



Indramaya Shrestha busca sus pertenencias entre las ruinas de su casa en Nepal, abril de 2015. Foto: Aubrey Wade/Oxfam.

POR LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

La Cumbre Humanitaria Mundial: responder al desafío

Cada año, decenas de millones de personas reciben una ayuda humanitaria vital, pero millones siguen sufriendo al carecer de la asistencia y protección adecuadas, y la cifra no deja de aumentar.

Con demasiada frecuencia, esto se debe a que sus propios Gobiernos no pueden garantizar el acceso de su ciudadanía a ayuda y protección, o eligen voluntariamente no hacerlo.

Sin embargo, la ayuda internacional no ha aumentado al mismo ritmo que la creciente oleada de desastres relacionados con el clima y conflictos aparentemente irresolubles. Y tampoco se ha cumplido con la promesa de ayudar a la población afectada a reducir su vulnerabilidad frente a futuros desastres y a liderar su propia respuesta humanitaria.

Parte de la solución está en manos de los actores que trabajan en el sector humanitario. Veinticinco años de reformas no han bastado para que haya una verdadera rendición de cuentas de las organizaciones humanitarias (Naciones Unidas, ONG o Gobiernos), de modo que éstas respondan con rapidez a las nuevas crisis e inviertan lo suficiente en fomentar la resiliencia y la sostenibilidad en el futuro.

No obstante, la solución a estos problemas está, en gran medida, en otras manos. No son los actores humanitarios quienes provocan los conflictos, el cambio climático y la desigualdad que dan origen a las crisis. Hasta que los Gobiernos mundiales, que se reunirán en Estambul para la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, no aborden las injusticias que provocan las crisis, la demanda de ayuda no dejará de aumentar, y decenas de millones más de hombres, mujeres, niños y niñas tendrán que seguir luchando para sobrevivir.

Una cumbre no basta para cambiarlo todo, pero existen varios elementos clave para poner a prueba su éxito e integridad:

- Que exija a los Estados rendir cuentas del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de ayuda y protección
- Que establezca mecanismos verdaderamente nuevos para dar apoyo a la acción humanitaria local, revertir la creciente diferencia entre la cantidad de ayuda necesaria y la que en realidad se proporciona, y reducir el riesgo de futuros desastres

PRÓLOGO



Nuestro mundo se está convirtiendo en un lugar cada vez más peligroso. Las crisis se intensifican. Durante años, la comunidad humanitaria ha respondido a una crisis tras otra, unas veces con éxito, otras sólo parcialmente. Pero también ha fracasado en demasiadas ocasiones, fundamentalmente a causa de las injusticias y desigualdades, las cuales a su vez contribuyen a provocar a dichas crisis. Y son siempre las personas más pobres y vulnerables quienes sufren las consecuencias.

Contamos con los medios necesarios para mejorar el sistema humanitario mundial, y tenemos el deber de hacer que se respete el derecho a recibir ayuda y protección ya establecido por la legislación internacional.

La sociedad civil ha luchado mucho para que el actual sistema humanitario consagre estos derechos, que han constituido una sólida base para que ahora podamos hacer de “la solidaridad con las personas” la esencia de un sistema mejorado.

Una respuesta humanitaria eficaz empieza antes de que estalle la crisis. Debemos abordar las causas estructurales de las crisis, no limitarnos a lidiar con sus trágicas consecuencias humanas una vez que se producen. Debemos actuar juntos para cambiar las perniciosas políticas y prácticas que no sólo dan origen a las crisis, sino que también agudizan la vulnerabilidad de las personas frente a ellas. Si por ello se considera que Oxfam realiza un trabajo “político”, estamos orgullosos de ello: somos fieles a nuestra visión desde 1942.

El nuevo sistema de respuesta humanitaria debe desplazar drásticamente su centro de atención hacia África, Asia, América Latina y Oriente Próximo, ya que es allí hacia donde se mueve el poder económico y político, y donde las oportunidades y necesidades de las personas son mayores.

Con demasiada frecuencia, los Estados corruptos o en quiebra terminan fracasando y entran en conflicto. Y en la actualidad, el mundo, en cierto modo también corrupto y en quiebra, se enfrenta al desafío existencial que supone el cambio climático provocado por la acción humana. Frente a estos enormes retos, nuestros líderes suelen verse sometidos a presiones reales y ficticias para *no* cumplir con sus obligaciones humanitarias.

Oxfam seguirá trabajando junto a sus socios y aliados, así como con las comunidades locales, para instar a nuestros líderes a que se tomen en serio sus responsabilidades humanitarias y luchen contra las presiones de la inercia. Este informe presenta cuatro pruebas fundamentales que la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 debe superar. En el centro de cada una de ellas se encuentran las “personas” y el respeto a su capacidad de obrar, sus conocimientos, su resiliencia y sus derechos.

Winnie Byanyima, directora ejecutiva de Oxfam Internacional

RESUMEN



“No queremos comida. Queremos estar a salvo de lo que sucede”.

Residente en Homs (Siria)¹

Una mujer y su hijo se refugian mientras un reactor bombardea las calles que rodean su casa en Alepo (Siria) en 2012. Foto: Sam Tarling/Oxfam.

Cada año, decenas de millones de personas reciben una ayuda humanitaria vital. Tan sólo Oxfam ha proporcionado ayuda a más de ocho millones de personas en 2014, mejorando el acceso a agua potable de 3,6 millones de ellas;² y, en junio de 2015, Naciones Unidas hizo un llamamiento para solicitar fondos que permitan prestar apoyo a 78,9 millones de personas en 37 países.³ Sin embargo, millones de personas sufren por carecer de la ayuda o protección adecuadas, y el número de personas expuestas a situaciones de crisis parece aumentar de manera constante.

La principal razón de ello no es que el llamado “sistema humanitario” no funcione, sino las injusticias que subyacen a las crisis humanitarias:

- Las personas más pobres y con menos poder son siempre las más vulnerables;
- Quienes provocan los conflictos y el cambio climático son los últimos en verse afectados por sus consecuencias;
- Demasiados Estados y grupos armados pisotean el derecho de sus ciudadanos a recibir ayuda y protección, y
- En demasiados casos, otros Gobiernos, como los que integran el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se enfrentan debido a sus diferencias

políticas en lugar de unirse para defender el cumplimiento del derecho internacional existente.

El problema no es que la acción humanitaria haya sido inmóvil. Turquía, el país anfitrión de la Cumbre Humanitaria Mundial, constituye un ejemplo de la contribución que realizan los países que históricamente se han visto excluidos del “club” occidental de líderes humanitarios. Teniendo en cuenta los 1.600 millones que destinó a acoger a refugiados sirios en 2013, Turquía es el país que más ayuda humanitaria proporciona, sólo por detrás del Reino Unido y los Estados Unidos.⁵

A pesar de la “agenda transformativa” de las Naciones Unidas, lo cierto es que la ayuda humanitaria internacional no ha cambiado. Es necesario realizar de manera efectiva las distintas reformas inspiradas por las dolorosas lecciones aprendidas de las diversas crisis que han tenido lugar desde la Guerra Fría. Debe mantenerse la promesa de conseguir que la ayuda humanitaria sea más rápida y adecuada, y que haya una mayor rendición de cuentas en torno a la misma, no sólo en relación a la respuesta ante los desastres, sino en términos de una mayor inversión en ayuda humanitaria y al desarrollo destinada tanto a reducir el riesgo de futuros desastres como a la recuperación a largo plazo de la tristemente larga lista de crisis prolongadas presentes en todo el mundo.

Para lograrlo, es necesario que se produzca una verdadera transformación tanto de la ayuda humanitaria como de la ayuda al desarrollo. Los donantes de todo el mundo deben hacer llegar más financiación al terreno, que es donde realmente tiene lugar la acción humanitaria, y minimizar los fondos que se pierden en las Naciones Unidas y las ONG internacionales, que ejercen el papel de “intermediarias” en el mundo humanitario internacional. Es necesario fortalecer a los Gobiernos locales, las ONG nacionales y locales y la sociedad civil, a fin de que sean capaces de liderar la respuesta humanitaria siempre que sea posible.

Esto *no* supone (ni mucho menos) que las agencias de las Naciones Unidas y las ONG internacionales vayan a quedar obsoletas. La creciente oleada de desastres hace que sean más importantes que nunca. Sin embargo, debe hacerse una distinción más clara de cuál es su valor añadido: por ejemplo, asegurar el despliegue a gran escala en caso de desastres de gran envergadura; fortalecer las capacidades de las organizaciones locales y sus redes, o dar testimonio de los horrores provocados por conflictos que el mundo suele ignorar.

No obstante, la principal manera de reducir el terrible sufrimiento que acarrearán las crisis humanitarias no es ningún cambio en la ayuda internacional. Se trata de respetar el derecho internacional humanitario y de los refugiados ya acordado por los Gobiernos, de cumplir en todo momento con los principios humanitarios, como la imparcialidad, y de acabar con las desigualdades e injusticias que dan origen a las crisis humanitarias.

“El clima ha cambiado. Llueve mucho más. Hay deslizamientos de tierra. Las plantas de maíz se secan, y no podemos cosecharlas.”

Elena Díaz, Olupa, Guatemala⁴



Un barco italiano rescata a refugiados sirios en el Mediterráneo. Foto: ACNUR/ A. D'Amato

“Huimos de la muerte. Y [en el Mediterráneo] nos encontramos con ella de nuevo.”

Hanan, de Damasco (Siria), habla desde el Reino Unido, abril de 2015.⁶

MÁS ALLÁ DE LAS SOLUCIONES HUMANITARIAS

Hace una generación, hubo una mujer que lo dijo sin rodeos. Cuando Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, trataba de hacer frente al sufrimiento humano provocado por los genocidios de Ruanda y Bosnia, declaró que *“no existen soluciones humanitarias para los problemas humanitarios”*.

Los preparativos de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 han olvidado esta realidad casi por completo. Se han escrito millones de palabras acerca de cómo llevar a cabo más cambios administrativos de la ayuda internacional. Cientos de informes han analizado hasta la saciedad cómo proporcionar ayuda en Estados frágiles o fallidos.

Y, sin embargo, estas sencillas realidades han caído en el olvido:

- Para los hombres, mujeres, niños y niñas que sufren las crisis humanitarias, **un Estado fallido es aquél que no cumple con su responsabilidad de garantizar el acceso de sus ciudadanos a ayuda y protección**; y
- Para los hombres, mujeres, niños y niñas que acaban de sobrevivir a los tifones, las inundaciones o u otros desastres que se hayan producido ese año, **un mundo “fallido” es aquél que permite que el cambio climático afecte principalmente a las personas más vulnerables.**

Los actores que trabajan en el ámbito humanitario no sólo tienen que llevar a cabo las reformas que llevan años prometiéndolo. También deben instar al mundo a hacer frente a las causas de las crisis humanitarias, y reavivar la indignación frente a las atrocidades y obstáculos que impiden que las personas vulnerables reciban la ayuda que con tanta urgencia necesitan. Y, quizá lo más importante, deben contribuir a que se escuche la voz de los millones de personas que sufren las crisis humanitarias, y que tan a menudo son ignoradas por quienes detentan el poder.

El número de personas desplazadas por la violencia y los conflictos es el más elevado desde la Segunda Guerra Mundial.⁷

Porque, si los actores del sector humanitario no lo hacen, ¿quién lo hará?



“La sequía nos ha afectado de muchas maneras. Teníamos sed. Dedicábamos la mayor parte de nuestro tiempo sólo a buscar agua. El pozo se secó, y el ganado murió.”

Esther Idoko, Lokore, Turkana (Kenia)

La larga sequía en Turkana, Kenia, ha acabado con el ganado, haciendo que las comunidades de pastores dependan de la ayuda alimentaria. En la imagen, Ikai y su madre Ester Longlomoe vuelven a casa con raciones de comida que les han dado unos amigos, marzo de 2011. Foto: Andy Hall

¿PODRÁ LA CUMBRE CUMPLIR CON SUS OBJETIVOS?

Sería vergonzoso que las Naciones Unidas, los Gobiernos y las ONG dedicasen tanto tiempo a preparar la Cumbre para que sus resultados se limitasen únicamente a palabras bienintencionadas en lugar de aportar recomendaciones y acuerdos prácticos y concretos.

Una Cumbre no basta para cambiarlo todo. Las crisis humanitarias seguirán aumentando a menos que los Gobiernos también consigan que la conferencia mundial sobre cambio climático que se celebrará en París en diciembre (por poner un ejemplo de gran importancia) sea un éxito y, en términos generales, logren acabar con las injusticias que dan origen a las crisis humanitarias. No obstante, la Cumbre Humanitaria Mundial puede y debe conseguir algo. Éstas son las principales pruebas que la Cumbre debe superar para demostrar su integridad y poder considerar que ha tenido éxito:

Prueba 1: Que exija a los Estados rendir cuentas del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de ayuda y protección

Lamentablemente, demasiados Gobiernos y grupos armados están lejos de cumplir con la responsabilidad fundamental que, en virtud del derecho internacional, les obliga a proteger a sus ciudadanos de las atrocidades y a permitir su libre acceso a la ayuda. Algunos de ellos atacan, retienen o dejan morir de hambre intencionadamente a la población civil, utilizándola como arma de guerra. La Cumbre debe reafirmar el derecho internacional existente en los términos más enérgicos posibles, para así contribuir a influir en las medidas prácticas que deberán adoptarse en crisis reales durante los próximos años. La Cumbre debe:

No obstante, la guerra no es la única causa de la creciente crisis mundial de desplazados. En 2013, 22 millones de personas fueron desplazadas por desastres provocados por catástrofes naturales.⁸ En 2012, el 98% de los desplazamientos estuvieron provocados por catástrofes relacionadas con el clima y las condiciones meteorológicas (el porcentaje en los cinco años anteriores fue del 83%).⁹

- Reafirmar los principios fundamentales de humanidad, imparcialidad e independencia, que forman parte del patrimonio de la humanidad como reflejo del principio de ayudar a otros seres humanos en momentos de dificultad;
- Reafirmar la obligación legal internacional esencial de los Estados en virtud de la cual éstos deben garantizar el acceso de la población civil afectada a ayuda y protección, así como condenar el hecho de que en un considerable porcentaje de las crisis humanitarias no se ha cumplido con esta obligación, y de que no se haya acordado la adopción de medidas eficaces para contribuir a cambiar esta situación;
- Reafirmar la obligación legal internacional de los Estados en virtud de la cual éstos deben acoger a las personas que huyan de la violencia, los conflictos y la persecución; asimismo, la Cumbre debe reafirmar la necesidad de incrementar sustancialmente el apoyo internacional para contribuir a que los países limítrofes con las peores crisis humanitarias del mundo puedan cumplir con sus responsabilidades;
- Establecer nuevos mecanismos para controlar y sacar a la luz los incumplimientos del derecho internacional por parte de los Estados en estos ámbitos, un proceso que el nuevo Secretario General de las Naciones Unidas en 2017 podría contribuir a liderar.

