EVALUACION DE LA VULNERABILIDAD Y LA CAPACIDAD

Guía de la Federación

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

Sección I
Justificación de la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad

Objetivo del presente documento

En el Plan Estratégico de Trabajo para el Decenio de 1990, la Federación ha establecido como objetivo fundamental mejorar la situación de las personas más vulnerables. Se trata de una simple declaración, pero que indica claramente un nuevo enfoque del pensamiento y la práctica de la organización. En el presente documento se describe la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad y se establece un entendimiento común entre las Sociedades Nacionales, que sirva de base para las medidas futuras. Se explica por qué es necesario lanzarse en esta empresa y de qué manera la evaluación recomendada puede resultar útil a las Sociedades Nacionales cuando pongan en práctica la Estrategia

El instrumento propuesto en el documento no puede aplicarse directamente a los programas de la Federación Está concebido para todas las Sociedades Nacionales y es indispensable adaptarlo a las necesidades de cada una, antes de utilizarlo en el terreno Es por ello que la Federación está preparando un material de capacitación conexo con este documento. Este material permitirá extraer ideas del presente trabajo y aplicarlas directamente en los programas de la Federación.

Necesidad de orientar la asistencia hacia las personas más vulnerables

Las Sociedades Nacionales históricamente han orientado su asistencia a los que más sufren, es decir, las víctimas de desastres, accidentes de tránsito o epidemias. La misión de la Federación es aliviar el sufrimiento, de la forma más eficaz y eficiente y con el máximo provecho para las comunidades que necesitan apoyo. Sin embargo, todos saben que pese al adelanto general del desarrollo económico y social, un número cada vez mayor de personas quedan relegadas: se trata de los más desfavorecidos y los más vulnerable. Son las personas expuestas a riesgos, que necesitan de asistencia; las más afectadas por los desastres, las más danmificadas por los accidentes, las más propensas a la malnutrición y las más amenazadas por las epidemias. No obstante, los recursos disponibles para prestarles asistencia no aumentan al mismo ritmo. Hay poco para poder hacer algo. Se necesita precisar mejor a los destinatarios de la asistencia y determinar formas de orientar más eficazmente los recursos de la Federación. La evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad es útil en este sentido.

Necesidad de mejorar la condición de las personas más vulnerables

Si sólo se trata de orientar eficazmente la asistencia, inevitablemente se acabará ayudando a un porcentaje cada vez menor del número creciente de damnificados de desastres o víctimas de la malnutrición y la enfermedad. La única manera de ser fiel a los Principios Fundamentales y las metas del Plan Estratégico de Trabajo para el Decenio de 1990 es no limitarse a asistir a las víctimas. Se debe determinar por qué son vulnerables, cuáles son los principales factores que desencadenan sus sufrimientos, y en qué medida son capaces de ayudarse a sí mismos, para poder colaborar con ellos y cambiar su condición La evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad tiene por objeto, entre otras cosas, descubrir esta información.

Necesidad de mejorar la capacidad de las personas más vulnerables

Para mejorar la condición de las personas más vulnerables es preciso que la Sociedad Nacional y, aún más importante, la comunidad, tomen medidas en el momento de crisis y a largo plazo. Para evaluar

la vulnerabilidad y la capacidad de las personas es fundamental conocer cuáles son sus recursos y su capacidad de autoayuda

Necesidad de interceder por las personas más vulnerables

No siempre es posible, y ni siquiera aconsejable, ayudar a las personas directamente. A veces la función de la Federación consiste en persuadir a otros a que presten ayuda o asuman sus responsabilidades o su mandato. Para interceder eficazmente en favor de las personas vulnerables es preciso comprender por qué son vulnerables y por qué se las debe ayudar. Ello es posible gracias a una evaluación de su vulnerabilidad y capacidad.

Sección II
Modelo de evaluación

El modelo elaborado para comprender y evaluar mejor la capacidad y la vulnerabilidad de un grupo consta de tres etapas:

- En primer lugar, detectar las posibles amenazas
- En segundo lugar, precisar los aspectos vulnerables
- En tercer lugar, evaluar las capacidades y los recursos

Para que la evaluación sea completa y eficaz, es preciso respetar estas tres etapas.

