

Número 24

VULNERABILIDAD Y DESASTRES

Causas estructurales
y procesos de la crisis de África

Karlos Pérez de Armiño

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO es profesor de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU e investigador de Hegoa. Licenciado en Geografía e Historia y Doctor en Ciencias Políticas, sus áreas de trabajo se centran en la seguridad alimentaria, la rehabilitación posbélica en Mozambique y la ayuda humanitaria.



Facultad de Ciencias Económicas
Avenida Lehendakari Aguirre, 83
48015 BILBAO
Tfno.: 944 47 35 12
Fax: 944 76 26 53
Email: hegoa@bs.ehu.es
<http://www.ehu.es/hegoa>

Manuel Iradier, 6 bajo
Tfno. y fax.: 945 13 15 87
E-mail: hegoavitoria@sarenet.es
01005 VITORIA-GASTEIZ

VULNERABILIDAD Y DESASTRES
Causas estructurales y procesos
de la crisis de África
Karlos Pérez de Armiño

Cuadernos de Trabajo de Hegoa
Número 24
Julio 1999

D.L.: Bi-1473-91
ISSN: 1130-9962

Impresión: LANKOPI, S.A.

CUADERNOS DE TRABAJO DE HEGOA es una publicación destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores/as, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la comprensión de los problemas del desarrollo y las relaciones internacionales.

ÍNDICE

I	Introducción	5
II	La evolución en la comprensión de los desastres y de la vulnerabilidad	7
III	Características básicas de la vulnerabilidad	11
	III.1 Definición	11
	III.2 Vulnerabilidad, sistemas de sustento y estrategias de afrontamiento	12
	III.3 Vulnerabilidad, pobreza, necesidades y capacidades	16
IV	Vulnerabilidad, catástrofe y desastre	19
V	Dimensión temporal y dinámica de la vulnerabilidad	21
VI	Causantes y determinantes de la vulnerabilidad	25
	VI.1 Exposición física al riesgo de catástrofe	25
	VI.2 Pobreza	26
	VI.3 Inseguridad del sistema de sustento (<i>livelihood</i>) familiar	26
	VI.4 Indefensión o desprotección	27
	a) Indefensión o desprotección personal	27
	a.1) Falta de capacidades físicas y psicológicas	27
	a.2) Falta de conocimientos y de cualificaciones técnicas	27
	a.3) Falta de capital social	28
	a.4) Dificultad para ejecutar estrategias de afrontamiento	29
	b) Indefensión o desprotección social	29
	b.1) Falta de protección por parte de la comunidad (debilidad de la <i>economía moral</i>)	29
	b.2) Falta de protección por parte del Estado (debilidad de la <i>acción pública</i>) y políticas negativas	30

VII	Modelo causal de la vulnerabilidad: causas raíces, procesos de crisis y determinantes personales	33
	VII.1 Causas raíces o estructurales	33
	VII.2 Procesos y dinámicas generadores de vulnerabilidad	34
	VII.3 Determinantes personales	34
	a) Clase social y actividad socioeconómica	35
	b) Género	35
	c) Edad	35
	d) Estado de salud y nutricional	36
	e) Nivel educativo y de conocimientos técnicos	36
	f) Etnia	36
	g) Religión	36
	h) Lugar de residencia	37
	i) Estatus jurídico	37
	j) Voluntad y capacidad de decisión del individuo	37
VIII	Causas estructurales y procesos generadores de vulnerabilidad en África	41
	VIII.1 Herencia colonial	41
	VIII.2 Relaciones económicas internacionales: de la dependencia a la marginación	42
	VIII.3 Debilidad del Estado y políticas negativas	45
	VIII.4 Presión demográfica	47
	VIII.5 Degradación ecológica	48
	VIII.6 Cambios en las relaciones de género	48
	VIII.7 Impacto del SIDA y otras enfermedades	49
	VIII.9 Militarismo y guerras	51
IX	Conclusiones: implicaciones políticas y para la ayuda internacional	55
X	Bibliografía	59

I. INTRODUCCIÓN

Los desastres son acontecimientos humanos. A pesar de que muchos de ellos sean activados por calamidades naturales, son factores socioeconómicos los que determinan su desarrollo, alcance e impacto.

Esta constatación está lejos de ser una obviedad. Aunque es una idea que, tras décadas de evolución teórica, ha sido ya ampliamente incorporada al campo académico, todavía no ha sido plenamente asumida por la política, los medios de comunicación o la opinión pública, como se ha constatado recientemente en los mensajes y respuestas relativos al huracán Mitch en Centroamérica. Siguen pesando mucho las explicaciones convencionales sobre los desastres, centradas en las causas naturales. Esto responde en parte a que una inundación o un terremoto aparecen ante nuestros ojos como causas evidentes, directas y simples. Pero también se debe a un cierto interés ideológico y político por ver los desastres como consecuencia de la fatalidad, de los caprichos de la naturaleza, con lo que resultarían por tanto ajenos a la realidad social. En otras palabras, serían fenómenos inevitables por los que no pueden ser responsabilizados ni los gobiernos con sus políticas, ni los agentes económicos con sus prácticas e intereses, ni ninguna otra institución humana.

Además, esas explicaciones *naturales* convencionales de los desastres también guardan cierta correspondencia con una determinada forma de concebir a sus víctimas, como seres desvalidos, pasivos, sin capacidades y recursos propios, totalmente dependientes de la asistencia. Y se corres-

ponden también con cierta concepción de la propia ayuda, como la provisión caritativa de bienes para la supervivencia (práctica muy enraizada en la cultura judeocristiana y en otras), más que como instrumento de empoderamiento y de superación de injusticias o desigualdades.

Sin embargo, como apuntábamos, en las últimas décadas se ha ido abriendo paso una comprensión de los desastres que, sin negar la incidencia de los factores climatológicos u otros de tipo natural, pone el acento en las causas sociales, económicas y políticas que predisponen al desastre, esto es, en la *vulnerabilidad*. Algunas de ellas son causas coyunturales, pero otras muchas son estructurales, profundas y duraderas, y deben ser analizadas en múltiples áreas, desde los procesos históricos o la estructura económica internacional, hasta los conflictos sociales o las relaciones de género.

Las intervenciones, tanto de respuesta ante los desastres como de prevención de los mismos, sólo tienen posibilidades de éxito si éstos son comprendidos en toda su complejidad, desde un análisis multisectorial. El objeto principal de este trabajo es, precisamente, ofrecer un marco teórico que contribuya a tal análisis. En particular, vamos a definir cuál es el significado de la *vulnerabilidad*, un concepto más rico y amplio que el de pobreza (con la que muchas veces, de forma simplista, es identificado), de creciente utilización en las ciencias sociales y, en particular, en los estudios sobre desarrollo; vamos a estudiar los diferentes elementos que la componen y la condicionan; y vamos a trazar su

relación con las *catástrofes* y los *desastres* (dos conceptos que también deben diferenciarse).

El análisis de las causas raíces y de los procesos que generan vulnerabilidad a los desastres será después aplicado a la situación del África Subsahariana. Para ello analizaremos múltiples aspectos, como el legado dejado por la colonización, su ubicación en la economía internacional y su crisis financiera, las políticas estatales que olvidan o perjudican a los más vulnerables, las presiones derivadas del crecimiento demográfico y la degradación medioambiental, el impacto socioeconómico de enfermedades como el SIDA, los cambios habidos durante este siglo en las relaciones de género y sus perjuicios para las mujeres y para quienes dependen de ellas, y, por último, la brutal desestructuración que originan los conflictos internos.

Después de una historia reciente marcada por los dramas humanos, el dominio externo y el expolio

de sus recursos, el África Subsahariana es la región del mundo con peores niveles de desarrollo humano, con mayores tasas de malnutrición y pobreza, y con menores niveles de ingresos y acceso a los servicios básicos. Se ve además particularmente azotada por la degradación ecológica y por las guerras civiles. En definitiva, se trata del continente con una población más vulnerable a los desastres.

Es, precisamente, el aumento de la vulnerabilidad de amplios sectores sociales, junto al auge de los conflictos internos, más que un posible incremento de las catástrofes naturales, lo que está provocando los enormes desastres humanitarios recientes en el continente. Esta circunstancia permite negar que África esté condenada a la fatalidad, que el drama sea una característica inherente a ella. La crisis endémica africana es de factura humana y, por eso, es evitable.

II. LA EVOLUCIÓN EN LA COMPRENSIÓN DE LOS DESASTRES Y DE LA VULNERABILIDAD

A lo largo de la historia, los desastres han sido explicados como fenómenos esencialmente naturales, aunque muchas veces expresión de la voluntad divina. En el Antiguo Testamento, las hambrunas de Palestina o Egipto se caracterizan como calamidades que afectan a toda la población, debidas a la destrucción de las cosechas provocada por causas sencillas (sequía, pestes, inundaciones, etc.) acontecidas como castigos de Dios. Esta imagen ha perdurado y formado parte de nuestro acervo cultural, de modo que los principales diccionarios de lenguas occidentales definen la hambruna como una escasez generalizada y extrema de alimentos ocasionada por una pérdida de los cultivos derivada de calamidades naturales o de la superpoblación.

Los desastres serían, además de naturales, eventos excepcionales, inesperados, y sin relación alguna con los procesos sociales habituales, con la vida diaria.

El enfoque natural se ha complementado además con otras explicaciones centradas en una supuesta mala gestión de los recursos naturales por parte de las víctimas (sobrecultivos, sobrepastoreo, tala abusiva del bosque), debido a su ignorancia o a un comportamiento irracional.

Estas explicaciones centradas en las causas naturales (meteorológicas, físicas) o en la mala gestión han llevado a la búsqueda de soluciones meramente técnicas y formativas (extensión agraria, difusión de nuevos métodos agrícolas resistentes a la falta de lluvias, sistemas de contención contra las

inundaciones, o, más recientemente, sistemas de alerta temprana contra las sequías vía satélite). Esta visión fue abrazada por el modelo de desarrollo denominado *modernización* o *desarrollismo*, en boga en los años 50 y 60, para el cual las catástrofes naturales se desataban debido al subdesarrollo, concebido como un atraso temporal de la economía en un camino determinado (ya seguido por Occidente) que va desde la tradición hacia el pleno desarrollo. Por tanto, la solución a los desastres consistiría en el *progreso*, basado en la superación de las estructuras tradicionales y la inserción de otras modernas y occidentales, lo que permitiría alcanzar la seguridad propia de las sociedades industriales. Es decir, se abogaba por la transferencia de alta tecnología a los países subdesarrollados, lo que se tradujo en un modelo de desarrollo basado, frecuentemente, en grandes proyectos. Por su parte, las explicaciones sociales, que pudieran poner en cuestión privilegios o políticas determinadas, fueron largamente marginados.

Desde los años 70 y, sobre todo, los 80, frente a dicho *enfoque natural* comienza a desarrollarse otro de orientación *social*. Esta visión alternativa, aunque no niega la importancia de las catástrofes naturales como activadores de los desastres, pone más el acento en el estudio de las estructuras y procesos socioeconómicos de desigualdad y pobreza como causantes de la *vulnerabilidad*, o caldo de cultivo que posibilita los desastres. Los desastres son vistos así como consecuencia de las condiciones de la vida cotidiana, no como fenóme-

nos al margen de ésta; como resultado de determinado modelo de desarrollo, más que como la ausencia o la interrupción de éste.

En el nacimiento de dicho enfoque centrado en la vulnerabilidad caben ser destacados al menos dos puntos de apoyo. Por un lado, la reflexión que surgió en 1970 a raíz de varios grandes desastres (en Perú, Paquistán Occidental y Biafra), seguidos después por la sequía y hambruna en el Sahel a principios de la década, y el terremoto de Guatemala de 1976 (Blaikie et al., 1994:18).

Pero, por otro lado, desde el punto de vista teórico su surgimiento debe mucho a los autores de la teoría de la dependencia (Gunder Frank, Samir Amin, etc.), que, en los años 60 y 70, analizaban los problemas del Tercer Mundo (periferia del sistema capitalista mundial) en base a sus relaciones de dependencia y explotación respecto al Norte (centro del sistema). El Norte sería el responsable de una explotación abusiva de los recursos de los países pobres y generador de fuertes desequilibrios sociales en ellos. Las explicaciones de los desastres las basaban en el concepto de clases y en la estructura de las relaciones económicas internacionales. En definitiva, sería el capitalismo el culpable de haber trastocado los medios de vida tradicionales en el Tercer Mundo, habiendo provocado la miseria, marginación y vulnerabilidad que propician los desastres. La respuesta a los desastres pasa por tanto necesariamente por la realización de profundos cambios en la estructura socioeconómica (pues la mera ayuda técnica y humanitaria puede reforzar la marginación y dependencia).

Este enfoque era, sin embargo, excesivamente limitado. En primer lugar, su confianza en que el socialismo podría acabar con los desastres les impedía reconocer que los países socialistas del Tercer Mundo también estaban generando sus propias fuentes de vulnerabilidad, como demuestra la gran hambruna China de 1959-61¹. En segundo lugar, al cen-

trarse en el estudio de las estructuras socioeconómicas, probablemente pecó de un análisis excesivamente determinista: la vulnerabilidad sería consecuencia directa de las estructuras de explotación capitalista, que son las que configuran las relaciones políticas, económicas y sociales dentro de las sociedades y entre ellas. De este modo, se concedía muy poca importancia a la capacidad de actuación y decisión de las personas, a sus circunstancias individuales, sus aspiraciones, estrategias, etc., aspectos a los que ahora, como veremos, se presta considerable atención.

En consecuencia, los autores dependentistas y neomarxistas dieron un impulso decisivo a la comprensión de los desastres a partir de factores humanos, socioeconómicos, en lugar de naturales. Pero la idea de vulnerabilidad tiene hoy un contenido menos dogmático, es decir, no se aplica sólo a la explotación capitalista, sino a la comprensión de los desastres en todo sistema socioeconómico o régimen político.

De este modo, las explicaciones socioeconómicas son hoy asumidas por prácticamente todos los autores o instituciones, si bien pueden ser más o menos radicales, y pueden merecer mayor o menor importancia en comparación con las explicaciones naturales. Estas últimas, sin embargo, dado que parecen evidentes y no requieren un análisis profundo ni desafían las estructuras sociales, siguen encontrando amplio eco en ámbitos políticos o en los medios de comunicación. En cualquier caso, lo cierto es que incluso las catástrofes producidas por acontecimientos geofísicos o biológicos tienen una dimensión humana, tanto en sus causas (calentamiento global que acelera la erosión y las sequías, deforestación que provoca inundaciones, etc.) como por no haberse previsto o tomado las medidas necesarias para mitigar sus efectos.

Una contribución decisiva a la expansión, durante los años 80, del enfoque explicativo humano fren-

¹ Esta hambruna fue probablemente la más mortífera de la historia, causando unos 26 millones de muertos. Acaecida durante el *Gran Salto Adelante* de Mao, fue provocada en gran medida por la vulnerabilidad causada por las nuevas pautas colectivas de producción y remuneración, el negativo impacto sobre la agricultura del esfuerzo industrializador, y la falta de transparencia política e informativa que dificultó una respuesta rápida (Devereux, 1993:142-146). Por el contrario, como observa Cannon (1994:25), algunos países socialistas son ejemplos de éxito en la reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales, como Cuba, que ha logrado un nivel mucho mejor que su vecino Haití en el tratamiento de los ciclones.

te al natural fue la realizada por economista indio y reciente premio Nobel, Amartya Sen, con su libro *Poverty and Famines* (1981) y su teoría de las titularidades al alimento. Sen explica las hambrunas (uno de los principales tipos de desastre) como una fuerte pérdida de lo que denomina *titularidades (entitlements)* al alimento, esto es, recursos que facultan a una familia para producirlos (tierra, herramientas), comprarlos (dinero, poder adquisitivo) o conseguirlos como ayuda de la comunidad o del Estado (prestaciones, subsidios). La causa inmediata de la hambruna estaría no en la falta de alimentos, sino en la falta de *acceso* a los mismos por parte de determinados grupos sociales.

Esta idea de Sen ha sido decisiva, al cuestionar el viejo enfoque teórico dominante durante siglos. Desde al menos la época de Malthus, a fines del siglo XVIII, la hambruna se ha explicado en base al denominado enfoque del *Descenso de la Disponibilidad de Alimentos*: sobreviene al disminuir el volumen de alimentos existentes, como consecuencia de catástrofes naturales, conflictos o, incluso, del crecimiento demográfico. Este enfoque tradicional plantea dos problemas. En primer lugar, dado que la estimación es agregada (alimentos per cápita en un país), se pasa por alto que la distribución de alimentos es desigual entre unos grupos sociales y otros, con lo que puede haber hambre y hambruna aunque existan alimentos suficientes (tal y como probó Sen en su estudio). En segundo lugar, ve las causas en factores naturales, inevitables, y no toma en consideración posibles causas derivadas del sistema socioeconómico, en concreto la pobreza.

Frente a dicho enfoque, diferentes autores van conformando en los 70 explicaciones de las hambrunas más centradas en las diferencias sociales, que acababan cristalizando en un marco teórico nuevo con la citada teoría de las titularidades de Sen. Es el enfoque del *Descenso de las Titularidades al Alimento*.

Este enfoque es de gran importancia para la evolución de la comprensión sobre la vulnerabilidad, por varios motivos. En primer lugar, pone el acento en el *acceso* a los recursos (productivos o de consu-

mo) como determinante crítico de la satisfacción de las necesidades. En segundo lugar, este hecho exige no tomar a la población como un todo uniforme, sino analizar las dificultades que en tal acceso presenta cada sector, familia o individuo, en función de su situación socioeconómica.

En definitiva, el trabajo de Sen dio articulación teórica a un análisis basado en las desigualdades sociales y en la pobreza. Realizó así una contribución decisiva al concepto de vulnerabilidad, si bien es cierto que ésta presenta hoy una definición amplia y compleja, incluyendo elementos que Sen no contempló. Por ejemplo, tal y como le han reprochado diferentes autores (De Waal, 1990; Rangasami, 1985a, 1985b), su teoría de las titularidades tiene un enfoque excesivamente economicista (se centra sobre todo en el poder adquisitivo de las familias y en su disminución como fruto de alteraciones en la economía), pero olvida otros aspectos que hoy se consideran indisolublemente vinculados a la vulnerabilidad: el papel de la enfermedad, las relaciones de género, los *sistemas de sustento* como algo más amplio que la mera fuente de ingresos (que incluye aspectos no materiales, como las cualificaciones técnicas), las *estrategias de afrontamiento* de los desastres seguidas por los afectados, los valores culturales y las perspectivas subjetivas de las personas respecto a su situación y necesidades, el papel de las redes sociales que proporcionan ayuda mutua, la violencia y la guerra, etc. La última de estas carencias, por ejemplo, le ha llevado a De Waal (1990:473) a afirmar que la teoría de las titularidades puede servir para explicar las hambrunas asiáticas, habitualmente causadas por perturbaciones económicas, pero no las que azotan África en las últimas décadas, ya que han sido desatadas sobre todo por las guerras.

Por último, le falta a Sen una visión histórica y política que explique la causas estructurales profundas de por qué determinados sectores carecen de titularidades. Es decir, se conforma con observar la pérdida de éstas como causa inmediata de las hambrunas, pero sin rastrear las causas raíces que las provocan².

² Un análisis más detallado sobre la teoría de las titularidades y sus críticas puede verse en Pérez Alonso de Armiño (1995).

En resumen, la gestación y desarrollo del concepto de vulnerabilidad ha sido el fruto de una evolución teórica experimentada durante las últimas décadas en varias direcciones:

En primer lugar, de las explicaciones físico-naturales se ha pasado a otras centradas en el desigual *acceso* a los recursos, que se deriva de las estructuras y procesos socioeconómicos, y que por tanto exige un análisis diferenciado de cada sector social, cada familia e incluso cada persona. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, pero también de la evolución en otras parcelas de las ciencias sociales, se ha pasado de un enfoque “macro” a un enfoque “micro”. Es decir, para estudiar la vulnerabilidad se toma como objeto de análisis a cada individuo (y por extensión a sus familias y comunidades), con sus circunstancias específicas, valorando además sus percepciones subjetivas, su bagaje cultural, su control de las redes sociales y su capacidad de decisión y actuación. Algunas contribuciones decisivas en esta dirección han provenido de la antropología y de los estudios feministas sobre el género.

De este modo, aunque sigue siendo necesario un estudio de las estructuras y procesos económicos, políticos y sociales a escala nacional e internacional, el análisis de la vulnerabilidad tiene que descender hasta aquel nivel en el que dichas fuerzas “macro” influyen en la vida del individuo, siempre en combinación con sus determinantes personales particulares (género, edad, nivel cultural, estado de salud, etc.). En definitiva, la visión un tanto determinista de la vulnerabilidad como fruto de un sistema económico específico debe matizarse, a fin de poder reconocer las circunstancias de cada persona y, además, su propia capacidad de tomar decisiones y de actuar afrontando la adversidad.

En definitiva, la vulnerabilidad resulta del cruce entre lo global y lo individual, de la superposición de una base estructural a largo plazo con unas condiciones coyunturales a corto plazo. Esta visión hemos tratado de plasmarla en la gráfica nº 7 (pp. 38-39).

III. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA VULNERABILIDAD

III.1 Definición

El concepto de vulnerabilidad ha penetrado con fuerza desde hace unos años en las ciencias sociales y, en particular, en el campo de los estudios sobre el desarrollo. Ha realizado así una importante contribución a una mejor y más amplia comprensión de la situación de los sectores sociales desfavorecidos y de los motivos de ésta. Se ha convertido en un fértil instrumento de estudio de la realidad social, de disección de sus causas profundas, de análisis multidimensional que atiende no sólo a lo económico, como puede hacer la pobreza, sino también a los vínculos sociales, el peso político, el entorno físico y medioambiental o las relaciones de género, entre otros factores. Como dice Bohle (1993:17), mientras que la pobreza se puede cuantificar en términos económicos absolutos, “la vulnerabilidad es un concepto relacional y social”, que depende de las contradicciones y conflictos sociales.

Por tanto, es un concepto esencial para poder diseñar y orientar adecuadamente las políticas públicas en materia social y económica, así como las intervenciones de ayuda humanitaria o de cooperación para el desarrollo.

La vulnerabilidad podríamos definirla, de forma breve, como el nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades, o su sistema de sustento (esto es, su medio de vida) ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda

también correspondencia con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe.

Añadiendo algunos elementos más a esa idea básica, Chambers (1989:1) la define como “la exposición a contingencias y tensión, y la dificultad para afrontarlas. La vulnerabilidad tiene por tanto dos partes: una parte externa, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sujeto un individuo o familia; y una parte interna, que es la indefensión, esto es, una falta de medios para afrontar [la situación] sin pérdidas perjudiciales.”

La vulnerabilidad contempla así tres tipos de riesgos: el riesgo de exposición a las crisis o convulsiones; el riesgo de una falta de capacidad para afrontarlas; y el riesgo de sufrir consecuencias graves a causa de ellas, así como de una recuperación lenta o limitada (Bohle et al., 1994:38).

El reverso de la vulnerabilidad es la *seguridad* (seguridad del sistema de sustento, seguridad alimentaria). Sin embargo, algunos autores, como Anderson y Woodrow (1989), contraponen la vulnerabilidad con las *capacidades*, esto es, con los recursos y aptitudes para protegerse a uno mismo y a la familia, y para reestablecer el sistema de sustento.

Una idea que se ha de subrayar es que, como la vulnerabilidad constituye una dimensión social y humana, es aplicable fundamentalmente a las personas, más que a los lugares en los que viven. Por otro lado, se trata de una dimensión relativa. Es decir, todas las personas somos vulnerables, pero cada una, en función de sus circunstancias

socioeconómicas y condicionantes personales, tiene su propio nivel de vulnerabilidad, así como también su propio tipo de vulnerabilidad. Esto significa que uno puede ser muy vulnerable a un tipo de catástrofe potencial, pero poco a otra, ya que cada una de ellas golpea de forma diferente y pone a prueba aspectos diferentes³.

A fin de comprender el significado de la vulnerabilidad es necesario que hagamos aquí un alto para explicar dos conceptos cruciales en su definición: los sistemas de sustento y las estrategias de afrontamiento de las crisis.