Especialmente los países ricos deben ir más allá de sus obligaciones legales básicas y contribuir a que más refugiados tengan acceso a protección fuera de sus regiones de origen. No es aceptable que los países y regiones menos desarrollados acojan al 86% de la población refugiada del mundo.¹² Esto puede tener distintas implicaciones en función de las diferentes crisis, pero el pasado llamamiento de Oxfam para que los países ricos ofreciesen reasentamiento o entrada humanitaria a por lo menos el 5% de los refugiados sirios¹³ (no cabe duda de que en el futuro será necesario que esta cifra sea superior) muestra cómo podría ser una estrategia más humana para abordar la crisis mundial de la población desplazada.

Prueba 2: Establecer nuevos mecanismos para dar apoyo a la acción local

Entre 2007 y 2013, menos del 2% de la ayuda humanitaria anual fue a parar directamente a manos de organizaciones locales,¹⁴ como las que forman parte del Consorcio de Respuesta Humanitaria de Filipinas, que se encargó de la respuesta humanitaria a los recientes tifones en el país.¹⁵ En 2014, los Gobiernos nacionales sólo recibieron el 3% del total de la ayuda humanitaria internacional registrada por las Naciones Unidas; el porcentaje concedido directamente a las ONG nacionales y locales fue aún menor, pasando del 0,4% en 2012 a un irrisorio 0,2%.¹⁶

La persona desplazada "media" lleva en esa situación desde el siglo XX.¹⁰

... la mayoría de los países ricos sólo acepta acoger a una pequeña parte de los refugiados. En 2014, los países asiáticos acogían al 26% de los refugiados, los países africanos otro 26%, Oriente Próximo al 21%, Europa al 22%, y América del Norte al 3%.¹¹

Somos responsables. Asumiremos el liderazgo. Limpiaremos todo tras la destrucción.

Apurba Mehrab
Srabon, Mymensingh
(Bangladesh)

Cuadro 1: La sociedad civil local después del tifón Haiyan en Filipinas

“En una reunión de las Naciones Unidas oí decir que la zona en la que trabajamos es de difícil acceso. Pero está en la carretera principal. ¡Y vamos todos los días! A lo mejor es de difícil acceso según los estándares internacionales, no para los nacionales. Hay problemas de seguridad para las organizaciones internacionales...para las ONG nacionales es más fácil moverse por allí”

Trabajador humanitario local, provincia de Samar

[El Gobierno local] distribuía directamente la ayuda, que iba dirigida sólo a algunos de entre los más necesitados. Las zonas en las que la población se había manifestado en contra de las empresas mineras [que contaban con el apoyo del Gobierno] fueron ignoradas. Nosotros nos dedicamos a esas y otras zonas necesitadas de ayuda.

Trabajador humanitario local, provincia de Leyte

Fuente: A. Featherstone and C. Antequisa (2014) “Missed Again: making space for partnership in the Typhoon Haiyan response”, Christian Aid, Cafod, Oxfam, Tearfund y Actionaid, <http://www.christianaid.org.uk/Images/Missed-Again-Typhoon-Haiyan-September-2014.pdf>, p9

Es imposible saber cuántos dólares de ayuda humanitaria se pierden en las Naciones Unidas y las ONG internacionales por su papel de “intermediarias” en el sector humanitario. Este papel es esencial, por ejemplo para apoyar a los actores locales, hacer frente a los retos globales o trabajar de forma directa allí donde los actores locales no puedan hacerlo solos; sin embargo, un porcentaje mayor de la ayuda internacional debe llegar al terreno. En muchos lugares, los grupos locales se enfrentan a graves problemas, pero la principal lección aprendida en prácticamente todas las crisis recientes es que un mayor apoyo al liderazgo local allí donde sea posible mejoraría la eficacia, pertinencia y rendición de cuentas de la ayuda.¹⁷ Por esta razón, cada vez está más aceptada la idea de que la acción humanitaria debería respetar el principio de “subsidiariedad”, en virtud del cual tanto las organizaciones locales y nacionales como las regionales e internacionales deben desempeñar un papel esencial en la respuesta humanitaria y, en la medida de lo posible, apoyar las iniciativas de las propias personas afectadas para hacer frente a las crisis y recuperarse.¹⁸

Por lo tanto, la Cumbre debe instar a los Gobiernos y a otros donantes humanitarios a:

- Destinar, de aquí a 2020, al menos un 10% del total de la financiación humanitaria mundial a fortalecer las capacidades de las ONG locales y nacionales a fin de que éstas puedan liderar la acción humanitaria, así como definir estrategias prácticas que contribuyan a fortalecer dichas capacidades. Por supuesto, dicha financiación variará considerablemente entre un país y otro en función de sus distintos contextos;
- Sacar partido de todos y cada uno de los dólares, maximizando la cantidad de fondos que llegan a las organizaciones locales, y en algunos casos a las internacionales, que prestan ayuda directamente sobre el terreno. Las Naciones Unidas y las ONG internacionales, que actúan como intermediarias entre donantes y “ejecutores” de la ayuda, deben desempeñar un papel fundamental, haciendo todo lo posible para minimizar los costes que se detraen de la ayuda antes de que llegue a las personas que la necesitan.

Asimismo, la Cumbre debe instar a las Naciones Unidas, y especialmente a la OCAH, el PNUD, y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres a:

- Trabajar con los países, incluyendo a sus Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y las ONG locales, para elaborar estrategias nacionales de respuesta, preparación y reducción del riesgo de desastres que *respeten el derecho de toda la ciudadanía a recibir asistencia y protección*, estableciendo las previsiones de costes y las asignaciones presupuestarias necesarias.

A su vez, la Cumbre debe instar a todos los donantes a:

- Contribuir a garantizar que aquellos planes que defiendan los derechos de los ciudadanos cuentan con toda la financiación que necesitan, utilizando su AOD para cubrir cualquier déficit.

Prueba 3: Reducir la creciente diferencia entre el volumen de ayuda necesario y el que realmente se proporciona

La ayuda humanitaria internacional ha aumentado considerablemente, pero no ha logrado mantener el ritmo de la demanda generada por los desastres provocados por el clima y la aparición de nuevos conflictos, como el de Siria. Desde el año 2000 los donantes han cubierto, de media, menos de dos terceras partes de las necesidades manifestadas a través de los llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas.¹⁹ Esos déficits de financiación acarrearán consecuencias devastadoras: a finales de 2014, el Programa Mundial de Alimentos tuvo que suspender por falta de fondos la ayuda alimentaria que proporcionaba a 1,7 millones de refugiados sirios, y sólo pudo restablecerla tras una iniciativa de captación de fondos en las redes sociales.²⁰

Gráfico 1²¹



EN 2013, EN EL MUNDO SE GASTARON 60.000 MILLONES DE DÓLARES EN HELADO... CASI TRES VECES MÁS DE LA CANTIDAD DEDICADA A LA AYUDA HUMANITARIA.

Incluso en esta época de austeridad, subsanar estos déficits supondría un coste relativamente bajo para los Gobiernos donantes. En noviembre de 2015, el Grupo de Alto Nivel para la Financiación Humanitaria establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas presentará su informe, con el que contribuirá a articular los debates que tendrán lugar en la Cumbre. Ninguno de estos dos foros debería tener miedo de formular recomendaciones verdaderamente valientes para incrementar el volumen de financiación humanitaria previsible. Los Gobiernos saldan deudas fundamentales con multitud de organismos, desde las Naciones Unidas hasta la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, pero dejan que los llamamientos humanitarios dependan de una financiación

incierto, que difiere enormemente entre unas crisis y otras.

La Cumbre debe:

- Instar a las Naciones Unidas a presentar propuestas para una financiación más sostenible (quizá algún tipo de asignación de cuotas), de la cual un porcentaje podría destinarse a desarrollar las capacidades locales con el objetivo de complementar las contribuciones voluntarias.



“Nuestra nueva casa será segura, porque las inundaciones no la alcanzarán. La última vez, la inundación subió un metro más.”

María, Beni, Bolivia

María y Santos al lado de su casa recién construida para protegerles frente a las inundaciones, Beni, Bolivia.
Foto: Peter Tecks/Oxfam.

Prueba 4: Establecer nuevos mecanismos para reducir el riesgo de futuros desastres

Desde el año 2000, los daños provocados por los desastres han supuesto un coste medio de 100.000 millones de dólares anuales.²³ Los Gobiernos nacionales deben, a través de una fiscalidad progresiva, encabezar los esfuerzos para reducir este inmenso coste económico y humano; y los donantes internacionales deben hacer mucho más por apoyarles. Sin embargo, ayudar a los países a fortalecer su resiliencia frente a futuros desastres sigue siendo una promesa incumplida. En las tres décadas anteriores a 2010, sólo el 0,4% del total de la ayuda oficial para el desarrollo se destinó a la reducción del riesgo de desastres.²⁴

La Cumbre debe instar a todos los Gobiernos nacionales a:

- Aplicar estrategias eficaces dirigidas a fortalecer la resiliencia de su población frente a futuros desastres, garantizando que todas las políticas gubernamentales reduzcan los futuros riesgos o que, al menos, eviten crear riesgos nuevos, así como la incorporación del análisis de riesgos a todas las decisiones de inversión pública y privada.

Asimismo, debe instar a los donantes internacionales a:

- Dado que la reducción de riesgos no es un problema únicamente de ámbito humanitario, dedicar conjuntamente de aquí a 2020 al menos 5.000 millones de dólares anuales del total de la ayuda humanitaria mundial a ayudar a los países vulnerables frente a los desastres a fortalecer su resiliencia y reducir el riesgo

En la década de 2030, una parte del mundo mucho mayor (grandes zonas del África subsahariana y del Sur de Asia) estará expuesta a sequías, inundaciones, y otras amenazas. Hasta 325 millones de personas que viven en la pobreza extrema vivirán en las zonas más expuestas.²²

de futuros desastres. Por supuesto, dicha financiación puede variar considerablemente de un país a otro, y es posible que muchos países soliciten a los donantes una cantidad significativamente mayor de fondos que les ayude a reducir su vulnerabilidad frente a los desastres;

- Garantizar que no sólo la ayuda humanitaria, sino también la ayuda al desarrollo, aborden las desigualdades que agravan la vulnerabilidad de las personas ante las crisis y tensiones a las que debe hacer frente, así como a intensificar el trabajo de desarrollo tanto en las crisis prolongadas como en aquellas sociedades que se enfrentan a mayores riesgos.

Estos objetivos servirían para lograr que un porcentaje razonable de la ayuda se destinase a algunos de los grupos de personas más vulnerables del mundo. Por supuesto, es esencial garantizar que los países donantes *no* recorten en otras prioridades fundamentales de la ayuda, ya que no tienen un motivo legítimo para hacerlo. Incluso en estos momentos difíciles, la inmensa mayoría de los países ricos debería aportar más al conjunto de la ayuda oficial para el desarrollo; y todos los Gobiernos deben reconocer que la financiación para la mitigación y la adaptación al cambio climático debe ser totalmente adicional a la ayuda al desarrollo.

En los veinte años previos a 2010, se dedicaron 14.000 millones de dólares a la reducción del riesgo de desastres, menos del 1% de los 2,3 billones de dólares a los que ascienden las pérdidas provocadas por los desastres.²⁵

Mucho antes de que se produjeran los terremotos de este año en Nepal, la Cruz Roja nepalí calculaba que por cada dólar dedicado a la RRD se ahorrarían casi cuatro dólares en la respuesta a futuros desastres.²⁶

1 EL DESAFÍO



“Esta comunidad sólo se dedica a una cosa: sobrevivir.”

Louise, campo de Buporo, este de la República Democrática del Congo (RDC), diciembre de 2014

Louise, sentada con sus hijos junto a su refugio temporal en el campo de Buporo, en el este de la República Democrática del Congo, diciembre de 2014. Foto: © Eleanor Farmer/Oxfam

Cada año, decenas de millones de personas reciben una ayuda humanitaria vital. Tan sólo Oxfam ha proporcionado ayuda a más de ocho millones de personas en 2014. Sin embargo, millones de ellas siguen sufriendo por carecer de la ayuda o protección adecuadas, y el número de personas expuestas a situaciones de crisis parece aumentar de manera constante. En 2014 se vieron afectadas por desastres provocados por amenazas medioambientales 11 millones de personas *más* que el año anterior,²⁷ mientras que las guerras, conflictos y persecuciones han obligado a huir de sus hogares a más personas que nunca desde que existen registros: a finales de 2014 había 59,5 millones de personas desplazadas, más de 8 millones de personas *más* que en 2013, y 22 millones *más* que hace una década.²⁸

Sin embargo, la culpa de que no se haya hecho frente a las principales amenazas que dan origen a este creciente sufrimiento humano no recae sobre los actores que trabajan en el sector humanitario.

LAS CAUSAS DEL SUFRIMIENTO

Los Estados son los primeros y principales responsables de reducir las amenazas creadas por el hombre y que están en el origen de todas las crisis humanitarias, como las de Siria, Yemen y Sudán del Sur.

Unos Gobiernos hacen frente tanto a las causas como a las consecuencias de estas crisis mejor que otros. La ayuda humanitaria sigue siendo extremadamente desigual, tanto en términos del número de personas que la reciben como de la cantidad que los distintos Gobiernos deciden aportar.