Etapa 1: Detección de amenazas

Cuando se procura atenuar el riesgo de desastre o miseria a largo plazo, es necesario comprender la índole de las amenazas que penden sobre la población. Estos riesgos pueden clasificarse en tres categorías:

- Siniestros de origen natural, tales como los terremotos, los ciclones, las sequías, las inundaciones o los agentes patógenos
- Siniestros derivados de la situación de violencia, tales como la guerra, la intimidación, la agresión o el acoso sexual
- Siniestros resultantes de la degradación de las condiciones, tales como el deterioro de los servicios de salud, educación u otros servicios sociales, la modificación de los términos del comercio, la degradación de la política gubernamental o del medio ambiente.
- En algunos países específicos algunas de estas amenazas son más importantes que otras, o algunas ni siquiera existen. La frecuencia y gravedad de una misma amenaza puede variar de un lugar a otro. Con todo, muchos países expuestos a desastres hacen frente a una combinación de los tres tipos de siniestros Para contrarrestar las amenazas que se plantean en sus países, las Sociedades Nacionales deben:
- Estar informadas de los siniestros ocurridos en el pasado: Algunos siniestros no se producen muy a menudo o no afectan a un mismo lugar con suficiente frecuencia para que los habitantes los tengan presentes. Ello puede crear una falsa sensación de seguridad. Puede ocurrir que las Sociedades Nacionales no dispongan de la especialización necesaria para investigar acerca de

todas las amenazas posibles, pero pueden trabajar en colaboración con institutos científicos y otros órganos de su país para emitir predicciones fundadas

- Conocer las nuevas amenazas. hay un número cada vez mayor de amenazas que se agravan o surgen de improviso con motivo de la evolución de las tendencias naturales, económicas, sociales o políticas Por ejemplo, el aumento de la población ha contribuido a que se utilicen en la producción superficies cada vez más extensas de tierras marginales. Así pues, algunas amenazas que antes pasaban desapercibidas, simplemente porque no pendían sobre algo concreto, pueden convertirse fácilmente en problemas importantes e imprevistos. El adelanto tecnológico en las economías que atraviesan por un crecimiento acelerado puede representar una amenaza potencial El subdesarrollo y la carencia de reservas materiales pueden contribuir a que la población sea vulnerable a los efectos de la sequía. La contaminación del medio ambiente y los nuevos tipos de enfermedades, tales como el SIDA, crean nuevos riesgos de salud. La evolución política y los conflictos étnicos pueden crear movimientos de poblaciones en masa.

- Las Sociedades Nacionales deben prever estas amenazas y sus consecuencias. Es preciso determinar cuán probables son estos siniestros, qué lugares pueden resultar afectados y quiénes están expuestos. Para responder es preciso colaborar con los grupos de la comunidad, los círculos científicos y los órganos gubernamentales competentes En un plano diferente las Sociedades Nacionales, que sirven de nexo entre dos mundos, pueden informar al público y hacer presión sobre el gobierno y las organizaciones internacionales para señalar a su atención las nuevas amenazas que surgen.

- Estar informadas sobre los siniestros locales. Hay un número cada vez mayor de desastres localizados y de pequeña escala, que no ocupan la primera plana de la prensa ni aparecen en las estadísticas. Estos fenómenos, en su conjunto, pueden representar un problema más grave que una catástrofe. Por ejemplo, en las ciudades de tugurios densamente pobladas, las enfermedades, los incendios, los deslizamientos de tierras y las inundaciones son cada vez más comunes. Las Sociedades Nacionales, por conducto de su red local, están en condiciones excepcionales para colaborar con las comunidades afectadas con miras a determinar las amenazas locales y tomar las medidas del caso en los planos nacional y local.

Etapa 2: Determinación de los aspectos vulnerables

Todos saben que algunas personas están probablemente más expuestas que otras a una amenaza, aunque se trate del mismo fenómeno. La primera pregunta es quiénes son las personas más vulnerables, dentro de una comunidad en que todos residan en una zona sísmica, o estén amenazados por una enfermedad, como el cólera, algunos grupos están más espuestos que otros. La segunda pregunta es quiénes resultan más afectados. Para comprender la vulnerabilidad es indispensable responder a estos dos interrogantes

Se ha observado entre las organizaciones humanitarias una tendencia a considerar "personas más vulnerables" a determinados grupos genéricos, como las mujeres, los niños y las personas de edad. Aunque en alguna medida es cierto, se trata de una simplificación flagrante. La interacción de otros muchos factores contribuirá a definir quiénes están más expuestos a una amenaza determinada.