III.2 Vulnerabilidad, sistemas de sustento y estrategias de afrontamiento

Lo que hemos traducido por *sistema de sustento* (*livelihood*) consiste en “el control que un individuo, familia u otro grupo social tiene de un ingreso y/o serie de recursos que pueden ser usados o intercambiados para satisfacer sus necesidades. Esto puede abarcar la información, los conocimientos culturales, las redes sociales, los derechos legales, así como los recursos físicos, como la tierra y las herramientas” (Blaikie et al., 1994:9). Es decir, contempla no meramente las actividades productivas en sí, sino también el acceso a los recursos productivos (tierra, bosque y otros bienes comunitarios), los medios para explotarlos (tecnología) y los derechos para hacerlo.

Los sistemas de sustento vienen caracterizados por tres factores, analizados por Maxwell y Smith (1992:33-38):

(a) su *sensibilidad* (*sensitivity*), o capacidad de respuesta rápida a los cambios, sean éstos positivos o negativos, la cual facilita un impacto rápido de las intervenciones de desarrollo (irriga-

ción, fertilizantes), pero implica también una mayor posibilidad de rápida degradación ante un pequeño cambio inicial;

(b) su *flexibilidad* (*resilience*), o capacidad de recuperación pasada una crisis, gracias a la utilización de estrategias para hacer frente a la adversidad y a la explotación de actividades económicas alternativas, que permiten una rápida adaptación a las nuevas circunstancias y la recuperación de los ingresos. Los sistemas flexibles, a veces vistos como inestables, en realidad son de difícil destrucción y altamente sostenibles⁴;

(c) su *sostenibilidad* (*sustainability*), resultado de la interacción entre la sensibilidad a los cambios y la flexibilidad para recuperarse de ellos, y que consiste en la capacidad de perdurar a lo largo del tiempo a pesar de las agresiones que sufra o de las tendencias adversas a largo plazo. La sostenibilidad, que no es incompatible con la posibilidad de cambios, implica asegurar los niveles de consumo alimentario en el futuro, lo que requiere estabilizar la producción (y preservar para ello el ecosistema), el poder adquisitivo (mediante la diversificación de las fuentes de ingreso), las propiedades, así como los derechos a percibir ayuda de la comunidad en caso necesario.

Una importante aportación teórica reciente ha consistido en constatar la importancia prioritaria que los sectores vulnerables conceden al mantenimiento de sus sistemas de sustento. Por ejemplo, en su estudio sobre la hambruna de Darfur (Sudán) de 1984-85, Alex de Waal (1989:14) comprobó algo que puede resultar sorprendente a primera vista: los afectados estuvieron dispuestos a sufrir cierto nivel de hambre con tal de no tener que desprenderse de sus semillas y bienes productivos, pues su objetivo prioritario no consistió en mantener su nivel habitual de consumo

³ Por ejemplo, la vulnerabilidad a un terremoto depende fuertemente de aspectos como la calidad de construcción de las casas, el tipo de tenencia de éstas (las arrendadas están con frecuencia en peor estado), la ubicación respecto a zonas de actividad sísmica, o la existencia de mecanismos operativos de protección civil. La vulnerabilidad ante una sequía tiene más que ver con el nivel de ingresos, la ausencia de un mercado fluido, la falta de reservas de alimentos y de ahorros familiares, o la imposibilidad de disponer de fuentes alternativas de ingresos.

⁴ Es el caso de los sistemas de sustento de los agricultores y pastores de las regiones secas de África, rápidamente adaptable a las sequías mediante migraciones a zonas menos afectadas, cambios de actividad, activación de amplias redes sociales de ayuda mutua, etc. Cuando la situación mejora, los cambios llevados a cabo son revocados. Se trata de un sistema inestable pero muy flexible, gracias a que permite grandes cambios en las actividades económicas y en los comportamientos.

alimentario, sino mantener su sistema de sustento y capacidad productiva de cara al futuro.

Para mantener el sistema de sustento y asegurar la supervivencia durante las situaciones de crisis, las familias llevan a cabo diferentes *estrategias de afrontamiento (coping strategies)*, que están siendo objeto de una creciente atención bibliográfica⁵. Éstas pueden ser muy diferentes según el entorno (hábitat rural o urbano, características del medio agroecológico), las actividades económicas desempeñadas, los recursos materiales o técnicos disponibles, etc. Inicialmente se trata de medidas fáciles de implementar, que tienen por objeto mantener el nivel de ingresos así como la prevención y la mitigación del riesgo: diversificación de las actividades y fuentes de ingreso (combinación de agricultura con ganadería y otras actividades no agrícolas), diversificación de los tipos de cultivos, acumulación de reservas (en dinero, ganado, tierras, graneros, etc.), refuerzo de las redes sociales (matrimonios de conveniencia, mecanismos de solidaridad en el clan o parentela, relaciones de patronazgo), etc.

Sin embargo, conforme se agrava la crisis y las estrategias anteriores se revelan insuficientes, las familias se ven obligadas a aplicar estrategias cada vez más costosas para la salud (reducción del consumo alimentario), el medio ambiente (sobreexplotación de los recursos) y el sistema de sustento (progresiva enajenación de reservas y propiedades). Estas medidas siguen una secuencia cronológica, de forma que, conforme pasa el tiempo, cada vez resultan más gravosas y es más difícil volver a la situación inicial: el consumo de *alimentos de hambruna* (frutos silvestres, raíces, etc.), la solicitud de ayuda a la familia, la toma de préstamos, la venta de bienes, la emigración laboral y, si la necesidad apremia, la venta de bienes productivos (herramientas y ganado primero, y la tierra sólo como último recurso), tras la cual sólo queda el éxodo para buscar ayuda. En efecto, la venta de los bienes productivos, inevitable cuando han fracasado las estrategias anteriores y la supervivencia está amenazada de forma inminente, revela un punto de inflexión a partir del cual podemos hablar de una vulnerabilidad extrema caracterizada por una fuerte desestructuración socioeconómica. En la gráfica nº 1 podemos apreciar un ejemplo concreto de tal

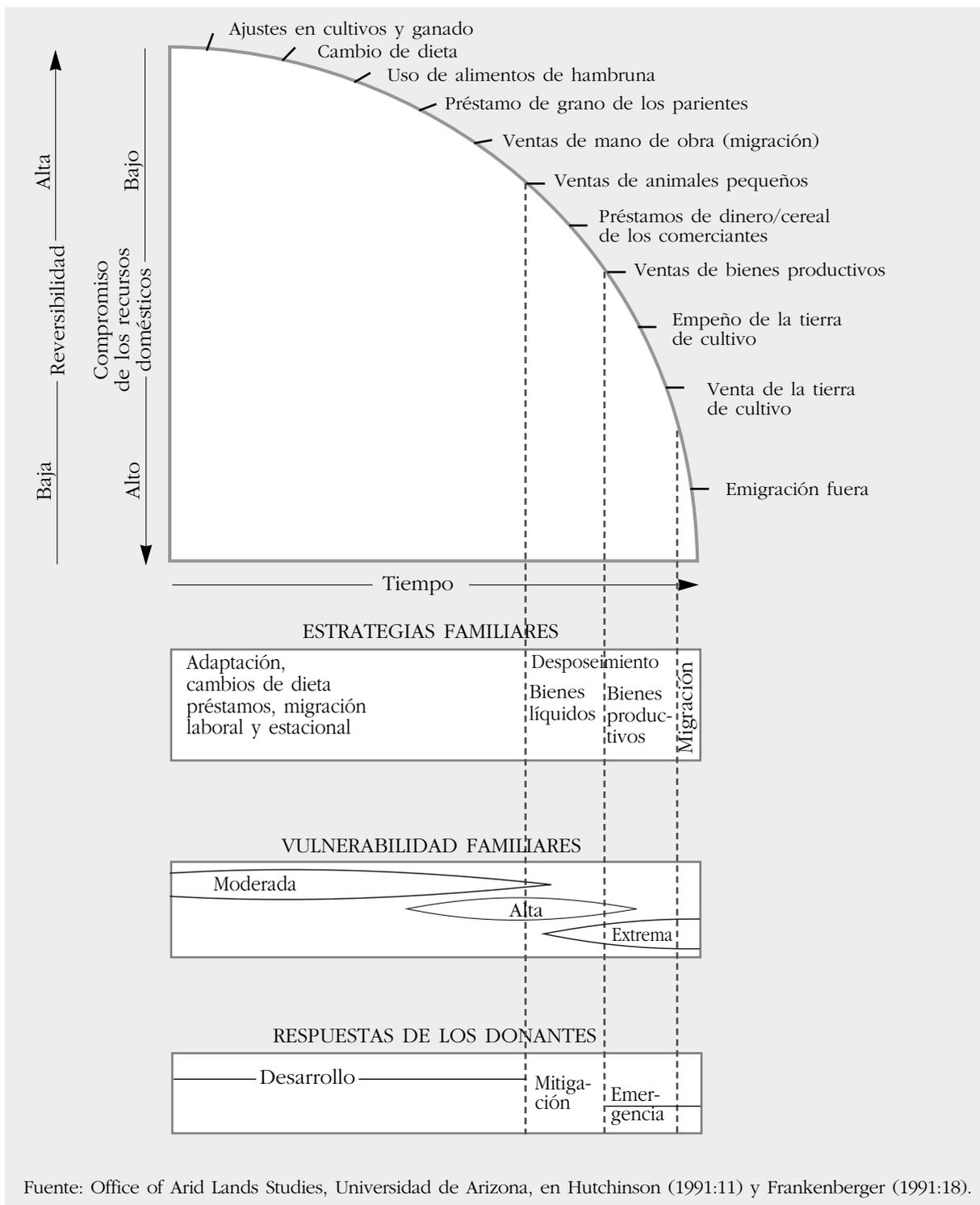
secuencia de estrategias, en este caso frente a una hambruna, así como el nivel de vulnerabilidad en el que cada una de ellas se lleva a cabo.

Como vemos, existe una correspondencia temporal entre el grado de vulnerabilidad que sufre una familia o comunidad y las estrategias que llevan a cabo en ese momento: desde las fáciles de asumir, cuando la vulnerabilidad es ligera, hasta las más costosas, cuando la vulnerabilidad es extrema. De este modo, el análisis de las estrategias y de su evolución cronológica nos ayuda a determinar cuál es el grado de vulnerabilidad de quienes las llevan a cabo. Por ello, su estudio se ha incorporado a algunos *Sistemas de Alerta Temprana*, dedicados a recoger y estimar datos con objeto de prever los incrementos de vulnerabilidad y la gestación de desastres como, sobre todo, las hambrunas. Uno de ellos es el establecido por la agencia norteamericana USAID, que vemos en la gráfica nº 2. Determinar bien el nivel de vulnerabilidad es importante porque según cuál sea éste habrá que priorizar uno u otro tipo de ayuda para los implicados: de desarrollo a largo plazo si la vulnerabilidad es ligera, de mitigación cuando la vulnerabilidad es alta y la crisis inminente, y de emergencia cuando se afronta ya una fuerte desestructuración.

El creciente conocimiento existente sobre las estrategias de afrontamiento encierra además otras importantes implicaciones para las políticas públicas y la cooperación internacional. Por lo pronto, pone en cuestión la imagen convencional de los afectados por los desastres como seres desvalidos, pasivos y totalmente dependientes de la ayuda exterior. En realidad, las víctimas son agentes activos, siempre disponen de más o menos recursos propios (materiales, de conocimientos, organizativos, etc.), y, mediante la movilización de tales recursos, constituyen el principal actor tanto en el afrontamiento del desastre como en su recuperación posterior. En otras palabras, la autoayuda a escala local suele ser más importante que la ayuda que llega del exterior. Por consiguiente, el refuerzo de sus capacidades y estrategias debiera ser una estrategia central en las intervenciones de *mitigación* y de *preparación* antes de los desastres, y en las de *rehabilitación* tras ellos.

⁵ El estudio de las estrategias de afrontamiento (a veces también llamadas estrategias de defensa, de adaptación, o de supervivencia), viene recibiendo una atención creciente en los estudios sobre la vulnerabilidad y el desarrollo. Véanse, entre otros, Maxwell y Smith (1992), Frankenberger y Goldstein (1990), Downing (1993) y Keen (1993).

Gráfica nº 1. Estrategias familiares frente a la hambruna como indicadores del nivel de vulnerabilidad, y correspondencia con el tipo de ayuda requerida



Fuente: Office of Arid Lands Studies, Universidad de Arizona, en Hutchinson (1991:11) y Frankenberger (1991:18).

**Gráfica nº 2. Vulnerabilidad en función de las estrategias de afrontamiento
Sistema de Alerta Temprana de USAID**

Nivel de vulnerabilidad	Condiciones	Intervención	Vigilancia
Ligera	Estrategias de producción para afrontar la tensión estacional y mantener o acumular posesiones	Actividades de desarrollo a largo plazo para reducir la vulnerabilidad	Recogida regular de información, principalmente para planificación de desarrollo
Moderada	Venta de bienes no esenciales y de reservas de excedentes, reducción del gasto y el consumo, etc.	Acciones de mitigación de la vulnerabilidad y/o de desarrollo, ambas orientadas a apoyar las propiedades (estabilización de precios, sacar al mercado de las reservas nacionales de alimentos, subsidio de forrajes, etc.)	Mayor y más específica sobre grupos vulnerables y temas determinados, pero sin movilizar nuevos recursos sustanciales para ello
Alta	Venta de propiedades no productivas y otras estrategias de adaptación con costes significativos para el individuo, la familia y/o el medio ambiente y que alteran el tipo de producción: aumento del trabajo asalariado y migración laboral, venta de leña, cultivo de tierras marginales, toma de préstamos gravosos, etc.	Mitigación de vulnerabilidad y quizá ayuda para apoyar ingresos y bienes, y evitar el hundimiento de las estrategias de adaptación: programas de comida o dinero por trabajo, etc.	Más vigilancia de grupos y zonas vulnerables, con evaluaciones rápidas sobre el terreno y otros medios
Extrema	Riesgo de hambruna; producción alterada por la venta de bienes productivos, o por abandono de los medios de producción preferidos en favor de fuentes productivas o de ingreso no tradicionales de emergencia (p. ej., migración)	Mitigación y ayuda para apoyar la nutrición (p. ej., ayuda alimentaria), los ingresos (p. ej., semillas) y las propiedades (p. ej., pienso).	Estimaciones intensivas y sobre el terreno, respecto a comunidades, familias y/o individuos específicos, para medir necesidades y recursos específicos e identificar respuestas adecuadas
Hambruna	Miseria, agotamiento de los estrategias de afrontamiento	Ayuda de emergencia, pues es tarde para la acción preventiva: comida, refugio, medicinas, etc.	Vigilancia: del acceso a la ayuda

Fuente: Downing (1993:219 y 220, tabla 1), en base a un memorándum interno de FEWS (Proyecto Famine Early Warning System) de la USAID, de 19 de abril de 1991.

III.3 Vulnerabilidad, pobreza, necesidades y capacidades

Otra consideración esencial es la distinción entre vulnerabilidad y pobreza, conceptos diferentes a pesar de que muchos las hayan equiparado entre sí, como en gran medida hizo Amartya Sen⁶. En realidad, la pobreza es probablemente el componente más importante de la vulnerabilidad, pero no deja de ser uno entre otros varios. Se trata así de fenómenos diferentes. La vulnerabilidad no significa falta o carencia, a diferencia de la pobreza, que es una medida descriptiva, y mucho menos compleja, de las necesidades o carencias de las personas. La vulnerabilidad se refiere más bien a la inseguridad y riesgo que se corre ante una posible catástrofe en particular. De este modo, no tiene que ver sólo con las condiciones de la gente, sino con las características de las posibles catástrofes. En otras palabras, una persona puede tener niveles diferentes de vulnerabilidad según ante qué catástrofe, pero no puede tener niveles diferentes de pobreza (Blaikie et al., 1994:61). Además, hay que tener en cuenta que algunas prácticas pueden servir para reducir la pobreza (adquisición de préstamos, inversiones), pero por el contrario pueden implicar un incremento de la vulnerabilidad.

Esta separación conceptual entre vulnerabilidad y pobreza conlleva, evidentemente, implicaciones políticas. Si bien los programas contra la pobreza tienen por objetivo el incremento de los ingresos y de la satisfacción de las necesidades básicas, los programas contra la vulnerabilidad requieren intervenciones en diversos frentes, con el objetivo de incrementar la seguridad y reducir el riesgo de que una catástrofe tenga efectos graves.

También es importante matizar que la vulnerabilidad de una familia no es lo mismo que sus *necesidades*: éstas tienen un carácter inmediato, mientras que aquélla viene marcada por factores de más largo plazo, en gran parte estructurales. En

este sentido, la ayuda de emergencia tradicional (basada en la provisión de alimentos, abrigo, agua potable y asistencia sanitaria) frecuentemente se limita a satisfacer las necesidades básicas para la supervivencia, pero apenas incide en los factores que causan la vulnerabilidad. Toda intervención que aspire no sólo a dar alivio puntual a los pobres y marginados, sino más bien a sentar bases para su desarrollo sostenible, tiene que orientarse no sólo a satisfacer necesidades sino a reducir la vulnerabilidad.

Por otro lado, nuestra percepción de la realidad sería incompleta y sesgada si contempláramos únicamente la vulnerabilidad de las personas y pasáramos por alto que todas ellas disponen también de diferentes tipos de *capacidades*, que les ayudan a encarar el desastre y a acometer la reconstrucción posterior. De hecho, las capacidades locales suelen ser mucho más decisivas para tales fines que las ayudas estatal o internacional.

Un instrumento sencillo y útil para poder analizar esta realidad dual es el *Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades*, elaborado por Anderson y Woodrow (1989:9-25). Se trata de un marco de análisis que tiene por objeto clasificar tanto los factores causantes de vulnerabilidad como las capacidades de una determinada comunidad (no de los individuos, en este caso), ambos en tres planos:

- a) Vulnerabilidades y capacidades físico-materiales. Se trata de comprobar qué aspectos materiales les hacen vulnerables, así como qué recursos tienen disponibles incluso tras el desastre. Requiere estudiar los bienes productivos, el capital, las infraestructuras, la tecnología física, la vivienda, las condiciones medioambientales, la salud, la alimentación, etc.
- b) Vulnerabilidades y capacidades socio-organizativas: debemos analizar la organización social (estructuras políticas, redes sociales, procesos de toma de decisiones, liderazgos), los mecanismos de solidaridad comunitarios, las estrate-

⁶ Como hemos visto, Amartya Sen centra su análisis de las hambrunas en la pérdida de titularidades (propiedades y términos de intercambio), esto es, limita las causas a un proceso de empobrecimiento. Swift (1989:9 y ss.) le reprocha que no identifique otros elementos que configuran la vulnerabilidad, como determinadas titularidades no materiales (nivel educativo, derecho a reclamar ayuda de la comunidad, etc.).

gias de afrontamiento, factores de tensiones o discriminación, etc. Las comunidades cohesionadas y con tejido social disponen de más capacidades, mientras las desvertebradas o con conflictos internos son más vulnerables.

c) Vulnerabilidades y capacidades en torno a motivaciones y actitudes: se refieren al estado psicológico de la comunidad, que también es decisivo ante los desastres. El victimismo y el fatalismo generan vulnerabilidad, mientras que

la confianza en las propias posibilidades, el espíritu de lucha y la existencia de creencias u objetivos sociales compartidos refuerzan las capacidades comunitarias.

Entre los tres planos existen interconexiones y solapamientos, por lo que, en la matriz, las líneas internas son discontinuas. Una versión más elaborada de esta matriz incluye la diferenciación de las capacidades y vulnerabilidades entre los hombres y las mujeres.

Gráfica nº 3. Matriz del Análisis de las Capacidades y Vulnerabilidades

	Vulnerabilidades	Capacidades
Físicas/Materiales ¿Qué recursos productivos, conocimientos y riesgos existen?		
Sociales /organizativas ¿Cuáles son las relaciones y la organización entre las personas?		
De motivaciones /actitudes ¿Cómo ve la comunidad su capacidad para crear el cambio?		

Fuente: Anderson y Woodrow (1989).

Identificar las capacidades locales (y no únicamente las vulnerabilidades) es esencial. Sólo así las intervenciones contra el desastre podrán tomarlas como punto de partida y contribuir a reforzarlas, de modo que la ayuda no sea meramente paliativa

sino que favorezca el desarrollo futuro. El desarrollo, por tanto, ha de consistir en un proceso de reducción de las vulnerabilidades y de incremento de las capacidades.

IV. VULNERABILIDAD, CATÁSTROFE Y DESASTRE

Una contribución esencial del concepto de vulnerabilidad consiste en que nos ayuda a comprender las crisis humanitarias no como fenómenos puntuales, espontáneos e inevitables, sino como el resultado de causas estructurales y procesos de largo y medio plazo, muchos de ellos modificables por la acción humana.

En efecto, el grado de vulnerabilidad de un grupo humano es el principal determinante de que una *catástrofe* natural (sequía, inundación, huracán) o humana (guerra) pueda desencadenar un *desastre*⁷. El desastre es “una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos” (UNDHA, 1993:21). Se trata de una perturbación, además, que suele estar concentrada en el espacio y en el tiempo.

Como se ve, llamamos *catástrofe* a un evento extremo (natural o humano), que puede afectar a un determinado lugar en un determinado momento, con mayor o menor grado de intensidad, y que actúa como detonante de una crisis. Las catástrofes, incluso cuando se trata de calamidades naturales, no son fenómenos aislados del sistema social, pues

muchas de ellas son posibilitadas por la acción humana (inundaciones debido a la excesiva urbanización de las cuencas fluviales o a la deforestación, sequías facilitadas por el calentamiento global, etc.). Además, las catástrofes mismas son también generadoras de vulnerabilidad (pérdida de cultivos e ingresos, destrucción de equipamiento sanitario, etc.).

Por su parte, el *desastre* consiste en el impacto, en las perniciosas consecuencias humanas, sociales y económicas de la crisis. La perturbación y desestructuración socioeconómicas en que consisten los desastres, que suelen ser más graves en caso de conflicto que de catástrofe natural, pueden plasmarse en diferentes fenómenos: hundimiento de las fuentes de ingreso, hambrunas, epidemias, aumento de la mortalidad, éxodo poblacional (con el consiguiente abandono de las casas y actividades económicas, y con la fragmentación de comunidades y familias), la desestructuración de la sociedad y la alteración de sus normas éticas y sociales, etc.

En otras palabras, la vulnerabilidad es el contexto propiciatorio, el caldo de cultivo en el que el virus de la catástrofe puede desencadenar la enfermedad del desastre en aquel cuerpo que carezca de una capacidad de resistencia suficiente.

⁷ Hay bastante confusión terminológica, incluso entre autores anglófonos, sobre la definición precisa de los conceptos. A esto se añade la dificultad de una traducción correcta. El concepto inglés *disaster* no plantea problemas (desastre), pero el de *hazard* resulta más problemático. Aunque nosotros lo traducimos simplemente por *catástrofe*, su significado en inglés es más amplio: significa un evento potencialmente dañino (lo que corresponde a *catástrofe* en castellano), pero también la probabilidad o riesgo de que éste ocurra en un tiempo y lugar determinados. La utilización de este doble significado hace que algunas gráficas e ideogramas sobre el concepto publicadas en obras en inglés resulten un tanto confusas al intentar su traducción (caso de Blaikie et al., 1994:23).

$$\begin{array}{c} \text{DESASTRE} \\ = \\ \text{VULNERABILIDAD} \\ + \\ \text{CATÁSTROFE} \end{array}$$

Los desastres son fruto de la combinación de ambos factores. La profundidad y amplitud del desastre depende, por supuesto, de la intensidad y la duración de la catástrofe; pero más determinante aún es el nivel de la vulnerabilidad preexistente. De hecho, un grupo muy vulnerable puede verse muy afectado por una catástrofe de escaso relieve, mientras que otro grupo poco vulnerable puede salir indemne de una catástrofe más seria. De este modo, las catástrofes rara vez se traducen en un desastre allí donde la población es poco vulnerable (caso de los países ricos). Sobreviene el desastre allí donde existe un número significativo de familias vulnerables que se ven severamente golpeadas por la catástrofe.

