

El derecho a sobrevivir: El reto humanitario del siglo XXI

Resumen

**EMBARGADO HASTA LAS 00:01 GMT DEL 21 DE ABRIL
DE 2009**

Oxfam Internacional Abril 2009

www.oxfam.org



Resumen

Cada año, una media de casi 250 millones de personas se ven afectadas por desastres ‘naturales’. Entre 1998 y 2007, el 98 por ciento de ellas sufrió las consecuencias derivadas de desastres relacionados con el clima, tales como sequías, inundaciones y de otros devastadores eventos, tales como los terremotos. Las investigaciones realizadas para este informe predicen que para el 2015 esta cifra podría aumentar en más de un 50 por ciento, hasta alcanzar unos 375 millones de afectados por desastres relacionados con el clima.¹

Los pronósticos de este tipo no son datos científicos precisos, pero lo que sí está claro es que muchas más personas podrán verse afectadas por los desastres en un futuro ya muy próximo, a medida que el cambio climático y la mala gestión del medio ambiente provocan una proliferación de sequías, desprendimientos de tierra, inundaciones y demás desastres localizados. Además, más personas serán vulnerables a los desastres debido a su pobreza y ubicación.

En algunos casos, estos cambios medioambientales exacerbarán también la amenaza de nuevos conflictos, al provocar un mayor número de personas desplazadas y un aumento de las necesidades humanitarias. En un informe reciente se estimaba que 46 países afrontarán ‘un alto riesgo de conflicto violento’ debido a que el cambio climático exacerbará las amenazas tradicionales a la seguridad.² Ya existen pruebas de que el número de conflictos está experimentando una nueva tendencia al alza.

Puede decirse, por tanto, que los conflictos nuevos y los ya existentes, junto con el aumento de los desastres relacionados con el cambio climático, seguramente darán lugar en 2015 a un nivel sin precedentes de necesidades humanitarias que podría superar con creces la capacidad humanitaria actual.

Actualmente hay muchos gobiernos que no responden con la suficiente rapidez o eficacia ante tormentas, terremotos y otros acontecimientos de este tipo, ni toman medidas preventivas que impidan un mayor sufrimiento o muertes innecesarias. En enero de 2009, la ONU afirmaba que muchas de las 235.000 víctimas mortales de los desastres ocurridos en 2008 podrían haberse evitado con una actuación más adecuada por parte de los gobiernos.³ Es más, la propia actuación de determinados gobiernos pone en situación de riesgo ante los desastres a personas marginadas, discriminándolas, como aquellas que se ven obligadas a ocupar viviendas precarias en barrios marginales propensos a las inundaciones y a los desprendimientos de tierra.

Al mismo tiempo, la asistencia humanitaria internacional, a menudo lenta o inadecuada, y las reformas de mejora emprendidas por la ONU en 2005, no se han hecho notar hasta muy recientemente.

El reto

Gobiernos, agencias humanitarias y demás partes implicadas deben actuar para mejorar la calidad y la cantidad de la ayuda humanitaria. Incluso en momentos económicos difíciles, el mundo puede permitirse cubrir las necesidades humanitarias de todas aquellas personas que se ven obligadas a luchar para sobrevivir al desastre.

Reducir los riesgos derivados de las catástrofes relacionadas con el cambio climático es posible. Como posible también es que los gobiernos proporcionen ayuda de calidad a sus ciudadanos. El coste de ofrecer una asistencia humanitaria digna a todos aquellos hombres, mujeres y niños que pudieran necesitarlo para 2015, representaría sólo una pequeña fracción de lo que los países ricos han gastado en la crisis financiera global desde 2008. En 2008, los gobiernos europeos consiguieron 2,3 billones de dólares para apuntalar sus respectivos sectores financieros. Comparado con estas cifras, el coste de una ayuda adecuada para todas las personas necesitadas representaría una cantidad insignificante

Los gobiernos de los países ricos también deben liderar la mitigación del impacto del cambio climático, un factor clave en el incremento del riesgo de desastres. Deben recortar las emisiones globales de manera que el calentamiento del planeta se mantenga sustancialmente por debajo de un incremento medio de 2° C, y deben aportar al menos 50.000 millones de dólares anuales a los países pobres como ayuda para la adaptación ante el cambio climático. Pero también los gobiernos de los países en desarrollo deben asumir una responsabilidad mayor en la respuesta a los desastres y en la reducción de la vulnerabilidad de las personas ante los mismos, y deberán capacitar a las autoridades regionales y a la sociedad civil para que puedan responder de manera más eficaz.