- Proximidad y propensión: Las personas que viven o trabajan en lugares peligrosos o cerca de esos lugares están más expuestas que los demás (por ejemplo, en una llanura aluvial o en pendientes inestables, o cerca de un reactor nuclear). Algunas personas son más vulnerables a

los peligros que otras (por ejemplo, en algunas partes del mundo, las personas que no tienen acceso a la información o que no pueden elegir a su pareja sexual están más expuestas a contraer el SIDA)

- La pobreza[1)] Las personas que tienen pocas opciones, pocos recursos y pocas reservas no pueden protegerse debidamente de los siniestros Los desastres y las enfermedades pueden arrastrarlos al "limite" de la supervivencia más fácilmente que a las personas con más recursos La pobreza está vinculada a otros problemas, como la falta de instrucción, la carencia de influencia política y de una buena dirección, o las condiciones mediocres de salud. Los niños de familias pobres tienen menos probabilidades de ingresar en la escuela y completar sus estudios que los hijos de familias más adineradas En todos los casos en que la educación representa una reserva o abre posibilidades de actividad económica, los pobres están con frecuencia en una situación de desventaja

- Exclusión y marginación. Las personas que están al margen de los sistemas económicos y sociales son vulnerables. Así pues, los individuos que no tienen acceso a la educación, la atención de salud, el empleo, la vivienda, el crédito, la participación política, etc. no son capaces de administrar y controlar, como los demás, las decisiones y acontecimientos que los afectan.

Las personas están marginadas o excluidas por una serie de motivos. Por ejemplo, los prejuicios y la discriminación contra personas de determinado sexo, clase, grupo étnico, religión, raza o de otros grupos las marginan de hecho y las convierten en personas vulnerables En algunas sociedades, las personas que tienen discapacidades físicas o mentales están realmente excluidas de muchas funciones económicas y sociales. A veces, en virtud de los usos o estereotipos sociales, se excluye o margina a ciertos grupos, como las mujeres y los niños, que pueden tener menos oportunidades y recursos.

Etapa 3: Evaluación de las capacidades y factores positivos

La evaluación de las capacidades de las personas expuestas a una amenaza es una etapa muy importante cuando se escogen las estrategias para mitigar los riesgos, pero también, la que se olvida más a menudo Si se le hace caso omiso, se pueden cometer muchos errores en la concepción del programa y desaprovechar los escasos recursos externos. Además, si se pasan por alto y no se aprovechan los factores positivos de los destinatarios, los resultados son más frágiles, e incluso más débiles. Así pues, la asistencia que en principio debía servir para ayudar a la población puede acabar en los hechos aumentando su dependencia de la asistencia externa y volviéndola más vulnerable a las amenazas futuras.

Se debe reconocer que aún los individuos más débiles de una comunidad tienen algunos talentos, recursos y factores positivos que pueden ayudarlos y, tal vez, ayudar a los demás. Para muchos, el enfrentamiento con los riesgos cotidianos es una actividad permanente y una parte integrante de su estrategia de supervivencia. Esta base puede constituir una ventaja en periodo de crisis. Otros disponen de una red social de apoyo mutuo. En definitiva, este equilibrio entre debilidad y fuerza define quiénes son los más expuestos a riesgos y quiénes sucumben realmente cuando se produce un desastre

---

1) ADVERTENCIA: aunque existe una relación clara entre pobreza y vulnerabilidad, es erróneo suponer que todas las personas pobres son vulnerables o que la pobreza es la única causa de la vulnerabilidad. En un caso particular, una persona con más recursos puede ser más vulnerable que una más pobre. Ello depende de la capacidad de la persona para soportar los efectos de un siniestro determinado y recuperarse.