Los desastres, como vemos, son socialmente selectivos: se ceban en los pobres y vulnerables, y rara vez tocan a los ricos. Peor aún, los desastres son

procesos que estimulan la polarización social, que tienen perdedores pero también ganadores. Cuando la crisis es ya profunda, los sectores más vulnerables, a fin de poder comprar alimentos y subsistir, no tienen otro remedio más que malvender a precio de saldo sus bienes productivos a los sectores pudientes y poderosos (grandes agricultores, comerciantes, elites políticas), quienes sí disponen de recursos para resistir a la crisis y pueden engrosar así su patrimonio. Cuando, además, el desastre se desarrolla en un contexto de guerra civil, la violencia contra la población suele constituir un medio para favorecer un despojo rápido mediante el robo, el éxodo forzado o la llamada "limpieza étnica". El desastre, por tanto, puede ser deliberadamente creado o estimulado por ciertos sectores para posibilitar esa transferencia de recursos (Rangasami, 1985a:1748-1749; Duffield, 1994; De Waal, 1993).

V. DIMENSIÓN TEMPORAL Y DINÁMICA DE LA VULNERABILIDAD

La vulnerabilidad no es estática, sino dinámica en el tiempo, esto es, puede aumentar o disminuir. Por consiguiente, es imprescindible que su análisis contemple la dimensión temporal.

En primer lugar, aunque la catástrofe sea repentina, no hay que olvidar que la gestación de la vulnerabilidad ha podido ser fruto de un largo proceso en el tiempo. Es el caso de algunas causas raíces, que pueden provenir incluso de épocas lejanas (como algunas derivadas del impacto de la colonización), si bien otras pueden ser fruto de circunstancias coyunturales más inmediatas (como una crisis económica). Por tanto, la vulnerabilidad integra elementos del pasado y del presente.

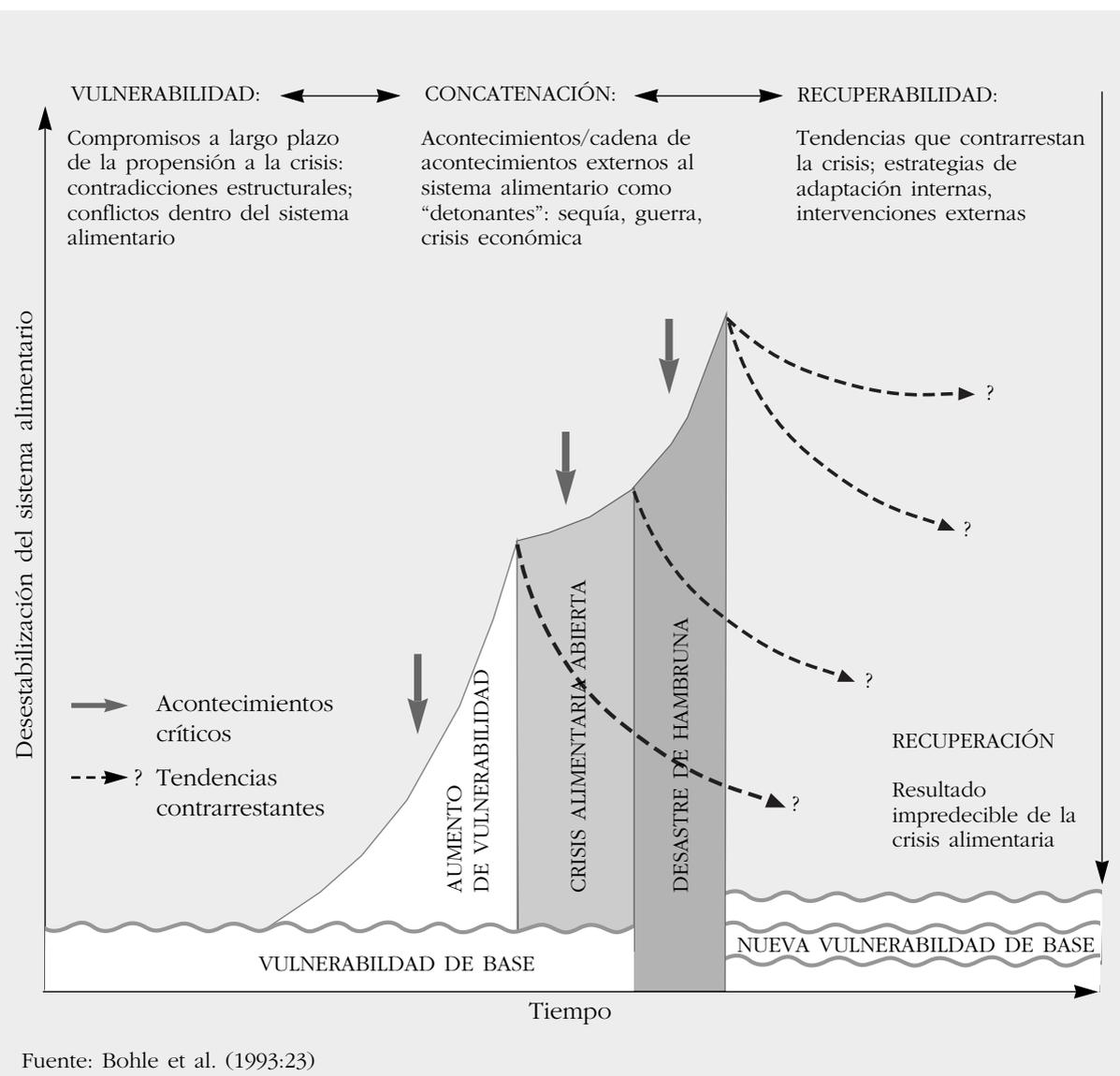
Además, hay que tener en cuenta que cada uno de los aspectos que configuran la vulnerabilidad puede tener un ritmo de tiempo diferente para acrecentarse o modificarse ante una catástrofe, o para reducirse después de ella. Por ejemplo, las relaciones de clase o de género son bastante estables y se verán trastocadas sólo lentamente, mientras que el nivel de ingresos o el estado sanitario puede variar rápidamente.

La vulnerabilidad puede incrementarse bien de forma prolongada o bien con rapidez en función de que haya sobrevenido un tipo u otro de catástrofe. Hay catástrofes de gestación lenta (las sequías frecuentemente duran dos o tres años), y otras de aparición repentina (terremotos, huracanes).

Por otro lado, el factor estacional es determinante para la vulnerabilidad de las personas en las sociedades rurales tradicionales. Las estaciones del ciclo agrícola tienen una gran incidencia en el nivel del consumo alimentario, del ahorro familiar y del estado nutricional y sanitario. La vulnerabilidad es más acusada en los meses anteriores a la cosecha, por cuanto las reservas que quedan en los graneros son ya escasas o inexistentes, la consiguiente menor oferta en el mercado eleva los precios de los alimentos (dificultando que los pobres puedan adquirirlos), las familias tienen que reducir su consumo de comida, y los cuerpos peor alimentados son más susceptibles de sucumbir a las epidemias. Por tanto, una posible catástrofe tendría secuelas mucho más funestas si se produjera en esos meses previos a la cosecha, escasos en recursos y resistencia, que en los posteriores a ella, de relativa abundancia. Toda intervención de ayuda debería tener muy en cuenta estas circunstancias.

El carácter temporal, progresivo y acumulativo de la vulnerabilidad puede apreciarse, por ejemplo, en la gráfica nº 5, de Bohle (1993:23), referida al desarrollo de las hambrunas.

Gráfica nº 5. Evolución de la vulnerabilidad durante una crisis alimentaria.
Integración de los conceptos de crisis alimentaria coyuntural y estructural



En la gráfica se aprecia la existencia inicial de un determinado nivel de *vulnerabilidad de base*, esto es, la situación habitual que, con oscilaciones estacionales, para algunos sectores se traduce en pobreza y malnutrición endémicas. Cuando irrumpen determinados *acontecimientos críticos* (catástrofes naturales, crisis económica, conflictos, etc.), se registra un incremento de la vulnerabilidad de los sectores afectados, que desestabiliza el sistema alimentario (es decir, la producción, comercialización y reservas de alimentos). Es decir, actúan como *detonantes* del proceso de gestación de la hambruna (crisis alimentaria coyuntural y aguda, a diferencia del hambre endémica anterior), cuya gravedad aumenta confor-

me crece la vulnerabilidad con el tiempo. Sin embargo, simultáneamente pueden existir también determinadas *tendencias contrarrestantes* de la vulnerabilidad, como son las estrategias de afrontamiento o la ayuda de mitigación o de emergencia. Estos mecanismos pueden mitigar e incluso frenar el proceso de crisis, sobre todo si actúan en las fases iniciales; pero si fracasan o se agotan, es probable que se acabe por producir el desastre (en este caso la hambruna). Tal desenlace llega con frecuencia bastante tiempo después (a veces dos o tres años más tarde) de haberse producido la catástrofe natural que activó la crisis, como resultado de dicho proceso de acumulación de vulnerabilidad.

Una vez pasado el punto álgido de la crisis se inicia un período de *recuperación* (o rehabilitación), que representa la superación de las manifestaciones más graves del desastre pero que, sin embargo, no supone una vuelta a la situación anterior. La *nueva vulnerabilidad de base* después de un desastre es mayor que la inicial debido a las secuelas dejadas por el proceso: empobrecimiento, desposesión de los bienes productivos, deterioro nutricional, debilitamiento físico, fragmentación comunitaria, etc. De este modo, la sucesión de crisis consecutivas supone una acumulación progresiva de vulnerabilidad y una menor capacidad de resistencia a otras que puedan acontecer en el futuro. Algunos grupos humanos, por ejemplo en zonas áridas del Sahel, se encuentran encerrados en ese círculo vicioso que les lleva de crisis en crisis.

Esta perspectiva temporal permite paliar una deficiencia de la teoría de Sen, subrayada entre otros por Swift (1989:9-10), cual es la de su carácter ahistórico, consistente en abordar cada hambruna como un acontecimiento repentino, nuevo y aislado de las crisis anteriores y posteriores. Es decir, el análisis de la evolución de la vulnerabilidad de una comunidad, así como de sus estrategias de afrontamiento contra las crisis, sirve como método para observar la evolución cronológica de los desastres (su génesis y su evolución en las diferentes fases), incluyendo el tránsito de una crisis a la siguiente.

Como hemos dicho, la vulnerabilidad puede aumentar, pero también puede disminuir. Según señala Swift (1989:9 y ss.), cuando en las épocas de bonanza las familias obtienen unos ingresos superiores a los que necesitan para satisfacer sus necesidades básicas, los excedentes se convierten en una serie de bienes o activos a los que se puede recurrir en los períodos de vacas flacas. Estos bienes, tanto tangibles como intangibles, los clasifica en tres grupos:

- (a) *reservas* en especie (cereales, ganado, joyas, tierra) o en metálico;
- (b) *inversiones* materiales para incrementar la capacidad productiva (labores de irrigación o conservación del suelo, adquisición de herramientas o tecnología), o inversiones no materiales (mejora del nivel educativo, sanitario o nutricional de la familia); y
- (c) *derechos demandables* (lo que él denomina *claims*), que consisten en derechos que pueden invocarse ante la comunidad, las elites o el Estado, para obtener ayuda en caso de necesidad, y que son consecuencia de la existencia de unos vínculos sociales recíprocos de solidaridad, o de un cierto pacto social (más adelante hablaremos de estos vínculos de ayuda).

Esta acumulación de reservas, de las que luego se podrá echar mano para afrontar las épocas difíciles, representa una reducción de la vulnerabilidad. Por el contrario, las crisis socioeconómicas (como la hambruna) dan lugar a un incremento de la vulnerabilidad, como consecuencia de la reducción del poder adquisitivo (disminución de los ingresos al caer la producción agrícola o aumentar el desempleo; incremento de los precios de los alimentos), del agotamiento de las reservas acumuladas (venta de bienes personales e incluso productivos, como el ganado o incluso las tierras), de la sobreexplotación del medio ambiente, del debilitamiento corporal, etc.

A la hora de llevar a cabo intervenciones de ayuda a una comunidad, es necesario tener en cuenta si se encuentra en un proceso de incremento o de disminución de la vulnerabilidad, así como estimar cuál es el nivel de su vulnerabilidad, esto es, la gravedad de la situación. A cada nivel de vulnerabilidad le corresponde un tipo de intervención, como vimos en las gráficas nº 1 y 2.

VI. CAUSANTES Y DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD

Apoyándonos en parte en las apreciaciones de diferentes autores (en especial Chambers, 1989; Cannon, 1990; y Blaikie et al., 1994), hemos elaborado una categorización de los diferentes factores causantes y determinantes de la vulnerabilidad.

Dichos factores y determinantes generan vulnerabilidad mediante dos vías diferentes: el *riesgo* y la falta de *acceso*. El primero de los factores que explicaremos, la exposición física a las catástrofes, lo que hace es generar *riesgo* a verse afectado por éstas, es decir, inseguridad. Todos los demás factores lo que hacen es dificultar el *acceso* a los recursos, los servicios públicos o la ayuda. Como ya explicamos, este concepto de acceso ha sido esencial para el desarrollo teórico de la noción de vulnerabilidad.

VI.1 Exposición física al riesgo de catástrofe

El riesgo a verse atrapado como víctima de una catástrofe depende, por ejemplo, de cuál sea la

zona de residencia (zonas propensas a la sequía, laderas de montañas con riesgo de avenidas de agua o corrimientos de tierras, etc.), las condiciones medioambientales del lugar (la degradación del suelo o la deforestación pueden reducir los ingresos rurales), sus características climáticas, la calidad de construcción de las casas, etc.

Normalmente, los sectores más desfavorecidos son los que se ven abocados a una mayor exposición al riesgo. Así, por ejemplo, en la llanura del Ganges, al norte de la India, los ricos suelen vivir en el centro de los pueblos, localizados en partes altas, mientras las castas pobres y los intocables viven sobre todo en los suburbios, situados en zonas bajas propensas a las inundaciones.

En muchos países, algunos de los grupos más expuestos lo son tras haber sido desplazados a tierras marginales por la presión política y económica⁸, la colonización o la implementación de proyectos de desarrollo (agricultura comercial, grandes presas⁹, etc.).

Un ejemplo frecuentemente mencionado es el de Guatemala y el fuerte terremoto que la asoló en

⁸ En Kenia, más de 2 millones de personas cultivan tierras marginales, donde la lluvia es errática y escasa, después de que fueran desplazados en los 60 y 70 de las tierras altas del centro y oeste por colonos agrícolas que fueron trasladados a la zona. Por otra parte, en el África occidental, algunos grupos de tuaregs viven en zonas con una alta variabilidad pluviométrica después de que fueran desplazados de sus regiones de origen, hace medio siglo, por la expansión del cacahuete promovida por la administración colonial francesa (Blaikie et al., 1994:25-26, 136).

⁹ La actual construcción de la Presa de las Tres Gargantas, en China, desplazará en total a 1,2 millones de personas, originando el mayor reasentamiento humano por la construcción de una presa (Stein, 1998:7). Ejemplos similares, a menor escala, se pueden encontrar también en África y otros continentes.

1976, en el que las mayores tasas de mortalidad afectaron a los indios maya y a los habitantes de los suburbios, situados en laderas empinadas y edificadas con casas frágiles. Por el contrario, las clases medias se vieron menos afectadas por residir en zonas menos peligrosas y disponer de casas mejor construidas y más seguras (Blaikie et al., 1994:6).

VI.2 Pobreza

Al hablar de pobreza nos referimos a la insuficiencia de recursos materiales para satisfacer las necesidades básicas de la persona o de la familia, que pueden constar tanto de los ingresos presentes como de las reservas acumuladas en el pasado.

Como vimos, las familias que obtienen una producción o unos ingresos superiores a los necesarios para la subsistencia suelen acumular dichos excedentes en forma de reservas a las que recurren en los años o estaciones desfavorables. Estas reservas pueden consistir en ahorros en metálico, acopio de alimentos en los graneros, adquisición de ganado o tierras, o compra de otros bienes de alta liquidez (como joyas). En caso de necesidad, suelen vender primero estos últimos, y sólo en casos extremos se desprenden de los bienes productivos. Por consiguiente, las personas con dinero u otros bienes materiales suficientes disponen de la capacidad para satisfacer sus necesidades durante las crisis y de recuperarse tras ellas.

En el lado opuesto, las personas más vulnerables viven al borde de la subsistencia y apenas producen excedentes, por lo que frecuentemente carecen de ingresos y reservas suficientes con las que afrontar las crisis o el período de reconstrucción posterior. De este modo, a veces se ven obligados a subsistir mediante el endeudamiento, lo que les ata aún más al círculo de la pobreza.

A esto se añade que los pobres suelen tener sus pocas pertenencias en el mismo lugar en el que viven, con lo que la proporción de sus pérdidas suele ser mayor.

La pobreza, además, suele estar asociada a otros muchos factores generadores de vulnerabilidad, a

los que aludimos en otros puntos. Por ejemplo, los pobres tienden a vivir en zonas de mayor riesgo y en casas de peor calidad y menos resistentes, ven dificultado su acceso al crédito o los seguros, tienen menos posibilidades de transporte para huir, disponen de peores niveles de salud y educación, y cuentan con menor capacidad de influencia política.

VI.3 Inseguridad del sistema de sustento (*livelihood*) familiar

Retomando lo anteriormente dicho sobre las características de los sistemas de sustento, podemos decir que los más inseguros son: (a) los más *sensibles* al impacto perturbador de una catástrofe, y por tanto menos resistentes a las mismas; (b) los menos *flexibles*, esto es, con menos capacidad para recuperarse tras una catástrofe; y (c) los menos *sostenibles* o perdurables en el tiempo.

Los medios de sustento tienen que garantizar las necesidades básicas en cuanto a bienes y servicios, así como algunos excedentes que posibiliten una cierta protección social. Cualquier reducción de los recursos productivos o del acceso a los mismos como consecuencia de una catástrofe llevará a la penuria a aquellos sectores vulnerables habitualmente al borde de la subsistencia.

En este sentido, una constatación importante es que la inseguridad del sistema de sustento es mayor en la medida en que dependa de una o pocas fuentes de ingresos, y es menor si se dispone de varias. Así, las familias cuyos miembros se ocupan en actividades diversas (por ejemplo, agricultura, pesca y trabajo asalariado en la ciudad) son mucho más seguras, pues la pérdida de los ingresos en una se puede compensar con los obtenidos en otra. Ésta es una de las razones por las que las familias monoparentales encabezadas por mujeres, siendo ellas las únicas que aportan ingresos, suelen figurar entre las más vulnerables. Todo esto implica que uno de los objetivos principales de los proyectos o programas para reducir la vulnerabilidad debe consistir en diversificar las fuentes de ingresos familiares.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que determinados grupos ocupacionales, como consecuencia de los riesgos inherentes a su actividad económica, suelen ser más vulnerables a las crisis que otros sectores que, aunque habitualmente sean tan modestos o incluso más, disponen de sistemas de sustento más seguros. Entre los particularmente vulnerables destacan los jornaleros agrícolas y los ocupados de forma inestable y precaria en el sector informal urbano, pues unos y otros son muy susceptibles de perder sus empleos, por la menor necesidad de mano de obra para recoger una cosecha mermada por la sequía o por el retraimiento del mercado durante la crisis. Ahora bien, peor suele ser la situación de los pequeños pastores, quienes constituyen una de las principales víctimas de las sequías en África debido al fuerte desplome que suele sufrir su poder adquisitivo¹⁰. Por otra parte, en el lado opuesto se ubican los aparceros y los trabajadores agrícolas con vínculos de servidumbre, quienes, aunque suelen percibir unos ingresos bajos, disponen de un mínimo de subsistencia asegurado en los años malos. También los pequeños campesinos propietarios, al tener asegurada una producción siquiera reducida, son menos vulnerables que los peones agrícolas asalariados.

VI.4 Indefensión o desprotección

Planteamos aquí como propuesta el concepto *indefensión*, o *desprotección*, para referirnos a la carencia de medios con los que poder afrontar una crisis sin sufrir daños. Entendemos que podría ser desglosado en dos tipos: la *indefensión personal*, o falta de medios y capacidades propios, y la *indefensión social*, o falta de medios proporcionados por la comunidad o el Estado.

¹⁰ Las estrategias de afrontamiento seguidas tradicionalmente por los pastores nómadas contra las sequías y otras crisis se ven hoy dificultadas por la traba que las modernas fronteras estatales representan para su libre movilidad. En cualquier caso, peores aún son las consecuencias que, durante las sequías, tiene sobre ellos el llamado *efecto tijera* de los precios. El ganado, al no ser un bien inerte y almacenable durante largo tiempo, como el cereal, sino seres vivos, tiende a perder gran parte de su valor, debido a la falta de pastos y agua, su pérdida de peso, la merma en la producción de leche, el riesgo de epidemias y robos, y la menor salida comercial de un alimento de lujo, como es la carne, durante una situación de crisis. Al mismo tiempo, el precio del cereal, que tienen que comprar en el mercado, tiende al alza debido a la escasez. De este modo, los pastores deben vender barato lo que producen y comprar caro lo que necesitan, sufriendo una drástica merma en su poder adquisitivo.

a) Indefensión o desprotección personal

Se refiere a la falta de capacidades y de instrumentos propios, personales (y, por extensión, familiares, pues muchos de ellos son compartidos por la familia), carencia que dificulta el afrontamiento de las catástrofes. Dejando al margen la pobreza, antes vista, creemos relevantes tres tipos de carencias:

a.1) Falta de capacidades físicas y psicológicas

En el plano físico, las enfermedades y las incapacidades corporales son una fuente importante de vulnerabilidad tanto para las personas que las padecen como para aquellas familias en las que éstas representan una alta proporción respecto a los miembros sanos con capacidad de generar ingresos. La enfermedad reduce la capacidad de trabajo y la obtención de ingresos.

En el plano psicológico, lo mismo podemos decir de las deficiencias y enfermedades mentales. Además, también generan vulnerabilidad determinadas actitudes psicológicas negativas (el victimismo, el fatalismo, la dependencia respecto a terceros o la ayuda), que debilitan la confianza en uno mismo, la determinación y, en definitiva, la capacidad de los afectados para hacer frente a la crisis (Anderson y Woodrow, 1989:14).

a.2) Falta de conocimientos y de cualificaciones técnicas

A mayor nivel cultural y técnico, menor vulnerabilidad. Los analfabetos, por ejemplo, tienen menos posibilidades de encontrar empleos alternativos o de conocer e implementar técnicas más productivas, así como de relacionarse con la administración y beneficiarse todo lo posible de los servicios públicos y la ayuda exterior. Algo parecido ocurre con los que desconocen el idioma local, caso de los inmigrantes recientes, que

pueden ser por tanto altamente vulnerables (Morrow, 1999:6).

a.3) Falta de capital social

El *capital social*, concepto de reciente y creciente aplicación a los estudios sobre el desarrollo¹¹, se refiere a una realidad menos tangible que el capital humano (conocimientos) o el capital físico (bienes materiales), pero resulta también decisivo para la actividad productiva y la satisfacción de las necesidades personales. Consiste en determinados recursos del individuo, derivados de sus relaciones sociales, y que tienen cierta persistencia en el tiempo. Estos recursos son utilizados por las personas como instrumentos con los que incrementar su capacidad de acción y satisfacer sus objetivos o necesidades (obtener un empleo, recibir ayuda, etc.) al tiempo que facilitan la coordinación y cooperación entre aquéllas en beneficio mutuo. En consecuencia, resulta un factor decisivo para la capacidad de familias e individuos de afrontar los desastres y también de recuperarse tras ellos (WHO, 1998:19).

Los principales recursos que componen el capital social son los siguientes (Coleman, 1990:313; WHO, 1998:19):

- a) Las *redes sociales*: lazos de parentesco, redes comunitarias informales, organizaciones sociales, etc. El mantenimiento de estos vínculos requiere una inversión de tiempo y dedicación, pero permite obtener beneficios en forma de flujos de solidaridad, capacidad de defensa de intereses y derechos, obtención de información (un tipo de capital social que es determinante para la capacidad de decisión y actuación del individuo), etc.
- b) Las *normas sociales* (de voluntariedad, altruismo, comportamiento) y derechos comúnmente aceptados, así como las sanciones que los hacen efectivos.

c) Los *vínculos de confianza social*, la cual garantiza un entramado de obligaciones y expectativas recíprocas que posibilitan la cooperación. Estas relaciones pueden abarcar también las de autoridad, consistentes en la cesión consensuada a un líder de poderes para gestionar problemas colectivos.

En buena medida, el auge del concepto parte de una reacción al pensamiento económico clásico y neoclásico, que, desde hace siglos, ha concebido a la sociedad como una serie de individuos independientes, con objetivos individuales que dan lugar a la competencia en el mercado. Por el contrario, quienes hacen uso de este concepto subrayan que las personas utilizan sus recursos sociales para conseguir, a través de la cooperación mutua, objetivos que de lo contrario serían difícilmente alcanzables (Coleman, 1990:300-304).