Personas más vulnerables

Lo que determinará la supervivencia de millones de mujeres y hombres en el mundo será su grado de vulnerabilidad (quiénes son, dónde viven y los medios de vida de que disponen) más que los riesgos a los que se enfrentan *per se*. La vulnerabilidad ante amenazas como el conflicto o los desastres naturales (como las inundaciones y los terremotos) es consecuencia directa de la pobreza, las decisiones políticas, la corrupción y la codicia que la provocan, y la indiferencia política que permite su perpetuación.

Ogè Léandre, de 45 años de edad y padre de seis niños, se salvó de milagro en Gonaïves, población de Haití destrozada en 2008:

El agua subía y subía sin parar [...] llegó tan alto y tenía tanta fuerza que no pude seguir sujetando a una de mis hijas y el agua se la llevó. Por fortuna, otra persona pudo agarrarla. Conseguimos llegar al tejado del refugio [para huracanes] y al cabo de una hora vimos cómo el agua se llevaba la casa entera.

Las tormentas tropicales causaron estragos en Haití en 2008. Tan sólo en Gonaïves, donde las aguas arrastraron decenas de miles de infraviviendas, casi una cuarta parte de la población quedó sin hogar. En todo el mundo son las personas pobres las que mayor riesgo corren de morir o quedar en la indigencia como consecuencia de los desastres. En los países ricos, mueren de media 23 personas en un desastre concreto, en los países menos desarrollados la media asciende a 1.052 personas. Algunos grupos, entre los que se encuentran mujeres y niñas, personas con enfermedades crónicas y personas mayores, son aún más vulnerables, ya que su capacidad de hacer frente a estas emergencias se ve limitada por la discriminación, la desigualdad o su estado físico. Tanto en situaciones de conflicto como en los desastres naturales, la vulnerabilidad de mujeres y niñas ante la violencia y los abusos sexuales aumenta a medida que se desintegran las familias y las comunidades y que las autoridades locales pierden el control de la ley y el orden.

De cara al futuro, la cuestión es la siguiente: la vulnerabilidad ante los desastres de muchas de las personas pobres del mundo podría aumentar, hecho que vendría motivado por cuatro tendencias. En primer lugar, ha aumentado el número de personas que viven en chabolas urbanas construidas sobre terrenos precarios. En segundo lugar, la mayor presión a que se ven sometidos los terrenos agrarios rurales, como consecuencia de las sequías, la densidad de población y la cada vez mayor demanda de productos lácteos y cárnicos, hará que aumente la inseguridad alimentaria. En tercer lugar, el cambio climático, la degradación del medio ambiente y los conflictos obligarán a muchas personas a huir de sus hogares, destrozando sus medios de vida y sus bienes. Algunas estimaciones sugieren que habrá hasta mil millones de personas desplazadas para el 2050. Por último, la crisis económica mundial que persiste desde el 2008 podría provocar un aumento en el desempleo y el deterioro de las redes sociales de seguridad, aumentando aún más las necesidades humanitarias en algunos países.

Optar por la acción

Pero también existen tendencias positivas. No todo el mundo se ha vuelto más vulnerable ante el aumento del número de desastres. En algunos países el índice de pobreza ha disminuido, permitiendo que más personas vivan en hogares seguros, dispongan de unos medios de vida también seguros y tengan capacidad de ahorro para superar las crisis. El número de muertes provocadas por los desastres ha caído de forma dramática en muchos países, no porque haya habido menor número de sucesos catastróficos, sino porque los gobiernos han instaurado medidas de preparación ante los desastres. El ciclón Sidr provocó la muerte de unas 3.000 personas en Bangladesh en 2007, una cifra muy reducida si se compara con el número de víctimas del huracán Bhola de 1972 o incluso del huracán Gorky de 1991, ambos de una intensidad parecida. En países como la India, donde una nueva ley ha creado 900 millones de empleos (medidos por persona/día) para las poblaciones pobres del medio rural, la introducción de sistemas de protección social ofrece la esperanza, al menos, de poder romper el círculo vicioso de desastres y pobreza. En mayo de 2008, el volcán chileno de Chaitén entró en erupción. La respuesta fue rápida, y se consiguió la evacuación de 8.000 personas.

