

El concepto de vulnerabilidad: más allá de la focalización en los grupos vulnerables

por **Mary B. Anderson**

La reciente focalización explícita en los «grupos vulnerables» de los organismos internacionales de asistencia —especialmente los que operan en las situaciones de emergencia en todo el mundo— denota dos importantes preocupaciones. La primera: que quienes prestan ayuda quieren poder identificar a las potenciales víctimas de desastres a fin de prever y mitigar esos acontecimientos. La segunda: que la identificación de los grupos vulnerables sirve para encauzar la asistencia —siempre restringida por la limitación de los recursos— hacia los grupos más necesitados. No obstante, habría que entender la vulnerabilidad como un concepto mucho más fuerte, en la concepción y en la aplicación de las operaciones de socorro, que un simple criterio para encauzar la asistencia. En realidad, los problemas surgen al emplear, exclusiva o preferentemente, la noción de vulnerabilidad para designar a los grupos que deben recibir ayuda.

Más adelante, expondré los problemas que pueden plantearse al considerar la vulnerabilidad únicamente como criterio de selección de grupos beneficiarios, y propondré una interpretación de este término que es más compleja, pero de mayor utilidad a efectos de programación, interpretación que deberían adoptar los organismos donantes en su labor asistencial.

Los grupos vulnerables como destinatarios de la ayuda

Entender sólo la vulnerabilidad como medio de identificación de grupos de los que ocuparse, puede limitar o distorsionar la eficacia del programa. Existen cuatro posibilidades de que esto ocurra.

1. Inadvertencia de las capacidades

El primer y primordial riesgo que puede suponer una interpretación demasiado limitada de la vulnerabilidad es que quienes prestan asistencia, a la vez que reconocen la vulnerabilidad de un grupo específico, no adviertan ni apoyen las capacidades de las personas que lo integran. «Vulnerabilidad» se considera a menudo sinónimo de «debilidad», y se supone que las personas que son vulnerables son incapaces de mantenerse o de protegerse. Se convierten así en objetivos de nuestros programas, puesto que «necesitan nuestra ayuda».

Pero todas las personas, incluso las vulnerables, tienen alguna capacidad, ya sea destreza, ideas, posesiones o idiosincrasias. O, por ejemplo, sistemas de gestión, de repartición o asignación de productos, o de protección de miembros más débiles, que constituyen las capacidades de las comunidades.¹ Es posible que las personas vivan en un lugar peligroso, pero si son capaces de protegerse (mediante sistemas de escape, tecnologías de construcción preventivas, pólizas de seguros, etc.), pueden reducir e incluso eliminar su vulnerabilidad.

Cuando se proporciona ayuda para «satisfacer las necesidades de los asistidos» sin tener en cuenta sus capacidades, éstas resultan a menudo socavadas o debilitadas por la abrumadora asistencia del donante. En este caso, la ayuda incrementa con frecuencia la vulnerabilidad en vez de reducirla. Así pues, una adecuada noción de vulnerabilidad debe tener también en cuenta las capacidades de los interesados. A efectos de programación, el reconocimiento de las capacidades de las personas vulnerables con las que trabajamos, sirve de base para organizar el trabajo, es decir, para prestar asistencia de manera que apoye del mejor modo posible dichas capacidades, en vez de menoscabarlas.

2. Vulnerabilidad «automática»

A medida que la idea de identificar a los grupos vulnerables adquiere importancia, surge la tendencia a considerar a algunos grupos como vulnerables en todas las situaciones, sin analizar adecuadamente la realidad de las circunstancias que puedan o no puedan tener como resultado la vulnerabilidad en una situación específica.

Por ejemplo, las mujeres tienen frecuentemente la etiqueta de «vulnerables». Pero, ¿lo son siempre? La respuesta obviamente es «no».

¹ Anderson, Mary B. y Woodrow, Peter J., *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press, Boulder & San Francisco, UNESCO, París, 1989.