Por consiguiente, una persona puede ser vulnerable debido a su escaso capital social, esto es, a que carece de unas relaciones sociales que le proporcionen unos recursos (contactos, información, vínculos de ayuda recíproca...) que pueda utilizar en caso de necesidad. Hay diversos factores que motivan ese bajo capital social. Uno de ellos es la falta de una familia que pueda proporcionar apoyo. Hay que tener en cuenta que los parientes son la principal fuente de ayuda durante y tras los desastres, sobre todo en las sociedades tradicionales del Tercer Mundo, donde la protección pública es escasa. Del mismo modo, las personas marginadas respecto a la comunidad en la que viven muy probablemente se vean desprotegidas de la ayuda que ésta pudiera proporcionar. Ambas situaciones afectan, por ejemplo, a los inmigrantes recientes, que suelen disponer de unas relaciones familiares y sociales reducidas (Morrow, 1999:7). También pueden disponer de un reducido capital social aquellas personas no implicadas en redes sociales informales, en asociaciones establecidas (con las que canalizar sus intereses y defender sus derechos), o en vínculos tradicionales de solidaridad comunitaria (de los que hablaremos más adelante).

¹¹ El concepto de *capital social* procede de la sociología y, como otros que ya hemos introducido (sistemas de sustento, estrategias de afrontamiento, etc.) está siendo crecientemente aplicado a los estudios sobre el desarrollo y sobre los desastres. Su difusión se debe sobre todo al trabajo de Putnam (1993, citado en Harvey, 1997:9), que argumenta cómo la existencia de una sociedad civil basada en organizaciones horizontales incrementa la confianza social entre los individuos que las componen, al tiempo que crea un entorno social que exige y propicia un gobierno más sensible y responsable hacia el bien común.

a.4) Dificultad para ejecutar estrategias de afrontamiento

Como vimos, estas estrategias familiares tienen como objetivo el resistir ante una catástrofe y recuperarse tras ella, garantizando la supervivencia y, en la medida de lo posible, también los medios productivos.

La capacidad que una familia tiene para llevarlas a cabo o no está condicionada por todos los factores anteriores: debilidad física, carencia de recursos y reservas, falta de contactos o apoyos familiares o comunitarios, etc. Pero su implementación también puede deberse a las dificultades de movilidad física (algo habitual en los contextos de conflicto e inseguridad física) o de acceso al transporte, a la escasez de tiempo (por ejemplo en el caso de madres cabeza de familia), o a la falta de derechos de acceso a los bienes comunitarios (bosque, zonas de caza y pesca, pastos)¹², etc.

b) Indefensión o desprotección social

Se refiere a la falta de mecanismos de protección al individuo o a la familia por parte bien de la comunidad o bien del Estado. Es decir:

b.1) Falta de protección por parte de la comunidad (debilidad de la *economía moral*)

Como hemos dicho, la debilidad de las redes sociales y de los mecanismos de solidaridad en el ámbito de la comunidad generan desprotección y vulnerabilidad. Anteriormente hemos hablado de estos elementos desde el punto de vista de los recursos personales del individuo, esto es, de su capacidad para movilizar tales redes y normas en su favor, obteniendo beneficios o ayuda. Sin embargo, dando la vuelta a la moneda, aquí aludimos a ellas desde el punto de vista de la comunidad en su conjunto, dado que su existencia y activación no depende sólo de la habilidad del individuo, sino también de que la comunidad o sociedad esté en condiciones de proporcionar tal protección. Tal circunstancia dependerá del grado de vertebración

social, esto es, de la existencia de organización social (formal e informal), de normas (que regulen los vínculos, derechos y obligaciones recíprocos) y de liderazgos (con líderes respetados y capaces de movilizar a la comunidad).

Es preciso resaltar la importancia que la protección comunitaria hacia los desfavorecidos ha tenido y tiene aún en los países pobres, en los que por el contrario es muy débil la protección pública estatal. El sistema social de las comunidades agrícolas tradicionales venía caracterizado por lo que se ha denominado la *economía moral*, es decir, por un sistema de solidaridad que buscaba el bienestar colectivo, la satisfacción de las necesidades básicas de toda la comunidad y el mantenimiento del sistema social, y no el lucro personal. Es un modelo que se sustentaba en unas estrechas relaciones de parentesco, en el que el estatus social no era otorgado por la riqueza sino por la posición ocupada en el complejo de relaciones sociales, y en el que la legitimidad de los líderes políticos se derivaba de su capacidad para garantizar las necesidades de la comunidad¹³.

Aunque existían desigualdades sociales, la ética de subsistencia que articulaba la sociedad se traducía en diferentes mecanismos comunitarios distributivos y de reciprocidad, que constituían una cierta red de seguridad social: transferencias de dinero dentro de la parentela, préstamos y regalos mutuos, trabajos comunitarios, distribución de comida o dinero a los necesitados, almacenes comunitarios de reservas para tiempos de escasez, sociedades de ahorro a nivel de aldea, etc. (Von Braun, 1989:31-32). Junto a estas relaciones horizontales entre iguales, también cabe mencionar las relaciones de patronazgo o clientelismo, consistentes en un contrato social por el que el pago de impuestos y prestaciones laborales a una élite (patrón, autoridad tradicional) asegura la obtención de ayuda dada por ésta para subsistir durante las crisis.

En caso de necesidad, todos estos mecanismos son activados, reclamándose la ayuda a la que se tiene derecho o la devolución de préstamos o contra-

¹² En este sentido, para referirse al derecho de acceso a los recursos naturales comunales, Davies et al. (1991:29-30) han sugerido el concepto *titularidades medioambientales*.

¹³ Una de las principales referencias teóricas sobre la *economía moral* de las sociedades tradicionales es Scott (1976). Véanse también Devereux (1994:120-125) y Rau (1991:23-28).

prestación de tributos. Aunque no se debe caer en una idealización romántica de estos mecanismos de solidaridad, sí parece que ayudaban, y en buena parte aún lo hacen, a compensar los descensos de la producción de alimentos causados por las catástrofes naturales, mitigando las hambunas e incluso frenándolas en caso de no ser muy graves.

Sin embargo, la colonización y la modernización, al introducir la agricultura comercial y un sistema productivo capitalista (orientado al enriquecimiento personal), quebraron la economía moral tradicional, o al menos la debilitaron seriamente, pues muchos de sus mecanismos todavía perduran en las comunidades tradicionales. Este proceso ha incrementado la desprotección social y la vulnerabilidad de los sectores desfavorecidos, en la medida en que el declive de estos mecanismos no ha sido sustituido en el Tercer Mundo por una protección estatal eficaz que garantice cierto Estado del bienestar¹⁴.

b.2) Falta de protección por parte del Estado (debilidad de la *acción pública*) y políticas negativas

La satisfacción de las necesidades básicas de los sectores vulnerables no puede confiarse sólo a las políticas orientadas al desarrollo, por cuanto éste tiende a ser socialmente discriminatorio y tiende a pasar por alto a los sectores con menos capacidad de competir en el mercado laboral. Por tanto, la *acción pública*, esto es, las políticas estatales de desarrollo, ayuda o protección social, son indispensables para poder reducir la vulnerabilidad, tal y como han subrayado Drèze y Sen (1989) aludiendo a casos con cierto éxito como los de Botswana y Kenia. Tales políticas pueden abarcar múltiples frentes, como por ejemplo: la lucha contra la pobreza (generando nuevas fuentes de ingresos), la provisión de servicios básicos (salud, educación), y el reparto de ayuda a los más vulnerables y a las víctimas de desastres. También son necesarias las políticas de *preparación, prevención y mitigación* de los desastres,

que requieren el establecimiento de *sistemas de alerta temprana* (recogida de datos que permiten anticipar algunas catástrofes), de *mapas de vulnerabilidad* (donde se localizan las zonas y sectores más vulnerables que necesitan atención prioritaria), y de *planes de contingencia* (que prevén cómo y cuánta ayuda movilizar según el nivel de gravedad de la situación, y qué funciones le corresponden a cada organismo).

Sin embargo, la mayoría de los gobiernos de países pobres prestan una insuficiente atención a la protección de los más vulnerables. En buena medida esto es comprensible por la falta de los recursos materiales y humanos de los que disponen, puesto que a la pobreza del país se suele sumar el lastre de la deuda externa y las condiciones impuestas por los programas de ajuste estructural de sus economías, entre las que figuran la reducción de los presupuestos públicos para gastos sociales.

Pero la desprotección pública que suelen sufrir los vulnerables responde también a determinadas normas que rigen la toma de decisiones y la acción pública de los gobiernos. Tal y como explican diversos autores (Petit, 1993:206; Hopkins, 1993:206), las políticas gubernamentales no suelen adoptarse en función de ideales, ni de decisiones económicamente racionales (buscando objetivos como la eficiencia en la asignación de recursos o el aumento de producción), sino que más bien son el resultado de una lucha de intereses en competencia que presionan para influir sobre el comportamiento del gobierno en beneficio propio. Las políticas de un gobierno o régimen suelen responder a tales demandas de los grupos de presión, por la necesidad de mantener el apoyo social o electoral de éstos. Se produce así una aparente paradoja. Los grupos que son capaces de absorber más beneficios del sector público son los menos necesitados pero con más influencia, generalmente sectores urbanos como los militares, funcionarios y trabajadores industriales (mejor organizados, más movilizables y

¹⁴ Matizando esta afirmación, autores como Mortimore (1989:16-17) subrayan que la economía de mercado, la urbanización y la industrialización, si bien han relegado la economía moral, al final resulta positiva por cuanto permite una diversificación de oportunidades que es esencial para reducir la vulnerabilidad. Del mismo modo, Devereux (1993:120-121) señala a la mejora de los transportes como otra importante contribución del desarrollo a la reducción de la vulnerabilidad, al facilitar el comercio y la distribución de ayuda.

políticamente más peligrosos que los trabajos rurales, quienes suelen presentar mayores niveles de dispersión geográfica, desinformación y desorganización). Por el contrario, los sectores más vulnerables y necesitados de protección, al carecer de peso sociopolítico y no representar una clientela política relevante, no reciben tantos beneficios dado que los gobiernos apenas encuentran incentivos para apoyarles (De Janvry y Subramanian, 1993:16).

Como vemos, una idea crucial que debemos tener muy presente es que la vulnerabilidad, además de sus componentes económicos, tiene también una dimensión política. Esta circunstancia, como señala con acierto Walker (1989:30-31), permite ver a las víctimas de las hambunas (y de otros desastres) no sólo como pobres, sino como pobres con poco poder para influir en las estructuras sociales, políticas y económicas que les fuerzan a serlo. A los vulnerables les falta el acceso a los recursos económicos, pero también el poder político necesario para disponer del mismo (Walker, 1989:30-31; Sobhan, 1990:79)¹⁵.

De este modo, un gobierno puede carecer del estímulo político necesario para actuar de forma rápida y efectiva ante determinado desastre, cuando éste afecta a sectores sin peso sociopolítico, a no ser que prevea que su impacto puede tener consecuencias desestabilizadoras o que pueda acarrear un coste en términos de imagen. En este sentido, como han señalado Sen (1987:17-20; 1992:2-9) y Ram (1990), la falta de una prensa independiente y de una oposición política capaces de ejercer presión al gobierno, contribuye a la inacción de éste. La ausencia de tales mecanismos en África, según dicen, ha facilitado la pasividad gubernamental y el consiguiente

desarrollo de las hambunas, mientras que su activa presencia en la India ha ayudado a impedir éstas después de la independencia.

Son múltiples los grupos que tienden a verse desprotegidos por las políticas públicas debido a su falta de influencia política: las minorías étnicas, los indígenas, los inmigrantes, los desplazados internos y los refugiados, las mujeres, los que viven en zonas inaccesibles (la inaccesibilidad física también es fuente de vulnerabilidad, pues dificulta el acceso a los recursos públicos y a la ayuda) y, de forma más genérica, los pequeños campesinos. Tal y como señaló Lipton (1977:13,89) en su clásica obra *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in a World Development*, las políticas públicas de la mayoría de los países pobres se caracterizan por su *sesgo urbano*: el sector de la pequeña agricultura familiar se ve relegado, siendo utilizado como mera fuente de recursos (alimentos baratos, impuestos, materias primas) que son absorbidos para financiar el desarrollo del entorno urbano e industrial, donde se concentran los sectores más poderosos. Esta marginación y drenaje de recursos del campo a la ciudad es la raíz de la persistencia de la pobreza y vulnerabilidad de los pequeños agricultores¹⁶.

No podemos ignorar que hablar de una falta de protección estatal hacia los vulnerables no deja de ser a veces un eufemismo. En muchos casos, a los gobiernos se les puede imputar no ya pasividad sino, peor aún, medidas y prácticas políticas directamente causantes del incremento de la vulnerabilidad. Muchas de ellas tienen que ver con violaciones masivas de los derechos humanos: discriminación y persecución de las minorías, desplazamientos forzosos de la población local (para explotar recursos naturales o por razones militares), represión política, etc.

¹⁵ En este sentido, Appadurai propone que al concepto de titularidad se le añada otro, que él denomina *enfranchisement* (concepto en inglés que significa, literalmente: concesión del derecho de voto), referido al "nivel al que un individuo o grupo puede legítimamente participar en las decisiones de una sociedad dada sobre la titularidad". Véase: Appadurai, Arjun (1984), "How Moral is South Asia's Economy?", en *Journal of Asian Studies*, vol. 43, pp. 481-497, citado en Walker (1989:30-31).

¹⁶ Además, el poder electoral del pequeño campesinado es a veces neutralizado por el control de su voto por parte de las elites rurales. Éstas son aliadas de las elites urbanas, a cambio de lo cual se les permite monopolizar en su beneficio la mayoría de las inversiones públicas locales (Sobhan, 1990:82-85).

Gráfica nº 6. Componentes de la vulnerabilidad

1. Exposición física al riesgo de catástrofes
2. Acceso limitado a los recursos
 - 2.1. Pobreza (de ingresos y reservas)
 - 2.2. Inseguridad del sistema de sustento
 - 2.3. Indefensión o desprotección personal
 - Falta de capacidades físicas y psicológicas
 - Falta de conocimientos y de cualificaciones técnicas
 - Falta de capital social
 - Dificultad para ejecutar estrategias de afrontamiento
 - 2.4. Indefensión o desprotección social
 - Debilidad de redes sociales y economía moral
 - Falta de protección por el Estado (acción pública), políticas negativas

VII. MODELO CAUSAL DE LA VULNERABILIDAD: CAUSAS RAÍCES, PROCESOS DE CRISIS Y DETERMINANTES PERSONALES

En el punto anterior hemos enumerado los componentes de la vulnerabilidad. Aunque ya hemos señalado algunos de los factores que los originan, a continuación vamos a intentar integrarlos en un modelo causal que los articule entre sí y que proporcione una visión global, y a la vez temporal, de la vulnerabilidad y sus causas¹⁷ (ver gráfica nº 7).

Como hemos constatado, la vulnerabilidad es socialmente construida; es el fruto de la combinación de multitud de factores geográficos, económicos, sociales, políticos y también personales, que condicionan tanto la exposición al riesgo como el acceso a los recursos por parte de las familias e individuos.

Salvo el primer componente de la vulnerabilidad (la exposición al riesgo), los otros cuatro (pobreza, inseguridad de los sistemas de sustento, y desprotección personal y social) confluyen en una misma idea básica, que es la del *acceso*, o capacidad para disponer de los recursos o servicios esenciales. Como dijimos, la idea del acceso ha sido puesta en el centro del debate sobre la vulnerabilidad desde los años 70 y 80, y es la que permite explicar por qué una catástrofe puede traducirse en un desastre para unas personas y no para otras.

Las capacidades de acceso de cada persona, y en parte también su exposición física al riesgo, son el resultado de multitud de causas que se pueden agrupar en tres categorías o niveles superpuestos.

De este modo, conforman una cadena explicativa que va de lo “macro” a lo “micro”, desde las relaciones sociales globales hasta las condiciones específicas de cada individuo.

Una primera categoría sería la de las que podríamos denominar *causas raíces* o *subyacentes*, consistentes en factores consolidados y estables en el tiempo (que deben analizarse con perspectiva histórica), como son la disponibilidad de recursos naturales, y las estructuras que articulan una sociedad y la economía mundial. Ese conjunto de factores constituye el marco o base sobre la que se desarrolla el segundo nivel de causas, consistente en diversos *procesos y dinámicas de vulnerabilidad*, de carácter más coyuntural o próximo en el tiempo, que propician el incremento de formas específicas de inseguridad en un momento y lugar concretos. Estos dos niveles causales crean un contexto de inseguridad genérico que no afecta del mismo modo a cada persona. Por eso, tales causas raíces y procesos de crisis han de ser tamizados y combinados con un tercer nivel de causas, el de los *determinantes personales* específicos de cada individuo (ver gráfica nº 7, pp. 38-39).

VII.1 Causas raíces o estructurales

Las condiciones de acceso a los recursos son consecuencia, en última instancia, de diversos factores

¹⁷ Para la elaboración de este modelo nos hemos inspirado parcialmente en Blaikie et al. (1994:23) y en Cannon (1994:19-22).

estructurales subyacentes, que determinan el sistema de clases sociales y, por tanto, el reparto de la riqueza y el poder. Muchas de tales causas raíces tienen un origen histórico y, en el caso de los países del Tercer Mundo, con frecuencia son herencia del período colonial.

Un primer tipo de causas raíces tiene que ver con los límites y las posibilidades que impone la base material existente, en particular los recursos naturales disponibles y las condiciones medioambientales del lugar.

En segundo lugar hay que señalar la estructura socioeconómica, que determina las relaciones de poder y de producción, las formas de apropiación de los excedentes, las pautas de propiedad de los recursos y los derechos para su utilización. Estos aspectos deben tomarse en cuenta no sólo en cuanto a cada sociedad en particular, sino también respecto a la estructura económica mundial, en particular a las relaciones Norte-Sur.

Otro factor subyacente son los sistemas políticos e ideológicos que articulan una sociedad determinada. Esto incluye el conjunto de normas, derechos y obligaciones vigentes (tabúes, relaciones de patronazgo, normas de propiedad, mecanismos de ayuda mutua, relaciones de reciprocidad), así como las pautas que rigen las relaciones de género y la división sexual del trabajo, y otras pautas y valores culturales.

VII.2 Procesos y dinámicas generadores de vulnerabilidad

Las causas subyacentes que acabamos de ver dan pie, en cada tiempo y lugar, a diversos procesos y dinámicas generadores de vulnerabilidad. Entre otros, podríamos destacar los siguientes:

- a) El deterioro medioambiental y la degradación ecológica, culpables de una reducción de los recursos naturales que amenaza la producción y los ingresos familiares en la agricultura y otros sectores.
- b) El rápido crecimiento demográfico, que ralentiza el crecimiento económico y contribuye a la emi-

gración campo-ciudad y a un crecimiento urbano desordenado que propicia la exclusión social.

- c) El subdesarrollo económico de los países pobres, concebido como un proceso resultante de sus relaciones de dependencia económica, agravado por la pérdida de sus términos de intercambio (descenso del valor de sus exportaciones respecto al de sus importaciones), la crisis de la deuda y el impacto social de los programas de ajuste estructural.
- d) El proceso de globalización y liberalización económicas, que amenaza con incrementar la vulnerabilidad de los pobres por ser menos competitivos en el mercado.
- e) El bajo nivel sanitario y educativo de la población, consecuencia de una cobertura insuficiente de los servicios públicos.
- f) La existencia de regímenes políticos con escasa legitimidad democrática, responsables de la falta de libertades públicas y de políticas discriminatorias o indolentes respecto a las necesidades de los vulnerables. Dos plasmaciones extremas de ello son el militarismo y las dictaduras militares.
- g) La feminización de la pobreza y otros procesos causantes de la vulnerabilidad de las mujeres.

VII.3 Determinantes personales

Las diferentes causas de la vulnerabilidad que hemos visto (tanto las causas estructurales como los procesos de crisis a que dan lugar) no pueden analizarse en clave determinista, esto es, no producen siempre el mismo resultado, el mismo nivel y tipo de vulnerabilidad. Por el contrario, esas condiciones generales afectan de forma diferente a cada individuo, ya que éste dispone de cierto margen de decisión y actuación, y que cada cual tiene unos *determinantes personales* específicos, que condicionan su acceso a los recursos y su nivel de exposición al riesgo.

Dichos determinantes personales nos ayudan a especificar qué personas constituyen los grupos más vulnerables dentro de una comunidad. Entre tales determinantes personales podríamos destacar los siguientes:

a) Clase social y actividad socioeconómica

La clase social, o la casta en la India, determina la posición de una persona en las relaciones sociales, económicas y políticas, y por tanto su nivel de riqueza y el control de los recursos productivos, además de su capacidad de influencia política y otros muchos aspectos. Lo mismo ocurre con la actividad económica desempeñada, que también condiciona, según vimos, el diferente nivel de vulnerabilidad ante cada tipo posible de catástrofe.

Como ya dijimos, existen grupos socioeconómicos particularmente vulnerables. La mayoría de ellos son rurales, sobre todo en África, donde la pobreza se concentra más en el campo. Entre ellos podríamos destacar los siguientes:

- Los pastores nómadas, que suelen vivir en zonas marginales con climas extremos, pierden gran parte de su poder adquisitivo durante las sequías y normalmente cuentan con un escaso acceso a los servicios públicos.
- Los campesinos sin tierra y otros desposeídos rurales, que han perdido sus bienes productivos por los desastres, las deudas u otras causas. Su dependencia económica les fuerza a trabajar como asalariados ocasionales, emigrar o depender de la ayuda.
- Los jornaleros agrícolas, cuyos empleos y salarios precarios tienden a peligrar en situaciones de crisis.
- Los desposeídos urbanos (desempleados o subempleados), que suelen verse muy afectados en las situaciones de crisis. Tienen la ventaja de que suelen beneficiarse más que los pobres rurales de los programas públicos y de la ayuda internacional, ya que éstos tienden a concentrarse en las ciudades. Pero, por el contrario, suelen disponer de una menor protección de la comunidad o de la familia extendida, dado que conservan menos los lazos tradicionales de solidaridad comunitaria (economía moral), que por el contrario perduran más en el campo.

b) Género

Hombres y mujeres presentan diferencias en cuanto a sus necesidades, prioridades, acceso a los recursos, influencia sociopolítica, protección recibida y, en definitiva, en cuanto a su nivel y a su tipo específico de vulnerabilidad. En casos muy concretos pueden ser los hombres quienes sufran más cierto tipo de vulnerabilidad¹⁸. Pero, en casi todas las sociedades y circunstancias, son las mujeres las que presentan una mayor vulnerabilidad derivada específicamente de su condición de género.

Aunque con diferencias según culturas, las mujeres suelen estar discriminadas en el control, legal y efectivo, de los recursos productivos, lo que reduce su capacidad de negociación en el marco de la familia. También merma su autonomía económica e incrementa su vulnerabilidad el hecho de que sus empleos tienden a ser precarios, más propensos a desaparecer durante los desastres y más difíciles de recuperar tras ellos. Sus bienes suelen ser los primeros en ser vendidos para poder afrontar las crisis, durante las cuales se ven obligadas a incrementar sus funciones asistenciales respecto a la familia en condiciones de mayor precariedad. Al mismo tiempo, suelen ser soslayadas por las políticas públicas y con frecuencia por los mecanismos de distribución de ayuda. Particularmente vulnerables son las mujeres solas, las que encabezan familias monoparentales (al ser la suya la única fuente de ingresos de la familia), así como las embarazadas y en período de recuperación post-parto (por su debilidad biológica y especiales necesidades nutricionales).

c) Edad

Tanto los niños como los ancianos son biológicamente débiles, poco resistentes al frío y al calor, y propensos a las enfermedades. Particularmente reseñable es el riesgo de contracción de enfermedades nutricionales por parte de los niños en el momento del destete, lo que les convierte en el grupo humano más vulnerable de todos. Niños y ancianos disponen, igualmente, de una menor

¹⁸ Voutira et al. (1995:7) han constatado que en los campos de refugiados, al menos antes de obtener el reconocimiento jurídico como tales, los hombres suelen verse más afectados en el plano psicológico y social debido a la pérdida casi total de sus antiguos roles, mientras que sin embargo las mujeres suelen mantener los suyos.

capacidad física o mental, y de una reducida movilidad física. Todo esto les hace dependientes del sustento económico y de los cuidados de sus familiares. Y también les hace particularmente vulnerables ante los desastres y sus efectos: el hambre, el aumento de la morbilidad, o la necesidad de desplazarse en busca de ayuda.

d) Estado de salud y nutricional

Las personas con un mal estado nutricional, enfermos o discapacitados (físicos o síquicos) tienen menos capacidad de afrontar muchos de los impactos probables de los desastres: la reducción del consumo de alimentos, la crisis sanitaria (epidemias, quiebra de los servicios de salud) o las migraciones forzosas.