LA INEQUIDAD DE LA COMPASIÓN

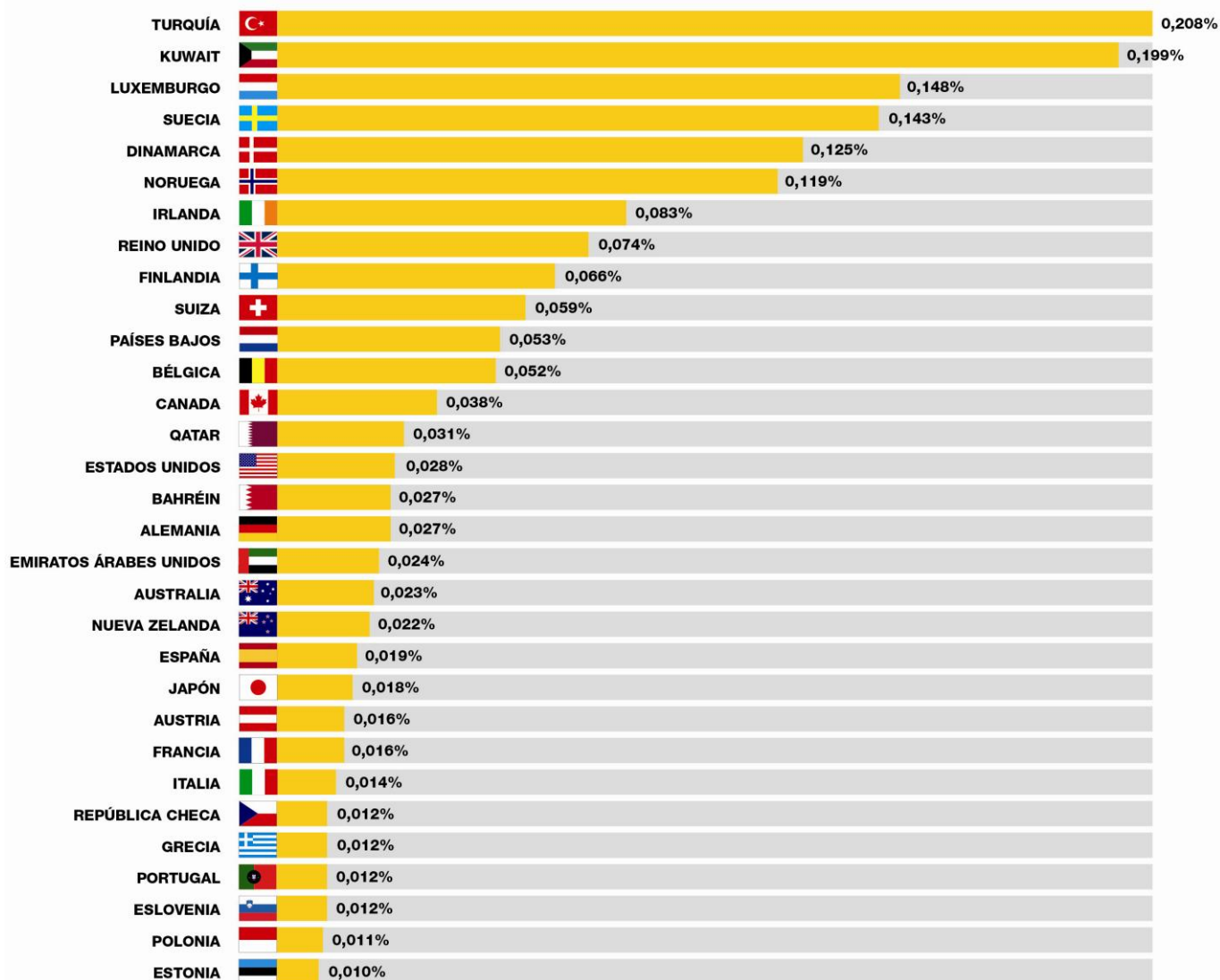
Gráfico 2

AYUDA HUMANITARIA COMO PORCENTAJE DE LA RNB, 2013

Este gráfico se basa en datos sobre RNB y ayuda humanitaria de 2013. Incluye tanto a los 20 principales donantes, en función de su aportación de ayuda humanitaria como porcentaje de su RNB, como a otros países de la OCDE que aportan al menos el 0,01%. Ningún otro país, incluyendo los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) aportó más del 0,01%.

Los datos de los Estados miembros de la UE incluyen su aportación a la ayuda humanitaria de las instituciones de la UE, y por lo tanto el gráfico no refleja por separado los datos del departamento de la UE que trabaja en este ámbito (ECHO), a pesar de ser uno de los mayores donantes humanitarios del mundo.

Turquía ocupa la primera posición porque se tienen en cuenta los 1.600 millones de dólares que este país dedica a acoger a refugiados sirios. Si no se contabilizase esa aportación, Kuwait lideraría la lista. Varios países del Golfo, como Arabia Saudí, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, han incrementado considerablemente su financiación desde 2013.



Fuente: Informe sobre la ayuda humanitaria mundial (*Global Humanitarian Assistance Report*), gráfico 3.4, pág. 30, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2014>; OCDE; Banco Mundial; y datos recogidos por Development Initiatives.²⁹

En conjunto, los Estados que se reunirán en la Cumbre Humanitaria Mundial no están teniendo éxito ante al desafío humanitario, ya que:

- Lamentablemente, demasiados Gobiernos y grupos armados están lejos de cumplir con la responsabilidad fundamental que, en virtud del derecho internacional, les obliga a proteger a sus ciudadanos de las atrocidades y a permitir su libre acceso a la ayuda. Algunos de ellos atacan, retienen o dejan morir de hambre intencionadamente a la población civil, utilizándola como arma de guerra.
- Hay demasiados Estados que reprimen la libertad de la sociedad civil y los medios de comunicación, que podrían facilitar una mayor rendición de cuentas de dichos Estados, además de atraer su atención sobre las crisis desatendidas que se producen dentro de sus fronteras. Así, estos Estados niegan a su población la posibilidad de contar con un portavoz eficaz a la hora de exigir que se respete su derecho a recibir ayuda humanitaria y protección.
- Hay demasiados Gobiernos que suministran armas de forma irresponsable, exacerbando así los conflictos, o que no se ponen de acuerdo para utilizar su influencia con el objetivo de que se respeten tanto el derecho internacional humanitario como las nuevas normas internacionales en este ámbito, por ejemplo el Tratado sobre el Comercio de Armas.
- Demasiados países de la OCDE, así como otros Estados relativamente ricos, no aportan la ayuda humanitaria suficiente, además de no respetar el principio de imparcialidad, atendiendo a las necesidades de forma proporcionada allí donde se encuentren.
- Demasiados Gobiernos no ofrecen un refugio seguro a las personas que huyen de la violencia y de la persecución. Los miles de personas ahogadas en el Mediterráneo avergüenzan a los Estados miembros de la UE, mientras la austeridad y la xenofobia hacen que Europa dé la espalda a algunas de las personas más vulnerables del mundo. Pero, tal y como han vivido en sus propias carnes los miles de personas que han huido de Birmania y Bangladesh desde 2014, la dificultad para encontrar un refugio seguro constituye un problema en todo el mundo.
- La acción humanitaria se ve sobrepasada por la creciente oleada de desastres relacionados con el clima, que se han triplicado entre la década de 1980 y el final de la pasada década,³⁴ así como por el cada vez mayor número de personas en situación de vulnerabilidad ante dichas crisis, en un mundo cada vez más desigual.
- Los Gobiernos han empezado a reaccionar ante estas tendencias cuando han tenido que luchar contra el cambio climático e invertir lo suficiente en ayudar a las personas a fortalecer su resiliencia frente a futuras crisis – no tanto en programas para la reducción del riesgo de desastres (RRD). La reducción del riesgo de futuros desastres recibe mucha menos ayuda, tanto humanitaria como para el desarrollo.

Veinticinco años de reformas en el sector han mejorado, aunque no transformado, la acción humanitaria. Los Gobiernos, las agencias de las Naciones Unidas y las ONG internacionales aún deben:

- Establecer alianzas más eficaces y equilibradas entre los actores locales y los

En 2013 se dedicó al gasto militar 80 veces más que a la ayuda humanitaria.³⁰

La media de personas que tuvieron que huir de la violencia, la persecución y el conflicto en un día cualquiera de 2014 asciende a 42.500 – cuatro veces más que hace sólo cuatro años.³¹

El 93% de las personas que viven en la pobreza extrema residen en países políticamente frágiles, vulnerables desde el punto de vista medioambiental, o ambas cosas.³²

Durante los cuatro primeros meses de 2015, 2.629 personas se ahogaron en el Mediterráneo intentando buscar refugio en Europa.³³

internacionales;

- Lograr que haya una verdadera rendición de cuentas de la acción humanitaria ante la población local;
- Centrarse en las distintas necesidades de mujeres y hombres, así como en las de todas las personas especialmente vulnerables por razones de edad, discapacidad, o grupo étnico y social;
- Poner fin a la desproporcionada prioridad que se otorga a las crisis de gran interés mediático, y que hace que los conflictos prolongados tengan más dificultades para obtener fondos que los grandes desastres provocados por catástrofes naturales repentinas;
- Financiar una ayuda que sea verdaderamente imparcial e independiente, garantizando que existe una separación clara entre ésta y el resto de sus objetivos, por ejemplo la lucha contra el terrorismo.

Los flujos masivos de refugiados en el Mediterráneo, la Bahía de Bengala y otros lugares no son el único coste humano de estas deficiencias. Decenas de millones de personas sufren en sus lugares de origen; es el caso de los “atrapados internos”, a quienes las acciones de las partes en conflicto o la falta de recursos les impiden huir de las crisis. No obstante, el creciente número de personas desplazadas es, quizás, el síntoma más dramático de que el mundo no ha ganado la batalla a las tragedias humanitarias.

*Japón dedica a la RRD y la preparación ante los desastres un porcentaje mucho mayor de su ayuda humanitaria que ningún otro Gobierno de la OCDE. En 2012 aportó un porcentaje cinco veces mayor que países como Suiza, Canadá y el Reino Unido.*³⁶

“Ser refugiado no es un delito. No es como una casta. Todavía puedes ser un ciudadano, todavía puedes tener derechos.”

Rebecca Majok, una refugiada de Sudán del Sur en Uganda³⁵

Cuadro 2: Obligados a escapar

A finales de 2014, el número de personas desplazadas por la fuerza alcanzaba la cifra récord de 59,5 millones. A nivel mundial, esta cifra se ha ido acrecentando a medida que, en los últimos cinco años, han estallado o se han reavivado, región tras región, al menos quince conflictos: ocho en África, tres en Oriente Próximo, uno en Europa y tres en Asia. ACNUR calcula que, actualmente “uno de cada 122 seres humanos es refugiado, desplazado interno o busca asilo. Si estos millones de personas fueran un país, este sería el vigesimocuarto mayor del mundo”. 2014 también ha sido el año en que menos refugiados (126.800) han podido volver a sus países en los últimos 31 años:³⁷

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 garantiza a la población refugiada una serie de derechos, entre los que se incluyen:³⁸

- Derecho a no ser devuelto forzosamente a un país en el que tenga razones para temer ser objeto de persecución (Artículo 33)
- Derecho a empleo remunerado (Artículo 17)
- Derecho a la vivienda (Artículo 21)
- Derecho a la educación (Artículo 22)
- Derecho a asistencia y socorro (Artículo 23)
- Derecho a la libertad de circulación (Artículo 26)

Sin embargo la Convención sobre los Refugiados y su Protocolo de 1967 son el comienzo, no el final, de una respuesta humana a los desplazamientos. Como ya ha declarado ACNUR, “si bien la Convención de 1951 sigue siendo el documento legal fundamental para definir quién es un refugiado, cuáles son sus derechos y las obligaciones legales de los Gobiernos, el mundo ha cambiado drásticamente” desde que se aprobara la Convención.

António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha destacado especialmente el cambio climático, la inseguridad alimentaria y energética, la escasez de agua, el crecimiento demográfico y la urbanización como causas de que cada vez más hombres, mujeres, niños y niñas tengan que huir de sus hogares, además de factores agravantes de los conflictos que tradicionalmente se consideran como causantes de la huida de la población. El creciente número de desastres, al igual que el impacto gradual del cambio climático, obligan a más personas a abandonar sus hogares, desplazándose principalmente dentro de sus propios países, si bien algunas de ellas tienen que traspasar sus fronteras. Por todas estas razones, ACNUR ya reconoce que “las distinciones entre refugiados y migrantes y movimientos voluntarios e involuntarios son cada vez más difusas”.

De nuevo según ACNUR, “ninguno de los actuales instrumentos jurídicos regionales e internacionales de derecho de los refugiados aborda específicamente la difícil situación de esas personas”, ni la de aquellas obligadas a huir de sus países a causa de la pobreza, la desigualdad y la miseria “porque carecen de cualquier posibilidad real de quedarse”. Y el apoyo ofrecido a todos estos colectivos suele ser aún menor que el que se brinda a los refugiados tradicionales, los desplazados internos y los “atrapados internos” por los conflictos.

Fuente: todas las citas están extraídas de ACNUR “*Next steps: new dynamics of displacement*” (Próximos pasos: nuevas dinámicas de los desplazamientos), <http://www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/refugees/nextsteps.html> (consultado por última vez en junio de 2015)

AFRONTAR EL DESAFÍO

¿Podría mejorar la ayuda humanitaria? Desde luego.

No obstante, el fuerte incremento de la “demanda” de ayuda humanitaria se debe a las deficiencias de los Gobiernos de todo el mundo, todo un inventario de injusticias políticas y medioambientales.

La diferencia entre las necesidades humanitarias y la respuesta irá en aumento y, a menos que se produzca un cambio radical no sólo en la acción humanitaria, sino en términos de hacer frente a las injusticias, la desigualdad y el fracaso de los estados - cuestiones que la ayuda no puede solucionar por sí sola - el coste humano de esta situación también irá en aumento, a medida que el mundo tenga que hacer frente a más desastres y brutales conflictos, más fáciles de iniciar que de solucionar.

*Los llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas no dan más que una idea aproximada de las verdaderas necesidades humanas. Pero en 2015, estos llamamientos identificaron al doble de personas necesitadas que en el momento álgido de la respuesta al tsunami en el océano Índico en 2005. Y es probable que esta cifra se incremente.*³⁹

2 DERECHOS EN SITUACIONES DE CRISIS



“Para quienes luchan, hay diferencia entre los Dinka y los Nuer. Para la gente corriente como yo, no la hay. Espero que algún día sea así para todo el mundo.”