La vulnerabilidad y la capacidad son, en gran medida, las dos caras de una misma moneda En la planificación de un programa eficaz y eficiente es necesario enfocar ambas imágenes. Un síntoma de debilidad puede convertirse en un factor positivo mediante programas dirigidos a aumentar la capacidad de las personas de ayudarse a sí mismas Por este motivo es preciso detectar las capacidades útiles que existen en un país o zona dentro de una Sociedad Nacional, una comunidad o un individuo, así como los recursos externos que se necesitan para hacer frente a las amenazas.
A estos efectos, se debe tratar de consolidar

- **La capacidad física y material.** Las personas con recursos económicos y materiales tienen más posibilidades de sobrevivir. Puede tratarse de dinero en efectivo, tierras, herramientas, alimentos, empleos, fuentes de energía o acceso al crédito y capacidad de endeudamiento. La disponibilidad de recursos abundantes y suficientes determina la capacidad de contrarrestar y combatir cualquier tipo de siniestro y llevar una vida satisfactoria y digna. Por ejemplo, las personas que tienen posibilidad de obtener alimentos y agua limpia están en mejores condiciones de salud para hacer frente a las enfermedades, y las personas con recursos pueden sufragar los material y los especialistas para construir viviendas resistentes a los ciclones.

- **Capacidad social y orgánica.** Las personas pueden estar dotadas de otros recursos que les ayuden a contrarrestar, resistir y combatir las amenazas que se planteen Por ejemplo, las comunidades que son solidarias y han establecido redes sociales de apoyo mutuo son más fuertes Si están bien dirigidas, cuentan con instituciones locales y nacionales de atención social, y la población comparte sus recursos materiales en periodos de crisis, tienen más probabilidades de sobrevivir. Estas comunidades pueden ser pobres desde el punto de vista económico, pero fuertes en otros aspectos. La capacidad social y orgánica puede ser tan importante como la capacidad material o económica (y a veces, más) para que los pueblos alcancen su desarrollo.

- **Talentos y actitudes.** Los recursos humanos con frecuencia son fundamentales para mejorar las condiciones de vida. Las personas con aptitudes, conocimientos e instrucción pueden tener más opciones y mayor capacidad para mejorar su situación. Los individuos conscientes de sus capacidades y que tienen confianza en si mismos están mejor dotados para hacer frente a una crisis Cuando dependen de otros y se sienten víctimas de acontecimientos que escapan a su control, están poco dispuestos a cambiar su situación y son más vulnerables a los siniestros.

Las Sociedades Nacionales deben basarse en la autoestima, la dignidad y la autonomía de las comunidades con las que trabajan. El fomento de la capacidad puede ser un proceso lento pero con efectos a largo plazo; es, además, un proceso que las Sociedades Nacionales conocen muy bien, pues muchas saben los beneficios que depara el fortalecimiento de la propia organización

Percepción del riesgo

La suma de la etapa 1, la etapa 2 y la etapa 3 aporta un panorama general de la capacidad y la vulnerabilidad de una comunidad. Con todo, se debe tener presente que se trata de la evaluación de la Federación, y no de la comunidad amenazada.

La evaluación de las amenazas potenciales, la vulnerabilidad y las capacidades da por resultado una evaluación del riesgo. Es posible predecir o medir, en cierta medida, el grado de riesgo. En cambio, no siempre se adoptan las medidas que corresponden al verdadero riesgo. Muchas veces todo depende de cómo se lo percibe y de las opciones disponibles para mitigarlo.

En la vida, nada es seguro. Todo, la preparación de la comida, el viaje cotidiano al trabajo, el acto de fumar o la electricidad presentan cierto grado de peligro. Los desastres son bastante raros, en

relación con las demás siniestros. Ahora bien, se confía en que el público tomará determinadas medidas o seguirá las instrucciones que se le impartan para reducir los efectos de esos desastres, mientras que la comunidad parece tolerar los demás riesgos, por diversos motivos Puede ser por ignorancia o por una concepción equivocada, un conocimiento o percepción mediocres de algunos riesgos, limitaciones de tipo económico, social y cultural o incluso la consciencia de los beneficios que traen aparejados ciertos riesgos.

- **Ignorancia de las posibles amenazas.** Puede ocurrir cuando hay pocas posibilidades de acceso a las publicaciones escritas, los medios de comunicación y otras fuentes de información. Otro factor puede ser la pérdida de los conocimientos tradicionales sobre las amenazas propias del lugar Ello sucede cuando hay un rápido cambio tecnológico y social o ha pasado demasiado tiempo desde el último desastre de grandes proporciones. La población de las zonas afectadas con frecuencia afirma que se ha perdido la ciencia tradicional en materia de riesgos, y describe todo lo que sus mayores, padres o antepasados sabían acerca de los siniestros locales, y todo lo que hacían para contrarrestarlos. La Sociedad Nacional debe asumir la responsabilidad de informar al público sobre los riesgos potenciales, si en el lugar no se tienen los conocimientos necesarios. Ello es particularmente importante cuando la población no ha estado expuesta a ningún desastre de envergadura en los últimos tiempos, o cuando se hace frente a una nueva amenaza, como el SIDA, y se ha establecido, por ende, una falsa sensación de seguridad. Los programas de información son útiles, no sólo para mejorar la percepción del riesgo en casos en que se lo minimiza, si no también para enseñar al público que los riesgos pueden preverse y para estimularlo a que contribuya a su propia protección.