Por otro lado, la enfermedad, al igual que la malnutrición (sobre todo la anemia y un bajo consumo energético), reduce la capacidad laboral tanto del que las padece (sobre todo en el caso de trabajos que requieren mayor esfuerzo físico, que son los habituales entre los pobres), como de los familiares que deben cuidarle. Esto da lugar a una perniciosa reducción en su obtención de ingresos (Strauss, 1993:150-168; Latham, 1993:139-147).

En general, las familias con una alta proporción de familiares dependientes (enfermos, pero también niños y ancianos) respecto a los familiares sanos laboralmente activos, disponen de menos ingresos per cápita y tienen que dedicar una proporción excesiva de sus recursos materiales y de su tiempo a la atención de aquéllos, lo que merma su bienestar y les dificulta el salir de la pobreza.

La enfermedad y la malnutrición también dificultan la movilidad física (necesaria para buscar empleos alternativos o ayuda), al tiempo que reducen la asistencia y el rendimiento escolares, poniendo así obstáculos a la educación como camino de superación de la vulnerabilidad. Además, los gastos por tratamientos médicos y compra de medicinas constituyen un motivo de empobrecimiento, por lo que muchas familias optan por reducirlos o evitarlos en detrimento de su salud. De este modo, la enfermedad y la pobreza constituyen un círculo vicioso en que ambas son causa y efecto (Corbett, 1989:58-60).

e) Nivel educativo y de conocimientos técnicos

El analfabetismo y la falta de una instrucción primaria suponen un freno al incremento de la productividad agrícola, por cuanto dificultan el aprovechamiento de los servicios de extensión agraria, el aprendizaje de nuevas técnicas, la adaptación a los cambios del mercado y la constitución de cooperativas (FAO, 1993:292). Del mismo modo, cuanto mayor es el nivel educativo o la cualificación técnica del individuo, mayores son sus ingresos y mejores son también sus posibilidades de encontrar fuentes alternativas de ingresos en caso de desastre. También es mayor su capacidad para manejarse ante la burocracia y obtener ayuda. La educación contribuye igualmente a reducir la vulnerabilidad por otras vías: ayuda a conocer los propios derechos y a hacerlos valer, mejora la autonomía y estatus de las mujeres, y favorece la planificación familiar y la salud reproductiva.

f) Etnia

La etnia es origen frecuente de discriminación social, política y económica. En los Estados Áfricanos, en particular, el poder político suele encontrar su base social de apoyo en determinadas etnias en detrimento de otras. En general, los indígenas, las minorías, u otros grupos (a veces mayoritarios, como en Sudáfrica con el apartheid), pueden verse discriminados en el acceso a los recursos productivos, presentando mayores niveles de pobreza que el resto. También suelen quedar relegados a segundo plano en el acceso a los servicios básicos (salud, educación) y a los programas públicos de ayuda, a lo que contribuye a veces el desconocimiento del idioma oficial. Como resultado, suelen ser fuertemente golpeados por los desastres, presentando mayores tasas de mortalidad y menor capacidad de recuperación que otros grupos (Morrow, 1999:8). Por otro lado, las rivalidades étnicas suelen ser uno de los acicates de los conflictos civiles internos que proliferan desde finales de la Guerra Fría, por lo que la mera pertenencia a una etnia puede ser causa de riesgo y persecución.

g) Religión

Como la etnia, la religión constituye un componente definitorio de la identidad de los grupos, por lo que también puede contribuir a una situación bien de privilegio o bien de marginación, persecución e, incluso, exterminio. Los cristianos y animistas del sur del

Sudán, por ejemplo, vienen siendo objeto de una secular agresión por los árabes del norte, que se ha recrudecido desde finales de los 80 con la instauración de un gobierno fundamentalista islámico.

h) Lugar de residencia

Como vimos, éste es un determinante esencial de la exposición al riesgo de sufrir una catástrofe. Algunas zonas son particularmente propensas a los desastres naturales, como las riberas de los ríos, las laderas de las montañas o las tierras áridas que suelen sufrir sequías. Pero algunas localizaciones pueden incrementar el riesgo a verse afectado también por los conflictos, como las zonas de frontera, las cercanas a vías de comunicación, u otras de valor estratégico.

Por otro lado, el lugar de residencia también tiene importancia en cuanto que puede condicionar el acceso a los recursos: el agua potable, los cultivos, el bosque, los pastos de la época seca, las vías de comunicación o los puntos de mercado pueden estar más o menos distantes. Del mismo modo, los lugares inaccesibles y mal comunicados suelen estar desconectados del mercado, con lo que el desabastecimiento externo les somete a unas altas oscilaciones estacionales en los precios. Además, habitualmente reciben menos atención por parte de los gobiernos y de la ayuda internacional.

i) Estatus jurídico

Las personas que cuentan con la ciudadanía de un Estado disponen, en principio, de derechos legales que no asisten a los extranjeros en ese país. En este sentido, los refugiados, que han llegado a otro país huyendo de la persecución política, religiosa o de la guerra, aunque son un colectivo muy vulnerable y económicamente dependiente, pueden disponer de una protección legal y de una ayuda internacionales (a través del ACNUR), de la que se ven sin embargo desprovistos los inmigrantes por razones económicas, mucho más aún si son ilegales. Del mismo modo, los desplazados internos, que no han cruzado la frontera, constituyen otro sector vulnerable para el que no se han articulado tantos mecanismos de protección internacional como en el caso de los refugiados.

j) Voluntad y capacidad de decisión del individuo

Todos los determinantes personales que hemos comentado le vienen dados al individuo, en todo

(edad, género) o en gran parte (salud, educación). Sin embargo, esta relación quedaría incompleta si no añadiéramos su propia capacidad para tomar decisiones y actuar, modificando así en parte el impacto que puedan tener en su vulnerabilidad los diversos factores estructurales, los procesos generadores de presión, y sus otras condiciones personales.

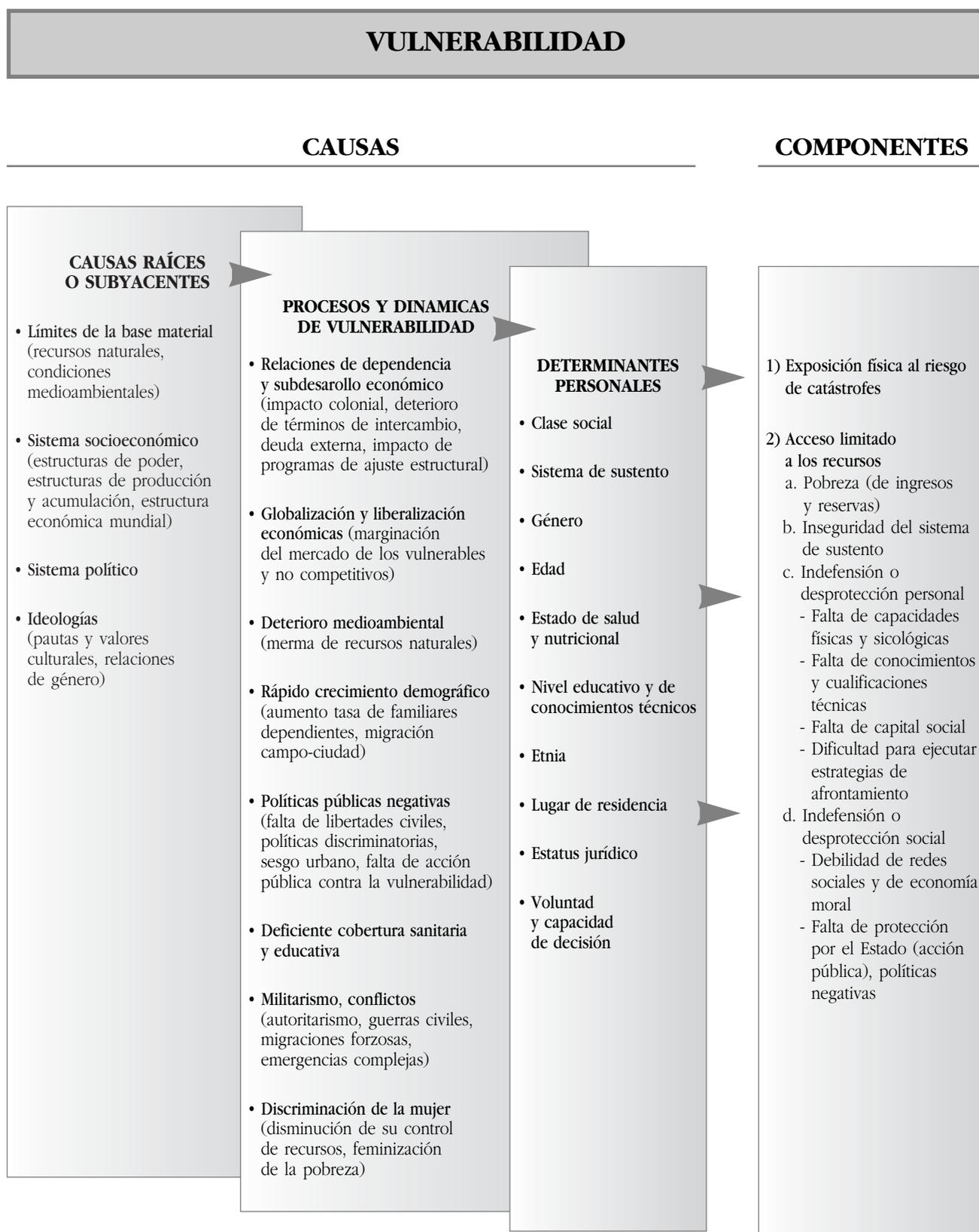
La capacidad de decisión y actuación del individuo ciertamente es tanto más restringida cuanto menores son sus recursos económicos, su capital social, sus conocimientos, su estado de salud, o su estatus sociopolítico. En todo caso, la persona tiene cierto margen de actuación, que le permite implementar o no determinadas estrategias de afrontamiento (optando, por ejemplo, por desprenderse de sus bienes productivos para mantener su consumo de alimentos, o lo contrario), mantener o no sus lazos familiares y sociales (ofreciendo solidaridad que deberá corresponderse luego), asociarse en organizaciones por las que canalizar reivindicaciones, cambiar su lugar de residencia o actividad económica, y un largo etcétera.

En resumen, **¿Quiénes son los más vulnerables?** Ya hemos señalado algunos de los principales rasgos que los caracterizan y, evidentemente, muchos de ellos pueden confluir en una misma persona. Así, una mujer anciana, pobre, sola, enferma y perteneciente a una minoría marginada, presenta un perfil altamente vulnerable.

En conjunto, las personas más vulnerables son aquellas que, debido a factores estructurales de largo plazo, a procesos de corto plazo generadores de crisis o tensiones, y a sus propios determinantes personales, tienen: su residencia en lugares con una alta exposición física a las catástrofes; un acceso a los bienes básicos escaso e inseguro (bienes productivos e ingresos reducidos, sistema de sustento inseguro, derechos limitados); unos escasos recursos personales (salud, educación), materiales (reservas, ahorros) y sociales (capital social, redes, información) para hacer frente a la catástrofe; y un escaso peso político, insuficiente para incentivar la necesaria protección por parte del Estado.

Todas estas condiciones les hacen menos capaces de afrontar los desastres sin riesgo para sus sistemas de sustento o sus vidas, y de recuperarse tras ellos.

Gráfica nº 7. Estructura causal del desastre:



Fuente: elaboración propia, parcialmente inspirado en Blaikie et al. (1994) y Cannon (1994).



- **NATURAL**
(sequía, terremoto, inundación...)
- **HUMANA**
(conflictos, accidentes nucleares...)

- **LENTA**
(sequía...)
- **REPENTINA**
(terremoto...)

- Acumulación de reservas
- Reducción de gasto y consumo
(cambio de dieta, alimentos silvestres)
- Sobreexplotación de recursos
- Nuevas fuentes de ingresos
- Venta de reservas y bienes no productivos
- Búsqueda de ayuda familiar o comunitaria
- Endeudamiento
- Venta de recursos productivos
- Éxodo

- DESESTRUCTURACIÓN SOCIOECONÓMICA**
- Pérdida de recursos productivos e ingresos
 - Aumento de mortalidad
 - Epidemias
 - Éxodo poblacional
 - Fragmentación de familias y comunidades
 - Alteración de pautas sociales

VIII. CAUSAS ESTRUCTURALES Y PROCESOS GENERADORES DE VULNERABILIDAD EN ÁFRICA

Con el fin de ilustrar el marco teórico expuesto, a continuación vamos a analizar algunas de las causas raíces y de los procesos generadores de vulnerabilidad más relevantes en el África Subsahariana. Éstos van desde el legado dejado por la colonización hasta el devastador impacto socioeconómico del SIDA, pasando por múltiples factores demográficos, medioambientales o políticos.

Las crisis humanitarias que vienen asolando al África Subsahariana están siendo desencadenadas sobre todo por los conflictos, y sólo de forma secundaria por catástrofes naturales. Pero, en última instancia, son el resultado del incremento de la vulnerabilidad que la mayor parte de la población ha experimentado durante el siglo XX y, en particular, en las últimas dos décadas. Muchos países de la región han sufrido desde los años 80 importantes retrocesos en áreas como la producción per cápita, el nivel de vida o el uso de los servicios públicos.

De este modo, el África Subsahariana presenta los peores niveles de desarrollo humano de todas las regiones del mundo. Es llamativo observar cómo, según la clasificación ofrecida por el último informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los 22 países con un menor *índice de desarrollo humano* pertenecen todos ellos a esta región (PNUD, 1999). No en vano, también es el área con unas mayores tasas de pobreza: aproximadamente el 45% de la población dispone de menos de un dólar diario (PNUD, 1997:36). También es la que soporta un mayor porcentaje de población desnu-

trida: el 39% en 1994-96, frente al 21% en el Sur de Asia (la segunda tasa más alta) y el 13% en América Latina (FAO, 1998:3). Del mismo modo, África en su conjunto albergaba a finales de 1998 a un 28% de los refugiados del mundo (3,2 millones sobre un total de 11,4 millones), quedando sólo por detrás de Asia (UNHCR, 1998:1).

Todos estos datos reflejan los niveles dramáticos que alcanza la vulnerabilidad en el continente, cuyos efectos se hacen notar no sólo cuando se desencadena un desastre, sino, peor aún, en forma de una crisis permanente que origina hambre y miseria endémicas para buena parte de la población.

VIII.1 Herencia colonial

El examen de las causas de la vulnerabilidad en África exige aludir, en primer lugar, al abrumador impacto que supuso la colonización sobre las sociedades del continente. El proceso colonial constituyó la vía por la que África fue incorporada a la economía mundial (en realidad ya iniciada con el tráfico de esclavos desde el siglo XVI), y ha sido determinante de su actual papel de subordinación en el contexto mundial. La colonización representó la suplantación parcial de sus tradicionales estructuras sociales, económicas, políticas y culturales por otras al servicio de las necesidades de las metrópolis (aprovisionamiento de materias primas, disponibilidad de mercados y salida para sus excedentes demográficos).

El principal objeto de la colonización consistió en la imposición de una agricultura de monocultivo para la exportación, con productos como el cacahuate, el cacao o el algodón. A tal fin, en muchas zonas, particularmente en el sur y este del continente, se procedió al despojo de las tierras más fértiles a manos de los colonos blancos, con lo que muchos africanos perdieron el control de sus recursos productivos y fueron proletarizados¹⁹. En muchas ocasiones, la necesidad de disponer de mano de obra barata en el sector colonial (plantaciones, minas, ferrocarril) llevó a los europeos a aplicar estrategias para quebrar deliberadamente la agricultura alimentaria de subsistencia: junto a la usurpación de la tierra, también se negaron infraestructuras y servicios, e incluso se importaron alimentos baratos del exterior para ahogar la oferta local. Este tipo de prácticas han sido analizadas, por ejemplo, por Rodney (1994:168-175), en su sugerente libro *De cómo Europa subdesarrolló a África*.

Estos cambios en el sistema productivo dieron lugar al debilitamiento de la denominada *economía moral* de las sociedades tradicionales, de la que ya hemos hablado (ver punto VI.4.b.1), basada en un sistema de solidaridad comunitaria y prestaciones redistributivas en favor de los pobres (normas para compartir trabajo, ayuda en comida a los necesitados, graneros comunitarios) que históricamente les ha ayudado a mitigar los efectos de las sequías y la hambruna (Devereux, 1993:120; Rau, 1991:23-28). Con la agricultura comercial, la filosofía de garantizar las necesidades básicas de toda la comunidad fue reemplazada por la de la maximización de la productividad y del lucro personal (Moore y Collins, 1982:108-109).

La colonización activó, en suma, diversos procesos de transformación socioeconómica: disminución y marginación de la agricultura familiar y de sus cultivos alimentarios, proletarización y pérdida del control de los recursos productivos, perturbación del comercio precolonial, dependencia de los precios del mercado internacional, debilitamiento de los mecanismos de solidaridad, sobreexplotación comercial de la tierra y los bosques, irrupción de

enfermedades a las que no estaban inmunizados, etc. Como resultado de todas estas transformaciones, y a pesar de otras que pudieramos considerar positivas (acceso a la medicina moderna, mejoras tecnológicas, transportes), grandes sectores de la población africana han visto incrementada su vulnerabilidad.

VIII.2 Relaciones económicas internacionales: de la dependencia a la marginación

La forma en que la colonización insertó a África en el escenario mundial dio lugar a unas relaciones con los países del Norte caracterizadas por la dependencia económica, que han continuado tras la creación de los nuevos Estados soberanos. La dependencia y el neocolonialismo han contribuido directamente a la pobreza del continente, y a incrementar la brecha entre éste y el resto.

Entre 1950 y 1975, todo el mundo experimentó un período de crecimiento, al igual que lo hizo África. Aquí, sin embargo, el crecimiento del PNB quedó por debajo del conseguido por el resto del Tercer Mundo, 2,4% y 3,4% anual respectivamente (Morawetz, 1979:19).

Posteriormente, en las últimas décadas África se ha visto sumida en una crisis financiera motivada, entre otros, por dos factores principales: las dificultades para exportar y la caída de los precios de sus productos.

En primer lugar, los países desarrollados han adoptado medidas proteccionistas para sus mercados (impuestos, aranceles aduaneros, cuotas máximas), que ponen freno a las exportaciones africanas, sobre todo de productos elaborados, y dificultan así el desarrollo industrial del continente. Además, muchos productos africanos están siendo sustituidos por materiales nuevos confeccionados en los países desarrollados (cobre por fibra de vidrio, algodón por fibras sintéticas, sucedáneos de especias o aromas, etc.). A esto se añade que, en con-

¹⁹ En Sudáfrica, por ejemplo, la ley denominada *Natives Land Act*, de 1913, asignaba a los blancos el 87% de la tierra, en tanto que para los negros (80% de la población) se destinaba el 13% de inferior calidad (Rau, 1991:37-38).

traste con el proteccionismo del Norte, el Banco Mundial ha presionado a los países africanos para que abran sus mercados al exterior, de forma que éstos se han visto afectados por una competencia extranjera más avanzada que desincentiva la producción local (Barratt-Brown, 1994:458-460).

En este sentido, gracias al proteccionismo, los países desarrollados han alcanzado una sobreproducción de alimentos, que ahora son exportados a precios bajos al Tercer Mundo. De forma paralela, el África Subsahariana ha experimentado una disminución de su producción per cápita de alimentos, estimada en un 3% entre 1980 y 1997 (PNUD, 1997:33), debido al rápido crecimiento demográfico, las sequías, los conflictos y otras causas. El descenso productivo y la oferta barata del exterior han hecho que la región se vea sometida, desde los 80, a una creciente dependencia de las importaciones alimentarias, las cuales serían aún mayores si la población dispusiera de poder adquisitivo suficiente para comprar alimentos y satisfacer sus necesidades²⁰. Por otro lado, este hábito importador, las campañas publicitarias y la propia ayuda alimentaria han dado lugar a un cambio en los gustos dietéticos de las clases medias urbanas, que ahora prefieren el trigo (producto mayoritariamente importado) y prescinden del mijo o sorgo locales. En suma, todos estos factores redundan en una merma de las ventas y de los ingresos de los pequeños campesinos, con lo que contribuyen a su pobreza estructural.

El segundo factor principal de la crisis financiera africana al que nos referíamos consiste en la desfavorable evolución registrada en las últimas décadas por los términos de intercambio comercial, es decir, los precios de sus exportaciones han bajado y los de sus importaciones han aumentado. Muchos países siguen dependiendo de la exportación de unos pocos productos, que para algunos representan más del 85% de sus ingresos, y que son comercializados por multinacionales occidentales que con-

trolan los precios y los mercados (Vidal, 1990:164-166). La carencia de fuentes alternativas de ingresos les resta capacidad de negociación respecto a los precios. Este hecho, junto a la sobreproducción y competencia mutua con otros países del Tercer Mundo, ha dado lugar desde 1976 a un desplome de los precios de sus exportaciones²¹. Por el contrario, la inflación y la crisis del petróleo han encarecido sus importaciones.

Estos procesos dieron lugar a una grave crisis financiera que trató de afrontarse pidiendo créditos a los gobiernos europeos y los organismos internacionales (no tanto a bancos comerciales, como en América Latina). De este modo, la deuda externa pasó de 16.200 millones de dólares en 1975 a 160.000 en 1990 (Barratt-Brown, 1994:441). En términos comparativos, creció un 113% entre 1982 y 1990 en contraste con un aumento del 61% para el conjunto de deudores mundiales (George, 1992:xvi). En 1989, la relación entre PNB y deuda llegó al 97%, con diferencia la mayor del mundo (PNUD, 1996:20).

Como la crisis económica de los 70 impidió el pago de los créditos, éstos tuvieron que ser renegociados durante los 80. En esta situación de necesidad, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (éste basándose en su *Desarrollo Acelerado en el África Subsahariana*, más conocido como *Informe Berg*, de 1981) impusieron como condición a los países africanos la implantación de los llamados *programas de ajuste estructural*. Éstos tenían por objetivo el corregir las distorsiones de sus economías para ajustarlas a las exigencias del mercado mundial y facilitar las inversiones y el crecimiento, así como dotarles de liquidez para afrontar el pago de la deuda. Se exigía además la apertura de sus economías al mercado mundial y el incremento de la exportación de productos en los que tuvieran ventaja comparativa.

Es importante señalar que estas medidas eran antagónicas a las propuestas del *Plan de Lagos*, formu-

²⁰ El crecimiento de la producción agrícola en el África Subsahariana (de un 2% anual en 1965-80 y de un 1,8% en los años 80) ha sido claramente superado por el porcentaje de crecimiento de la población (del 3% en esos momentos). De este modo, las importaciones de alimentos crecieron un 185% entre 1974-90, y la ayuda alimentaria un 295% (PNUD, 1997:77).

²¹ Por ejemplo, los precios del café, cacao, té y algodón cayeron en un 50% durante la década de los 80 (PNUD, 1996:20). En 1987 era preciso exportar un 30% más que en 1977 para poder mantener el mismo nivel de ingresos, lo que a su vez volvía a estimular la sobreproducción y la caída de los precios (Rau, 1991:84-85).

lado por los gobiernos africanos poco antes, en 1980, para hacer frente al estancamiento y posibilitar el desarrollo mediante una mayor autonomía económica del continente, su autosuficiencia alimentaria, la diversificación de exportaciones y la integración regional. Inicialmente, la mayoría de los gobiernos combinaron ambos tipos de medidas, para aliviar los costes sociales de los programas de ajuste. Sin embargo, desde 1983, con la crisis de la deuda, las políticas recomendadas por el BM y el FMI fueron las únicas posibles, pues se impuso su cumplimiento como condición para la renegociación de la deuda y la obtención de nuevos créditos. De este modo, los gobiernos africanos perdieron la capacidad de ejecutar sus propias políticas, quedando bajo la tutela de esos dos organismos (Santamaría y Oya, 1997:306-307).