Nyabil Riel, Mingkaman, Sudán del Sur⁴⁰

Campo de desplazados internos de Malakal, Sudán del Sur, agosto de 2014: Foto: © Simon Rawles/Oxfam.

La Cumbre Humanitaria Mundial no tendrá éxito a menos que aborde las injusticias que dan origen a las crisis humanitarias. La primera de ellas es la tremenda desigualdad de la ayuda, que otorga mayor valor a la vida de una persona en una crisis que en otra. En 2014, la ayuda humanitaria internacional alcanzó la cifra récord de 24.500 millones de dólares.⁴¹ Sin embargo, prácticamente ninguna crisis recibe los fondos suficientes como para satisfacer todas las necesidades existentes; y el volumen de fondos proporcionado difiere enormemente entre unas crisis y otras. En algunos casos los costes de las crisis son diferentes, pero la extrema diferencia entre los fondos recibidos por unas y otras se debe también a que muchos donantes están más interesados en unos lugares y personas que en otros.

Gráfico 3: La desigualdad de la ayuda



“Queremos paz. Queremos que nuestros hijos coman, anden y jueguen, que es lo que deberían hacer”.

Antoinette Bolobo, Bangui, República Centroafricana

Fuente: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas; terremoto de Haití de 2010,⁴² Sudán del Sur 2013,⁴³ Sudán,⁴⁴ República Centroafricana.⁴⁵

Aún más importante es la marcada diferencia en el comportamiento de los Estados a la hora de garantizar el acceso de sus ciudadanos a la ayuda y protección a las que tienen derecho. La verdadera prueba de fuego para la Cumbre es contribuir a que hombres, mujeres, niños y niñas ejerzan esos derechos, así como influir sobre los Gobiernos para que garanticen su cumplimiento.

Precisamente porque dichos derechos se vulneran en prácticamente todas las crisis humanitarias, es importante recordar en qué consisten.

Cuadro 3: Derechos en situaciones de crisis

- *En todas las crisis* – ya estén provocadas por fenómenos meteorológicos extremos, crisis políticas o cualquier otra cosa – la ciudadanía tiene derecho a recibir ayuda humanitaria.⁴⁶ Los Estados tienen la responsabilidad de prepararse para, y tratar de prevenir, los desastres que inevitablemente amenazan el derecho fundamental a la vida.
- Concretamente *en los conflictos armados*, tanto los Estados como los actores no estatales están sujetos a obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario.⁴⁷ Son los principales responsables de cubrir las necesidades de la población que viva en las zonas que se encuentran bajo su control y, si éstas no se satisfacen, tienen la obligación de consentir las actividades humanitarias imparciales de las organizaciones humanitarias, incluidas las ONG.

El derecho internacional humanitario establece una serie de obligaciones fundamentales en relación tanto al acceso humanitario como a la protección de la población civil. En términos de acceso, los actores tanto estatales como no estatales deben:

- Permitir y facilitar el paso sin trabas de la ayuda de emergencia para la población civil que la necesita;
- Evitar la destrucción de infraestructuras o servicios vitales para la supervivencia, como las de abastecimiento de agua o las instalaciones sanitarias;
- Abstenerse de utilizar la inanición como arma de guerra; y
- Proteger a los trabajadores humanitarios y respetar su libertad de circulación.

Para proteger a la población civil, los actores tanto estatales como no estatales deben:

- Distinguir en todo momento entre población civil y combatientes, a fin de evitar ataques a la población civil y a los bienes de carácter civil; y
- Abstenerse de utilizar armas (como municiones de racimo) o métodos de guerra (por ejemplo impedir que la población civil huya de la violencia) que presumiblemente provocarán pérdidas innecesarias o un sufrimiento excesivo a la población civil.

La soberanía del Estado no puede utilizarse como excusa para limitar el acceso humanitario.

Comité permanente entre organismos de directores de acción humanitaria de Naciones Unidas y ONG, mayo de 2015



“Siento que aquí pierdo mi dignidad todos los días”.

Asma'a, Gaza, diciembre de 2014

Asma'a en los escombros de lo que un día fue su casa, Gaza, diciembre 2014. Foto: Anas Al Baba/Oxfam.

3 LA REFORMA HUMANITARIA, UNA ASIGNATURA PENDIENTE



Bernadette Samura, una trabajadora sanitaria voluntaria, ofreciendo asesoramiento sanitario puerta a puerta sobre el ébola en Pamarankoh, Sierra Leona. Foto: Michelle Curran/Oxfam.

“La caballería [la comunidad internacional] no llegaba. Nosotros éramos la caballería.”

David Mandu Keili-Coomber, jefe de la jefatura de Mandu, en Sierra Leona, sobre la respuesta internacional temprana al ébola en 2014⁴⁸

En 2015, la acción humanitaria se desarrolla en un mundo que ha cambiado enormemente desde aquella primera “crisis transformadora” que tuvo lugar en el mundo posterior a la Guerra Fría, en la región kurda de Irak en 1991. Desde entonces, muchas ONG, agencias de las Naciones Unidas y Gobiernos han intentado transformar la acción humanitaria.

En casi todos los casos, es la propia población local la primera en dar respuesta a los desastres; pero en ocasiones la lentitud y la falta de adecuación y sensibilidad de la ayuda humanitaria aún es motivo de decepción para la población local, que también se siente decepcionada por su propio Gobierno, por los actores internacionales o por ambos. En 2014, la respuesta al ébola en África Occidental fue mortalmente lenta. Esto se produjo poco después de la trágicamente tardía respuesta a la hambruna en el Cuerno de África en 2011,⁵⁰ puesta en evidencia por el informe de Oxfam y Save the Children *Un retraso peligroso*, que constituye una dura crítica al hecho de que, ni ellas mismas ni el resto del mundo, reaccionasen con rapidez después de las primeras alertas de desastre.

Las sucesivas crisis han puesto de manifiesto que los Gobiernos, las Naciones Unidas y las ONG internacionales carecen de la agilidad necesaria para cambiar rápidamente de planes en respuesta a acontecimientos imprevistos; y esto es un problema tanto de la ayuda humanitaria como de la ayuda al desarrollo. No obstante, la acción humanitaria también ha mejorado gracias a veinticinco años de reformas, muchas de ellas promovidas por las ONG, como por ejemplo:

“La ayuda humanitaria se está viendo sobrepasada...en demasiadas crisis se amplía hasta la etapa de recuperación a largo plazo. [El Coordinador de ayuda de emergencia de las Naciones Unidas] debe volver a colaborar con el sector del desarrollo.”

Christina Bennett, Overseas Development Institute, junio de 2015⁴⁹

- **Código de Conducta** relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG);
- **Carta Humanitaria** y Normas Mínimas para la respuesta humanitaria del **Proyecto Esfera**;
- **Asociación Internacional para la Responsabilidad Humanitaria**;
- Código de prácticas de **People in Aid**; y, más recientemente, la
- **Norma Humanitaria Esencial**,⁵¹ publicada en diciembre de 2014 con el objetivo de unir los elementos comunes de las distintas normativas, para así facilitar la rendición de cuentas de los actores humanitarios ante las personas y comunidades a cuyo servicio trabajan.

Plasmar las lecciones aprendidas en estos códigos es sólo una parte de un proceso de aprendizaje mucho más amplio, que incluye las lecciones extraídas de crisis anteriores sobre, por ejemplo, cómo mejorar la adecuación de la ayuda proporcionando dinero en efectivo y cupones en lugar de ayuda en especie.

“En el fondo de nuestro corazón, creemos que la Norma Humanitaria Esencial supondrá un cambio cualitativo a la hora de establecer un sistema de rendición de cuentas duradero pero sencillo para las iniciativas humanitarias.”

Nayeem Wahra,
Foundation for Disaster
Forum, Bangladesh

10 LAS CRISIS QUE HAN CAMBIADO LA ACCIÓN HUMANITARIA

Gráfico 4



¿UNA TRANSFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS?

Desde 2011, la “agenda transformativa” de las Naciones Unidas ha continuado con las reformas realizadas en el pasado, como por ejemplo el estudio de la respuesta humanitaria (*Humanitarian Response Review*, HRR, por sus siglas en inglés), creado la pasada década tras la respuesta mundial al terrible conflicto de Darfur. Esta iniciativa ha establecido equipos humanitarios nacionales para coordinar el trabajo de los organismos internacionales en cada una de las crisis, así como grupos temáticos (“clusters”) con la misión de organizar la ayuda en torno a los distintos sectores (por ejemplo agua, saneamiento e higiene), además de crear nuevos fondos para poner en común los recursos de los donantes.

Sin embargo, estos cambios han sido sobre todo graduales, no transformadores, y lo que ha cambiado es igual a lo que se ha mantenido. Si bien los nuevos sistemas han mejorado la coordinación entre los organismos internacionales, en la mayoría de los casos no han conseguido, por ejemplo, colaborar con los actores locales, que son quienes mayores conocimientos tienen sobre sus propios contextos nacionales y locales. Ciertamente, en algunas crisis el Gobierno nacional es más bien parte del problema, no de la solución. Pero, incluso en los casos de desastres provocados fundamentalmente por catástrofes naturales y no por la guerra u otras atrocidades, con frecuencia las Naciones Unidas y las ONG internacionales no han logrado colaborar rápidamente con los estados locales y la sociedad civil.

Los actores internacionales siguen siendo importantes, sobre todo porque dan testimonio de los horrores provocados por conflictos que el mundo suele ignorar. Los recursos locales y nacionales suelen ser, casi por definición, los menos presentes precisamente en los lugares más vulnerables ante las crisis, en particular, en aquellos países asolados por el conflicto. Por ejemplo, ningún grupo local podría haber organizado el lanzamiento de suministros desde el aire que ha llevado a cabo el Programa Mundial de Alimentos en Sudán del Sur, y que ha contribuido a evitar la hambruna en el transcurso del brutal conflicto que desde 2013 afecta al país.

En ocasiones, las ONG internacionales como Oxfam pueden ampliar su respuesta en caso de desastres repentinos hasta un punto imposible para cualquier organización local, en gran medida porque en muchos casos éstas no tienen acceso efectivo a financiación internacional, ya que es cada vez más habitual que muchos donantes canalicen sus fondos a través de grandes donaciones a las Naciones Unidas y otros actores internacionales. La Cumbre también debe abordar este problema de financiar a las organizaciones locales de forma más directa.

Tras el devastador tifón *Haiyan* en Filipinas en 2013, la coordinación de la ayuda internacional de las Naciones Unidas demostró de lo que es capaz su nueva clasificación de principales prioridades “L3”. Al mismo tiempo, cuando Oxfam y otros actores evaluaron la respuesta a la crisis un año después, se puso de manifiesto que los resultados habrían sido mejores si la ayuda internacional hubiese colaborado más estrechamente con las estructuras estatales y de la sociedad civil de Filipinas, relativamente desarrolladas.⁵³

“He sido coordinador de un grupo temático (“cluster”) en Pakistán en 2012 y 2013, lo cual me ha dado la oportunidad de ver que estos grupos desempeñan una función de coordinación muy positiva. Pero también existe un verdadero riesgo de que sus miembros pasen demasiado tiempo reuniéndose entre sí y con otros grupos, y no dediquen el tiempo suficiente a trabajar con la comunidad y los actores locales, especialmente si la población local no participa en las reuniones de estos grupos, como a menudo es el caso.”

Chris Laughlin, Oxfam Australia

Tras el terremoto de Haití en 2010, las reuniones de todos los grupos temáticos, excepto dos, se celebraban en inglés, y las de esos dos (Agua, saneamiento e higiene – WASH y Educación) eran en francés, un idioma que el 95% de la población de Haití no habla.⁵²

LOS ESTADOS SON LOS RESPONSABLES

Los Estados no sólo son responsables de garantizar el acceso de sus ciudadanos a ayuda y protección, sino que son también quienes dirigen las Naciones Unidas; así que las deficiencias de las Naciones Unidas son, en último término, deficiencias de los Estados que controlan la organización.

Las reformas de las Naciones Unidas no pueden hacer mucho más para cambiar el comportamiento de los Gobiernos. Diez años después de la creación del mejorado Fondo central de respuesta a emergencias de las Naciones Unidas con el objetivo de proporcionar financiación “suficiente, flexible y previsible”, los Gobiernos siguen dejando que los llamamientos humanitarios de Naciones Unidas queden enormemente infradotados, además de forma muy desigual. Si bien la cantidad total de financiación internacional se ha incrementado considerablemente (gracias tanto a los Gobiernos de la OCDE como a algunos que no forman parte de la organización),⁵⁶ ésta no ha aumentado al mismo ritmo que las crecientes necesidades. Sin embargo, los fondos necesarios para ayudar a millones de personas siguen siendo relativamente escasos. Noruega es uno de los países más generosos del mundo pero, como declaró Jan Egeland a principios de este año, con el dinero que los noruegos gastaron en la Navidad de 2014 se podría haber financiado la totalidad del llamamiento humanitario de las Naciones Unidas (7.200 millones de dólares) para dar respuesta a la crisis en Siria y los países limítrofes.⁵⁷

Desde el año 2000, los Gobiernos donantes de todo el mundo han cubierto, de media, menos de dos terceras partes de las necesidades manifestadas a través de los llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas.⁵⁸ Dichos déficits de financiación acarrear consecuencias devastadoras: a finales de 2014, el Programa Mundial de Alimentos tuvo que suspender, por falta de fondos, la ayuda alimentaria que proporcionaba a 1,7 millones de refugiados sirios, y sólo pudo restablecerla tras una iniciativa de captación de fondos en las redes sociales.⁵⁹

Incluso las donaciones de los Gobiernos que más aportan se concentran cada vez más en un número relativamente pequeño de grandes contratos con Naciones Unidas y otras organizaciones, lo cual acarrea una serie de gastos generales que se deducen antes de que el dinero llegue a los hombres y mujeres que sufren en el terreno. Tal y como pone de manifiesto el Informe sobre la ayuda humanitaria mundial de 2015 (*Global Humanitarian Assistance Report*), las “cadenas de transacción” que unen al donante con cada una de las personas en situación de necesidad “son tan complejas que sólo se puede dar seguimiento a los fondos hasta el receptor de primer grado. La trazabilidad sistemática es fundamental para entender y mejorar la eficacia y respaldar la rendición de cuentas tanto ante los donantes como ante los receptores”.⁶⁰ Los autores del informe demuestran que facilitar información completa a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda,⁶¹ apoyada por Oxfam,⁶² podría contribuir a lograrlo.