- **Concepciones erróneas y actitudes culturales.** Las creencias culturales pueden influir en la posición de cada comunidad frente al riesgo. Si se interpreta que los desastres son obra de Dios o se opta por no obstaculizar el curso del destino, habrá poca voluntad de tomar las medidas para mitigar los riesgos. Al prepararse los programas para reducir la vulnerabilidad se deberá tener presente esa posible resistencia de la comunidad, y se concebirán formas creativas para cambiar tales actitudes.

- **Beneficios de los siniestros.** Algunos siniestros pueden traer aparejados beneficios. Por ejemplo, las cenizas volcánicas son excelentes fertilizantes para algunos cultivos. Las inundaciones, hasta cierto nivel, son indispensables para la subsistencia de muchos explotadores agrícolas que viven en llanuras aluviales. La proximidad de una planta industrial puede reducir el costo y el tiempo de viaje para los que trabajan en ese establecimiento Los individuos y la sociedad están, al parecer, dispuestos a aceptar un riesgo proporciónal a los beneficios que pueden obtener por la proximidad de la amenaza. La Federación, en sus programas, deberá velar por no introducir nuevos problemas, cuando trate de mitigar otros

- **Prioridades económicas y sociales.** La consciencia del riesgo no basta para incitar a las personas a tomar medidas o participar en programas para reducirlo. Sus opciones se orientan también por prioridades que son decisivas. Cuando los recursos y capacidades son escasos, y los riesgos cotidianos son numerosos, es difícil invertir tiempo y dinero para mitigar amenazas potenciales. Los libros escolares de los hijos, la compra de un nuevo buey, la adquisición de suficiente alimento, el lugar para vivir, la proximidad de algún festejo o la enfermedad de un pariente siempre serán considerados más prioritarios que un posible riesgo futuro.

La preparación de la comunidad frente a un riesgo no depende, pues, totalmente del grado real de riesgo. Con frecuencia es una opción subjetiva, basada en un juicio de valor. Los programas de reducción de la vulnerabilidad establecidos por la Federación deben tener en cuenta esta realidad y

obtener un equilibrio entre el dictamen científico y la evaluación social, económica, cultural y política del riesgo que hagan el individuo y las comunidades amenazadas

Sección III
Aplicaciones de la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad

---

El objetivo general de la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad es comprender la índole y el grado de los riesgos que amenazan a las comunidades, de dónde provienen, a qué y a quiénes afectarán principalmemte, de qué se dispone para reducirlos y qué se debe hacer para ser más resistente Así pues, se trata de un instrumento de diagnóstico útil para establecer mejores programas de socorro, mitigación de riesgos y desarrollo

La evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad puede aplicarse de diversas maneras en diferentes etapas del desarrollo, como instrumento de diagnóstico o planificación, en diferentes sectores o en un sector en particular, como la salud, la alimentación o el agua

Evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad dentro del ciclo de desarrollo

Los desastres y el desarrollo están íntimamente ligados Por una parte, los desastres pueden frenar considerablemente el desarrollo de cualquier sociedad, pero también la falta de desarrollo puede agravar la vulnerabilidad ante esos desastres. Es importante tener consciencia de que la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad no es sólo un enfoque orientado a determinar los beneficiarios de la asistencia de socorro, si no también a reconocer con antelación las condiciones que pueden generar problemas y, si es posible, cambiarlas. Ello brinda la oportunidad de hacer contribuciones estratégicas que permitan reducir los riesgos de siniestros en diversas etapas de la relación desarrollo-desastres.

