisma.

En algunos contextos, las relaciones de poder están arraigadas en la cultura y entrañan distintas consideraciones del riesgo. Una de las más palmarias está vinculada con el *género* y otra con los límites formales de los medios de vida a los que se puede acceder (como la casta).

Las organizaciones deben reflexionar sobre la cultura interna y sobre el modo en que interactúa con las creencias de la población beneficiaria. En particular, conviene que:

- acepten la eventual jerarquía de riesgos adoptada por la población;
- no consideren que las comunidades en las que emprenderán actividades son unidades homogéneas;
- no estimen que la población adopta una misma lógica y racionalidad;
- asuman que las consideraciones de la población pueden ser distintas a las consideraciones institucionales.

Numerosas organizaciones han adoptado medidas destinadas a la incorporación de las percepciones y prioridades locales y comunitarias en sus actividades; en otros casos, si bien se reconoce las culturales locales, estas no se reflejan por completo en las actividades de reducción del riesgo de desastres.

La dificultad que surge, en general, cuando se examina las causas de la vulnerabilidad también constituye un elemento cardinal de la cultura de las organizaciones. Asimismo,

estas han establecido prácticas que les permiten obviar las causas efectivas de los problemas. Aunque los empleados o los voluntarios suelen tener constancia de las consideraciones y las prioridades en las que se sustentan los medios de vida, esos conocimientos se desvanecen en las instancias administrativas más elevadas de las organizaciones, donde imperan limitaciones financieras, logísticas y en relación con los donantes.

A continuación, figuran varias consideraciones de índole general que facilitan una mayor inclusión de la cultura en las actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático:

1. comprensión de la cultura propia a la comunidad con la que coopera la organización;
2. dificultad de traducción a otros idiomas de numerosos tecnicismos propios de la lengua inglesa relativos a la reducción del riesgo de desastres y al cambio climático;
3. consideración y entendimiento de las creencias individuales;
4. imposible aceptación de determinadas prácticas como la mutilación genital femenina;
5. respeto de la emoción como factor que cabe considerar;
6. comprensión de prioridades contrapuestas;
7. reconocimiento de la diversidad;
8. reconocimiento del aporte de las aptitudes locales ligadas a la cultura en la reducción del riesgo de desastres;
9. determinación de la perspectiva de la población ante el riesgo;
10. reflexión sobre las concesiones que la población debería hacer para adoptar un enfoque científico;
11. identificación de los marcos temporales relacionados con las amenazas;
12. reflexión sobre la vinculación del proceso humanitario posterior a las catástrofes con las consideraciones enunciadas.

Los sistemas de poder son una de las cuestiones más fundamentales que resulta imperativo entender; estos revisten especial importancia en las zonas rurales, donde el poder influye en el uso de los bienes y los recursos en los que se sustentan los medios de vida. Numerosas organizaciones han adoptado una cultura *comunitaria* como concepto institucional; así se alienta a considerar que las relaciones de poder no constituyen un factor significativo en el plano local.

Las actividades en la esfera local no representan el único medio de ayuda. En muchos lugares del mundo, el cauce más eficaz para poner coto a la pobreza radica en una oferta adecuada de servicios sociales como la atención de salud y la educación públicas, gracias a una redistribución con enfoque descendente.

Independientemente de la cantidad de organizaciones que emprenden actividades con arraigo comunitario, resulta imposible intervenir de ese modo en cada lugar. Todas las localidades y vecindarios se deberán adaptar al cambio climático; las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no podrán alcanzar ese objetivo por medio de actividades comunitarias. Por lo tanto, el respaldo de las actividades locales de preparación para desastres, a escala nacional, resulta indispensable para la elaboración de políticas eficaces con enfoque descendente, lo que contrasta con las intervenciones locales emprendidas por las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales a título de prueba sin el logro de resultados satisfactorios.

Por ejemplo, en la esfera de la vivienda y la construcción, la población apenas ha adaptado recientemente las edificaciones tradicionales para construir hogares más seguros, ámbito en el que algunas organizaciones orientadas a la reducción del riesgo de desastres han ejercido un papel capital. No obstante, las catástrofes entrañan una pérdida de confianza en la arquitectura vernácula y se debe obrar por facilitar la recuperación de los damnificados gracias a las capacidades locales.

En el sector de la salud, resulta indispensable que los organismos humanitarios se preparen para adaptarse a las circunstancias locales y que las actividades de salud en caso de catástrofe se integren en los servicios, de manera que los sistemas de atención primaria de salud puedan hacer frente a situaciones extremas.

Conclusión

En el informe, se ha destacado que las actividades de reducción del riesgo de desastres no pueden lograr resultados satisfactorios si no se toma en consideración la cultura de las poblaciones y no se reexamina las prácticas de las organizaciones que intervienen en ese ámbito. El cambio climático incrementará la cantidad de personas vulnerables e intensificará las amenazas, lo que acrecentará el carácter primordial que revisten esas consideraciones.

