

Personas que viven en una casa construida sobre pilotes al borde del agua, en un barrio marginal de Manila. © Robin Hammond / Panos

# NINGÚN ACCIDENTE

## Resiliencia y desigualdad ante el riesgo

Es necesario adoptar una nueva estrategia frente al riesgo y la reducción de la pobreza. El riesgo aumenta más rápidamente que los esfuerzos por reducirlo. Muchos riesgos recaen en las personas que viven en la pobreza, y las mujeres son las que se llevan la peor parte. En muchos lugares que sufren crisis recurrentes, la respuesta de los gobiernos y del sector humanitario internacional no es suficiente. La nueva atención dirigida al fortalecimiento de la resiliencia ofrece verdaderas esperanzas de que las mujeres y los hombres más pobres puedan prosperar pese a las crisis, los shocks y la incertidumbre –pero solo si el riesgo se distribuye de forma más equitativa entre la sociedad y a nivel mundial–. Para que esto suceda, se necesita un cambio significativo en el enfoque de desarrollo, el cual durante demasiado tiempo ha evitado abordar el riesgo. Y se necesita, sobre todo, cuestionar la desigualdad que hace que las personas pobres tengan una exposición al riesgo mucho mayor que las personas ricas.

# PRÓLOGO

El riesgo está aumentando vertiginosamente. Los precios de los alimentos son más volátiles que nunca, los desastres provocados por fenómenos meteorológicos se han triplicado en los últimos 30 años, el cambio climático ha sido uno de los factores desencadenantes de desastres como la sequía en el Cuerno de África, el número de personas expuesto a inundaciones se ha doblado desde 1970 y cien millones de personas se ven empujadas a la pobreza cada año al tener que costearse la atención médica.

La tendencia es muy preocupante. Una parte de la respuesta se ha centrado en fortalecer la resiliencia de las personas antes crisis y shocks. Aunque bien recibida, el riesgo es que este debate no mejore la situación de las personas que viven en la pobreza, porque el enfoque adoptado hasta ahora es demasiado técnico.

La vulnerabilidad solo se puede reducir si se abordan la desigualdad y el reparto del poder. La riqueza va en aumento, pero también la desigualdad, por lo que muchas personas quedan marginadas. Este informe explica claramente que la vulnerabilidad ante el cambio climático, los riesgos naturales y la inseguridad es mayor en los países donde existe una mayor desigualdad de ingresos.

Las desigualdades dificultan en gran medida que las personas puedan salir de la pobreza y reduzcan su vulnerabilidad ante el riesgo. En algunos casos, los riesgos revierten en las personas que viven en la pobreza: los países ricos exacerban el cambio climático, pero son los países pobres los que pagan las consecuencias; las grandes empresas se enriquecen sin importarles que las personas se vean afectadas o tengan que desplazarse; los gobiernos apoyan el crecimiento económico sin considerar la justicia social y la sostenibilidad, y las leyes relativas a la propiedad y los injustos sistemas de cuidados implican que las mujeres no puedan desarrollar todo su potencial.

La solución pasa por redistribuir el riesgo. Los países ricos deben asumir responsabilidades y pagar por las consecuencias de los riesgos que ellos mismos generan en el resto del mundo. Es necesario que las personas que viven en la pobreza puedan participar más activamente en la toma de decisiones y que tengan un mayor acceso a servicios como la protección social y la sanidad, financiados mediante una fiscalidad más progresista.

Las crisis socavan, entorpecen y desvían el desarrollo. El coste económico y social de los desastres se está disparando, y 1.500 millones de personas viven en lugares tan inseguros que cada día se convierte en una lucha por sobrevivir. Por lo tanto, el riesgo no es solo un problema humanitario. El trabajo de desarrollo –de gobiernos, del sector de la ayuda y la comunidad internacional a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio- debe aspirar tanto a reducir el riesgo y las desigualdades como a fomentar el crecimiento. El uno sin el otro no funcionará.