Desde el punto de vista de la explicación de la vulnerabilidad de la población, lo más relevante es el enorme coste social que los programas de ajuste han supuesto para los más desfavorecidos. Entre otras medidas, destacan la liberalización de la economía y la desregulación de los precios; el descenso de los gastos sociales, como en salud y educación; la eliminación de los subsidios a los alimentos; la congelación de los salarios; o el aumento de los impuestos (Rau, 1991:87; Barratt-Brown, 1994:438; Santamaría y Oya, 1997:315-316). Estas políticas se han traducido en un descenso de los ingresos y en un aumento de los precios de los productos básicos, del desempleo y de la pobreza. Al combinarse con un deterioro de la asistencia sanitaria, han implicado también el aumento de la mortandad infantil y de las enfermedades endémicas, así como el descenso de la esperanza de vida en varios países (Bessis, 1992:105-117; George, 1992:xv-xvii). Por si esto fuera poco, como señala

Durufflé (1988:197), los gobiernos que han ejecutado tales programas de ajuste frecuentemente han recurrido al autoritarismo y la represión para frenar las tensiones sociales que generan, limitando así a los más vulnerables su capacidad para defender sus derechos.

Sin embargo, los programas de ajuste no han conseguido impedir el incremento de la deuda externa, multiplicada casi por cuatro entre 1980 y 1997²², ni el incremento de su brecha económica con el resto del mundo. Efectivamente, su PIB per cápita no sólo es extraordinariamente bajo (520 dólares en 1995, frente a los 12.764 en los países desarrollados), sino que apenas ha aumentado desde 1960. Peor aún, entre 1980 y 1995 descendió un 1,3% anual, cuando por el contrario en el conjunto del mundo subió un 0,9% (PNUD, 1998:206, 210)²³.

Esta mala evolución económica de las dos últimas décadas tiene, entre otras muchas, dos explicaciones. Por un lado, la región sigue dependiendo de la producción y exportación de materias primas, a diferencia de algunos países asiáticos y latinoamericanos, que se han iniciado en actividades industriales y financieras antes propias de los países ricos. Por ello, no ha podido compensar la disminución de tales exportaciones con la de manufacturas, de modo que sus términos de intercambio han seguido bajando durante los años 90²⁴.

Por otro lado, de la tradicional dependencia del continente hacia el exterior se ha pasado a una situación más bien de marginación respecto a los flujos económicos internacionales y al mercado mundial, por no decir lo mismo en relación a lo político, al haber perdido la importancia que pudo tener en la Guerra Fría como escenario de disputas entre las superpotencias. Según Barratt-Brown

²² La deuda del África Subsahariana ha pasado de 60.864 millones de dólares en 1980 a 219.445 millones en 1997. El servicio o pago de la misma ha supuesto un porcentaje también creciente respecto a las exportaciones, pasando del 7,3% en 1980 al 12,8% en 1997 (WB, 1999:256, 260). Del grupo de 41 países fuertemente endeudados, 33 son de esta región.

²³ El PIB per cápita (medido en dólares de 1987) del África Subsahariana en 1960 fue de 492 dólares, en 1980 de 671 dólares, y en 1995 de tan sólo 520 dólares. Este estancamiento contrasta con el ascenso registrado por el conjunto de los países en vías de desarrollo entre 1960 y 1995 (de 330 a 867 dólares), por todo el mundo (de 1.951 a 3.417 dólares) y por los países desarrollados (de 7.097 a 12.764 dólares) (PNUD, 1998:206).

²⁴ Los términos de intercambio han seguido descendiendo en la década de los 90. Tomando como referencia un valor 100 para los términos de intercambio en 1987, el índice en 1990 representaría un 100,7, en 1993 un 90,2, y en 1997 un 96,6 (WB, 1998:89).

(1994:443), durante los años 80 África pasó de recibir el 27% de las inversiones extranjeras en el Tercer Mundo a obtener sólo el 14%. El proceso de globalización de la economía mundial está dejando fuera de juego a las economías africanas, que disponen de menos capacidad para competir en el mercado abierto debido a múltiples factores: la dependencia tecnológica, el alto coste de los insumos que deben importar, la inflación, la falta de la integración económica regional, etc. Todo esto hace que los productos exteriores sean más baratos, y que, al haberse reducido las barreras arancelarias, puedan competir con los productos locales y sustituirlos. Como consecuencia, se ha dado una desindustrialización, utilizándose hoy sólo el 30 ó 40% de la capacidad industrial instalada en el continente (Santamaría y Oya, 1997:313, 320-1).

Frente a la profunda recesión de la década de los 80 y principios de los 90, a mediados de esta última se han registrado tasas apreciables de crecimiento económico, incluso per cápita, gracias al incremento de la producción y exportaciones agrícolas derivadas de una climatología favorable²⁵. Esta tendencia, sin embargo, sufrió una desaceleración en 1997, reflejo de un descenso en la producción agrícola y ganadera per cápita debido a las sequías e inundaciones asociadas al fenómeno de “El Niño”, a los conflictos y a la bajada de los precios internacionales de los productos básicos (FAO, 1998:107-110). En conjunto, a pesar de la mala campaña de 1997, en los cinco años entre 1993 y 1998 la producción agrícola ha crecido, sobrepasando incluso la tasa de crecimiento demográfico. En cualquier caso, se trata de un crecimiento insuficiente que no garantiza la seguridad alimentaria y el desarrollo económico.

En conclusión, el hecho de que la situación estructural de África en la economía mundial sea tan débil resulta básico para comprender por qué gran parte de su población está sumida en la pobreza y es tan vulnerable a los efectos de las sequías y otras catástrofes.

VIII.3 Debilidad del Estado y políticas negativas

Junto a factores económicos a escala global como los descritos, la vulnerabilidad hunde sus raíces también en la desprotección que sufren los sectores desfavorecidos por parte de sus propios Estados, o incluso en prácticas y políticas gubernamentales que lesionan sus intereses.

Un primer problema radica en la debilidad de los Estados africanos y su escasa legitimidad social, lo que responde a varios motivos. En primer lugar, su propio origen colonial y su tenso encaje con la realidad pluriétnica y con la persistencia de formas tradicionales de autoridad. En segundo lugar, las fuertes limitaciones presupuestarias impuestas por la crisis económica y por los programas de ajuste estructural, que han reducido seriamente su capacidad de proveer a la población servicios sociales básicos, o de llevar a cabo políticas contra la pobreza o para la seguridad alimentaria. En tercer lugar, el auge de los conflictos civiles, estimulados por el auge de las identidades étnicas, que puede provocar la desvertebración del Estado, su falta de control de partes del territorio y su incapacidad para erigirse como garante de la seguridad y la ley.

Ahora bien, el hecho de que un Estado proteja o no a su población vulnerable no depende sólo de su solidez y recursos, sino también del carácter democrático de sus instituciones. A pesar de las enormes dificultades que encuentra la democracia en África (desde el analfabetismo y la miseria hasta la tradición colonial y autoritaria), a partir de 1990 se han realizado elecciones multipartidistas en una treintena de países, en unos 20 de ellos por primera vez (PNUD, 1997:35). Sin embargo, en la mayoría de los casos, lo que se revela como mucho más difícil es la institucionalización de procedimientos y valores democráticos en el ejercicio del poder (transparencia, responsabilidad, interés por el bien común); en otras palabras, la instauración de lo que últimamente se denomina *buen gobierno* (*good governance*). De hecho, incluso entre las autoridades electas per-

²⁵ En 1996, por ejemplo, el PNB creció un 4,4% (5,6% si se excluye a Nigeria y Sudáfrica), la tasa más alta en los 20 años anteriores. Dado que estas tasas han quedado por encima del crecimiento demográfico (de un 3%), ha sido posible un crecimiento incluso del PIB per cápita. Éste creció entre 1995 y 1997 una media anual del 1,8% (cuando entre 1981-89 había descendido el 0,5% anual y entre 1990-94 había bajado el 1,2% anual) (FAO, 1998:85, 107).

duran los modos autoritarios anteriores, la intimidación, el clientelismo y la corrupción (Sandbrook, 1996:69-70). En muchos países africanos, las elites hacen tradicionalmente un uso corrupto del poder político y de los recursos nacionales para su propio enriquecimiento, constituyendo a veces auténticas cleptocracias basadas en el robo de los fondos públicos. En estas circunstancias, el Estado constituye para los vulnerables un instrumento más de despojo que de protección.

Son múltiples las políticas y acciones públicas que incrementan la vulnerabilidad de la población. Un rasgo habitual de muchas de ellas, del que ya hemos hablado (ver punto VI.4.b.2), es lo que Lipton (1977) ha bautizado como *sesgo urbano*, esto es, la prioridad que dan los gobiernos en sus políticas públicas (fiscales, presupuestarias, provisión de servicios) a las clases urbanas en detrimento de los pequeños campesinos. En África, la mayor parte de los presupuestos para infraestructuras y para servicios como educación o salud son absorbidos por las ciudades (para centros de enseñanza media o superior, o para hospitales relativamente sofisticados en comparación al nivel del país). Se trata, por tanto, de una asignación no equitativa de los recursos, pues deja en segundo plano a la mayoría, que es rural.

Por otro lado, desde los años 60, los programas de desarrollo tanto de los gobiernos como de las agencias internacionales han privilegiado la agricultura moderna para la exportación, con el fin de dotar de divisas al Estado. Esto ha conllevado el olvido de los pequeños agricultores de subsistencia (que constituyen la mayoría de la población), así como de los pastores (pocos en número pero muy vulnerables), en el acceso a los créditos, los servicios de extensión agraria, los insumos productivos, la investigación sobre sus cultivos tradicionales, etc.

Además, en muchos casos se ha procedido, como en la época colonial, al desplazamiento de poblaciones locales para la creación de haciendas orientadas a la exportación. Así se hizo, por ejemplo, en Sudán, a fin de implantar cultivos mecanizados de algodón, lo cual contribuyó a la disminución de la producción alimentaria local y a agravar los efectos de la hambruna de 1983-85 (Prendergast, 1991:50-51).

Como consecuencia, las diferencias socioeconómicas entre los campesinos se han ampliado: los recursos se han concentrado en los más pudientes; mientras otros se han empobrecido y perdido sus tierras. En cualquier caso, no hemos de caer en una condena fácil de los cultivos comerciales. Como señalan Maxwell y Fernando (1989:1691-1694), sus frecuentes efectos negativos no son inevitables, ni se deben a los cultivos en sí, sino más bien a las relaciones específicas bajo las que se producen, esto es, a quién los controle y se beneficie de ellos.

Una práctica de efectos negativos, llevada a cabo por varios regímenes socialistas en los 70 y 80 (como Etiopía y Mozambique), ha consistido en la colectivización forzosa de las propiedades agrícolas. Se constituyeron así cooperativas estatales que absorbieron durante años la mayor parte de los presupuestos agrícolas estatales, pero que fueron inviables por su escasa productividad, mala gestión y altos costes de explotación (Endale, 1992:32-34). Con el reciente paso del socialismo al libre mercado, la mayoría de tales granjas colectivas se ha fragmentado entre los campesinos, muchos de los cuales se muestran ahora recelosos a cualquier forma de cooperativa, lo cual les resta capacidad para defender sus intereses.

Otras políticas generadoras de vulnerabilidad y hambre han sido las de reasentamiento y concentración forzosa de la población, como las efectuadas en Etiopía. A principios de los 80, unas 600.000 personas fueron desplazadas desde el norte de ese país a otras regiones con la excusa de librarles de la sequía. En realidad, se trataba de un medio de eliminar el apoyo y abastecimiento de las guerrillas de Eritrea y Tigré, y de forzar la colectivización agrícola. Al mismo tiempo, unos 13 millones de personas de hábitat disperso fueron concentrados en poblados (proceso llamado *villagization* en inglés), a fin de facilitarles servicios, crear cooperativas y posibilitar el reclutamiento militar. En conjunto, ambas prácticas supusieron una grave perturbación social y económica, provocaron el descenso de la producción agrícola y exacerbaron los efectos de la hambruna de 1984-85 (Keller, 1992:623; África Watch, 1991:227).

Por último, no podemos olvidarnos de las políticas discriminatorias basadas en criterios étnicos. En muchos países, el poder político o militar descansa

sobre la primacía de alguna de las etnias, en tanto que las otras se ven a veces discriminadas en el acceso a los recursos o servicios estatales. Este hecho puede dar lugar a un fuerte desequilibrio en el acceso a los recursos productivos y a los servicios públicos, y por lo tanto a la existencia de grupos altamente vulnerables.

VIII.4 Presión demográfica

También los factores demográficos están relacionados con la vulnerabilidad. Por un lado hay que aludir a la densidad demográfica, que en 1997 era en la región sólo 25 hab./km² (WB, 1999:14). Frente al estereotipo malthusiano de un continente “superpoblado”, lo cierto es que en general (pues también existen zonas con alta densidad, como Nigeria o Burundi) la densidad de población resulta demasiado baja para que sean rentables las inversiones en infraestructuras y para constituir mercados integrados (esto es, en los que las mercancías circulen con fluidez a precios no muy dispares).

En cualquier caso, el mayor problema demográfico no es ése, sino el acelerado crecimiento de la población, que presenta las tasas más altas del mundo. El crecimiento medio anual entre 1975 y 1984 fue del 3%, entre 1985 y 1989 del 2,9%, y en los años 90 del 2,7%. Como resultado, la población del África Subsahariana ha pasado de los 378 millones en 1980 a los 613 en 1997 (WB, 1998:7)²⁶.

El fuerte crecimiento demográfico es resultado del sensible descenso de la mortalidad registrado durante las últimas décadas gracias a las mejoras sanitarias, en combinación con la persistencia de una alta natalidad, que en otras regiones del Tercer Mundo ya ha descendido pero en África aún no. La tasa bruta de mortalidad en la región en 1998 era del 14,9‰, y la de natalidad del 43,1 ‰ (PNUD, 1998:209).

La relación existente entre el crecimiento demográfico y la pobreza ha sido objeto de un fuerte deba-

te entre los especialistas. Según argumentan diferentes autores de orientación neomalthusiana (citados por Devereux, 1993:56), el acelerado crecimiento de la población puede frenar el desarrollo económico, alentar la pobreza y reducir la producción alimentaria per cápita. La alta proporción de niños implica unos elevados índices de dependencia dentro de la familia (es decir, muchos miembros consumidores y pocos productores), así como unos elevados costes sociales en salud o educación que merman las inversiones productivas a corto plazo. También pueden generar una excesiva fragmentación de la propiedad de la tierra debido al incremento del número de herederos.

A pesar de que estos argumentos pueden ser válidos en buena medida, lo cierto es que los pobres tienden a ser prolíficos, y que serlo constituye para ellos una estrategia básica contra la pobreza que compensa otros perjuicios. Los hijos, es especial los varones, suelen comenzar a trabajar a edad muy temprana, con lo que diversifican las fuentes de ingreso, constituyen una reserva laboral en caso de enfermedad o muerte de los padres, y garantizan el sustento de éstos durante la vejez. Igualmente, permiten compensar una mortalidad infantil alta, al tiempo que en muchas sociedades las familias numerosas disponen de mayor prestigio y poder (Moore y Collins, 1982:39-41). Por estas razones, hoy se suele considerar que la pobreza es la causa del rápido crecimiento poblacional, más que a la inversa²⁷.

Por otro lado, es preciso subrayar el espectacular incremento de la población urbana, que durante los años 80 alcanzó entre el 5% y el 9%, debido a un fuerte éxodo rural (Raikes, 1988:23). Como resultado, aunque todavía constituye una porción menor que en otros continentes, ha pasado de representar un 23% en 1980 a un 32% en 1997 (WB, 1999:158). Este fenómeno ha contribuido a incrementar la pobreza y degradación de las condiciones de vida en las ciudades, así como a disminuir la producción alimentaria per cápita.

²⁶ A modo de comparación, la tasa media de crecimiento anual entre 1970 y 1995, que en el África Subsahariana fue del 2,9%, en los países en desarrollo fue del 2,1%, en los países industrializados del 0,7%, en el Sur de Asia del 2,3%, y en el mundo del 1,7% (PNUD, 1998:209).

²⁷ De hecho, fuera de África, los países pobres en los que más ha descendido desde los años 60 la tasa de natalidad (China, Sri Lanka, Cuba y el Estado indio de Kerala) han dispuesto de sistemas de seguridad social que han reducido la incertidumbre de los pobres sobre su futuro.

VIII.5 Degradación ecológica

Diferentes factores naturales y humanos hacen que el África Subsahariana sea una región altamente vulnerable a la degradación medioambiental, en particular a la deforestación, la erosión y la desertización²⁸.

Entre los motivos naturales, destaca la mala calidad de la mayor parte de los suelos, que son frágiles, erosionables y poco fértiles para el cultivo. A su degradación contribuye un clima desfavorable, cálido y con pocas precipitaciones (que provoca aridez) o con lluvias torrenciales (que lavan los nutrientes del suelo). El calentamiento global de la atmósfera, como señala Magazda (1994:165), está ya comenzando a agravar estas características desfavorables sobre todo en las zonas áridas del sur del continente, por cuanto reduce la humedad del suelo facilitando la aridez y las sequías, al tiempo que provoca tormentas e inundaciones.

Entre las causas humanas destacan tres. Primero, el sobrecultivo, el sobrepastoreo y la roturación excesiva de bosque para trabajar nuevas tierras, prácticas motivadas sobre todo por el rápido crecimiento de la población y por el empobrecimiento. A ellas se podría añadir la deforestación provocada por la recogida de leña o la fabricación de carbón vegetal, que puede ser de fuerte impacto en zonas altamente pobladas. Segundo, la pérdida creciente de los métodos tradicionales de gestión del suelo y los recursos naturales, que garantizaban su sostenibilidad, debida a la presión del crecimiento demográfico y de los cultivos comerciales. Tercero, la sobreexplotación realizada por el sector comercial moderno, tanto agrícola como forestal, con prácticas orientadas a optimizar los beneficios rápidos que resultan lesivas para el medio natural (Devereux, 1993:103-113).

La degradación medioambiental acarrea funestas consecuencias, sobre todo para los medios de vida de los agricultores y pastores pobres, quienes apenas suelen disponer de excedentes. En primer

lugar, la pérdida de fertilidad de la tierra origina una disminución de la producción agrícola, que reduce los ingresos rurales y el consumo alimentario. La falta de agua y pastos golpea también al ganado, que es extremadamente vulnerable (pérdida de peso, enfermedades, pérdida de valor comercial) y lento de recuperar tras un desastre, pues se estima que se necesitan 10 años sin sequía para recomponer unas pérdidas del 30% en la cabaña (Mariam, 1990:225-227). Además, la merma de los recursos productivos (tierra y agua) suele suscitar una lucha creciente entre agricultores y ganaderos por el control de los mismos, que contribuye a la conflictividad política en zonas como el Sahel. Por otro lado, la deforestación y desertización privan de los múltiples recursos que proporciona el bosque (madera, fibras, cortezas para tintes, plantas medicinales, caza, plantas comestibles) que suelen constituir una importante fuente de alimentos y de ingresos, sobre todo para los más pobres. También contribuyen a una preocupante escasez de leña, fuente del 76% de la energía consumida en África (King, 1989:20), que fuerza a las mujeres a dedicar un mayor esfuerzo a su recogida, limitando así su tiempo para otras actividades productivas.

VIII.6 Cambios en las relaciones de género

El análisis de la vulnerabilidad tanto de las familias como de sus miembros exige un enfoque de género, esto es, observar los diferentes roles, intereses y necesidades de hombres y mujeres. En efecto, unos y otras no afrontan las mismas dificultades, ni tienen las mismas responsabilidades respecto al sustento y cuidado de la familia, ni las mismas preferencias sobre la gestión de los recursos o el gasto familiar.

Esta perspectiva es aún más necesaria en el caso de África, donde tradicionalmente cada cónyuge tenía unas responsabilidades específicas para cubrir las necesidades familiares con sus propios recursos.

²⁸ Desde principios de siglo, el África Subsahariana ha perdido la mitad de su bosque tropical. La pérdida de masa forestal en general, tan sólo entre 1980 y 1990, ha supuesto 4,1 millones de hectáreas. Por otra parte, se trata del continente con un mayor peligro de desertización: el 73% de las tierras son áridas y sufren una desertización cuan- do menos moderada, la cual origina unas pérdidas de 9 millones de dólares anuales (PNUD, 1998:74-75).

Las de la mujer consistían en la producción de los alimentos y la crianza de los hijos, para lo cual disponía de derechos al usufructo de la tierra, que le dotaban de cierta autonomía económica respecto al marido, así como de un estatus social y unos niveles de salud y nutrición más altos que los de las mujeres asiáticas (Whitehead, 1990:60; Sen, 1987:23-24).

Sin embargo, este reparto de funciones se ha visto en parte alterado por diferentes procesos de cambio socioeconómico habidos durante este siglo.

En primer lugar, las mujeres han perdido en buena medida el control de sus propios recursos productivos. A partir de la colonización, muchas tierras comunales (de las que las mujeres obtenían las suyas en usufructo) fueron privatizadas y concedidas a los hombres. Paralelamente, la expansión de la agricultura comercial, que es controlada por sus maridos, también ha contribuido a despojarles de sus derechos de usufructo o a arrinconarles en las peores tierras.

En segundo lugar, han perdido control sobre lo producido, sobre todo cuando los rendimientos son en forma de dinero, pues éste es habitualmente gestionado por los hombres. Se trata de un cambio esencial, pues diferentes estudios indican que las mujeres tienden a invertir más recursos que los hombres en las necesidades básicas, de modo que el nivel nutricional y sanitario de la familia tiende a mejorar cuando ellas controlan el gasto familiar (Koopman, 1992:91-92).

En tercer lugar, la emigración masculina orientada al trabajo en las plantaciones, las minas o las ciudades ha disparado el número de familias encabezadas por mujeres hasta una de cada cinco del continente (algunos hablan del 33%), aunque en algunos países representan la mitad (como en Kenia, Botswana, Ghana y Sierra Leona) (Dankel-

man y Davidson, 1991:13). Estas familias suelen constituir uno de los sectores más pobres porque, además de carecer de la ayuda masculina, con frecuencia las mujeres dirigen la economía familiar sin una titularidad plena sobre los recursos y con dificultades para el acceso a créditos o al mercado de compraventa.

A esto hay que añadir que la mayoría de las políticas de los gobiernos y de las agencias internacionales ha discriminado a la mujer en el acceso a los créditos, los insumos (semillas, abonos, herramientas) o al asesoramiento técnico, lo que según Koopman (1992:84) ha sido un factor clave en el descenso de la producción alimentaria en África.

En consecuencia, a lo largo de este siglo las mujeres africanas han perdido parte del control sobre los recursos productivos y los ingresos familiares, lo que ha disminuido su poder socioeconómico. Esto les ha afectado tanto a ellas como a sus familiares dependientes, y en ocasiones se ha traducido en un aumento de su empobrecimiento y nivel de desnutrición.

VIII.7 Impacto del SIDA y otras enfermedades

El África Subsahariana padece unos altísimos niveles de morbilidad, o proporción de personas enfermas. Este hecho constituye una importante causa de vulnerabilidad por cuanto, como dijimos, la enfermedad merma la capacidad productiva, los recursos familiares y el rendimiento escolar. Como consecuencia de su pésimo estado sanitario, se trata de la región del mundo con una esperanza de vida más baja, 52,2 años para las mujeres y 49,1 para los hombres (PNUD, 1998:206)²⁹; y con una mayor tasa de mortalidad de menores de 5 años (147‰) (WB, 1999:112)³⁰.

²⁹ Estas tasas de esperanza de vida son llamativamente bajas incluso en comparación con las del conjunto de los países en vías de desarrollo (63,6 años para las mujeres, 60,7 para los hombres), aunque contrasten aún más con las de los países desarrollados (77,9 y 70,4) (PNUD, 1998:206).

³⁰ Aunque la enorme tasa de mortalidad de niños menores de cinco años ha descendido en el África Subsahariana de 189‰ en 1980 a 147‰ en 1997, tal disminución ha sido proporcionalmente menor que en otras regiones: el Sur de Asia (la segunda zona con peores tasas) ha pasado de 180 a 100‰, el mundo en su conjunto de 125 a 79‰, y los países de altos ingresos de 15 a 7‰ (WB, 1999:112).