También es importante destacar que apenas el 6% de la ayuda humanitaria proporcionada por los países de la OCDE en 2012 estaba dedicada a la reducción del riesgo de futuros desastres,⁶³ a pesar de que se ha demostrado que invertir en este ámbito puede ahorrar dinero y salvar vidas. El trabajo con la sociedad civil local es un ejemplo: el Gobierno filipino evacuó a casi un millón de personas antes de que el tifón *Hagupit* sacudiera el país en diciembre de 2014, reduciendo considerablemente las posibles víctimas mortales.⁶⁴

De los fondos solicitados por los llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas en 2014, quedaron sin cubrir 7.500 millones de dólares, la cifra más alta de la historia.⁵⁴

En 2013, el déficit total de financiación humanitaria (medido por los llamamientos de Naciones Unidas) podría haberse cubierto con una cantidad menor al PIB que generan conjuntamente los Gobiernos de la OCDE en una hora; menor a los beneficios generados por el conjunto de las empresas Fortune 500 en un día; y menor al valor comercial de los desperdicios alimentarios que producen los Estados Unidos en dos semanas.⁵⁵

Lamentablemente, los Gobiernos dedican un porcentaje notablemente elevado de su ayuda humanitaria no a financiar medidas de emergencia, sino a suplir las carencias generadas por el hecho de que la cantidad de ayuda al desarrollo dedicada a financiar la recuperación a largo plazo en los conflictos prolongados sea relativamente escasa. Tal y como pone de manifiesto un informe del *Overseas Development Institute* de 2015, demasiados Gobiernos donantes “*utilizan la ayuda humanitaria como mecanismo para evitar un compromiso más importante en contextos difíciles*”. En consecuencia, más del 60% de los países para los que se ha realizado un llamamiento humanitario anual en 2014 llevan más de ocho años necesitando estos llamamientos.⁶⁶

De forma similar, la OCDE y otros donantes bilaterales tampoco suelen financiar la reducción del riesgo de desastres (RRD) ni la preparación ante los desastres a través de fondos para el desarrollo, a pesar del objetivo sostenible y a largo plazo de dichas actividades, que en gran medida se financian como si se tratase de actividades humanitarias.⁶⁷

La mejora de los sistemas de alerta temprana de desastres naturales en los países en desarrollo podría generar unos beneficios entre 4 y 36 veces superiores a su coste.

Informe sobre el Desarrollo Mundial 2014/65

PRESTAR ATENCIÓN A LAS CUESTIONES DE GÉNERO



Adoaga Ousmane busca cereales durante la crisis alimentaria de 2012 en la región de Guéra, en Chad, 2012. Foto: Abbie Trayler-Smith.

Los desastres afectan a mujeres, hombres, niños y niñas de formas totalmente distintas. Las mujeres y niñas suelen ser más vulnerables, debido a su limitado acceso a los recursos; e incluso en situaciones de crisis, la responsabilidad de cuidar de otras personas recae fundamentalmente sobre ellas. Sin embargo, su opinión no suele tenerse en cuenta a la hora de planificar la respuesta a esos desastres. En 2011, sólo el 60% de los donantes de la OCDE tenían políticas sobre género.⁶⁸ No obstante, si las intervenciones humanitarias ignoran los derechos de las mujeres, es poco probable que satisfagan las necesidades de las personas más vulnerables, e incluso podrían aumentar la indefensión de las mujeres.

“Cuando veo a mis hijos comer, sigo estando preocupada. ¿Qué comerán en el futuro? ¿Qué encontraré para ellos? ¿Podré darles de comer mañana?”

Adoaga Ousmane, Louga, Chad

Al mismo tiempo, en ocasiones las crisis pueden hacer que se cuestionen los comportamientos discriminatorios, permitiendo a hombres y mujeres reflexionar sobre los roles de género existentes y valorar de forma distinta los roles tradicionales. Por ejemplo, en algunas situaciones de conflicto las mujeres pueden desempeñar un papel destacado en los procesos de consolidación de la paz y mediación, mientras que los hombres pueden asumir mayores responsabilidades en el ámbito de los cuidados. En términos más generales, las crisis humanitarias pueden brindar mayores oportunidades, por lo menos a algunas mujeres. Por ejemplo, cuando Oxfam colaboró con organizaciones de defensa de los derechos de la mujer en Centroamérica para mejorar la forma en que las organizaciones humanitarias trabajaban con las mujeres afectadas por desastres, una mujer salvadoreña afirmó que, “He aprendido a decir lo que pienso, a hablar en público y expresar mis opiniones”.⁶⁹ El cuadro 5 muestra otro ejemplo, en este caso extraído de la investigación de Oxfam sobre la población refugiada siria en Líbano.

Cuadro 5: Posibilidades para el fortalecimiento de la mujer entre la población refugiada siria en Líbano

Algunas de las refugiadas sirias que han huido del conflicto en su país sienten que el hecho de haber asumido distintos roles como refugiadas ha generado una sensación de fortalecimiento.

Esta es una de las quizá sorprendentes conclusiones de las conversaciones que Oxfam mantuvo con las mujeres refugiadas en Líbano. Algunas de ellas van al mercado, toman decisiones y tienen empleos remunerados. Como confesó a Oxfam una mujer en Arsal, “ahora soy libre”. Un hombre en Bar Elias observó que “ella puede dar su opinión y se tiene en cuenta...puede salir. En Siria no podía hacer nada.”

Otras refugiadas se enfrentan a restricciones mucho mayores, así que las posibilidades de hacer avanzar los derechos de la mujer en circunstancias tan difíciles no deben exagerarse. Escuchar a las mujeres sirias en Líbano ha demostrado que las organizaciones de ayuda humanitaria deben trabajar tanto con mujeres como con hombres, especialmente para ayudarles a generar sus propios ingresos, y explorar de qué manera la continuidad de la crisis está transformando las identidades de género – posiblemente para mejor.

Fuente: R. El-Masri et al (2013) Arenas movedizas. Cambios en los roles de género de las personas refugiadas en Líbano. *Resource Center for Gender Equality* y Oxfam, <https://www.oxfam.org/en/research/shifting-sands>, pág. 16

Este tipo de oportunidades serán mayores en unos contextos que en otros, pero es fundamental que en todas las situaciones de crisis, se promueva el liderazgo y la participación de las mujeres tanto en los programas humanitarios como en los espacios de elaboración de políticas. Mujeres y niñas no son simples víctimas de las crisis, sino que tienen ambiciones, conocimientos y capacidades.

¿SON LAS ONG LO BASTANTE EFICACES?

Las ONG humanitarias (locales e internacionales) no son perfectas, y, en ocasiones, sus actos no coinciden con sus palabras. Cuando las crisis golpean a países con los que las ONG internacionales no están muy familiarizadas, como fue el caso de Siria en 2011, o donde la mayor parte de los programas trabajan en el desarrollo a largo plazo, como en Liberia o Sierra Leona en 2014, muchas de ellas no consiguen responder con rapidez a unas necesidades crecientes.

Sin embargo, una verdadera rendición de cuentas es quizá el mayor reto tanto para las ONG, como para los Gobiernos y las Naciones Unidas. A finales de 2014 y principios de 2015, el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (CIOV) y la Secretaría de la Cumbre Humanitaria Mundial organizaron una serie de grupos de debate en Oriente Próximo con el objetivo de escuchar a los refugiados y a otros receptores de ayuda. Algunos de los resultados no constituyeron una lectura grata ni para las organizaciones nacionales ni para las internacionales. A la pregunta de si se les trataba con respeto y dignidad, la nota media de los participantes fue de 3,5 sobre 10; y a la de si las organizaciones de ayuda humanitaria eran neutrales, la puntuación fue de un 4.⁷⁰

Las ONG, al igual que los Gobiernos y las agencias de las Naciones Unidas, tienden a ser más capaces de acordar declaraciones que de ponerlas en práctica. El apoyo de muchas ONG internacionales a las alianzas con la sociedad civil local es un ejemplo de ello. En 2014, se pidió a más de 2.400 organizaciones de todo el mundo, aliadas tanto en el ámbito del desarrollo como en el de la acción humanitaria, que calificasen el desempeño de Oxfam como socio en distintos ámbitos. Su grado de “satisfacción general” fue un deshonoroso “menos 1”. En realidad, en cuatro de los seis ámbitos la puntuación media era positiva, pero todos y cada uno de los afiliados de Oxfam recibieron puntuaciones negativas en relación a su apoyo al fortalecimiento de capacidades de sus aliados.⁷¹

Como ha declarado la Directora Ejecutiva de Oxfam Internacional Winnie Byanyima, “los resultados nos ayudan mucho a hacernos una idea de lo que debemos hacer para mejorar, en función de lo que nuestros aliados afirman necesitar realmente de nosotros”. Oxfam ha adoptado medidas inmediatas con el objetivo de mejorar en los ámbitos peor calificados en la encuesta, y concretamente para:

- Mejorar el apoyo que ofrecemos a nuestros aliados para ayudarles a captar fondos de otras fuentes;
- Elaborar estrategias conjuntas con nuestros aliados con mayor frecuencia, y promover públicamente su trabajo;
- Fortalecer nuestro apoyo a los programas de desarrollo para la promoción del liderazgo de la mujer y asignar más financiación a proyectos de igualdad de género.⁷²

Asimismo, Oxfam trabajará con Keystone para invitar a nuestros aliados a participar de nuevo en esta encuesta independiente en 2018, para así poder evaluar con precisión nuestra evolución general, ya que la necesidad de continuar con buenas prácticas como las descritas en el Cuadro 4 es más importante que nunca.

“A pesar de todas las reformas, códigos, directrices, protocolos, normativas e indicadores, las organizaciones de ayuda humanitaria siguen repitiendo sus malas prácticas, como por ejemplo no reconocer a los actores locales, y siguen sin presionar para llegar a soluciones verdaderamente innovadoras.”

Carlos Mejía, Director de Acción Humanitaria, Oxfam América

Cuadro 4: Apoyar a nuestros aliados en el sector humanitario en Centroamérica

Durante los últimos diez años, y gracias al apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates, Oxfam ha ampliado considerablemente sus programas de respuesta de emergencia y RRD en Centroamérica, por ejemplo los de fortalecimiento de las capacidades de sus socios. Hemos colaborado con la Concertación Regional de Gestión de Riesgos, una sociedad que agrupa a redes de la sociedad civil de cuatro países, para ayudar a comunidades vulnerables a prepararse para los desastres y responder a sus efectos. En 2012, la Fundación Gates concedió 1,6 millones de dólares directamente a esta organización.

4 EN MANOS DE LOS ACTORES HUMANITARIOS



Un almacén de Oxfam en Saada, Yemen, tras un ataque aéreo en abril de 2015. Foto: Oxfam

La comunidad humanitaria debe llevar a cabo las reformas que lleva años prometiendo, en ámbitos como la acción temprana, la rendición de cuentas, las alianzas y el fortalecimiento de la resiliencia. También debe instar al mundo a hacer frente a las causas de las crisis humanitarias, y reavivar la indignación frente a las atrocidades y obstáculos que impiden el acceso a la ayuda. Porque, si los actores del sector humanitario no lo hacen, ¿quién lo hará?

Los actores del sector humanitario no deben aferrarse al humanitarismo del pasado, limitado y vertical. No basta con abordar los síntomas del sufrimiento sin hacer frente a sus causas, tal y como pone de manifiesto la creciente cantidad de desastres provocados por las injusticias políticas y medioambientales.

Ya no se puede ignorar por más tiempo la demanda de las organizaciones locales y las poblaciones afectadas de liderar la acción humanitaria, lo cual no quiere decir que los actores regionales e internacionales no sean tan indispensables como siempre.

La acción humanitaria debería respetar el principio de “subsidiariedad”, en virtud del cual tanto las organizaciones locales y nacionales como las regionales e internacionales deben desempeñar un papel esencial en la respuesta humanitaria y, en la medida de lo posible, apoyar las iniciativas de las propias personas afectadas para hacer frente a las crisis y recuperarse.⁷⁴

Para ello será necesario un apoyo internacional esencial, mientras la ciudadanía lucha para exigir que tanto sus propios Gobiernos como la comunidad internacional rindan cuentas. Asimismo, todos y cada uno de los actores del sector

“La política es necesaria para detener las matanzas.”

David Milliband, Comité Internacional de Rescate, enero de 2015⁷³

humanitario (locales, nacionales, regionales e internacionales) tienen que ser más coherentes que nunca a la hora de aplicar una serie de principios y normas esenciales, entre los que destaca la Norma Humanitaria Esencial.

En lugar de limitarse a utilizar palabras grandilocuentes como “imparcialidad”, los actores del sector humanitario deben comprometerse realmente a poner fin al desequilibrio entre la desproporcionada respuesta que se da a ciertas crisis (normalmente las que reciben una gran cobertura mediática) y la que reciben otras. Mientras esas desigualdades persistan, la ayuda humanitaria internacional nunca será imparcial.