El cambio climático requiere que se replantee por completo las actividades de reducción del riesgo de desastres; los factores culturales adquieren mayor pertinencia cuando suponen un obstáculo. Si bien la cultura institucional debe evolucionar de manera que se supere los nuevos desafíos, el cambio climático brinda oportunidades para las organizaciones que velan por la reducción del riesgo de desastre: estas deberán modificar sus prácticas y extraer enseñanzas de las intervenciones y los contextos culturales para hacer frente al calentamiento climático en los países de renta elevada y en algunos contextos religiosos.

Sistema de alerta ante tormentas en el lago Victoria: tecnología y cultura

Los medios de vida de unos 3,5 millones de personas dependen del ecosistema del lago Victoria, que comparten Uganda, Tanzania y Kenia, y que genera actividades pesqueras, turísticas y relacionadas con los transbordadores que surcan sus aguas. Si bien en este pueden navegar más de cien mil personas de forma simultánea, las tormentas que caracterizan el clima local pueden arrear de improviso. Estas son causadas por la concentración de humedad y temperaturas tropicales en un lago circundado por colinas y montañas. Aunque se carece de cifras exactas, se estima que en él fallecen hasta cinco mil personas por año.

Cabe pues reflexionar sobre la influencia que ejerce la cultura. Algunos habitantes consideran que el riesgo es un factor inherente a su empleo y parecen aceptar la muerte si ese es el tributo que deben pagar para atender las necesidades de su familia. Además, se ha argüido que esta situación guarda relación con un factor de género y que los varones se pueden mostrar reticentes a aprender a nadar o a utilizar los equipos de seguridad. Así, es necesario que se examine la forma en que cabe modificar ese comportamiento a fin de salvar más vidas. Los sistemas de alerta no funcionarán si no se cambia el comportamiento de la población. La organización de salvamento *Safe Waters Foundation Africa* –antes conocida como *National Lake Rescue Institute*– desempeña una función dinámica desde hace más de un decenio.

En 2011, se inició en Uganda un proyecto piloto consistente en un servicio móvil de alertas meteorológicas. Gracias a un sencillo sistema cromático análogo al del semáforo, un mensaje de texto de telefonía móvil informa a los pescadores sobre las condiciones meteorológicas: por oposición al verde, el color rojo indica que es necesario “tomar medidas” para no verse afectado por las intensas ráfagas de viento o la tormenta previstas. Habida cuenta del extendido uso de los teléfonos móviles, es probable que se logre un grado de aceptación satisfactorio.

Se tuvo en cuenta que el proyecto no se podía fundar solo en la tecnología y que resultaba imprescindible intervenir desde numerosas perspectivas y tener presente la cultura local. Quizás se haya descubierto un cauce para aunar la cultura local y la tecnología moderna que facilitará la superación de algunos de los obstáculos culturales que se enfrenta en la preparación para desastres. La siguiente fase consistirá en la puesta en práctica del proyecto en todo el lago y en los tres países. ■

El capítulo 7 ha sido redactado por Terry Cannon, también autor del recuadro, Fred Krüger, Greg Bankoff y Lisa Schipper.

Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

Independencia El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

Fotografía de portada: La cultura influye en nuestra manera de percibir el riesgo y en el comportamiento que adoptamos frente a este, de ahí su crucial importancia en las actividades de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. La cultura engloba creencias, conductas, tradiciones y estructuras sociales. En el caso de Johnson Ugede, combina prácticas modernas con prácticas tradicionales de atención de la salud. Este nigeriano de 62 años combate la fiebre y los dolores de cabeza con plantas de la región, pero duerme bajo un mosquitero impregnado con insecticida para protegerse del paludismo.

© Benoit Matsha-Carpentier, Federación Internacional

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo que, cada año, por intermedio de las ciento ochenta y nueve Sociedades Nacionales miembros presta asistencia a 97 millones de personas a través de programas de recuperación y desarrollo a largo plazo, así como a 87 millones de personas afectadas por desastres, emergencias sanitarias y otras crisis. Trabajamos antes, durante y después de las crisis para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables de manera imparcial, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de "salvar vidas y cambiar mentalidades".

La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en caso de desastres. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.

Contacto:

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
17, chemin des Crêts
Apartado Postal 303
CH-1211 Ginebra 19, Suiza

Teléfono: +41 22 730 4222

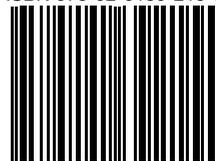
Telefax: +41 22 733 0395

Correo electrónico: secretariat@ifrc.org

Sitio web: www.ifrc.org

Esta publicación es una síntesis de la edición 2014 del *Informe mundial sobre desastres* (en inglés).

ISBN 978-92-9139-215-5



9 789291 392155

1280100 09/2014 S 2'500