Cuando las mujeres son marginalizadas, excluidas de una participación económica y política significativa, cuanto están empobrecidas o sin protección (ya sea a causa de las estructuras sociales o de los miembros de la familia), entonces son realmente vulnerables. A menudo, no obstante, las mujeres constituyen un importante e incluso primordial sostén de la familia; controlan y utilizan los recursos para satisfacer las necesidades de la familia, y planifican, organizan y arreglan las cosas para garantizar la supervivencia familiar. En esas circunstancias, si bien es cierto que una catástrofe puede alterar o poner en peligro sus capacidades, no las hace probablemente más vulnerables que a cualquier otro miembro de la familia.

Por otra parte, en caso de guerra, los hombres sanos pueden ser más vulnerables que las mujeres, aunque los organismos de socorro raramente consideren a este grupo como vulnerable. Por ejemplo, si se hacen combatientes, son naturalmente vulnerables a la muerte y a las heridas; y si no quieren unirse a las fuerzas de combate, pueden ser reclutados o verse obligados a huir para evitarlo.

La vulnerabilidad real de las personas depende, pues, de las circunstancias específicas de cada contexto; un grupo que es vulnerable en un contexto, puede no serlo en otro. A efectos de planificación, la identificación de las causas de la vulnerabilidad es más importante que la simple determinación de quiénes son vulnerables. Los programas siempre deberían tener en cuenta esas causas, por cuanto que están destinados a las personas que las padecen.

3. Asistir a los «falsos beneficiarios»

Incluso cuando los donantes de ayuda identifican exactamente a los grupos vulnerables y reconocen sus capacidades, si concentran toda la atención de su programa en los componentes del grupo vulnerable, puede que no estén actuando del mejor modo para reducir las vulnerabilidades del grupo. En ocasiones, las causas de la vulnerabilidad son ajenas a la comunidad vulnerable. El control de las aguas río arriba puede convertir a las personas que viven río abajo en vulnerables a las inundaciones o a la escasez de agua. Los sobornos de los inspectores de obras pueden tener como consecuencia que no se incorporen tecnologías antisísmicas en la construcción de viviendas, aunque una comunidad crea que está protegida por las ordenanzas de la construcción.

Una vez más, a efectos de programación, es importante analizar qué acciones causan o incrementan la vulnerabilidad, así como determinar quién es vulnerable como consecuencia de esas acciones.

4. Vulnerable una vez, vulnerable para siempre

Por último, los organismos que centran su acción en los grupos vulnerables creen demasiado a menudo que la vulnerabilidad es un concepto estático. Una vez que han realizado el esfuerzo de identificar quiénes son vulnerables en una situación dada, designan a ese grupo como «destinatario» beneficiario de sus programas y continúan trabajando con él sin realizarse evaluaciones periódicas. Sin embargo, si la planificación es eficaz, debería reducirse la vulnerabilidad gracias al programa. Un organismo cuyo cometido es socorrer a los «más vulnerables» se vería, pues, obligado a identificar a otro grupo para prestarle su atención prioritaria.

En cuanto a saber si es mejor seguir ayudando a una comunidad a largo plazo o dirigir la atención de la asistencia a otros grupos, a medida que unas comunidades dejan de ser vulnerables y otras pasan a serlo, depende de una serie de factores. En todo caso, un buen sistema de toma de decisiones de los programas ha de incluir la comprensión de la dinámica de la vulnerabilidad, así como la identificación de las personas vulnerables.

Una vez debatidos los cuatro problemas que pueden surgir cuando el concepto de vulnerabilidad se utiliza únicamente para identificar a los beneficiarios del programa, pasemos a analizar la importancia del concepto de vulnerabilidad, dado que es la base, tanto para el trazado como para la ejecución de los programas de asistencia.

Una mejor comprensión de la vulnerabilidad

Hay que considerar tres importantes factores para comprender mejor la vulnerabilidad como base para la programación.

En primer lugar, la vulnerabilidad no viene, por así decirlo, del «exterior». Si bien pueden surgir riesgos procedentes de la naturaleza, que escapan, en este sentido, al control humano, la vulnerabilidad al impacto de esos riesgos es el producto de decisiones humanas sobre dónde vivir (y exponerse, por lo tanto, o no a los riesgos naturales) y cómo vivir (el agotamiento de los recursos de la tierra, la contaminación de la naturaleza con los residuos de la producción y del consumo o la repoblación forestal, la conservación del suelo, etc.). Así pues, la vulnerabilidad es consecuencia de la interacción de los sistemas sociales, políticos, económicos y psicológicos con los riesgos.