Para que la ayuda humanitaria sea más justa y eficaz, los Gobiernos y organizaciones humanitarias deben transformar sus inversiones en:

- Verdaderas asociaciones con actores estatales y de la sociedad civil locales, para así ayudarles a liderar la acción humanitaria. Para ello es necesario apoyar a la sociedad civil local, no sólo proporcionando servicios esenciales, sino influyendo sobre sus Gobiernos, especialmente sobre aquellos que no garantizan el acceso de sus ciudadanos a ayuda y protección.
- Iniciativas que contribuyan a fortalecer la resiliencia de la población local frente a futuros desastres, así como a hacer frente a la desigualdad y las injusticias que agravan la vulnerabilidad de la población. Para ello, es necesario incrementar considerablemente el apoyo a los programas de RRD, así como garantizar una mejor articulación de éstos con las estrategias nacionales de adaptación al cambio climático.
- Programas de género y otros mecanismos para dar respuesta a las diferentes aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres, niños y niñas. No se trata únicamente de centrarse en atender las necesidades específicas de las mujeres en ámbitos como la salud y el saneamiento, o la lacra de la violencia y las agresiones sexuales (frente a la cual los hombres y niños también pueden ser vulnerables). También es necesario que se tenga realmente en cuenta lo que opinan las mujeres afectadas por cualquier crisis sobre las decisiones relativas a la ayuda humanitaria, lo cual supondría un pequeño paso para reducir la desigualdad de género que las hace más vulnerables. Es fundamental que las mujeres tengan una participación y liderazgo plenos en los programas humanitarios, desde su planificación hasta su evaluación, y deberían adoptarse todas las medidas necesarias para contribuir a ello, por ejemplo invirtiendo en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y de otras organizaciones locales con conocimientos y experiencia en materia de género.
- Mecanismos para que haya una verdadera rendición de cuentas de la ayuda ante la población afectada, cuya opinión sobre la planificación de los programas de preparación y respuesta ante los desastres, así como de reducción del riesgo, debe tenerse realmente en cuenta; asimismo, debe existir un mecanismo para que la población afectada pueda obtener reparación en caso de que las cosas vayan mal.

Un estudio en el que se analizaron 141 países reveló que durante los desastres murieron más mujeres que hombres, especialmente en comunidades pobres, y a una edad más temprana.⁷⁵



“Tememos las violaciones y estamos preocupados porque creemos que dentro de poco otros pueblos también quedarán destruidos.”

Young Vumilia, Namuziba, este de la República Democrática del Congo, diciembre de 2014

Young Vumilia, Namuziba, República Democrática del Congo, diciembre de 2014. Foto: Eleanor Farmer/Oxfam.

MISMOS PRINCIPIOS, DISTINTOS ENFOQUES

Las personas que buscan ayuda, protección y justicia necesitan una comunidad humanitaria diversa, no monolítica. En un país asolado por el conflicto, los sirios buscan ayuda por todos los medios a su alcance: ayuda que llega desde el otro lado de la frontera o de la línea de combate, proporcionada por una amplia variedad de organizaciones, redes y personas que trabajan en zonas controladas por el Gobierno o por las distintas fuerzas de la oposición. Ninguna organización ha sido capaz de trabajar a través de todas esas vías. A millones de sirios (4,8 millones localizados en zonas “de difícil acceso” a fecha de enero de 2015)⁷⁷ se les sigue negando la ayuda y protección que necesitan, aunque los actores humanitarios han conseguido llegar a otros muchos trabajando en distintas zonas bajo un control político diferente.

No existe un único enfoque humanitario “correcto”, pero todas las organizaciones de ayuda humanitaria deben unirse en la defensa de ciertas cosas: principios, normas y respeto por la población local. Los principios humanitarios son más necesarios que nunca. Demasiadas personas pierden la vida por no poder recibir una ayuda independiente e imparcial (a la que en muchas ocasiones se les impide deliberadamente llegar).

Tanto los actores estatales como los no estatales cometen ese tipo de graves violaciones del derecho internacional durante los conflictos armados. Tanto las ONG nacionales como las internacionales se enfrentan al reto de actuar de forma imparcial con mayor coherencia que en algunas ocasiones en el pasado: favorecer la respuesta a las crisis de perfil alto frente a otras crisis no puede considerarse imparcial. Las ONG verdaderamente independientes deben, al menos, tratar de influir sobre cualquiera que detente el poder y esté provocando sufrimiento humanitario, incluso si se trata de sus donantes. Por esta razón Oxfam ha optado, en caso necesario, por rechazar financiación de Gobiernos cuando aceptarla podría haber comprometido la independencia con que se percibe a la organización.

“No hay ayuda. No ha llegado ayuda desde que empezó la crisis. Apenas hay agua, el precio de los alimentos se ha duplicado y llevamos cinco meses sin electricidad.”

Rami, Siria ⁷⁶

También las ONG locales pueden tener dificultades para ser realmente imparciales, especialmente en sociedades fragmentadas donde las organizaciones pueden representar a una comunidad y no a otra. Impulsar el liderazgo de los actores locales es un objetivo absolutamente válido, pero debe tratarse de un liderazgo imparcial y basado en principios, al servicio de todo el que lo necesite y no sólo de un colectivo determinado.

Las empresas privadas, cuya participación en la acción humanitaria es cada vez mayor, se enfrentan a los mismos desafíos. Estas corporaciones están aportando considerables recursos a la desbordada capacidad humanitaria mundial, contribuyendo con sus habilidades y competencias, así como con nuevas prácticas y perspectivas. Pero, como cualquier otra organización, las empresas privadas deben cumplir con las normas establecidas y respetar una serie de principios fundamentales a fin de maximizar su impacto sobre las personas que lo necesitan.

Antes de que Estados Unidos y sus aliados invadiesen Irak en marzo de 2003, todos los directores ejecutivos de los afiliados de Oxfam acordaron no aceptar financiación para nuestros programas en Irak de los Gobiernos que estaban preparando la invasión.

Cuadro 6: La acción humanitaria del sector privado

TNT, UPS, Agility y Maersk han contribuido a salvar miles de vidas haciendo llegar suministros de emergencia a la población con rapidez y eficacia tras el terremoto de Haití y las inundaciones en Pakistán en 2010. Después, utilizaron aquellas experiencias para apoyar al Programa Mundial de Alimentos durante la sequía en el Cuerno de África en 2011.

Google ha creado una aplicación para ayudar a localizar a las personas desplazadas tras las crisis; se utilizó en las inundaciones de Pakistán, y en los terremotos de Nueva Zelanda en 2010 y de Japón en 2011. Todo esto se une, por supuesto, al importante papel que las empresas privadas locales desempeñan en las distintas crisis.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que el sector privado puede realizar aportaciones innovadoras, oportunas y decisivas. Sin embargo, la participación de las empresas en las acciones de respuesta humanitaria de emergencia debe estar guiada por actores humanitarios experimentados, con los que estas empresas deben colaborar para que les ayuden a respetar las mejores prácticas y principios existentes, como el Código de Conducta relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja/Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG).⁷⁸

Es posible que las empresas internacionales siempre tiendan a comprometerse con unas crisis más que con otras, pero lo importante es que, al igual que el resto de intervinientes, se coordinen con otros actores y se esfuercen por respetar una serie de principios básicos, como:

- Rendición de cuentas ante los beneficiarios (al igual que ante los financiadores);
- Imparcialidad de la ayuda en base a la evaluación de necesidades; y
- Tratar de que su trabajo sea sostenible, reduciendo la vulnerabilidad de la población frente a futuros desastres, y proporcionando ayuda inmediata.

Por último, las empresas deben tener buenas prácticas empresariales tanto dentro como *fuera* de las situaciones de emergencia, especialmente en relación al pago de los impuestos que les corresponden, de manera que contribuyan a fortalecer la resiliencia de los países ante los desastres. El reciente informe de Oxfam "*Africa: Rising for the few*" reveló que sólo en 2010 África perdió 11.000 millones de dólares en concepto de ingresos fiscales a través de tan sólo una de las maniobras fiscales que las empresas multinacionales utilizan para eludir el pago de los impuestos que les corresponden. Esta cifra equivale a más de seis veces la cantidad necesaria para cubrir los déficits de financiación y proporcionar atención sanitaria básica universal en los cuatro países africanos afectados por el ébola.⁷⁹



“Mi hija está desnutrida, y no tengo dinero para comprar comida. Intento dejar toda la comida que tengo para mis hijos, pero no es suficiente.”

Mint Assid Mana, Natriguel, Mauritania

Mint Assid Mana y su hija más pequeña. La comunidad en la que vive, Natriguel, en Mauritania estuvo amenazada por la sequía y la escasez de alimentos en 2012. Foto: Pablo Tosco/Oxfam Internón.

5 CONCLUSIONES



En marzo de 2015, el ciclón Pam asoló Vanuatu, destruyendo y dañando las casas y dejando a miles de personas sin agua potable ni alimentos. Grace Kalengor, profesora de inglés, seca los libros que sobrevivieron al ciclón. Foto: Amy Christian/Oxfam Australia.

A principios de 2015 había casi 80 millones de personas afectadas por crisis humanitarias. Millones de personas de todo el mundo donan miles de millones de dólares (3.900 millones en 2013) para paliar su sufrimiento.⁸⁰ Ambos grupos esperan de la Cumbre Humanitaria Mundial mucho más que palabras que caerán en el olvido en cuanto ésta acabe.

Las ONG (incluyendo Oxfam), los Gobiernos y las Naciones Unidas se han dado más prisa en hacer declaraciones grandilocuentes que en cambiar lo que realmente hacen. Se han comprometido con una serie de principios, además de a trabajar en alianza y actuar con rapidez, y han debatido sobre si son más decisivas las acciones inmediatas para salvar vidas o los cambios a largo plazo para reducir las crisis en el futuro. Y, mientras lo hacían, decenas de millones de personas atravesaban momentos difíciles enfrentándose a situaciones de crisis, y reclamando su derecho a recibir ayuda y protección, así como la paz sostenible, la justicia y el desarrollo que pueden reducir el riesgo de que se produzcan nuevas crisis en el futuro.

Oxfam considera que no es mucho pedir, y que la Cumbre Humanitaria Mundial debe satisfacer sus demandas.

Para ello, es necesario que se aborden los desafíos descritos a lo largo del presente informe. Seguramente algunas cuestiones generarán polémica, especialmente la necesidad de ser honestos respecto al hecho de que algunos de los Gobiernos que se reunirán en Estambul son la causa de crisis humanitarias.

“El conjunto de la comunidad humanitaria aún debe analizar en mayor profundidad por qué las personas pobres son siempre las más vulnerables.”

Carsten Voelz, director de Acción Humanitaria de Oxfam

No es demasiado tarde para que la Cumbre cumpla con sus objetivos. Sin embargo, hasta el momento, nada en el proceso preparatorio parece indicar que se vaya a producir un cambio sustancial, y aún está pendiente que este foro establezca lazos de colaboración con otras iniciativas sumamente relevantes para las crisis humanitarias.

En 2015 ya se ha acordado un nuevo Marco de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres (en Sendai, Japón, en marzo), y se está preparando un acuerdo sobre nuevas directrices en el ámbito de la Financiación para el Desarrollo (en Adís Abeba en julio); también se están desarrollando los preparativos para acordar los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (en Nueva York en septiembre), así como el esencial y largamente esperado acuerdo para hacer frente al cambio climático en París en diciembre. Ninguno de estos procesos está claramente vinculado a los preparativos para la Cumbre Humanitaria Mundial que se celebrará en mayo de 2016 y, sin embargo, el éxito de todos ellos es esencial para lograr reducir el número de crisis humanitarias.⁸²

Otros informes de Oxfam ofrecen recomendaciones para todos estos procesos (puede consultarlos todos en este enlace: <https://www.oxfam.org/en/research>). Para cuando los Gobiernos se reúnan en Estambul en 2016 deberán haber alcanzado, por ejemplo, un acuerdo histórico para luchar contra el cambio climático.

No obstante, en sus preparativos para la Cumbre Humanitaria Mundial, los Gobiernos, las organizaciones de ayuda humanitaria y otros actores del sector deben tener en cuenta las siguientes prioridades para la Cumbre.

RECOMENDACIONES

En la Cumbre Humanitaria Mundial, los Gobiernos deben:

- **Reafirmar los principios fundamentales de humanidad, imparcialidad e independencia**, que forman parte del patrimonio de la humanidad como reflejo del principio de ayudar a otros seres humanos en momentos de dificultad.
- **Reafirmar la obligación legal internacional esencial de los Estados (y de otros grupos armados) en virtud de la cual éstos deben garantizar el acceso de la población civil afectada a ayuda y protección**, así como condenar el hecho de que en un considerable porcentaje de las crisis humanitarias no se ha cumplido con esta obligación, y de que los actores mundiales, incluyendo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no se han unido para contribuir a cambiar esta situación.
- **Reafirmar la obligación legal internacional de los Estados en virtud de la cual éstos deben acoger a las personas que huyan de la violencia, los conflictos y la persecución**; asimismo, la Cumbre debe reafirmar la necesidad de incrementar sustancialmente el apoyo internacional para contribuir a que los países limítrofes con las peores crisis humanitarias del mundo puedan cumplir con sus responsabilidades. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 sigue siendo la base del derecho internacional de los refugiados; sin embargo, sólo constituye una norma mínima, pero no prepara al mundo para dar una respuesta humana global al éxodo de millones de personas que se ven obligadas a huir de sus hogares, por ejemplo a causa de nuevos patrones que no estaban previstos en 1951, como el cambio climático.

“Resulta aterrador que, por un lado, haya tanta impunidad para aquellos que inician los conflictos y que, por otro lado, la comunidad internacional parezca totalmente incapaz de unirse y colaborar para poner fin a las guerras y consolidar y mantener la paz”.

António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁸¹

- **Los países ricos deben contribuir a que más refugiados tengan acceso a protección fuera de sus regiones de origen.** Esto puede tener distintas implicaciones en función de las diferentes crisis, pero el llamamiento de Oxfam para que los países ricos ofreciesen reasentamiento o entrada humanitaria a por lo menos el 5% de los refugiados sirios en 2015 muestra cómo podría ser una estrategia más humana y coherente para abordar la crisis mundial de la población desplazada.
- **Aceptar de buen grado el papel humanitario de las ONG, en virtud del cual éstas contribuyen a que la ciudadanía pueda manifestar sus opiniones y defender su derecho a recibir tanto ayuda como protección.**
- **Comprometerse a liderar la acción humanitaria en sus países, a través de una regulación transparente y clara de las ONG independientes;** de una legislación clara y transparente que proteja el espacio de la sociedad civil y su libertad de asociación, reunión y expresión; y de normas jurídicamente vinculantes que rijan la colaboración con las organizaciones humanitarias regionales e internacionales.