La propia determinación de las personas para salir de la pobreza debería verse acompañada por nuestro compromiso de redistribuir la riqueza y fomentar la igualdad, ayudándoles a prosperar y avanzar, y no solo a resistir y sobrevivir, en un mundo en el que cada vez hay más riesgos.

Excma. Sra. Ellen Johnson Sirleaf  
Presidenta de Liberia

# RESUMEN

En todo el mundo, mujeres y hombres que viven en la pobreza se enfrentan a una serie incesante de shocks y tensiones. La desigualdad, en todas sus dañinas formas, es lo que hace que el riesgo derivado de estos shocks y tensiones se transforme en una creciente ola de sufrimiento evitable que exacerba y consolida la situación de crisis y pobreza de millones de personas.

Los shocks sistémicos, como las fuertes subidas de los precios de los alimentos y los desastres naturales, así como las tensiones de largo plazo como el cambio climático, la degradación ambiental y los conflictos prolongados, socavan la capacidad de las personas de afrontar los riesgos. Y todos estos sucesos van en aumento. Desde 1970, el número de personas expuestas a inundaciones y ciclones tropicales se ha duplicado.<sup>2</sup> Los últimos pronósticos científicos indican que es cada vez más probable que el calentamiento global supere ampliamente los 2°C, y que incluso un calentamiento de 2°C tendrá consecuencias mucho peores de lo que se pensaba hace tan solo unos años.<sup>3</sup> En los últimos años, la volatilidad de los precios de los alimentos y las materias primas ha vuelto a ser una constante, y más de 1.500 millones de personas viven hoy en países que sufren ciclos recurrentes de violencia.<sup>4</sup>

El impacto de los cada vez más frecuentes shocks sistémicos exacerba los efectos del propio ciclo vital en los ingresos de las familias, como por ejemplo el fallecimiento del cónyuge, el nacimiento de hijos, o una enfermedad inesperada. Todos estos sucesos afectan más a las mujeres.

## La desigualdad ante el riesgo

Las consecuencias de estos shocks y tensiones no son equitativas. Las personas y los países pobres sufren infinitamente más que otros. En términos relativos, el impacto económico de los desastres es mucho más alto en los países en desarrollo. En proporción a su PIB, el sur de Asia sufre pérdidas por inundaciones 15 veces superiores a las de los países de la OCDE.

Las personas más afectadas son siempre las más pobres, porque no tienen acceso a prestaciones sociales o sistemas de protección social, seguros o ahorros que les ayuden a afrontar la emergencia.

Tampoco tienen peso político para exigir medidas al respecto a gobiernos, empresas privadas o la comunidad internacional. La exclusión política de las personas más pobres significa que son las que menos posibilidades tienen de hacer valer sus derechos.

La desigualdad es un componente indisociable de las crisis. Casi sin excepción, las personas marginadas –ya sea por motivo de casta, color, clase, edad, capacidad o género– se verán más afectadas por los shocks que cualquier otra persona. La discriminación endémica a que deben hacer frente las mujeres –en educación, salud, empleo y control de la propiedad– les hace aún más vulnerables.

*“Tenía todo bajo control. Hasta que [el tifón] Bopha nos asoló. Ahora no sé dónde por dónde empezar.”*

Teresa Mainit, madre de 39 años de Barangay Tidman, Filipinas<sup>1</sup>

*El 97 % de las personas con bajos ingresos no dispone de cobertura de seguros,<sup>5</sup> y el 90 % de los trabajadores en los países menos adelantados carece de seguridad social,<sup>6</sup> por lo que son altamente vulnerables ante riesgos o shocks financieros.*

*Cada año, 150 millones de personas se enfrentan a gastos sanitarios catastróficos.<sup>7</sup>*

## **El riesgo recae en las personas pobres**

La desigualdad extrema de riqueza y poder es el motor de las políticas nacionales e internacionales que protegen del riesgo a las personas ricas y lo desvían hacia las más pobres y que carecen de poder.