Responsabilidad de los Estados

Lo que impulsa a los Estados a aportar una asistencia más eficaz suele ser la acción de los ciudadanos al exigir cuentas a sus gobiernos. Oxfam Internacional colabora en Indonesia con FIRD, una organización local que trabaja en la gestión y respuesta ante los desastres. Su mediación entre aldeas y autoridades locales ha ayudado a transformar la manera en que se aporta la ayuda. Las disputas territoriales en las regiones de Osetia del Sur y Abjasia, en Georgia, provocaron el desplazamiento de unas 130.000 personas en agosto de 2008. Organizaciones como la Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia desempeñaron un importante papel para conseguir que las personas afectadas conocieran el tipo de ayuda a que tenían derecho y que las autoridades centrales hicieran efectiva esa ayuda.

Muchas de las personas desplazadas no saben cómo inscribirse, ni conocen sus derechos. Estamos prestando asistencia jurídica y representación legal a las personas afectadas.

Besarion Boxasvili (GYLA)

Pero por cada gobierno que trabaja para salvaguardar vidas ante amenazas como las tormentas o el conflicto, hay demasiados que no lo hacen. En algunos casos esto se debe, sencillamente, a que se ven desbordados por la magnitud de los desastres. Incluso Cuba, uno de los países mejor preparados ante los desastres, no pudo evitar que se produjeran víctimas como consecuencia de las cuatro tormentas tropicales que se sucedieron en 2008. Otros gobiernos suelen alegar motivos económicos para explicar la falta de inversión en preparación ante desastres. Pero el hecho de que algunos Estados pobres sí hayan puesto en marcha medidas eficaces para reducir el riesgo de desastres demuestra que no es una excusa válida.

Algunos gobiernos abusan intencionadamente de sus ciudadanos o de los ciudadanos de territorios ocupados. Otros gobiernos, y también algunos actores no estatales, son cómplices de manipulación deliberada y negación de la ayuda humanitaria. En 2007, Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU, denunció que los conflictos estaban limitando o incluso impidiendo el acceso humanitario a más de 18 millones de personas en países como Irak, Somalia, Sudán y Afganistán, bien por la situación generalizada de inseguridad o por obstrucción deliberada.

Asistencia internacional

Las organizaciones humanitarias internacionales desempeñan un papel crucial, tanto en el trabajo directo para salvar vidas como mediante el apoyo a aquellos gobiernos que sí actúan de manera responsable. Las agencias humanitarias, tanto locales como internacionales, suelen demostrar unas habilidades, un compromiso y un coraje enormes al proporcionar ayuda esencial a las personas que más lo necesitan en distintos países, como Chad o Birmania (Myanmar). En 2007, más de 43 millones de personas se beneficiaron de la ayuda humanitaria aportada a raíz de los llamamientos de la ONU. En noviembre de 2008, Oxfam Internacional prestaba asistencia directa a 3,3 millones de personas en situación de necesidad humanitaria.

Pero, en demasiadas ocasiones, las agencias humanitarias internacionales prestan escasa atención al trabajo conjunto con las autoridades nacionales o locales (o incluso con organizaciones locales de la sociedad civil, como son las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). Al aportar ayuda de forma directa, a menudo da la impresión de que las organizaciones internacionales eximieran a los gobiernos de sus obligaciones. Esto no quiere decir que las organizaciones humanitarias internacionales no deban nunca actuar directamente para salvar vidas, sino que es preferible trabajar en colaboración con contrapartes, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, siempre que resulte factible.