Etapa previa al desastre o la crisis

Los desastres son selectivos, pues se ensañan con los más débiles. Los edificios pocos sólidos, los suelos inestables, el medio ambiente más degradado, los países menos adelantados, los hogares más pobres, los individuos más marginados desde el punto de vista político, social o cultural, las personas con menos recursos, los individuos más débiles físicamente, son los más propensos a los desastres.

Un siniestro o una amenaza no es lo mismo que un desastre. Un siniestro se vuelve desastre cuando hay algo o alguien expuesto al fenómeno, es decir, las personas, su salud, el hábitat o la economía. La magnitud del perjuicio depende de la índole del siniestro. Un fuerte terremoto, una epidemia muy generalizada, una sequía prolongada pueden tener, obviamente, consecuencias perjudiciales También depende de la debilidad de lo que está expuesto a la amenaza. Los edificios no preparados para terremotos, los niños no vacunados contra determinadas enfermedades, las familias sin medios económicos para obtener alimentos en periodos de sequía serán los más afectados. Los desastres, pues, se producen cuando se combinan el siniestro y algo vulnerable al fenómeno.

- **¿Es posible suprimir la amenaza?** Una solución simple al problema sería suprimir la amenaza con respecto a los que son vulnerables a ella. Tal vez el mejor ejemplo es el de la erradicación del paludismo en muchas partes del mundo, mediante la eliminación del vector. Sin embargo, ello no es siempre posible o viable para otras amenazas. Hay muy pocos ejemplos de modificación del curso de un río o de cierre de una planta de producción industrial sólo porque representa un peligro para las personas, las ciudades o la agricultura

- **¿Es posible apartarse de la amenaza?** Si no se puede suprimir fácilmente la amenaza, la solución sería apartarse de ella. Cuando es posible prever un siniestro con cierta precisión, se pueden salvar vidas evacuando a las poblaciones muy expuestas Esta iniciativa ha dado resultados felices en casos recientes de ciclones, vientos altos y erupciones volcánicas A veces, la única posibilidad de supervivencia para una población es escapar de las zonas de conflictos. Los individuos salvan la vida, que es la máxima prioridad, pero pierden sus hogares, su patrimonio, sus cultivos y su ganado. A causa de ello pueden debilitarse económicamente y quedar expuestos a otras amenazas futuras. Además, no es posible prever todos los siniestros con precisión. Algunos son tan generalizados que no queda lugar seguro para resguardarse. Se ha probado el reasentamiento permanente de aglomeraciones y la migración masiva de poblaciones. Sin embargo, en la mayor parte de los casos esta solución no es viable desde el punto de vista económico ni aceptable desde la perspectiva social o política

- **¿Es posible reducir los efectos de los desastres?** No es fácil mantener separados los dos componentes de los desastres, es decir, el siniestro y las personas vulnerables al mismo. Con todo, se pueden mitigar los efectos de un desastre, reduciendo la amenaza o fortaleciendo a las personas o bienes que están expuestos. Por ejemplo, la construcción de diques y represas contribuye a frenar las crecidas Del mismo modo, los edificios sólidos y los cultivos resistentes pueden soportar las inundaciones, así como las economías consolidadas se recuperan más rápidamente de las consecuencias adversas. En el sector de la salud, el mejoramiento del agua y las condiciones de saneamiento pueden suprimir la fuente de algunas enfermedades. La vacunación, por su parte, fortalece el cuerpo para combatirlas. Así pues, la mitigación de los desastres consiste en reducir la amenaza, así como fortalecer los aspectos débiles y expuestos al fenómeno En otras palabras, se trata de **reducir la vulnerabilidad** y **aumentar la capacidad**.

Intervención de emergencia

Pese a todos los esfuerzos para mejorar las condiciones de vulnerabilidad y reducir los riesgos de la población con antelación, es muy probable que muchas amenazas se conviertan en desastres. Cuando la Sociedad Nacional decide intervir ante estos fenómenos, su función primordial es identificar a los más vulnerables, para orientar hacia ellos una asistencia de socorro específica, eficaz y eficiente. Para hacerlo, será necesario apartarse del enfoque de la "víctima necesitada" y adoptar otro de "función de apoyo". A estos efectos, la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad puede ser útil como complemento de la evaluación tradicional de las necesidades

