

Heritage and Disaster-preparedness: a New Perspective

One month after the devastating Sumatra earthquake and tsunami, survivors are still trying to come to terms with the terrible loss of human lives and properties. The tsunami flooded coastal areas and completely destroyed villages, roads and bridges, water and electricity networks, agriculture, irrigation and fishery infrastructures, in predominantly poor areas where people lived on marginal land. With literally millions of people affected, the scale of the emergency is just overwhelming.

The attention paid to the damage caused by this disaster to the cultural and natural heritage has been so far very limited, while priority has been understandably given to providing for the essential needs of local communities and rehabilitating basic infrastructure. Indeed, of the 977 million dollars requested by the UN in its Flash Appeal last 6 January in Jakarta, not one was destined for the recovery of damaged cultural or natural heritage assets within the countries stricken by the disaster. Heritage, is the underlying assumption, is an important asset which contributes to the social and economic well being of communities, but is not essential, and certainly not a priority when people's lives are in danger and resources are limited.

While it is difficult to disagree with this position, especially in the face of the scale of the recent tragedy in Asia, a number of considerations would need to be made on the actual and possible role of heritage within the overall issue of disaster preparedness and response.

The starting point would be the recognition that heritage, in both its tangible and intangible forms of expression, may constitute an invaluable resource for reducing the impact of disasters on lives, property, and livelihoods, and for establishing a culture of prevention. The conservation of the cultural and natural heritage and the transmission of traditional technology, skills, and local knowledge

Patrimonio y preparativos frente a la catástrofe: una nueva perspectiva

Un mes después de los devastadores terremoto y tsunami acaecidos en Sumatra, los supervivientes todavía intentan asumir la tremenda pérdida de vidas humanas y de bienes patrimoniales. El tsunami anegó zonas costeras y arrasó poblaciones, carreteras y puentes, sistemas de conducción de agua y redes eléctricas, infraestructuras agrícolas, de riego y de pesca, en regiones predominantemente pobres, donde la gente ocupaba tierras marginales. Con una cifra de literalmente millones de personas afectadas, el grado de emergencia es simplemente sobrecogedor. La atención prestada a los daños sufridos por el patrimonio cultural y natural en esta catástrofe ha sido muy reducida hasta el momento, dado que la prioridad ha estado orientada comprensiblemente a cubrir las primeras necesidades de las comunidades locales, así como a rehabilitar las infraestructuras básicas. De hecho, de los 977 millones de dólares solicitados por las Naciones Unidas en su llamada de ayuda humanitaria de emergencia el pasado 6 de enero en Jakarta, ni siquiera uno ha sido destinado a la recuperación de los bienes del patrimonio cultural o natural dañados en los países afectados por el desastre. Inconscientemente se tiende a asumir que, aunque el patrimonio cultural es una pieza importante que contribuye al bienestar social y económico de las comunidades, sin embargo, no se trata de un elemento esencial y, de hecho, no se le concede primacía alguna cuando las vidas de las personas corren peligro y los recursos son limitados.

Al tiempo que se hace difícil estar en desacuerdo con esta postura, especialmente a la vista de las dimensiones de la

reciente tragedia ocurrida en Asia, es necesario, no obstante, apuntar una serie de consideraciones acerca del papel real y posible desempeñado por el patrimonio en el contexto global de la preparación y respuesta ante la catástrofe. El punto de partida lo constituiría el reconocimiento de que el patrimonio cultural, tanto en su forma tangible o intangible de expresión, puede ser un recurso inestimable a la hora de reducir el impacto de las catástrofes sobre las vidas humanas, las propiedades y los medios de subsistencia, así como en el establecimiento de una cultura de la prevención. Dicho de otro modo, la conservación del patrimonio cultural y natural, así como la transmisión de la tecnología y las técnicas tradicionales y de los sistemas de conocimiento local, no tendrían importancia per se - es decir, por su significado intrínsecamente histórico, artístico o científico - sino porque pueden contribuir fundamentalmente al desarrollo sostenible, y en especial por su capacidad para mitigar los efectos de las catástrofes.

Es obvio que son incontables las formas en que el patrimonio ayuda a reducir el impacto de los desastres, antes, durante y después de que éstos hayan tenido lugar. Por ejemplo, la investigación desarrollada en áreas afectadas por la actividad sísmica revela que los edificios construidos por medio de técnicas tradicionales muestran una gran resistencia a los terremotos cuando se les facilita un mantenimiento adecuado. Por otra parte, se ha comprobado que una correcta utilización del suelo, así como la conservación de los bosques, contribuyen en gran medida a la prevención de los desprendimientos de

systems, in other words, would not be just important per se, i.e. for their intrinsic historic, artistic or scientific significance, but because they may contribute fundamentally to sustainable development, including mitigating disasters.