Así como las decisiones y las opciones humanas están implicadas en el aumento de la vulnerabilidad, éstas pueden asimismo reducirla (¿eli-

minarla incluso?). En nuestras manos está garantizar que ya no haya que calificar de vulnerable a ningún grupo.

Segundo, aunque las actividades humanas afectan a la vulnerabilidad, los causantes de ella no siempre son los que la padecen. Es decir, que las acciones de personas en una parte del mundo pueden incrementar la vulnerabilidad de otras que están lejos. Muchos de los peligros de finales del siglo XX son el resultado de los tipos de sistema de producción económica adoptados. Los desechos químicos que contaminan la atmósfera, el agua y el suelo ocasionan una degradación ambiental que no conoce fronteras. La destrucción de la capa de ozono, por ejemplo, es el resultado de muchas acciones emprendidas por distintas sociedades para mejorar su bienestar económico inmediato. La consecuencia es un aumento de la vulnerabilidad en el mundo, con efectos sobre la gente que ni se benefició de las técnicas de producción ni pudo opinar al respecto.

En tercer lugar, a pesar de que la sociedad humana ha realizado grandes progresos en el conocimiento de la Naturaleza y el control de muchos de sus efectos negativos, la vulnerabilidad sigue en constante aumento. Los numerosos desastres han incrementado el número de personas afectadas y la cantidad de bienes destruidos.² A las catástrofes debidas a fenómenos naturales y a factores ambientales, se suman los desastres sociales y políticos de los muchos y frecuentes conflictos civiles y guerras del mundo actual. A no ser que se produzcan importantes cambios en la forma de actuar de las sociedades humanas, proseguirá la tendencia a la alza de la vulnerabilidad.

Estas tres consideraciones ponen en evidencia que el concepto de vulnerabilidad constituye el punto de partida —y un importante indicador— de la planificación. A la vez que se identifican ciertos grupos como vulnerables y que precisan asistencia, tenemos también que determinar las causas de su vulnerabilidad. ¿Por qué son vulnerables esas personas en ese contexto? ¿Qué decisiones y opciones se han tomado —y por quién— que han creado las circunstancias que las ponen en peligro? Formular y responder a esas preguntas es el punto de partida para definir un programa eficaz. Este análisis sirve para aclarar qué debe hacerse y quién ha de participar en su realización, para reducir las causas de la vulnerabilidad.

Además, como señalamos más arriba, la identificación de las raíces de la vulnerabilidad es importante para las propias personas vulnerables,

² *Informe mundial sobre desastres*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1993, p. 35 y ss.

a fin de que desarrollen y mejoren sus propias capacidades para contrarrestar su vulnerabilidad. Por ello, los organismos que asisten a grupos vulnerables deberían ayudarles a definir las causas de su vulnerabilidad y a desarrollar sus propias capacidades para superarla. Asimismo decíamos antes que el reconocimiento de la importancia de este enfoque para reducir la vulnerabilidad constituye el «cómo» de la ayuda al desarrollo. Los organismos concernidos por la vulnerabilidad han de trabajar con los grupos vulnerables, haciendo hincapié en las capacidades de los mismos para cambiar sus condiciones de vulnerabilidad.

Cuando un organismo de socorro define su misión, como cada vez son más los que lo hacen, en el sentido de trabajar con los grupos vulnerables, debería quedar claro que este trabajo en común supone identificar las causas de la vulnerabilidad, analizar quién está implicado y cómo, y abordar la tarea de manera que permita a los más vulnerables utilizar sus propias capacidades para mejorar sus vidas.

Mary B. Anderson es la presidenta de la «Collaborative Development Action», con sede en Cambridge, Massachussets. La señora Anderson, doctora en Economía, ha trabajado en los ámbitos del análisis del papel de los sexos, la relación de las medidas en caso de desastre con el desarrollo duradero, y un mayor acceso a la educación primaria. Actualmente, realiza un amplio estudio sobre las maneras en que la ayuda internacional aviva a menudo los conflictos civiles y las enseñanzas que pueden extraerse para que esa asistencia ayude a los interesados a conseguir condiciones de paz y reconciliación.