Varias circunstancias hacen de África un terreno particularmente susceptible a la propagación de epidemias. Un primer motivo reside en la insalubridad en la que vive la mayoría de la población, de la cual sólo el 47% tiene acceso al agua potable, frente a un 75% en América Latina y un 81% en el Sur de Asia (WB, 1999:96). A esto se añade la debilidad física derivada de la desnutrición que sufre el 39% de la población (FAO, 1998:3), así como los desplazamientos masivos de las víctimas de desastres, que propagan las enfermedades y acaban hacinándose, en pésimas condiciones higiénicas, en centros urbanos o campos de ayuda. Pero, del mismo modo, también es decisiva la muy deficiente cobertura sanitaria existente, que garantiza el acceso a los servicios de salud sólo al 50% de la población³¹. Los sistemas preventivos y asistenciales se han debilitado sobre todo debido a dos factores: la reducción de los presupuestos públicos derivados de los programas de ajuste estructural implantados desde los años 80, y la destrucción o paralización de parte de la infraestructura sanitaria como consecuencia de los conflictos armados³².

Los conflictos, junto a la malnutrición y las enfermedades, son también causantes de un alto índice (entre el 5 y 10% de la población) de discapacitados físicos y síquicos. Su reducida capacidad laboral y los costes sanitarios que generan son fuente de vulnerabilidad para sí y para sus familias, que deben emplear tiempo y dinero en alimentarles y cuidarles sin que reporten apenas ingresos.

Por otro lado, las enfermedades de transmisión sexual, entre las que destaca el SIDA, tienen una alta prevalencia sobre todo en las zonas fronterizas, rutas comerciales o áreas con fuerte presencia militar. Su propagación se ve facilitada por la falta de educación sanitaria, la escasa utilización de medios profilácticos, así como también por diversos fenómenos que acompañan a los conflictos y a las cri-

sis humanitarias: los desplazamientos poblacionales masivos (éxodos o procesos de retorno), el incremento de la promiscuidad (derivado de la ruptura de los controles sociales y de la fragmentación de las estructuras familiares tradicionales), la prostitución (como forma de sustento) y las violaciones.

Como apuntábamos, la expansión del SIDA merece una atención especial. El África Subsahariana es la zona del mundo más azotada por esa enfermedad, a la que pertenecen los 21 países de todo el mundo con unas mayores tasas de prevalencia. Entre ellos, los más afectados son los del sur del continente, como Zambia, Zimbabwe, Namibia y Botswana. En 1997, de los 30,6 millones de personas infectadas por el VIH o enfermos de SIDA existentes en todo el mundo, 21 millones vivían en el África Subsahariana. Esto representa un 69% de los afectados de todo el mundo, cuando su población constituye sólo el 15% de la humanidad. En otras palabras, si el número de adultos (entre 15 y 49 años) afectados en todo el mundo era del 0,97%, en el África Subsahariana alcanzaba un escalofriante 7,41%. La desproporción era mayor aún en el caso de los niños (de 0 a 14 años): de 1.100.000 de afectados en todo el mundo, 960.000 pertenecían a la región (UNAIDS, 1998).

También es llamativo que aproximadamente la mitad de los afectados en esta zona sean mujeres, proporción mucho mayor que en otros continentes (por ejemplo, en EE.UU. representan sólo un 20%) (PNUD, 1996:25). Esto se debe a que, en África, la principal vía de contagio son las relaciones heterosexuales. Por esta razón, la propagación de la epidemia se ve facilitada por las causas que ya citamos al hablar de las enfermedades de transmisión sexual, así como también por la alta tasa de heridas genitales (que facilitan la infección) y por la debilidad del sistema inmune de la población. La escasez de programas sanitarios adecuados, la falta

³¹ En el África Subsahariana existe tan sólo un médico por cada 18.000 habitantes, mientras que en América Latina y Caribe hay uno por cada 1.000 habitantes, y en los países desarrollados uno por cada 350 (PNUD, 1997:33).

³² Mozambique es un ejemplo del efecto devastador que la guerra tuvo para un sistema sanitario que, basado en el principio de *salud para todos*, resultó modélico en los 70 y 80 para otros países africanos. Durante los 80 y principios de los 90, la guerra destruyó o paralizó la mitad de su infraestructura sanitaria. Además, la inaccesibilidad e inseguridad obstaculizaron la provisión de equipamiento, medicinas y vacunas a muchas zonas rurales, lo que propició una fuerte concentración de los recursos sanitarios en las ciudades. Así, en 1993, las zonas rurales disponían de tan sólo un médico por cada 337.200 habitantes, mientras las urbanas contaban con uno por cada 9.300 habitantes (IOM, 1996:17).

y carestía de los cuidados médicos y la mayor exposición a otras infecciones hacen que la expectativa de vida del infectado por el VIH sea menor en África que en otros lugares: el paso entre la infección con el VIH y el desarrollo de la enfermedad lleva aquí de 5 a 8 años, mientras en EE.UU. supone de 10 a 15 años (Blaikie et al., 1994:118).

Hasta 1997 la epidemia había provocado ya 9,6 millones de muertos en la región, a un ritmo creciente, de modo que tan sólo ese año se gó 1,8 millones de vidas (UNAIDS, 1998). De este modo, está originando un fuerte aumento de las tasas de mortalidad en algunos países y, consiguientemente, un notable descenso de su esperanza de vida, la cual está revirtiendo los avances experimentados en las últimas tres décadas. Para los nueve países donde la prevalencia del VIH es del 10% o mayor (Botswana, Kenia, Malawi, Mozambique, Namibia, Ruanda, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe), se prevé que la esperanza de vida en el 2010 será de 17 años menos que lo que sería en ausencia de la epidemia, 47 años en vez de 64, lo que supone un retroceso a los niveles de los años 60 (PNUD, 1999:42).

Aunque otras enfermedades puedan provocar tantas o más muertes, el SIDA tiene, y tendrá aún más, un impacto social y económico particularmente pernicioso, debido a que golpea sobre todo a los adultos jóvenes, en edad fértil y económicamente productivos. Como consecuencia, las familias afectadas sufren una disminución de la proporción entre miembros económicamente activos y miembros dependientes, lo que se traduce en una caída de los ingresos per cápita y de los niveles de bienestar. Este hecho se verá agravado por el creciente número de niños huérfanos por culpa del SIDA, que representarán una enorme carga para los familiares que les acojan. En el África Subsahariana vive más del 95% de todos ellos, esto es, 7,8 millones sobre un total mundial de 8,2 millones en el año 1997. En Zimbabwe, aproximadamente el 7% de los menores de 15 años son huérfanos de madre por esta causa (UNAIDS, 1998, 1999). Además, los enfermos absorben cuidados y tiempo, sobrecargando el trabajo de las mujeres, así como dinero para medicinas y asistencia médica. Todos estos factores contribuyen al empobrecimiento y aumento de la vulnerabilidad de la población.

El SIDA está siendo, en los últimos años, uno de los principales responsables de la pérdida de productividad en la agricultura y en otros sectores económicos, debido a la pérdida de mano de obra. Además, a diferencia de otras enfermedades infecciosas, golpea también a las clases altas y más formadas, lo que multiplica su impacto económico. Se estima que en el año 2005 el PIB de Kenia será un 14,5% más bajo de lo que sería sin la epidemia del SIDA, en tanto que los ingresos per cápita serán un 10% menores (UNAIDS, 1999:1).

Como consecuencia de todos estos perjuicios socioeconómicos, el SIDA ha contribuido decisivamente a la disminución del índice del desarrollo humano experimentado por una treintena de países africanos. Entre 1980 y 1992, por ejemplo, ocasionó un retroceso, en términos de desarrollo humano, de más de 10 años para Zambia, 8 para Tanzania y 7 para Ruanda (PNUD, 1996:25).

VIII.8 Militarismo y guerras

Para el final hemos dejado el factor que tiene hoy en día un impacto más abrumador sobre la acumulación de vulnerabilidad en el continente: la guerra. Antes, sin embargo, sería preciso hacer mención del militarismo, como contexto que la favorece y propicia.

Cabría hablar en primer lugar del impacto del militarismo en el plano presupuestario. Estudios como el de Sivard (1992:34) subrayan el papel de las importaciones de armas en la pérdida de divisas y el endeudamiento externo, así como el lastre que imponen al presupuesto nacional al limitar las partidas dedicadas al desarrollo y los servicios sociales. Un caso típico es el de Etiopía, que durante su hambruna de 1984 destinaba el 46% de su presupuesto a la adquisición de armamento (Devereux, 1993:149). En este sentido, la tendencia tras los procesos de independencia ha sido desalentadora: la proporción entre gastos militares y gastos sociales en el continente aumentó desde el 27% en 1960 hasta el 43% en 1991 (PNUD, 1996:47).

En el plano político, los regímenes controlados por el estamento militar suelen ser particularmente pro-

clives a la represión política, así como a la marginación de los intereses de los sectores sociales desfavorecidos. Como dice Sen (1991), el autoritarismo, al acallar las voces críticas de la oposición, destruye los incentivos políticos que podrían instigar a adoptar intervenciones públicas para afrontar la pobreza o las hambrunas. En este sentido, según datos del PNUD (1996:47), en 1994 había en África 16 gobiernos con sistema de partido único o régimen militar, aunque, como vimos, en los 90 se han realizado elecciones multipartidistas en una treintena de países.

Las guerras, en su mayoría internas y a veces con connotaciones étnicas y secesionistas, han constituido desde los años 80 el mayor acicate de la miseria, la hambruna o las migraciones forzadas en el continente, más que la sequía o cualquier otro factor. Particular atención merecen las llamadas *emergencias complejas*, que se refieren a un tipo de crisis humanitaria surgido sobre todo desde el fin de la Guerra Fría, caracterizado por una combinación de guerra civil, hambruna, desplazamientos poblacionales, hundimiento de la economía formal y quiebra del Estado (Slim y Penrose, 1994:194; Goodhand y Hulme, 1999:13-17). Estos conflictos suelen verse alimentados por el exclusivismo étnico o religioso, fenómeno que ha emergido al desaparecer la confrontación bipolar entre las superpotencias y la rivalidad ideológica y de alianzas a que ésta daba lugar. Los conflictos internos encuentran su caldo de cultivo, además, en el empobrecimiento de amplias capas sociales derivado de la crisis económica, los programas de ajuste y la degradación medioambiental.

Este tipo de emergencias es más complejo que el motivado simplemente por las sequías, ya que muchas veces vienen promovidas intencionadamente por una combinación de intereses económicos, políticos o de genocidio cultural. De esta forma, el Estado frecuentemente no tiene voluntad de proporcionar asistencia a los necesitados, o manipula ésta en favor de sus bases sociales de apoyo. Además, se trata de convulsiones que responden a causas múltiples, arraigadas en las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales. Todo ello hace que la búsqueda de soluciones resulte mucho más difícil.

La violencia tiene un impacto demoledor sobre la capacidad de subsistencia de las comunidades. Según Moore y Collins (1988:17), de los 31 países del África Subsahariana afectados por la sequía a principios de los 80, en sólo 5 se padeció hambruna, estando todos ellos en guerra: Mozambique, Angola, Sudán, Chad y Etiopía. En este sentido, dice Duffield (1991:6), al menos la mitad de la población africana categorizada como alimentariamente insegura se ha visto afectada por la guerra de alguna forma.

Para comprender el efecto destructivo de la guerra hay que partir de la base de que no se trata de conflictos librados entre ejércitos regulares y respetuosos con la población civil, sino de conflictos con un sustrato étnico que hace difícil diferenciar entre el soldado y el civil. Por esta razón, el objetivo militar consiste en destruir o controlar la base de recursos de subsistencia de la población enemiga, obligándole así a someterse políticamente. A esto se añade el hecho de que, cada vez más, los contendientes no sean ejércitos regulares y disciplinados, sino grupos armados liderados por señores de la guerra, que no ejercen un control gubernamental estable sobre su territorio y que recurren al saqueo para subsistir, como en el caso de Somalia en 1991-92 (De Waal, 1992:2-3).

El hecho de que las tácticas militares se centren en la destrucción de los recursos representa un serio impedimento para el desarrollo económico del África Subsahariana³³. La guerra, particularmente si se emplean estrategias de tierra quemada y el hambre se utiliza como arma, destruye las reservas de alimentos y los recursos para producirlos, así como las cabañas ganaderas, tan costosas de recuperar. Del mismo modo, desintegra la economía campesina y las redes comerciales, al tiempo que dificulta que las familias lleven a cabo sus estrategias para afrontar la hambruna, las cuales suelen requerir libertad de movimiento (migración laboral, recogida de alimentos silvestres, comercio).

En muchas ocasiones, también es un objetivo militar la destrucción o inutilización de la infraestructu-

³³ Según Green (1992:3-4), sus tasas anuales de crecimiento del PNB y de la producción alimentaria a fines de los años 80 podrían haber sido un 2% mayor en ausencia de conflictos armados.

ra sanitaria³⁴. Además, la guerra aumenta el número de personas que deben ser alimentadas (militares, heridos, refugiados) y disminuye el de trabajadores activos y productores de alimentos, lo cual ya de por sí merma el nivel socioeconómico de la población.

Por último, cuando se habla de la guerra como causante de pobreza y subdesarrollo, habitualmente se detallan sus efectos destructivos sobre las víctimas. Sin embargo, con frecuencia se pasa por alto otro aspecto esencial: en la guerra, como en las hambrunas, no sólo hay perdedores, sino también ganadores (ver punto IV). La crisis fuerza a los más vulnerables a malvender sus propiedades a los ricos, con lo que se acrecientan las desigualdades sociales. Por su parte, cuando nos encontramos en

un contexto de conflicto, la violencia constituye un mecanismo adicional para forzar dicha transferencia de recursos. Para ello se suele recurrir a incursiones de saqueo así como al despoblamiento forzoso de determinadas zonas, que permiten a militares, comerciantes y elites políticas adueñarse de los recursos locales. Éstos son luego comercializados a través de las extensas y poderosas redes de economía sumergida que han aflorado a lo largo del continente, y que son controladas por determinados grupos étnicos o sectores del Estado. Muchas veces, de hecho, los conflictos entre estos grupos, como el de clanes en Somalia a principios de los 90, esconden en realidad la lucha por el control de tales redes (Rangasami, 1985a:1748-1749; Duffield, 1994:4-5; De Waal, 1993)³⁵.

³⁴ Por ejemplo, la guerrilla mozambicana RENAMO había destruido para 1993 el 48% de los puestos de salud del país, con el consiguiente incremento de la morbilidad (Vincent, 1994:85-86).

³⁵ Uno de los ejemplos más graves de este tipo de transferencia de recursos lo constituye Sudán, donde el gobierno árabe islamista, ubicado en el norte, ha reavivado la guerra contra los negros cristianos y animistas del sur. La reislamización del Estado sirve como legitimación para marginar a éstos últimos y despojarles de sus recursos. Entre 1985 y 1988, los dinkas, población ganadera mayoritaria en el sur, sufrieron incursiones patrocinadas por comerciantes y militares, en las que sus campos fueron arrasados y su ganado robado para ser enviado hacia el norte. Estos sectores se beneficiaron también de otras prácticas, como la elevación artificial del precio del grano o la apropiación de la ayuda internacional. Todo esto arrojó a los dinka a la miseria y les condenó a una de las hambrunas recientes más mortíferas, si bien bastante ignorada (Duffield, 1990:19-31).

IX. CONCLUSIONES: IMPLICACIONES POLÍTICAS Y PARA LA AYUDA INTERNACIONAL

El concepto *vulnerabilidad* ha emergido con fuerza en los estudios sobre desarrollo, y resulta hoy crucial tanto para comprender los problemas relacionados con éste como para planificar y ejecutar la ayuda internacional. No en vano, su utilidad se deriva de que su definición es más amplia que la de *pobreza*, por cuanto no abarca sólo una dimensión material (falta de recursos), sino también otras de tipo social, político e incluso psicológico (marginación, desprotección, falta de capacidades físicas o psicológicas, falta de capital social, etc.), así como el factor de *riesgo* a una u otra catástrofe. También se debe a que constituye una definición más rica que la de *necesidades*, pues éstas tienen un carácter inmediato, mientras que la vulnerabilidad es fruto del presente y del pasado, con lo que en buena medida viene motivada por circunstancias estructurales, arraigadas y con larga pervivencia en una determinada sociedad.

Un análisis basado en el enfoque de la vulnerabilidad, por tanto, puede ofrecernos una valiosa representación de las dificultades que afronta una persona, familia o comunidad en múltiples frentes. Además, dado que la vulnerabilidad es dinámica en el tiempo, puede hacerlo no como un solo fotograma, sino como una película entera en la que se aprecie la evolución cronológica de la situación de

esas personas o grupos. Esto es esencial para captar su nivel de riesgo y la gravedad de sus dificultades, y para poder tomar unas medidas que lleguen a tiempo de evitar una mayor desestructuración y que sean adecuadas a cada caso.

En este trabajo hemos tratado de desmenuzar los componentes y determinantes de la vulnerabilidad, y hemos analizado el papel de ésta como caldo de cultivo que propicia el desencadenamiento de los desastres. Sin embargo, hablar en términos de vulnerabilidad no es útil sólo de cara a evitar o aliviar los desastres ocasionales, sino también, como decíamos, para comprender las causas profundas de la situación cotidiana y permanente de los sectores desfavorecidos. No hay que olvidar que el hambre y la enfermedad endémicas, esas que golpean de forma constante a los que tienen un nivel de vulnerabilidad habitualmente alto, matan mucho más y tienen un impacto socioeconómico mucho más extenso que los desastres puntuales, aunque lo hagan silenciosamente, sin el interés mediático que estos últimos despiertan.

Como resultado de una evolución teórica de varias décadas, los desastres, incluso aquellos en los que el detonante ha sido una calamidad geofísica o meteorológica, se interpretan hoy como procesos humanos, socialmente contruidos, en vez de como

eventos naturales. Constituyen procesos, unas veces rápidos y otras prolongados, activados por alguna catástrofe (natural o humana) y caracterizados por una fuerte escalada de la vulnerabilidad de los sectores desfavorecidos que, ante la falta de capacidades con las que afrontar la crisis, acaba dando lugar a una desestructuración socioeconómica (pérdida de los medios productivos y de las fuentes de ingresos, aumento de la mortalidad, epidemias, éxodo poblacional, etc.).

El análisis del desastre, por tanto, debe centrarse no sólo en el tipo e intensidad de la catástrofe desencadenante, sino más aún en el nivel y características de la vulnerabilidad de los diferentes grupos de población. La vulnerabilidad es el resultado de la superposición de una amplia gama de elementos, que incluyen factores estructurales a largo plazo, dinámicas y procesos coyunturales, y determinantes personales propios de cada individuo. Todos estos elementos confluyen en dos direcciones: por un lado, el riesgo o exposición física a las catástrofes y, por otro, un insuficiente acceso a los recursos y servicios debido a la falta de capacidades con las que afrontar la crisis y recuperarse tras ella.

Un análisis de los desastres basado en la vulnerabilidad permite extraer múltiples lecciones para las políticas públicas de los gobiernos así como para las intervenciones de ayuda internacional. La aceptación de la idea de que los desastres no son fenómenos naturales y ajenos a la realidad social, sino procesos derivados de causas humanas (sean estructuras socioeconómicas, acciones gubernamentales u otras), implica que no tengan que aceptarse como fenómenos inevitables. Es decir, resulta factible llevar a cabo intervenciones políticas no sólo para aliviar los efectos del desastre cuando ya ha ocurrido, sino también para prevenirlo antes de que se produzca o para mitigar sus efectos cuando se encuentra en sus fases iniciales.

Toda intervención pública o de la ayuda internacional que aspire a combatir los desastres, sea de prevención, de mitigación o de rehabilitación tras ellos, debería girar en torno a dos objetivos generales: reducir la vulnerabilidad de la población, sobre todo de los colectivos más desfavorecidos, e incrementar sus capacidades. En la práctica, sin embargo, el seguimiento de ambos criterios suele ser débil.

En cuanto al primero de ellos, la reducción de la vulnerabilidad requiere ir más allá de lo que convencionalmente ha venido realizando la cooperación para el desarrollo y, sobre todo, la ayuda humanitaria. Esta última, en particular, suele centrarse en la provisión de necesidades básicas para la supervivencia (primordialmente alimentos, agua, cuidados sanitarios y cobijo). Pero la ayuda tendría que basarse no sólo en la estimación y satisfacción inmediata de las necesidades, sino también en el análisis de las vulnerabilidades y en la reducción de éstas de forma sostenible a largo plazo. Este objetivo requiere, cuando menos, intervenciones públicas de desarrollo orientadas a disminuir la vulnerabilidad de los sectores desfavorecidos, incidiendo en los diferentes frentes en los que ésta se manifiesta, no sólo el material, sino también el social, político o, incluso, psicológico. Claro que estas intervenciones probablemente no pasarán de ser meramente paliativas e insuficientes en un contexto socioeconómico caracterizado por la desigualdad estructural. De este modo, sin perjuicio de dichas intervenciones de alcance limitado, la búsqueda de soluciones permanentes seguramente requerirá abordar las causas más profundas de la vulnerabilidad, aquellos factores duraderos que tienen que ver con la estructura de la sociedad (clases sociales) y de la economía (control de los recursos productivos y acumulación de la riqueza).

En cualquier caso, un objetivo esencial debería consistir en dotar a las familias de unos sistemas de sustento que les proporcionen unos ingresos suficientes y, además, seguros y estables incluso en los tiempos difíciles. A ello contribuyen intervenciones como las que buscan mejorar su acceso al crédito (fondos rotatorios, bancos de pobres), su acceso a los medios productivos (defensa de los derechos sobre las tierras, asesoramiento para el registro de éstas), su capacidad técnica y productiva (capacitación agraria, formación profesional), o sus oportunidades de empleo (microempresas).

Ahora bien, como vimos, la vulnerabilidad encierra una dimensión no sólo económica, sino también social y política. Depende no sólo de la disponibilidad de recursos, sino también del peso sociopolítico que un grupo, familia o persona tenga para presionar a favor de sus derechos, controlar los recursos y movilizar ayuda en su favor. La falta de

poder e influencia en el marco de la comunidad o ante el gobierno es una de las principales causas de que los desfavorecidos se vean anclados en la espiral de la pobreza y la marginación. Peor aún, gran parte de los desastres recientes no son sino consecuencia de violaciones masivas de los derechos humanos más elementales, perpetrados con frecuencia desde grupos vinculados al poder. Asumir esta dimensión social y, sobre todo, política del problema representa un importante desafío para la ayuda internacional, centrada mayoritariamente en la provisión de medios materiales y servicios, pero muy poco aún en otros quehaceres más conflictivos como pueden ser la prevención de conflictos o la denuncia pública de violaciones de tales derechos. La ayuda puede contribuir también a esta dimensión sociopolítica del empoderamiento de los vulnerables a través de la potenciación de su capital social, por ejemplo reforzando sus propias organizaciones populares y sus redes sociales de ayuda recíproca, y mediante el apoyo de iniciativas de defensa de los derechos humanos que den cobertura a sus reivindicaciones e intereses.

Como hemos dicho, la reducción de la vulnerabilidad debe acompañarse de un segundo objetivo, el del refuerzo de las capacidades locales, de tal forma que las comunidades y familias estén en mejores condiciones de afrontar por sí mismas las crisis y de encarar su propio proceso de desarrollo sin depender de la ayuda de terceros. En efecto, una consecuencia importante del enfoque centrado en la vulnerabilidad es que permite analizar también su reverso, es decir, las capacidades de las personas afectadas, viendo a éstas no como seres pasivos y dependientes de la ayuda sino como actores con capacidad de decisión y con recursos propios que pueden utilizar (conocimientos, experiencia, estrategias, liderazgos, vínculos sociales, etc.).

En consecuencia, un criterio esencial, aunque muchas veces soslayado, es que los proyectos de ayuda utilicen y a la vez refuercen al máximo tales recursos locales (materiales, humanos, organizativos, de conocimientos, etc.), lo que evidentemente exige la implicación de los interesados en su diseño e implementación. La ayuda debería limitarse a facilitar aquello que no esté disponible a escala local, pues la suplantación y marginación de los

medios locales, lejos de potenciar las capacidades, pueden generar dependencia y vulnerabilidad.