There are indeed many ways in which heritage can assist in reducing the impact of disasters, before, during and after they have taken place. For instance, research in areas affected by seismic activities has shown that buildings constructed with traditional techniques have proven very resilient to quakes, when well maintained. An appropriate use of the land and the conservation of forests, on the other hand, have been identified as major contributors to preventing landslides and floods, which cause more casualties each year than earthquakes in many parts of the world.

Intangible heritage can also be of help. The recent case of the fishermen from the Andaman Islands, who knew from their forefathers that when the sea withdraws, humans must do the same, is a testimony to the ways in which traditional knowledge can save lives. Another relevant example is the passing, generation to generation, of the traditional knowledge on the complex procedures which ensure the protection from fire of the World heritage site of the Kyomizu Dera Temple of Kyoto, in Japan.

Heritage and the traditional skills that have maintained it over the centuries, therefore, can be essential to enhance the prevention and mitigation of disasters. Many observers noted, for instance, that control of the chaotic urban sprawl along the coast of the Southern Indian countries would probably have saved tens of thousands of lives and considerably reduced the extent of the damage from the tsunami. Similarly, the preservation of traditional mud-brick and timber-laced dwellings would have most likely reduced the tragic death toll of the Bam earthquake (2003), when nearly all the casualties were reported to have occurred in buildings constructed less than 40 years ago, using a non-engineered and uncontrolled mix of modern techniques. If one considers that nearly 50% of the Iranian population still lives in earthen constructions located in highly seismic areas, it is easy to understand the importance of an appropriate conservation policy for traditional settlements. The same reasoning, of course, applies to several other countries of Central Asia and regions of the world, such as Latin America, Sub-Saharan Africa and the Maghreb.

But heritage can actually help after a catastrophe has occurred. When a disaster has stricken, cultural heritage constitutes an essential resource to provide affected communities with a much-needed sense of continuity and identity. The accounts of aid workers in areas destroyed by disasters emphasize the strong socio-psychological and socio-cultural need for local communities and individuals to see and feel that the familiar environments with which they identify are not totally wiped out. This includes preserving and re-establishing, as much as possible, a link to the physical and spiritual heritage that formed the normal context of their life before the disaster, such as the layout of the village, its landmarks, cultural activities, rituals and events.

During the recovery stage, moreover, protecting heritage will safeguard a precious asset for the sustainable social and economic development of the region, both for its capacity to attract investments (such as for tourism purposes) and as a source of renew-

Banda Aceh Shore, before and after Tsunami, December 26 2004 (© Digital Globe)

Banda Aceh Shore, antes y después del Tsunami, 26 de diciembre de 2004 (© Digital Globe)



able and sustainable natural resources (such as wood, fish etc.). The importance of the heritage as a source of employment should also not be underestimated. One year after the devastating earthquake which, in only twelve seconds, razed the city of Bam to the ground, the local authorities are planning for the reconstruction. Among the options under consideration are three prototypes developed by French specialists, based on a simple module of 24 square meters and executed in the traditional pisé technique (compacted earth), but reinforced with anti-seismic devices. This would fit perfectly with the traditional landscape and urban texture of Bam, thus avoiding complex redistributions of lots and ownership rights, and provide a comfortable and familiar environment for the inhabitants. More importantly, all other costs being equal, this technique would provide much-needed employment opportunities for unskilled labourers among the local community. Seen from this point of view, the issue is turned around 180 degrees and opens completely new perspectives. The question is no longer whether it is a good idea to protect the heritage from disasters, in a context of scarce resources that could be used to alleviate the needs of affected people, but rather if conserving heritage and traditional knowledge can help us protect people and their livelihoods from disasters.

If one accepts this approach, then it would be conceivable, and perhaps even necessary and urgent, to integrate a concern for the heritage into disaster management policies, especially towards prevention, but also in response to catastrophic events, and to allocate the required resources for this purpose.

For this to happen, however, a major change in the existing attitudes of the competent authorities would be required. Indeed, the essential role of the cultural and natural heritage is not sufficiently recognized today by those making decisions concerning disaster management. Policies and procedures are in general developed and implemented by Civil Protection Departments, without taking into account heritage values or involving heritage expertise. As a result, cultural and natural heritage resources are in general not prepared for disasters and, what is worse, do not contribute as much as they could to reducing their impact on the communities. Conversely, the relatively minor attention paid to the cultural and natural heritage in the event of disasters, makes it particularly at risk in the period immediately following a catastrophe, when the urgency to address the basic needs of the population, combined with the interests of developers and entrepreneurs, often leads to quick, insensitive planning and rehabilitation schemes which do not take into account the cultural significance of the affected areas or the social traditions of their inhabitants. Widening the streets, changes in construction techniques and typologies and extensive demolitions are all too common in the aftermath of disasters.