Una proporción aún demasiado elevada de la ayuda humanitaria es inadecuada y se encuentra mal orientada. Con demasiada frecuencia, la ayuda humanitaria no tiene en cuenta las necesidades concretas de distintos grupos, como es el caso de mujeres y hombres. La vulnerabilidad de mujeres y niñas ante la violencia sexual, por ejemplo, puede verse incluso potenciada por proyectos humanitarios mal diseñados. El sistema humanitario tampoco está establecido de forma que pueda afrontar adecuadamente el creciente número de desastres climáticos localizados. En el pasado, las respuestas tradicionales a las grandes catástrofes eran intervenciones centralizadas de complicada organización logística. En el futuro, las organizaciones humanitarias habrán de centrarse

más en la capacitación local para prevenir, prepararse y responder ante esta proliferación de desastres relacionados con el cambio climático.

Los niveles actuales de financiación de la ayuda humanitaria siguen siendo del todo insuficientes para cubrir las necesidades humanitarias que existen hoy en día. En 2006, el mundo gastó más en videojuegos que en ayuda humanitaria internacional. Si todos los gobiernos miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aportaran lo mismo (en términos per cápita) que los diez países más generosos de la OCDE en 2006, la ayuda humanitaria disponible a nivel global alcanzaría los 42.000 millones de dólares. Pese a constituir ya una suma considerable, también debe aumentar la cantidad de ayuda que aportan donantes humanitarios no miembros de la OCDE, de Oriente Medio y de otras fuentes.

Pero no es sólo cuestión de cantidad. Demasiados fondos, tanto de donantes miembros de la OCDE como de los que no lo son, siguen siendo asignados en base a los intereses políticos o de seguridad de los gobiernos, o según qué desastre alcanza las pantallas de televisión de cada país, en lugar de asignarse de manera imparcial en base a la necesidad humanitaria sobre el terreno. Si se compara la respuesta global al tsunami del Océano Índico de 2004 con la respuesta al conflicto en Chad en ese mismo año, las 500.000 personas asistidas tras el tsunami tocaron a una media de 1.241 dólares de ayuda oficial, mientras que las 700.000 personas beneficiarias de ayuda en Chad recibieron tan sólo 23 dólares cada una.

Construyendo un futuro más seguro

El reto humanitario del siglo XXI se puede traducir en: un número cada vez mayor de sucesos catastróficos en su mayoría localizados, un mayor número de personas vulnerables a los mismos, demasiados gobiernos que fracasan a la hora de prevenir o responder a esos sucesos y un sistema humanitario internacional incapaz de cubrir las necesidades generadas. Ante esta situación, las personas afectadas por los desastres necesitan:

- Un mayor enfoque hacia la capacitación de los gobiernos nacionales para responder ante los desastres y, en aquellos casos en que sea necesario, la exigencia de que hagan uso de esa capacidad;
- Un enfoque mucho mayor hacia la ayuda tanto a personas como a los gobiernos nacionales para reducir su vulnerabilidad ante los desastres; y
- Un sistema humanitario internacional que actúe de forma rápida e imparcial en la aportación de una ayuda eficaz y con rendición de cuentas, que sirva de complemento a la capacidad nacional y que en ocasiones aporte la ayuda que los gobiernos nacionales no proporcionan.

Para ello hará falta lo siguiente:

Fomentar la responsabilidad de los Estados y empoderar a las personas afectadas

- Los gobiernos deben fortalecer la capacidad de respuesta a las emergencias, a nivel tanto nacional como local, y reducir la vulnerabilidad de las personas (con un mayor apoyo de gobiernos donantes para que así lo hagan);

- Se debe capacitar a las comunidades para que puedan exigir a sus gobiernos el cumplimiento de sus obligaciones y para que puedan también responder por sí mismas y prepararse ante los desastres; y
- La comunidad internacional debe hacer un uso mucho mayor de la mediación y la diplomacia para exigir a los Estados que asistan a sus propios ciudadanos.