La Cumbre debe instar a aquellos Gobiernos que puedan financiar la ayuda internacional a que también se comprometan a:

- **Destinar, de aquí a 2020, al menos un 10% del total de la financiación humanitaria mundial a fortalecer las capacidades de las ONG locales y nacionales** a fin de que éstas puedan liderar la acción humanitaria, así como definir estrategias prácticas que contribuyan a fortalecer dichas capacidades. Por supuesto, dicha financiación variará considerablemente entre un país y otro en función de sus distintos contextos.
- **Sacar partido de todos y cada uno de los dólares de la ayuda humanitaria, maximizando la cantidad de fondos que llegan a las organizaciones locales, y en algunos casos a las internacionales, que prestan ayuda directamente** sobre el terreno. Debe hacerse todo lo posible para minimizar los costes que se detraen de la ayuda antes de que llegue a las personas que la necesitan.
- **Dado que la reducción de riesgos no es un problema únicamente de ámbito humanitario, dedicar conjuntamente de aquí a 2020 al menos 5.000 millones de dólares anuales del total de la ayuda humanitaria mundial a ayudar a los países vulnerables frente a los desastres a fortalecer su resiliencia** y reducir el riesgo de futuros desastres. Por supuesto, dicha financiación puede variar considerablemente de un país a otro, y es posible que muchos países soliciten a los donantes una cantidad significativamente mayor de fondos que les ayude a reducir su vulnerabilidad frente a los desastres.
- **Garantizar que tanto la ayuda humanitaria como la ayuda al desarrollo aborden las desigualdades que agravan la vulnerabilidad de las personas ante las crisis y tensiones a las que deben hacer frente,** así como intensificar el trabajo de desarrollo tanto en las crisis prolongadas como en aquellas sociedades que se enfrentan a mayores riesgos.

Estos objetivos servirían para lograr que un porcentaje razonable de la ayuda se destinase a algunos de los grupos de personas más vulnerables del mundo. Por supuesto, es esencial garantizar que los países donantes *no* recorten en otras prioridades fundamentales de la ayuda, ya que no tienen un motivo legítimo para hacerlo. Incluso en estos momentos difíciles, la inmensa mayoría de los países ricos debería aportar más al conjunto de la ayuda oficial para el desarrollo; y todos los

Gobiernos deben reconocer que la financiación para la mitigación y la adaptación al cambio climático debe ser totalmente adicional a la ayuda al desarrollo.

Asimismo, la Cumbre debe instar a las Naciones Unidas, y especialmente a la OCAH, el PNUD, y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres a:

- Trabajar con los países, incluyendo a sus Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y las ONG locales, para elaborar estrategias nacionales de respuesta, preparación y reducción del riesgo de desastres que *respeten el derecho de toda la ciudadanía a recibir asistencia y protección*, estableciendo las previsiones de costes y las asignaciones presupuestarias necesarias.

A su vez, la Cumbre debe instar a todos los donantes a:

- Contribuir a garantizar que aquellos planes que defiendan los derechos de los ciudadanos cuentan con toda la financiación que necesitan, utilizando su AOD para cubrir cualquier déficit.

Además, la Cumbre debe instar a todos los Gobiernos, las Naciones Unidas y las ONG a:

- Aceptar que todavía no se ha cumplido con el objetivo de que todas las crisis humanitarias cuenten con una financiación “suficiente, flexible y previsible” – **por lo que las Naciones Unidas deben comprometerse a presentar propuestas para una financiación más previsible (quizá algún tipo de asignación de cuotas)**, de la cual un porcentaje podría destinarse a desarrollar las capacidades locales con el objetivo de complementar las contribuciones voluntarias.
- **Reformar todos los mecanismos internacionales de financiación compartida de modo que, de aquí a 2017, los actores locales y nacionales tengan acceso a ellos directamente**, además de instar a todos los donantes a que permitan a las ONG locales solicitar financiación directamente.
- **Garantizar que la igualdad de género, así como las diferentes necesidades de mujeres, niñas y otros colectivos especialmente vulnerables constituyen un elemento fundamental tanto de las respuestas humanitarias** como de la preparación y reducción del riesgo de desastres. Para ello se debe, entre otras cosas, publicar informes independientes y en tiempo real sobre la opinión de la población afectada acerca de las respuestas humanitarias, con datos desglosados por género y edad, permitiendo que haya una clasificación pública de las organizaciones de ayuda humanitaria. Es fundamental que las mujeres tengan una participación y liderazgo plenos en los programas humanitarios, desde su planificación hasta su evaluación, y deberían adoptarse todas las medidas necesarias para contribuir a ello, por ejemplo invirtiendo en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y de otras organizaciones locales con conocimientos y experiencia en materia de género.
- Comprometerse a garantizar la pluralidad de un mundo humanitario en el que los actores independientes se coordinen para apoyar todos los aspectos de la labor humanitaria, y sean libres de emprender acciones independientes para contribuir a garantizar que todas y cada una de las personas que lo necesitan pueden recibir ayuda humanitaria y protección.

A fin de contribuir a garantizar que la Cumbre tiene un impacto duradero, el Secretario General de las Naciones Unidas, el Coordinador de ayuda de emergencia de las Naciones Unidas y los responsables de las agencias de

ayuda humanitaria de las Naciones Unidas también deben:

- Instar al próximo Secretario General de las Naciones Unidas (que será elegido en 2016) y a sus sucesores a presentar ante la Asamblea General informes anuales sobre los avances tangibles hacia el cumplimiento de las conclusiones de la Cumbre Humanitaria Mundial. Esto incluiría la presentación de informes sobre aquellos Gobiernos que no cumplan con sus responsabilidades en virtud del derecho internacional, y que les obligan a proteger a sus ciudadanos de las atrocidades y a permitir su acceso sin trabas a la ayuda; también deberían presentarse informes sobre otros Gobiernos que puedan estar agravando o mitigando los conflictos a través de, por ejemplo, la venta irresponsable de armas. Estos informes deben ser ratificados públicamente no sólo por los futuros Coordinadores de ayuda de emergencia de las Naciones Unidas, sino por los responsables de todas y cada una de las agencias de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas.

Asimismo, la Cumbre Humanitaria Mundial debe:

- Establecer un mecanismo claro y transparente para que en el futuro se haga un seguimiento y se informe públicamente de todo lo que se acuerde en la Cumbre.

No obstante, la Cumbre Humanitaria Mundial no atañe únicamente a otros actores.

Oxfam insta a todos los actores del sector humanitario a:

- Adoptar la Norma Humanitaria Esencial, ya que constituye no sólo un mecanismo universal y transparente que nos permite demostrar lo que tratamos de conseguir, sino una medida para contribuir a que todos nosotros rindamos cuentas ante los hombres, mujeres, niños y niñas afectados por las crisis humanitarias.

Oxfam, por su parte, se compromete a:⁸³

- Contribuir a que las respuestas a las crisis sean más eficaces, a través tanto de las propias capacidades de Oxfam como, cada vez más, a través de las capacidades de otras organizaciones, aliados y comunidades.
- Intensificar nuestro trabajo dedicado a reducir el riesgo de desastres y fortalecer la resiliencia de las comunidades, aprovechando nuestra experiencia en este ámbito y aprendiendo de los programas existentes en los que participan grupos de la sociedad civil.
- Fortalecer la capacidad institucional de los Estados para responder a las crisis, trabajando en un grupo de países seleccionados para impulsar un cambio transformador a nivel global.
- Influir sobre otros actores y hacer campaña para que se respeten los derechos de las comunidades amenazadas o afectadas por conflictos y desastres a nivel comunitario, nacional, regional y global.
- Dar apoyo a las mujeres pobres y a sus organizaciones en materia de reducción del riesgo y preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, a través del fortalecimiento intensivo de sus capacidades y fomentando la creación de alianzas, así como contribuyendo a que mujeres y hombres puedan tanto expresar sus preocupaciones sin temer por su seguridad como exigir la rendición de cuentas de los garantes de derechos.

NOTAS

A menos que se indique lo contrario, todos los enlaces fueron consultados por última vez en julio de 2015

- 1 CICR (2012) "Siria: seguiremos trabajando durante tanto tiempo como sea necesario", 3 de febrero, <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2012/syria-interview-2012-02-03.htm>
- 2 La cifra relativa al acceso al agua corresponde al ejercicio fiscal 2013–14.
- 3 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (2015) Panorama de la situación humanitaria mundial, informe de situación, junio de 2015, pág. 3: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GHO-status_report-FINAL.pdf
- 4 A menos que se mencione específicamente otra fuente, todas las citas del presente informe están extraídas de la biblioteca de palabras e imágenes de Oxfam, una recopilación de historias e imágenes de personas con las que Oxfam trabaja en todo el mundo.
- 5 Development Initiatives (2015), Informe sobre la ayuda humanitaria mundial 2015, pág. 2: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2015>
- 6 E. Dugan (2015) "Syrian woman who almost drowned in the Mediterranean urges UK to help migrants". Independent Online, 24 de abril, <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/syrian-woman-who-almost-drowned-in-the-mediterranean-urges-uk-to-help-migrants-10202906.html>
- 7 ACNUR (2014) Tendencias mundiales 2013: el coste humano de la guerra: file://sumfile01/users/ecairns/My%20Documents/Downloads/Global_Trends_report_2013_V07_web_embargo_2014-06-20.pdf
- 8 Consejo Noruego para los Refugiados (2014) Estimaciones mundiales 2013: personas desplazadas por desastres, http://www.nrc.no/arch/_img/9184209.pdf, pág.7
- 9 Consejo Noruego para los Refugiados (2013) Estimaciones mundiales 2012: personas desplazadas por desastres, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/global-estimates-2012-may2013.pdf>, pág. 6
- 10 ACNUR (2014) Tendencias mundiales 2013: el coste humano de la guerra, op. cit.
- 11 ACNUR (2015) Dónde trabajamos: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c206.html>
- 12 ACNUR (2015) ACNUR advierte de una peligrosa nueva época de los desplazamientos de personas en todo el mundo, nota de prensa, 18 de junio de 2015: <http://www.unhcr.org/55813f0e6.html>
- 13 Oxfam (2014), Un trato más justo para la población siria: <https://www.oxfam.org/en/research/fairer-deal-syrians>
- 14 T.R. Gingerich y M.J. Cohen (2015) "Turning the Humanitarian System on its Head: Saving lives and livelihoods by strengthening local capacity and shifting leadership to local actors", Oxford: Oxfam.
- 15 Para encontrar ejemplos de la irregular trayectoria de colaboración entre la ayuda internacional y las organizaciones locales puede consultar: A. Featherstone y C. Antequisa (2014) Missed Again: making space for partnership in the Typhoon Haiyan response, Christian Aid, Cafod, Oxfam, Tearfund y Actionaid, <http://www.christianaid.org.uk/Images/Missed-Again-Typhoon-Haiyan-September-2014.pdf>
- 16 Development Initiatives (2015), Informe sobre la ayuda humanitaria mundial 2015, *ibíd.*, pág. 5.
- 17 Puede encontrar un análisis más exhaustivo de la acción humanitaria local en Oxfam (2015) op. cit.
- 18 Puede consultar el borrador de la Agenda Humanitaria de Irlanda que se está elaborando a través del proceso de consulta de Irlanda para la Cumbre Humanitaria Mundial.
- 19 Calculado con datos de la base de datos del Servicio de Supervisión Financiera de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA FTS, por sus siglas en inglés) <http://fts.unocha.org>. La utilización de los llamamientos de financiación de las Naciones Unidas como referencia para calcular las necesidades humanitarias plantea ciertos problemas, ya que dichos llamamientos no son necesariamente fruto de evaluaciones rigurosas y sólo se hacen en caso de que sea necesaria ayuda externa. No obstante, constituyen la mejor herramienta de medida posible. Tal y como se señala en Development Initiatives (2014) op. cit., se han puesto en marcha varias iniciativas para mejorar la calidad de la evaluación de necesidades.
- 20 Programa Mundial de Alimentos (2014) "Government Partners Help WFP Resume Food Assistance to Syrian Refugees", 10 de diciembre, <http://www.wfp.org/news/news-release/government-partners-help-wfp-resume-food-assistance-syrian-refugees>
- 21 Market Research.com (2014) "Global Ice Cream", 10 de octubre, <http://www.marketresearch.com/MarketLine-v3883/Global-Ice-Cream-8646245/>; y Development Initiatives (2014) Informe sobre la ayuda humanitaria mundial 2014, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/reports>.
- 22 A. Sheperd et al (2013) The Geography of Poverty, Disasters and Climate Extremes in 2030, ODI, Met Office y RMS, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8633.pdf>, pág. vii
- 23 C. Watson et al (2015) "10 things to know about finance for reducing disaster risk", ODI, <http://www.odi.org/publications/9334-10-things-know-about-finance-reducing-disaster-risk>
- 24 J. Kellett y A. Caravani (2013) "Financing Disaster Risk Reduction: A 20 year story of international aid", ODI, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8574.pdf>
- 25 C. Watson et al (2015) op. cit.
- 26 B.A. White & M.M. Rorick (2010) Cost-Benefit Analysis for Community-Based Disaster Risk Reduction in Kailali,