These and other related issues were discussed during a Thematic Session on Cultural Heritage Risk management, organized by UNESCO, ICCROM and the Agency for Cultural Affairs of Japan as part of the World Conference on Disaster Reduction, held in Kobe (Japan) from 18 to 22 January 2005. In the resulting recommendations, the meeting recognized that the conservation of the cultural and natural heritage, and the transmission of traditional

tierra y las inundaciones, fenómenos que cada año causan un número de víctimas superior al provocado por los terremotos en diversas partes del planeta.

El patrimonio intangible también puede resultar de ayuda. El caso reciente de los pescadores de las Islas Andamán - que habían aprendido de sus antepasados que cuando el mar se retira, el ser humano debe hacer lo mismo - es un claro testimonio del modo en que la sabiduría tradicional puede salvar vidas. Otro ejemplo relevante lo constituye el paso de una generación a otra de los conocimientos relativos a los complejos sistemas utilizados para asegurar la protección contra el fuego del Templo Kiyomizu Dera de Kyoto, en Japón, considerado patrimonio de la humanidad. Así pues, el patrimonio y las técnicas tradicionales que lo han preservado a través de los siglos pueden resultar de suma importancia para hacer más eficaces la prevención y mitigación de catástrofes. Por ejemplo, numerosos observadores han apuntado que el control del caótico crecimiento urbanístico a lo largo de la costa en los países del subcontinente indio habría salvado, con toda probabilidad, decenas de miles de vidas y habría reducido, también de forma considerable, la magnitud de los daños derivados del tsunami. De igual modo, la conservación de las tradicionales viviendas de adobe y madera posiblemente habría disminuido el trágico balance de muertes en el terremoto de Bam (2003). De hecho, se ha sabido que casi todas las víctimas se produjeron en edificios de menos de 40 años, en cuya construcción se habían usado distintos métodos modernos, combinados sin control y sin que su eficacia desde el punto de vista técnico hubiera sido previamente comprobada. Si tenemos en cuenta que aproximadamente el 50% de la población iraní vive todavía en construcciones de tierra situadas en zonas de gran actividad sísmica, es fácil comprender la relevancia de una correcta política de conservación de los asentamientos tradicionales. Lógicamente, el mismo razonamiento es asimismo aplicable a otros muchos países de Asia Central y de distintas partes del mundo, como por ejemplo Latinoamérica, el África subsahariana y el Magreb.

Con todo, el patrimonio cultural también puede resultar de utilidad después de haberse producido la catástrofe. Cuando un cataclismo provoca daños, el patrimonio constituye un recurso esencial para dotar a las comunidades afectadas de un sentido de la continuidad y la identidad ciertamente necesarios. Nos llegan testimonios de cooperantes en zonas devastadas por catástrofes que ponen el énfasis en la fuerte necesidad socio-psicológica y sociocultural que las comunidades locales y los individuos muestran por ver y sentir que el entorno familiar con el que se identifican no ha desaparecido por completo. Ello incluye preservar y restablecer, en la medida de lo posible, el nexo con el patrimonio físico y espiritual que

componía el contexto habitual de sus vidas antes del desastre, como por ejemplo, el trazado de la población, sus monumentos históricos, sus actividades culturales, rituales y eventos.

Por otra parte, durante la fase de recuperación, la protección del patrimonio viene a salvaguardar un valioso activo para el desarrollo social y económico sostenible de la región, tanto por su capacidad de atraer inversiones - por ejemplo, con vistas al turismo - como por su condición de origen de la renovación y sostenibilidad de los recursos naturales, tales como la madera, la pesca, etc. Del mismo modo, no debería infravalorarse la importancia del patrimonio como generador de empleo. Un año después del asolador terremoto que devoró la ciudad de Bam en tan sólo doce segundos, las autoridades locales están planeando llevar a cabo su reconstrucción. Entre las distintas opciones tomadas en consideración, se encuentran tres prototipos desarrollados por especialistas franceses, basados en un sencillo módulo de 24 metros cuadrados y construido según la tradicional técnica pisé (tierra compacta) - aunque reforzado mediante unos dispositivos antisísmicos - que se adaptaría a la perfección al paisaje tradicional de Bam y a su tejido urbano, evitándose así la compleja redistribución de derechos sobre terrenos y propiedades, al tiempo que proporcionaría a sus habitantes un entorno cómodo y familiar. Y lo que es más importante, suponiendo un coste similar, esta técnica crearía puestos de trabajo muy necesarios para los obreros no especializados de la comunidad local.