Del mismo modo, también es necesario que las intervenciones de ayuda, sobre todo las de mitigación (en las fases iniciales del desastre) y de rehabilitación (tras él), sirvan de apoyo a las estrategias de afrontamiento de la crisis ejecutadas por las familias afectadas, facilitándoles su capacidad de desplazamiento (esencial para el comercio, la búsqueda de ayuda familiar, la emigración estacional, etc.), el acceso al bosque y otros recursos colectivos, el acceso al crédito en buenas condiciones, etc.

Otro criterio importante tiene que ver con la necesidad de vincular e integrar adecuadamente los objetivos a corto plazo con los de largo plazo, de tal forma que se puedan atajar los desastres presentes pero a la vez se reduzca el riesgo de sufrir otros futuros. El enfoque de las vulnerabilidades y capacidades es un instrumento esencial para hacer viable esa *vinculación emergencia-desarrollo*, que viene siendo uno de los grandes temas de debate en el campo de la cooperación y el desarrollo durante la última década. Las premisas básicas serían, por un lado, que la ayuda de emergencia no sirva sólo para aliviar las necesidades básicas inmediatas, sino que contribuya a sentar unas mínimas bases para el desarrollo posterior de los más vulnerables; y, por otro lado, que las intervenciones de desarrollo a largo plazo prioricen a los sectores más vulnerables, de tal forma que les hagan menos susceptibles de sucumbir a futuras crisis. Uno y otro objetivo son posibles si en todo tipo de intervención, sea de desarrollo, mitigación, emergencia o rehabilitación, prima el criterio de reducir la vulnerabilidad e incrementar las capacidades.

Probablemente en ningún otro lugar como en el África Subsahariana es tan evidente la relación que hemos trazado entre el desastre y la vulnerabilidad. La enorme virulencia que en ella suelen alcanzar los desastres se debe sobre todo a la existencia de un caldo de cultivo muy propicio, que se manifiesta en sus reducidas tasas de desarrollo humano, las más bajas del mundo. La altísima vulnerabilidad que de forma permanente sufre una gran parte de la población hunde sus raíces en factores estructurales y en procesos de largo plazo, aunque no por ello inevitables: el impacto originado por el sistema

colonial, el acelerado crecimiento demográfico, la degradación ecológica y las difíciles condiciones medioambientales, el deterioro de las condiciones socioeconómicas de las mujeres, o la falta de sistemas de gobierno sensibles a los intereses de los más vulnerables.

Además, en pocos lugares como en África es tan evidente que la vulnerabilidad tiene una dimensión no sólo económica, sino también política. No en

vano, la mayoría de los desastres más graves acaecidos recientemente son *emergencias complejas*, esto es, crisis humanitarias durante guerras civiles, que son el resultado de violaciones masivas de los derechos humanos. Prevenir los conflictos como desencadenantes de los desastres, así como reducir la vulnerabilidad e incrementar las capacidades en tales contextos de violencia, son dos de los principales desafíos actuales para la ayuda internacional tanto en África como en otros lugares.

X. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (1997), *La situación de los refugiados en el mundo. Un programa humanitario, 1997-98*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Icaria, Madrid.
- AFRICA WATCH (1991), *Evil days. Thirty Years of War and Famine in Ethiopia*, An Africa Watch Report, Human Rights Watch, Washington y Londres.
- AMIN, Samir (1974), *La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo*, Siglo XXI, Madrid (1ª ed. en francés en 1970).
- ANDERSON, Mary B. y Peter J. WOODROW (1989), *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press, Boulder, Colorado (reeditado en 1998 por Intermeditate Technology Publications, Londres).
- ANGULO, Carmelo (1998), "La cooperación en escenarios de emergencia. El caso del huracán Mitch en Centroamérica", *Tiempo de Paz*, nº 50-51, invierno 1998, Madrid, pp. 5-12.
- BARRATT-BROWN, Michael (1994), "La marginación de África", en BERZOSA, Carlos (comp.), *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*, Icaria-Fuhem, Barcelona, pp. 425-474.
- BESSIS, Sophie (1992), *El hambre en el mundo*, Talasa Ediciones, Madrid (1ª ed., París, 1991).
- BLAIKIE, Piers, Terry CANNON, Ian DAVIS y Ben WISNER (1994), *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*, Routledge, Londres y Nueva York.
- BOHLE, Hans G. (1993), "The Geography of Vulnerable Food Systems", en BOHLE, H. G., T. E. DOWNING, J.O. FIELD y F. N. IBRAHIM (eds.), *Coping with Vulnerability and Criticality: Case Studies on Food-Insecure People and Places*, Freiburg Studies in Development Geography, Verlag breitenbach Publishers, Saarbrücken, pp. 15-29.
- BOHLE, Hans G., Thomas E. DOWNING y Michael J. WATTS (1994), "Climate Change and Social Vulnerability. Toward a Sociology and Geography of Food Insecurity", en *Global Environmental Change*, nº 4, vol. 1, Butterworth-Heinemann Ltd, Oxford, pp. 37-48.
- CANNON, Terry (1990), *Hazard Need Not a Disaster Make: Rural Vulnerability and the Causes of 'Natural' Disasters*, Research Seminars, Rural Development Studies, 21 de noviembre de 1990, Institute of Social Studies, La Haya.
- CANNON, Terry (1994), "Vulnerability Analysis and the Explanation of 'Natural' Disasters", en Ann VARLEY (ed.), *Disasters, Development and Environment*, John Wiley and Sons, Nueva York, pp. 13-30.
- CHAMBERS, Robert (1989), "Vulnerability, Coping and Policy", en *IDS Bulletin*, vol. 20, nº 2 (monográfico: *Vulnerability: How the Poor Cope*), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Inglaterra), abril, pp. 1-7.
- CORBETT, Jane (1989), "Poverty and Sickness: The High Costs of Ill-Health", *IDS Bulletin*, vol. 20, nº 2, abril (monográfico: *Vulnerability: How the Poor*

- Cope), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Inglaterra), pp. 58-62.
- COLEMAN, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).
- DANKELMAN, Irene y Joan DAVIDSON (1991), "Land: Women at the Centre of the Food Crisis", en SONTHEIMER, Sally (ed.), *Women and the Environment: A Reader. Crisis and Development in the Third World*, Earthscan Publications Ltd., Londres, pp. 3-31.
- DAVIES, Susana, Melissa LEACH y Rosalind DAVID (1991), "Food Security and the Environment: Conflict or Complementarity?", *IDS Discussion Paper*, nº 285, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Inglaterra), abril.
- DE JANVRY, Alain y Shankar SUBRAMANIAN (1993), "The Politics and Economics of Food and Nutrition Policies and Programs: An Interpretation", en PINSTRUP-ANDERSEN, Per (ed.), *The Political Economy of Food and Nutrition Policies*, International Food Policy Research Institute, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 3-21.
- DE WAAL, Alexander (1989), *Famine that Kills. Darfur, Sudán, 1984-1985*, Oxford University Press, Oxford.
- DE WAAL, Alexander (1990), "A Re-assessment of Entitlement Theory in the Light of the Recent Famines in Africa", *Development and Change*, vol. 21, nº 3, julio, Institute of Social Studies, La Haya, pp. 597-608.
- DE WAAL, Alexander (1991), "Famine and Human Rights", en *Oxfam Journal*, vol. 1, nº 2, verano, Oxford, pp. 77-83.
- DE WAAL, Alexander (1992), "Types of Warfare and Famine in the Horn: Comments on John Ryle's Paper", en MacRAE, Joanna, Celia PETTY, Joanna WHITE y Anthony B. ZWI (eds.), *Conflict and International Relief in Contemporary African Famines. Report of a meeting convened by Save the Children Fund (UK) and Health Policy Unit, London School of Hygiene and Tropical Medicine*, Save the Children Fund & HPU-LSHTM, Londres, 26 de marzo.
- DE WAAL, Alexander (1993), "War and Famine in Africa", *IDS Bulletin*, vol. 24, nº 4 (monográfico: *New Approaches to Famine*), octubre, Brighton (Inglaterra), pp. 33-40.
- DE WAAL, Alex (1997), *Famine Crimes. Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*, African Rights and the International African Institute & James Currey & Indiana University Press, Oxford y Bloomington (Indiana, EE.UU.).
- DEVEREUX, Stephen (1993), *Theories of Famine*, Harvester Wheatsheaf, Londres.
- DOWNING, Thomas E. (1993), "Concepts of Vulnerability to Hunger and Application for Monitoring Famine in Africa", en BOHLE, H. G., T. E. DOWNING, J. O. FIELD y F. N. IBRHIM (eds.), *Coping with Vulnerability and Criticality: Case Studies on Food-Insecure People and Places*, Freiburg Studies in Development Geography, Verlag breitenbach Publishers, Saarbrücken, pp. 205-259.
- DRÈZE, Jean y Amartya SEN (1989), *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford.
- DUFFIELD, Mark (1990), "Sudan at the Crossroads: From Emergency Preparedness to Social Security", *IDS Discussion Paper*, nº 275, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Inglaterra), mayo.
- DUFFIELD, Mark (1991), *War and Famine in Africa*, Oxfam Research Paper nº 5, Oxfam Publications, Oxford.
- DUFFIELD, Mark (1992), "Notes on the Parallel Economy, Conflict and Disaster Relief in the Post-Cold War Era", en MacRAE, Joanna, Celia PETTY, Joanna WHITE y Anthony B. ZWI (eds.), *Conflict and International Relief in Contemporary African Famines. Report of a Meeting Convened by Save the Children Fund (UK) and Health Policy Unit, London School of Hygiene and Tropical Medicine*, Save the Children Fund & HPU-LSHTM, Londres, 26 de marzo.
- DUFFIELD, Mark (1994), "The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid", en MacRAE, Joanna y Anthony ZWI (eds.) (1994), *War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Zed Books & Save the Children Fund (UK), Londres, pp. 50-69.

-
- DURUFLÉ, Gilles (1988), *L'Ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*, Karthala, París.
- EADE, Deborah y Suzanne WILLIAMS (1995), *The Oxfam Handbook of Development and Relief*, Oxfam UK and Ireland, Oxford.
- ENDALE, Derseh (1992), *The Ethiopian Famines. Entitlements and Governance*, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University (UNU/WIDER), Helsinki.
- FAO (1993), *Agricultura: hacia el año 2010, Conferencia, 27º período de sesiones, Roma, 6-25 de noviembre*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Roma.
- FAO (1998), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1998*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- FAO-OMS (1992), *Conferencia Internacional Sobre Nutrición. Nutrición y Desarrollo: Una Evaluación Mundial, 1992*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - Organización Mundial de la Salud, Roma.
- FNUAP, (1998), *Estado de la Población Mundial 1998*, Fondo de Naciones Unidas de la Población, Nueva York.
- FRANK, André Gunder (1971), *Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología. El desarrollo del subdesarrollo*. Ed. Anagrama, Barcelona (1ª ed. en inglés en 1969).
- FANKENBERGER, Timothy R. (1992), "Indicators and Data Collection Methods for Assessing Household Food Security", en MAXWELL, S. y Timothy R. FRANKENBERGER, *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*, UNICEF-IFAD, Nueva York-Roma, pp. 74-134.
- GEORGE, Susan (1992), *The debt boomerang. How Third World debt harms us all*, Pluto Press y Transnational Institute (TNI), Londres y Amsterdam.
- GOODHAND, Jonathan y David HULME (1999), "From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder", *Third World Quarterly*, vol. 20, nº 1, pp. 13-26.
- GREEN, Reginald Herbold (1992a), "Conflict, food and famine. Reflections on Sub-Saharan Africa", en MacRAE, Joanna, PETTY, Celia, WHITE, Joanna y ZWI, Anthony B. (eds.), *Conflict and International Relief in Contemporary African Famines. Report of a meeting convened by Save the Children Fund (UK) and Health Policy Unit, London School of Hygiene and Tropical Medicine*, Save the Children Fund & HPU-LSHTM, Londres, 26 de marzo, pp. 1-13.
- HARVEY, Paul (1997), *Rehabilitation in Complex Political Emergencies: Is Rebuilding Civil Society the Answer?*, *IDS Working Paper*, nº 60, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, Inglaterra.
- HOPKINS, Raymond F. (1993), "Nutrition-Related Policy Research: A Political Science Perspective on the Role of Economic and Political Factors", en PINSTRUP-ANDERSEN, Per (ed.), *The Political Economy of Food and Nutrition Policies*, International Food Policy Research Institute, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 206-222.
- IOM (1996), *Health Impact of Large Post-Conflict Migratory. The Experience of Mozambique*, International workshop organized by International Organization for Migration in collaboration with Ministry of Health, Mozambique, Maputo, 20-22 de marzo de 1996, OIM, Ginebra.
- KABEER, Naila (1991), "Gender, Production and Well-being: Rethinking the Household Economy", en *IDS Discussion Paper*, nº 288, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, Inglaterra.
- KEEN, David (1993), *Famine, Needs-Assessment and Survival Strategies in Africa*, Oxfam Research Paper, 8, Oxford.
- KEEN, David (1994), *The Benefits of Famine: A Political Economy of Famine in South-Western Sudan, 1983-89*, Princeton University Press, Princeton (NJ, EE.UU.).
- KELLER, Edmond J. (1992), "Drought, War, and the Politics of Famine in Ethiopia and Eritrea", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 30, nº 4, Cambridge University Press, pp. 609-624.
- KING, Alexander (1989), "The African Problematique: Global Dimensions and Regional Prospects", en LEM-
-

- MA, Aklilu y Pentti MALASKA (eds.), *Africa Beyond Famine. A Report to the Club of Rome*, Tycooly Publishing, Londres y Nueva York, pp. 3-22.
- KOOPMAN, Jeanne (1992), "The Hidden Roots of the African Food Problem: Looking within the Rural Household", en FOLBRE, N., B. BERGMANN, B. AGARWAL y M. FLORO (eds.), *Issues in Contemporary Economics. Proceedings of the Ninth World Congress of the International Economic Association, Athens, Greece, vol. 4: Women's Work in the World Economy*, International Economic Association, McMillan, Londres, 1992, pp. 82-103.
- LATHAM, Michael C. (1993), "The Relationship of Nutrition to Productivity and Well-being of Workers", en PINSTRUP-ANDERSEN, Per (ed.), *The Political Economy of Food and Nutrition Policies*, International Food Policy Research Institute, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 133-148.
- LIPTON, Michael (1977), *Why Poor People Stay Poor. A Study of Urban Bias in World Development*, Temple Smith, Londres.
- MacRAE, Joanna y Anthony ZWI (eds.) (1994), *War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Zed Books & Save the Children Fund (UK), Londres.
- MAGAZDA, C. H. D. (1994), "Climate Change: Some Likely Multiple Impacts in Southern Africa", en *Food Policy*, vol. 19, nº 2, Butterworth-Heinemann Ltd., Oxford, pp. 165-191.
- MARIAM, Mesfin Wolde (1990), "Drought and Famine in Ethiopia: Social Impact and Socio-economic Development", en ACARTSOD (African Centre for Applied Research and Training in Social Development), *Understanding Africa's Food Problems: Social Policy Perspectives*, Hans Zell Publishers, Londres, pp. 204-257.
- MAXWELL, Simon y Adrian FERNANDO (1989), "Cash Crops in Developing Countries: The Issues, the Facts, the Policies", en *World Development*, vol. 17, nº 11, Pergamon Press, Oxford, pp. 1677-1708.
- MAXWELL, Simon y Marisol SMITH (1992), "Household Food Security: a Conceptual Review", en MAXWELL, S. y Timothy R. FRANKENBERGER, *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*, UNICEF-IFAD, Nueva York-Roma, pp. 1-72.
- MIDDLETON, Neil y Phil O'KEEFE (1998), *Disaster and Development. The Politics of Humanitarian Aid*, Pluto Press, Londres.
- MOORE LAPPÉ, Frances y Joseph COLLINS (1982), *Comer es primero. Más allá del mito de la escasez*, Siglo XXI, Madrid (1ª ed. en inglés, Food First, Houghton Mifflin, Boston, 1977).
- MOORE LAPPÉ, Frances y Joseph COLLINS (1988), *World Hunger: 12 Myths*, Earthscan Publications Ltd., Londres (1ª ed. por Grove Press, EE.UU., 1986).
- MORAWETZ, David (1979), *Veinticinco años de desarrollo económico, 1950 a 1975*, Ed. Técnos (para el Banco Mundial), Madrid (1ª ed. en inglés, *Twenty Five Years of Economic Development, 1950 to 1975*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1977).
- MORROW, Betty Hearn (1999), "Identifying and Mapping Community Vulnerability", en *Disasters*, vol. 23, nº 1, Overseas Development Institute, Blackwell Publishers, Oxford, pp. 1-18.
- MORTIMORE, M. (1989), "Five Faces of Famine: the Autonomous Sector in the Famine Process", *International Geographical Union: Study Group on famine Research and Food Production Systems*, Freiburg University, 10-14 de noviembre, p. 16-17.
- PÉREZ ALONSO DE ARMIÑO, Carlos (1995), *Seguridad alimentaria y derecho humano al alimento. Implicaciones para las políticas públicas y la ayuda internacional en el África Subsahariana*, Tesis doctoral presentada en el Dpto. de Estudios Internacionales y Ciencia Política, Universidad del País Vasco, 19 de diciembre (inédita).
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (1996), *Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria*, Cuaderno de Trabajo nº 15, HEGOIA, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Economía Internacional, Universidad del País Vasco.
- PETIT, Michel (1993), "Determinants of Food Policies: An Attempt to Understand Government Behavior", en PINSTRUP-ANDERSEN, Per (ed.), *The Political Economy of Food and Nutrition Policies*,

- International Food Policy Research Institute, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 22-23.
- PNUD (varios años), *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.
- PRENDERGAST, John (1991), "The Political Economy of Famine in Sudan and the Horn of Africa", en *ISSUE. A Journal of Opinion*, vol. XIX/2, African Studies Association, Department of Political Science, Haverford College, Haverford, Pennsylvania, pp. 49-55.
- PUTTNAM, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Chichester.
- PUTTERMAN, Louis (1995), "Social Capital and Development Capacity: The Example of Rural Tanzania", *Development Policy Review*, vol. 13, nº 1, marzo, pp. 5-22.
- RAIKES, Philip (1988), *Modernising Hunger. Famine, Food Surplus & Farm Policy in the EEC & Africa*, Catholic Institute for International Relations & James Currey Ltd. & Heinemann, Londres-Portsmouth.
- RAM, N. (1990), "An Independent Press and anti-Hunger Strategies: the Indian Experience", en DREZE, Jean y Amartya SEN (eds.), *The Political Economy of Hunger, vol. I: Entitlement and Well-being*, Clarendon Press, Oxford, pp. 146-190.
- RANGASAMI, Amrita (1985a), "Failure of Exchange Entitlements Theory of Famine. A Response", en *Economic and Political Weekly*, vol. XX, nº 41, 12 de octubre, Bombay, pp. 1747-1752.
- RANGASAMI, Amrita (1985b), "Failure of Exchange Entitlements Theory of Famine. A Response" (continuación) en *Economic and Political Weekly*, vol. XX, nº 42, 19 de octubre, Bombay, pp. 1797-1801.
- RAU, Bill (1991), *From Feast to Famine. Official Cures and Grassroots Remedies to Africa's Food Crisis*, Zed Books Ltd., Londres y Nueva Jersey.
- RODNEY, Walter (1994), *How Europe Underdeveloped Africa*, East African Educational Publishers, Nairobi (1ª ed. original en inglés, Bogle-L'Overture, Londres, 1972; 1ª ed. en castellano, *De cómo Europa subdesarrolló a África*, Siglo XXI, México D.F., 1982).
- SANDBROOK, Richard (1996), "Transitions Without Consolidation: Democratization in Six African Cases", *Third World Quarterly*, vol. 17, nº 1, pp. 69-87.
- SANTAMARÍA, Antonio y Carlos OYA (1997), "El África Subsahariana y las Políticas de Ajuste", en ARRIZABALO, Xabier (ed.), *Crisis y Ajuste en la Economía Mundial. Implicaciones y Significado de las Políticas del FMI y el BM*, Editorial Síntesis, S.A., Madrid, pp. 305-332.
- SCOTT, James (1976), *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- SEN, Amartya (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, Oxford.
- SEN, Amartya (1987), *Africa and India: What do We Have to Learn from Each Other?*, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki.
- SEN, Amartya (1991), *Wars and Famines: on Divisions and Incentives*, DEP nº 33, Development Economics Research Programme, Suntuary-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, octubre, Londres.
- SEN, Amartya (1992), "¿Puede la democracia impedir las hambrunas?", *Claves de Razón Práctica*, nº 28, diciembre, Madrid, pp. 2-9.
- SIVARD, Ruth Leger (1992), *El planeta en la encrucijada*, CIP-ICARIA, Barcelona.
- SLIM, Hugo y Angela PENROSE (1994), "UN Reform in a Changing World: Responding to Complex Emergencies", en MacRAE, Joanna y Anthony ZWI (eds.) (1994), *War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Zed Books & Save the Children Fund (UK), Londres. pp. 194-208.
- SOBHAN, Rehman (1990), "The Politics of Hunger and Entitlement", en DREZE, Jean y Amartya SEN (eds.), *The Political Economy of Hunger, vol. I: Entitlement and Well-being*, Clarendon Press, Oxford, pp. 79-113.
- STEIN, Martin (1998), "Las Tres Gargantas: el coste no estudiado del desplazamiento por causa del desa-

-
- rollo”, *Revista sobre Migraciones Forzadas*, nº 1, HEGOA (con el Refugee Studies Programme, Universidad de Oxford), Bilbao, enero-abril, pp. 7-10.
- STRAUSS, John (1993), “The Impact of Improved Nutrition on Labor Productivity and Human-Resource Development: An Economic Perspective”, en PINSTRUP-ANDERSEN, Per (ed.), *The Political Economy of Food and Nutrition Policies*, International Food Policy Research Institute, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 149-170.
- SWIFT, Jeremy (1989), “Why Are Rural People Vulnerable to Famine?”, en *IDS Bulletin*, vol. 20, nº 2 (Monográfico: *Vulnerability. How the Poor Cope*), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G.B.), abril, pp. 8-15.
- UNAIDS (1998), Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, http://www.unaids.org/unaid/document/epidemiology/june98/global_report/data/mtab1.xls
- UNAIDS (1999), Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, *Campaña mundial contra el SIDA. 1999. Datos y Cifras*, <http://www.unaids.org/unaid/events/wad/1999/facts-s.doc>
- UNHCR (1998), *UNHCR Refugee Statistics. 1998*, <http://unhc.ch/statist/98oview/ch1.htm>
- UNDHA, United Nations Department of Humanitarian Affairs (1993), *Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management*, Ginebra.
- VIDAL VILLA, José María (1990), *Hacia una economía mundial. Norte/Sur: frente a frente*, Plaza & Janés/Cambio 16, Barcelona.
- VINCENT, Shaun (1994), “The Mozambique Conflict (1980-1992)”, en CRANNA, Michael (ed.), *The True Cost of Conflict*, Earthscan Publications Ltd., Londres, pp. 81-112.
- VON BRAUN, Joachim (1989), *Social Security in Sub-Saharan Africa: Reflections on Policy Challenges*, DEP nº 22, The Development Economics Research Programme, Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, Londres, septiembre.
- VOUTIRA, Eftihia et al. (1995), *Improving Social and Gender Planning in Emergency Operations*, Refugee Studies Programme, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford, Oxford, julio.
- WALKER, Peter (1989), *Famine Early Warning Systems: Victims and Destitution*, Earthscan Publications Ltd., Londres.
- WB, The World Bank (1998), *African Development Indicators*, Washington.
- WB, The World Bank (1999), *World Development Indicators. 1999*, Washington.
- WHITEHEAD, Ann (1990), “Rural Women and Food Production in Sub-Saharan Africa”, en DREZE, Jean y Amartya SEN (eds.), *The Political Economy of Hunger, vol I: Entitlement and Well-being*, Clarendon Press, Oxford.
- WHO, World Health Organization (1998), *Health Promotion Glossary*, WHO/HPR/HEP/98.1, Ginebra.
- WISNER, Ben (1993), “Disaster Vulnerability. Geographical Scale and Existential Reality”, en Hans G. BOHLE, *Worlds of Pain and Hunger. Geographical Perspectives on Disaster Vulnerability and Food Security*, Freiburg Studies in Development Geography, nº 5, Verlag breitenbach Publishers, Saarbrücken Alemania.
-