- Nepal, p. 20: http://www.mercycorps.org.uk/sites/default/files/mc-cba_report-final-2010-2.pdf
- 27 Development Initiatives (2015), Informe sobre la ayuda humanitaria mundial 2015, *ibíd.*, pág. 4.
 - 28 ACNUR (2015) ACNUR advierte de una peligrosa nueva época de los desplazamientos de personas en todo el mundo, nota de prensa, 18 de junio de 2015, op. cit.
 - 29 Esta cifra clasifica a los Gobiernos nacionales en función del porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB) que cada uno de los países dedicó a la ayuda humanitaria en 2013. Hay tres grupos de Gobiernos: los 20 Gobiernos más generosos según el Informe sobre la ayuda humanitaria mundial 2014, gráfico 3.4, pág. 30 (<http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2014>); los países miembros de la OCDE; y los llamados BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Las cifras se basan en datos sobre ayuda humanitaria extraídos del Informe sobre la ayuda humanitaria mundial 2014, así como en otros datos recopilados por *Development Initiatives* para la preparación de dicho informe. Los datos sobre la RNB de los países miembros de la OCDE proceden de la propia OCDE (<https://data.oecd.org/gdp/gross-national-income-gni.htm>) y los de otros Gobiernos son del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.ATLS.CD>). En el caso de los estados miembros de la UE, se ha incluido como parte de su ayuda humanitaria total una estimación de la ayuda humanitaria que han canalizado a través de instituciones de la UE, en base en las contribuciones de dichos Estados a las instituciones de la UE en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo.
 - 30 Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (2014) "Military spending continues to fall in the West but rises everywhere else," 14 de abril, http://www.sipri.org/media/pressreleases/2014/Milex_April_2014; y Development Initiatives (2014) op. cit., pág. 4
 - 31 ACNUR (2015) ACNUR advierte de una peligrosa nueva época de los desplazamientos de personas en todo el mundo, nota de prensa, op. cit.
 - 32 Development Initiatives (2015), Informe sobre la ayuda humanitaria mundial 2015, *ibíd.* pág. 4.
 - 33 Calculado a partir de datos de la Organización Internacional para las Migraciones para el período entre el 1 de enero y el 7 de mayo de 2015, <http://www.iom.int/countries/italy/general-information>
 - 34 Por supuesto, este incremento de los desastres relacionados con el clima registrados puede deberse a una combinación de factores, como la mejora en los registros y presentación de informes. Puede consultar: J. Leaning y D. Guha-Sapir (2013) Global Health: Natural Disasters, Armed Conflict and Public Health, en *New England Journal of Medicine* 2013 (369):836–1842, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMra1109877>.
 - 35 ACNUR (2015): <http://www.unhcr.org/refugeeday/>
 - 36 Development Initiatives (2014) op. cit., pág. 78, gráfico 6.9, (basado en los datos del CRS del CAD)
 - 37 ACNUR (2015) ACNUR advierte de una peligrosa nueva época de los desplazamientos de personas en todo el mundo, nota de prensa, op. cit.
 - 38 ACNUR (2001) La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, <http://www.unhcr.org/3bbdb0954.html>, p5
 - 39 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (2015), La situación de la ayuda: <http://www.unocha.org/stateofaid/#hub-slide-1>
 - 40 Oxfam (2014) Above and Beyond: voices of hope from South Sudan, <https://www.oxfam.org/en/research/above-beyond-voices-hope-south-sudan>, pág. 5
 - 41 Development Initiatives (2015), Informe sobre la ayuda humanitaria mundial 2015, *ibíd.* pág. 4.
 - 42 Dólares aportados por persona en Haití, calculados con la cantidad total de financiación aportada en 2010 (3.520 millones de dólares, <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=893>), dividida por el número aproximado de personas afectadas (2,1 millones de dólares, https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/MYR_2010_Haiti_FA_SCREEN.pdf), lo cual equivale a 1.676 dólares.
 - 43 Dólares aportados por persona en Sudán del Sur, calculados con la cantidad total de financiación aportada en 2013 (947 millones de dólares, <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=989>), dividida por el número de personas necesitadas (4,5 millones, https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/MYR_2013_South_Sudan.pdf), lo cual equivale a 212 dólares.
 - 44 Dólares aportados por persona en Sudán, calculados con la cantidad total de financiación aportada en 2013 (635 millones de dólares) <https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=sdn&yr=2013>.
 - 45 Dólares aportados por persona en la República Centroafricana, calculados con la cantidad total de financiación aportada en 2013 (162 millones de dólares, <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=979>), dividida por el número de personas necesitadas (2,2 millones, https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/HNO_2014_CAR.pdf), lo cual equivale a 76,36 dólares.
 - 46 Puede consultar un resumen del derecho internacional y los comentarios legales que sustentan esta afirmación en: Oxfam (2009) El derecho a sobrevivir, <http://www.oxfam.org/en/research/right-survive>, págs. 40–41
 - 47 Puede consultar un resumen del derecho internacional y de los puntos clave que el CICR extrae de él en: Oxfam (2008) Por un mañana más seguro, <http://www.oxfam.org/en/research/safer-tomorrow>, pág. 20. Para más información, puede consultar: Comité Internacional de la Cruz Roja (2014) "Glosario y preguntas y respuestas sobre acceso humanitario del CICR", <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/humanitarian-access-icrc-q-and-a-lexicon.htm>, pág. 4.
 - 48 N. Onishi (2015) "As Ebola Ebbs in Africa, Focus Turns from Death to Life", *New York Times*, 31 de enero, <http://www.nytimes.com/2015/02/01/world/as-ebola-ebbs-in-africa-focus-turns-from-death-to-life.html?ref=topics>.
 - 49 C. Bennett (2015) "Dear Mr O'Brien: a letter of advice to the UN's new Emergency Relief Coordinator", *Humanitarian Practice Network* blog, <http://www.odihpn.org/the-humanitarian-space/news/announcements/blog-articles/dear-mr-obrien-a-letter-of-advice-to-the-uns-new-emergency-relief-coordinator>

- 50 D. Hiller y B. Dempsey (2012) "Un retraso peligroso. El precio de la respuesta tardía a las alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África", Oxfam y Save the Children, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/a-dangerous-delay-the-cost-of-late-response-to-early-warnings-in-the-2011-droug-203389>
- 51 Página web de la Norma Humanitaria Esencial, [-http://www.corehumanitarianstandard.org/the-standard](http://www.corehumanitarianstandard.org/the-standard)
- 52 DARA Internacional (2010) Índice de Respuesta Humanitaria 2010, <http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2010>; M. Hartberg (2011) "De la emergencia a la reconstrucción. Apoyar el buen gobierno de Haití tras el terremoto", Oxfam Internacional, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/from-relief-to-recovery-supporting-good-governance-in-post-earthquake-haiti-118929>; comentarios de los autores "sobre el terreno" en Haití, 2010–2011.
- 53 A. Featherstone y C. Antequisa (2014) op. cit.
- 54 Development Initiatives (2015), Informe sobre la ayuda humanitaria mundial 2015, *ibid.*, pág. 1.
- 55 S. Ayele (2014) El Tsunami del Océano Índico, 10 años después, Oxfam Internacional, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/the_indian_ocean_tsunami_10_years_on_-_lessons_from_the_response_and_ongoing_humanitarian_funding_challenges.pdf, p4
- 56 Development Initiatives (2015), *ibid.* pág. 2.
- 57 Basado en la afirmación del director del Consejo Noruego para los Refugiados, Jan Egeland, en enero de 2015, recogida en L. Doucet (2015) "A broken system for a broken people", BBC News, 6 de enero, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-30699835>.
- 58 Calculado con datos de la base de datos del Servicio de Supervisión Financiera de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA FTS, por sus siglas en inglés) <http://fts.unocha.org>. La utilización de los llamamientos de financiación de las Naciones Unidas como referencia para calcular las necesidades humanitarias plantea ciertos problemas, ya que dichos llamamientos no son necesariamente fruto de evaluaciones rigurosas y sólo se hacen en caso de que sea necesaria ayuda externa. No obstante, constituyen la mejor herramienta de medida posible. Tal y como se señala en Development Initiatives (2014) op. cit., se han puesto en marcha varias iniciativas para mejorar la calidad de la evaluación de necesidades.
- 59 Programa Mundial de Alimentos (2014) "Government Partners Help WFP Resume Food Assistance to Syrian Refugees", 10 de diciembre <http://www.wfp.org/news/news-release/government-partners-help-wfp-resume-food-assistance-syrian-refugees>
- 60 Development Initiatives (2015), op. cit. , pág. 126.
- 61 Iniciativa Internacional sobre la Transparencia de la Ayuda: <http://www.aidtransparency.net/>
- 62 Para más información, puede pinchar en los enlaces que aparecen en esta página: Oxfam, Información pública y transparencia de la ayuda: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/our-work/methods-approaches/open-information>
- 63 Development Initiatives (2014) op. cit.
- 64 D. Carden y A.J. Clements (2015) "Coordinating the Response to Typhoon Haiyan", Humanitarian Exchange 63:3–5; Centro de noticias de NNUU (2014) "UN Relief Agencies Prepare Emergency Response as Typhoon Approaches Philippines", 5 de diciembre, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49525#.VSXS73oR4do>; M. Teff, (2015) "Learning the Lessons of Typhoon Hagupit: Investing in Emergency Preparedness Pays Off", blog del Comité Internacional de Rescate, 9 de febrero, <http://www.rescue.org/blog/lessons-learned-philippines-investing-emergency-preparedness-pays>; UNICEF Filipinas (2014) "Typhoon Hagupit (Ruby): Humanitarian Situation Report #1", 10 de diciembre, [http://www.unicef.org/appeals/files/UNICEF_Philippines_Hagupit_\(Ruby\)_SitRep_10_December_2014.pdf](http://www.unicef.org/appeals/files/UNICEF_Philippines_Hagupit_(Ruby)_SitRep_10_December_2014.pdf)
- 65 Banco Mundial (2014) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2014: Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo, basado en: Hallegatte, Stéphane. 2012a. "A Cost Effective Solution to Reduce Disaster Losses in Developing Countries: Hydro-Meteorological Services, Early Warning, and Evacuation." Policy Research Working Paper 6058, World Bank, Washington, DC.
- 66 C. Bennett (2015) The Development Agency of the Future: fit for protracted crises?, ODI, <http://www.odi.org/publications/9490-future-development-agencies-protracted-crises>, pág. 5
- 67 Oxfam et al. (2014) "Risk of Relapse—Call to Action: Somalia Crisis Update", https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/risk_of_relapse_-_call_to_action_-_somalia_crisis_update_july_-_2014.pdf
- 68 DARA (2011) Índice de Respuesta Humanitaria 2011: Abordando el desafío de género, resumen ejecutivo, <http://daraint.org/wp-content/uploads/2012/03/HRI2011execsummary.pdf>
- 69 M. Vukojević (2013) "Un análisis crítico de la respuesta humanitaria desde las organizaciones de mujeres en Centroamérica", Oxfam, <http://go.oxfam.ca/docs/critical-analysis-wriha-english.pdf>
- 70 Cumbre Humanitaria Mundial (2015) Preparatory Stakeholder Analysis: Regional Consultation for the Middle East and North Africa: <https://www.worldhumanitarianismsummit.org/bitcache/74c1ffca02865353cbd83057f5c11e6deaccfe75?vid=524112&disposition=inline&op=view>
- 71 Keystone (2014) "Informe valorativo de los aliados: informe comparativo de los afiliados de Oxfam" ("Partner Feedback Report: Oxfam affiliates comparative report"): https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/story/oxfampartnerfeedbackreport05sept2014.pdf
- 72 Oxfam (2015) Encuesta independiente a los aliados de Oxfam (Oxfam Independent Partner Survey): <https://www.oxfam.org/en/oxfam-independent-partner-survey>
- 73 L. Doucet (2015) op. cit.

- 74 Puede consultar, por ejemplo, el borrador de la Agenda Humanitaria de Irlanda que se está elaborando a través del proceso de consulta de Irlanda para la Cumbre Humanitaria Mundial.
- 75 E. Neumayer y T. Pluemper (2007) "The gendered nature of natural disasters: The impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981– 2002", *Annals of the American Association of Geographers* 97(3):551–566, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1111/j.1467-8306.2007.00563.x#.Une4p3A72go>
- 76 M. Hartberg et al. (2015) "Suspenseo en Siria. Evaluación del impacto de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la protección y asistencia a la población civil en Siria", Oxfam, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-failing-syria-UNSC-resolution-120315-en1.pdf, p16
- 77 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (2015), República Árabe Siria: Panorama del acceso humanitario en zonas de difícil acceso y poblaciones sitiadas, 22 de enero de 2015.
- 78 Para más información sobre el papel del sector privado puede consultar: Oxfam (2012), Posición de Oxfam Internacional sobre el sector privado y la ayuda humanitaria, Nota de política humanitaria de Oxfam: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/hpn-private-sector-and-humanitarian-relief-080312-en.pdf>; y Oxfam (2014), Ébola y el sector privado: <https://www.oxfam.org/en/research/ebola-and-private-sector>
- 79 Oxfam (2015), "Africa: Rising for the few", nota de prensa, 2 de junio 2015: <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2015-06-02/multinational-companies-cheat-africa-out-billions-dollars>
- 80 C. Stirk (2015) Humanitarian assistance from non-state donors: latest trends, Development Initiatives, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/humanitarian-assistance-non-state-donors-2015>.
- 81 ACNUR (2015) ACNUR advierte de una peligrosa nueva época de los desplazamientos de personas en todo el mundo, nota de prensa, op. cit.
- 82 Podrá encontrar otros informes de Oxfam que ofrecen recomendaciones sobre todos estos procesos aquí: <https://www.oxfam.org/en/research>
- 83 Oxfam (2013) "La fuerza de las personas contra la pobreza: Plan Estratégico de Oxfam 2013-2019", <https://www.oxfam.org/en/countries/oxfam-strategic-plan-2013-2019-power-people-against-poverty>, pág. 17

© Oxfam Internacional, julio de 2015

Este documento ha sido escrito por Edmund Cairns, con apoyo para la investigación de Naomi Meneghini-Relf, y con contribuciones de un mayor número de miembros del personal de Oxfam en todo el mundo, incluidos Jane Cocking, Marc Cohen, Mariam Kemple Hardy, Debbie Hillier, Maya Mailer y Gareth Price-Jones. Oxfam agradece la colaboración de Christina Bennett, del Grupo de Políticas Humanitarias del Instituto de Desarrollo de Ultramar, y de Sophia Swithern, del programa Global Humanitarian Assistance, de Development Initiatives, en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-902-7 en julio de 2015.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.



Trabajadores de apoyo comunitario de Oxfam enseñan a niños y niñas en West Point, Monrovia, la importancia de lavarse las manos para contribuir a evitar contagiarse de ébola. West Point, Monrovia (Liberia), diciembre de 2014. Foto: Abbie Trayler-Smith/Oxfam

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza: Oxfam America (www.oxfamamerica.org) Oxfam Australia (www.oxfam.org.au) Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be) Oxfam Canada (www.oxfam.ca) Oxfam France (www.oxfamfrance.org) Oxfam Germany (www.oxfam.de) Oxfam GB (www.oxfam.org.uk) Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk) Oxfam India (www.oxfamindia.org) Oxfam Intermón (Spain) (www.oxfamintermon.org) Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org) Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org) Oxfam Japan (www.oxfam.jp) Oxfam Mexico (www.oxfamMexico.org) Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz) Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl) Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca) Please write to any of the agencies for further information, or visit www.oxfam.org. Email: advocacy@oxfaminternational.org