Analizado desde este punto de vista, el asunto da un giro de 180 grados y abre unas perspectivas totalmente nuevas: la cuestión ya no radica en si es idóneo defender el patrimonio frente a las catástrofes en un contexto de escasez de recursos que podrían ser utilizados para aliviar las necesidades de los afectados, sino en si la conservación de ese patrimonio y del saber tradicional puede resultar de ayuda para proteger a las personas y sus medios de vida de un modo más efectivo frente a los desastres.

Si se aceptase dicha aproximación al problema, entonces sería viable, y quizá incluso necesario y urgente, integrar el cuidado del patrimonio en el conjunto de medidas dirigidas a gestionar posibles desastres, y en especial las que se refieren a la prevención - aunque también las orientadas a dar respuesta en esas situaciones extremas - y asignar los recursos necesarios para ese fin.

Sin embargo, para que todo ello fuera posible, sería necesario un cambio radical en las posturas adoptadas actualmente por las autoridades competentes. Es evidente que el papel fundamental desempeñado por el patrimonio cultural y natural no está suficientemente reconocido en la actualidad por parte de quienes toman las decisiones relativas a la gestión de las catástrofes. Por lo común, las



technology, skills, and local knowledge systems, are of fundamental importance to sustainable development, including disaster reduction.

The participants, therefore, encouraged National Governments to adopt and implement comprehensive policies, procedures, and legal measures to integrate the cultural heritage into all disaster reduction programmes, by involving qualified heritage organizations and expertise.

It is important to realize that the above considerations do not only apply to developing regions of the world. Italy, a country gifted with an extremely rich cultural and natural heritage, but also greatly exposed to disasters, would have much to gain from the application of a sound policy of disaster preparedness for its outstanding patrimony. Despite commendable efforts such as the elaboration of a Risk-Map for the cultural heritage, however, much remains to be done.

The recommendations of the Thematic Session on Risk-Management can be accessed at: www.unisdr.org/wcdr/thematic-sessions/thematic-reports/report-session-3-3.pdf

iniciativas y los procedimientos son desarrollados y puestos en práctica por los Departamentos de Protección Civil, sin tener en cuenta los valores patrimoniales y sin contar con una opinión experimentada. El resultado es que, en general, los recursos del patrimonio cultural y natural no están preparados para enfrentarse a un cataclismo y, lo que es peor, no contribuyen todo lo que podrían a minimizar su impacto sobre la comunidad.

Bien al contrario, la relativamente escasa consideración demostrada en plena catástrofe hacia el patrimonio natural y cultural incrementa en gran medida los riesgos durante el estadio inmediatamente posterior al siniestro. En esos momentos, la urgencia por atender las necesidades básicas de la población, unida a la existencia de intereses por parte de constructores y empresarios, a menudo conducen a una precipitación y una falta de sensibilidad en los planes de urbanización y rehabilitación que dejan de lado tanto el significado cultural de las áreas afectadas como las tradiciones sociales de sus habitantes. El ensanchamiento de las calles, las modificaciones en las técnicas de construcción y en las tipologías, así como los múltiples derribos son hechos que se suceden con demasiada frecuencia durante el período que sigue a una catástrofe. Estos y otros aspectos relacionados con la materia han sido objeto de discusión durante una Sesión Temática sobre la Gestión de los Riesgos para el Patrimonio Cultural, organizada por la UNESCO, el Centro Internacional de Estudios para la Conservación y Restauración de Bienes Culturales (ICCROM) y la Agencia Japonesa para Asuntos Cul-

turales. Dicha asamblea forma parte de la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005. Entre otras recomendaciones, el encuentro sirvió como reconocimiento de que la conservación del patrimonio natural y cultural, así como la transmisión de la tecnología y las técnicas tradicionales y de los sistemas de conocimiento local, son fundamentales de cara al desarrollo sostenible y también para la reducción de desastres.

En consecuencia, los participantes instaron a los Gobiernos nacionales a adoptar y poner en práctica políticas, procedimientos y medidas legales globales que integren el patrimonio cultural en todos los programas para la reducción de desastres, lo que implica contar con la intervención de organizaciones y expertos en patrimonio convenientemente cualificados. Es importante darse cuenta de que las consideraciones anteriormente señaladas no van dirigidas únicamente a zonas en vías de desarrollo. Un país como Italia, dotado de un patrimonio natural y cultural de singular riqueza, aunque también muy expuesto a sufrir catástrofes, tendría mucho que ganar con la adopción de una política responsable de previsión frente a los desastres, con el fin de proteger su extraordinario patrimonio. A excepción de ciertos esfuerzos loables, tales como la elaboración de un Mapa de Riesgos para el patrimonio cultural, la realidad es que queda, no obstante, mucho por hacer.

Las recomendaciones de la Sesión Temática sobre Gestión de Riesgos son disponibles en: www.unisdr.org/wcdr/thematic-sessions/thematic-reports/report-session-3-3.pdf