Rehabilitación posterior a los desastres

La rehabilitación que sigue a los desastres brinda una oportunidad inmejorable de evaluar qué se podría haber hecho y qué es necesario hacer para evitar que los sufrimientos se repitan. Como la crisis habrá puesto de relieve los problemas anteriores al desastre y realzado los conocimientos a todos los niveles, es el mejor momento para promover y poner en práctica programas de reducción de los riesgos. En esta etapa se evaluará por qué determinados grupos resultaron más afectados que otros, y qué se puede hacer para mejorar su situación Es asimismo necesario estar atento a los que no puedan recuperarse plenamente de los efectos del desastre. Las personas que han sufrido seguirán siendo vulnerables cuando los acontecimientos se repitan, y la mayor o menor capacidad será decisiva para determinar quiénes serán arrastrados a una mayor miseria, y quiénes no.

Al programarse la recuperación ulterior a los desastres, es preciso verificar las repercusiones de los programas, para cerciorarse de que, por tratar de mitigar algunos problemas, no se

introduzcan otros. Por ejemplo, un programa orientado a mejorar la capacidad de la mujer puede, paralelamente, aumentar su carga de trabajo sin aliviar necesariamente su labor tradicional. Cabe preguntarse si no se le obliga a desplazarse más, o a trabajar un mayor número de horas, y si no pierde sus derechos tradicionales o su condición social. Por último, no se debe perder de vista la posibilidad de aliviar los sufrimientos de forma constante y a largo plazo. Tampoco hay que olvidar que los desastres pueden crear también oportunidades de desarrollo

Desarrollo a largo plazo

La gran parte de aspectos mencionados con respecto a la rehabilitación se aplican también al desarrollo. El desarrollo consiste en fortalecer la capacidad de los más vulnerables a largo plazo. Si se consolidan estas capacidades con carácter duradero, se ayuda a las personas a ser menos dependientes de la asistencia externa y menos vulnerables a los desastres Es fundamental reconocer los recursos y talentos actuales y potenciales de los grupos de destinatarios, y basarse en esos factores Es también esencial persuadirlos a que participen en su propio proceso de desarrollo, por ejemplo, en la elección, la concepción y la aplicación de programas de desarrollo

La evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad como instrumento de diagnóstico

- Ayuda a comprender los problemas (o sus síntomas) y su origen (causas subyacentes).
- Contribuye a que se examinen sistemáticamente los elementos disponibles para mitigar el problema (recursos, talentos y capacidades) y se adopte la decisión de participar, y a qué nivel.
- Alienta a centrarse en las condiciones locales específicas (amenazas y riesgos específicos, grupos más vulnerables, origen de la vulnerabilidad, percepción local de los riesgos, recursos y capacidades locales).
- Pone de relieve diferentes aspectos de la tarea de mitigación de la vulnerabilidad, pues en algunos casos se necesitan contribuciones de tipo político, y en otros aportes de tipo técnico, monetario o social. De este modo contribuye a que la Sociedad Nacional defina más claramente su función y los posibles ámbitos de colaboración con el gobierno, las comunidades y otros organismos.

La evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad como instrumento de planificación

- Como la reducción de la vulnerabilidad es un proceso a largo plazo, ayuda a fijar el orden de prioridad y la secuencia de las actividades y contribuciones de la Federación, al determinar a quién y a qué se deben orientar las medidas en cada etapa.
- Brinda la oportunidad de una planificación realista y dinámica, en que puedan vigilarse los cambios y evitarse los programas con soluciones únicas.
- Contribuye a evaluar los efectos de un proyecto en lo que respecta a la mitigación del riesgo, el mejoramiento de la situación de vulnerabilidad, el aumento de capacidad o la introducción de nuevos riesgos por conducto de los programas.

Aplicación de la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad en un solo sector

La evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad puede servir también para estimar la probabilidad y el grado del riesgo que plantea en particular una amenaza determinada. Por ejemplo, para evaluar el grado de riesgo de sarampión entre los niños de un campamento de refugiados, la probabilidad de derrumbe de edificios en una ciudad, a partir de terremotos de cierta escala; el riesgo relativo de malnutrición que plantea la escasez de alimentos en diferentes partes de un país Este tipo de evaluación requiere indicadores precisos de vulnerabilidad, así como métodos científicos de acopio de datos y evaluación. Es bastante común proceder a estos análisis en los sectores de la salud, la agricultura y la construcción, en los que el daño resultante de un fenómeno es relativamente fácil de predecir y medir. Sin embargo, no todos los indicadores sociales, culturales, psicológicos e incluso económicos de la vulnerabilidad están desarrollados por igual, ni pueden medirse con bastante exactitud. Algunas Sociedades Nacionales han iniciado un trabajo científico de esta índole en el sector de la salud. No incumbe a la Sociedad Nacional desarrollar la capacidad en otros ámbitos Con todo, la colaboración con las instituciones oficiales y de investigación pueden redundar en un beneficio considerable para los programas de reducción de la vulnerabilidad.