Reducir la vulnerabilidad

- Los gobiernos nacionales deben:
 - Adoptar medidas para la reducción del riesgo de desastres mediante una combinación de sistemas de alerta temprana, planes de preparación y movilización a nivel local;
 - Invertir en medios de vida sostenibles, de manera que las personas alcancen la seguridad alimentaria y de ingresos;
 - Mejorar la planificación urbana de manera que las personas que viven en barrios marginales puedan acceder a una vivienda más resistente ante los desastres en zonas menos propensas a los riesgos medioambientales; e
 - Invertir en infraestructura y servicios públicos que permitan reducir los riesgos para la salud pública.
- Los gobiernos de los países ricos deben liderar el recorte de las emisiones globales, de manera que el calentamiento del planeta se mantenga sustancialmente por debajo de un incremento medio de 2° C, y aportar al menos 50.000 millones de dólares anuales para ayudar a los países menos adelantados a adaptarse al cambio climático. (Ver el Informe de Oxfam Internacional, ‘Abusos climáticos y derechos humanos’ que aporta recomendaciones detalladas)⁴ y
- Todas las partes deben tomar acción de manera eficaz y enérgica para la reducción de los conflictos. (Ver el informe de Oxfam Internacional ‘Por un mañana más seguro’, que aporta recomendaciones detalladas.)⁵

Mejora de la asistencia internacional

- Los gobiernos, los donantes, la ONU y las agencias humanitarias deben asegurarse que se lleva a cabo un análisis de necesidades adecuado, así como una asignación imparcial de la ayuda en base a esas necesidades y a las normas internacionales pertinentes, rindiendo cuentas a sus beneficiarios, atendiendo a las vulnerabilidades concretas (género, edad y discapacidad, entre otras) y dando apoyo a las capacidades locales donde sea posible;
- Los gobiernos donantes deben incrementar sustancialmente el apoyo prestado a los gobiernos de los países en desarrollo con la finalidad de reducir su vulnerabilidad ante los desastres;
- Los donantes no miembros de la OCDE deben seguir las mismas normas que los que sí lo son, aportando ayuda de la manera descrita anteriormente;

- Las agencias de Naciones Unidas deben aportar mayor liderazgo en la respuesta humanitaria internacional. Las distintas ONG y agencias de la ONU deben apoyar una respuesta internacional mejor coordinada, ayudando a los gobiernos nacionales, sin comprometer su propia independencia; y
- Los donantes deben colaborar entre sí más estrechamente para garantizar que se dispone de la financiación adecuada para una respuesta humanitaria puntual, eficaz y de calidad. Conseguir la cantidad de 42.000 millones de dólares anuales en ayuda humanitaria supondría un importante primer paso.

Notas

¹ Para mayor información sobre esta estimación véase “Forecasting the numbers of people affected annually by natural disasters up to 2015”, estudio interno de Oxfam study, Abril 2009, disponible en www.oxfam.org

² D. Smith y J. Vivekananda (2007) ‘Un clima de conflicto: los vínculos entre el cambio climático, la guerra y la paz’, Londres: Alerta Internacional, disponible en inglés en www.international-alert.org/climate_change.php

³ Naciones Unidas: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, ONU/EIRD (2009) ‘Pérdidas en términos de vidas humanas y económicas aumentaron de manera drástica en el 2008’, ver <http://www.unisdr.org/eng/media-room/press-release/2009/pr-2009-01-disaster-figures-2008.pdf> (última consulta: 26 de enero de 2009).

⁴ Oxfam Internacional (2008) ‘Abusos climáticos y derechos humanos: las personas en el centro de las políticas sobre cambio climático’, Oxford: Oxfam Internacional.

⁵ Oxfam Internacional (2008) ‘Por un mañana más seguro: proteger a los civiles en un mundo multipolar’, Oxford: Oxfam Internacional.

Foto de portada: El Comité de Protección Civil de Borgne, en Haití, repasa un ejercicio de formación que enseña cómo salvar vidas en las inundaciones.

Foto de contraportada: Un porteador carga suministros en un helicóptero de Oxfam Internacional para su traslado a las zonas montañosas del norte de Pakistán afectadas por el terremoto de 2005.

© Oxfam Internacional abril 2009

Este documento ha sido escrito por Ben Heaven Taylor y Tanja Schuemer-Cross. Este documento forma parte de una serie de informes que pretenden informar el debate público sobre cuestiones humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que todo uso de su obra le sea comunicado con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para su uso en otras publicaciones, traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. E-mail publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre las cuestiones abordadas en el presente documento, no dude en enviar un correo electrónico a la siguiente dirección: advocacy@oxfaminternational.org.

La información de este documento es válida al cierre de su edición.