Sección IV:
Adopción de medidas

La tarea de una Sociedad Nacional es desarrollar programas imaginativos que permitan convertir los factores negativos en positivos, los problemas en soluciones. Algunas medidas superan la competencia de las Sociedades Nacionales e incumben concretamente al gobierno nacional y los organismos de desarrollo. Sin embargo, cuando se trabaje con poblaciones sujetas a riesgos, la Sociedad Nacional y su red local pueden prestar una importante contribución a la reducción de la vulnerabilidad, abordando las causas profundas mediante programas de desarrollo y de mitigación antes y después de los desastres, y atacando los síntomas gracias a una mejor preparación e intervención en los casos de desastre. Siempre existe la oportunidad de introducir, en cada etapa, cambios positivos en la situación. La clave del éxito radica en poder establecer el diagnóstico correcto y determinar las soluciones más eficaces, a partir de las capacidades locales.

Etapa 1: Detección de amenazas
Las amenazas pueden clasificarse en tres categorías:

- **Siniestros de origen natural** (los terremotos, los ciclones, las sequías, las inundaciones o los agentes patógenos)
- **Siniestros derivados de la situación de violencia** (la guerra, la intimidación o la agresión o el acoso sexual, etc)
- **Siniestros resultantes de la degradación de la situación** (el deterioro de los servicios de salud, educación u otros servicios sociales, la modificación de los términos del comercio, la degradación de la política gubernamental o del medio ambiente).

Etapa 2: Determinación de los aspectos vulnerables
Hay tres características básicas por las cuales algunas personas son más vulnerables que otras

- **Proximidad y propensión:** las personas que viven o trabajan en lugares peligrosos o cerca de esos lugares están más expuestas que los demás .
- **La pobreza:** las personas que tienen pocas opciones, pocos recursos y pocas reservas pueden ser arrastradas al "límite" de la supervivencia más fácilmente que los más adinerados.
- **Exclusión y marginación:** las personas que están al margen de los sistemas económicos y sociales o no tienen acceso a los servicios sociales por motivo de religión, raza, sexo, clase y otros factores, son personas vulnerables. Por ejemplo, ciertos grupos étnicos, las mujeres que son cabeza del hogar, etc.

Etapa 3: Evaluación de la capacidad de las personas para impedir o contrarrestar una amenaza
Es la etapa que se olvida con más frecuencia. Si se la deja de lado, se pueden cometer muchos errores en la concepción del programa y desaprovechar los escasos recursos externos. Se deben fomentar las capacidades de las personas en tres aspectos:

- **Capacidad física y material.** Las personas con recursos materiales pueden basarse en ellos para sobrevivir y llevar una vida satisfactoria y digna.
- **Capacidad social y orgánica.** Por ejemplo, las comunidades que son solidarias, en las que las personas se atienden y ayudan mutuamente y donde la población comparte sus recursos materiales en periodos de crisis, tienen más probabilidades de sobrevivir.
- **Talentos y actitudes.** Las personas con aptitudes tienen mayor capacidad para explotar los recursos. Cuando dependen de otros y se sienten víctimas de los acontecimientos que escapan a su control, son poco capaces de reacciones.

Recapitulación - evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad

De la etapa 1 se desprende las posibles amenazas que se plantean en una situación determinada, las probabilidades de que ocurran y la gravedad de sus consecuencias negativas, si se producen.

De la etapa 2 se infiere quiénes han de ser probablemente los más afectados por las amenazas definidas en la etapa 1.

De la etapa 3 surge aquello que pueden aportar las propias personas para resguardarse de la vulnerabilidad

El resultado es la evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad. Se trata de una imagén dinámica, sujeta a muchos cambios. Así pues, este instrumento puede también utilizarse en la concepción de los programas de la Federación y para la vigilancia y evaluación de sus efectos.