Gracias a su poder y su riqueza, las grandes empresas, los gobiernos y algunas personas pueden mitigar los riesgos a que se enfrentan; de esta manera, ya sea directa o indirectamente, desvían esos riesgos hacia personas mucho menos preparadas para afrontarlos. Por ejemplo, las grandes empresas de alimentación y los bancos se han opuesto a la introducción de medidas que servirían para ayudar a los gobiernos a prepararse ante posibles crisis alimentarias, con consecuencias desastrosas para las personas pobres que apenas pueden permitirse comprar alimentos básicos.<sup>8</sup> El 11 por ciento más rico de la población mundial genera cerca de la mitad de las emisiones totales de carbono, y es el menos afectado por las consecuencias perjudiciales del cambio climático. A escala nacional, la agricultura comercial en torno a los ríos de las zonas áridas de Etiopía y Kenia impide a las comunidades de pastores el acceso al agua para su ganado, lo que hace peligrar sus medios de vida.<sup>9</sup>

## **Una nueva estrategia ante la pobreza y la reducción del riesgo**

Las crisis recientes –como el alza de los precios de los alimentos en el mercado internacional en 2008, las inundaciones de Pakistán en 2010 y 2011, y las reiteradas sequías de los últimos años en el Cuerno de África y la región del Sahel en el África occidental– han hecho sonar la alarma.

Ya no hay duda de que la respuesta tanto de gobiernos como del sector humanitario a este incremento del riesgo y a las desigualdades estructurales no está ayudando a las personas más vulnerables. Estos problemas ya no pueden solucionarse con acciones de desarrollo “como siempre”.

A menudo, las inversiones de los gobiernos y la ayuda al desarrollo no consiguen en la práctica brindar el apoyo suficiente a las personas más pobres. Los gobiernos apoyan a los agronegocios por encima de la pequeña agricultura, pero los beneficios generados pocas veces se filtran hacia los más pobres. En numerosas ocasiones, la ayuda al desarrollo no ha sabido ver los shocks y las incertidumbres a las que se enfrentan las personas que viven en la pobreza, y ha sido ingenua al suponer que el desarrollo se da en entornos relativamente estables. Ese no es el mundo en que vivimos; un mundo en el que en 2015 la mitad de las personas que viven con menos de 1,25 dólares diarios se encontrarán en “Estados frágiles” o afectados por conflictos,<sup>10</sup> y millones más se enfrentarán a desastres causados por cambios económicos o ambientales a nivel mundial que quedan fuera de su control.

## Una resiliencia real

Las mujeres y los hombres no deberían poder simplemente afrontar las crisis, sino que deberían ser capaces de hacer valer sus derechos para tener esperanzas de futuro, elegir de qué modo quieren vivir, y adaptarse al cambio. El objetivo no debe ser solo ayudar a las personas a *sobrevivir* un shock tras otro, sino ayudarles a *prosperar* pese a los shocks, las tensiones y la incertidumbre.

Sin embargo, si el fortalecimiento de la resiliencia ya forma parte del programa de gobiernos nacionales, donantes, organizaciones humanitarias y la sociedad civil, se debe ir más allá de los meros parches técnicos que hasta ahora han predominado. La adquisición de habilidades y capacidades debe abordarse junto con la desigualdad y la injusticia que hacen más vulnerables a las mujeres y hombres que viven en la pobreza. Para ello, es necesario cuestionar las instituciones sociales, económicas y políticas que garantizan seguridad para algunas personas y vulnerabilidad para muchas más, y redistribuir poder y riqueza (y riesgo a la vez) para crear modelos de riesgo compartido por toda la sociedad.

## Responsabilidades nacionales

Los Estados tienen la responsabilidad legal y política de reducir los riesgos para las personas que viven en la pobreza, y de velar porque esos riesgos se repartan de forma más homogénea entre la sociedad. Esto significa, por ejemplo, crear y financiar sistemas realmente efectivos que aborden las causas subyacentes del riesgo y de la vulnerabilidad; establecer sistemas de preparación y respuesta ante desastres; proporcionar unos de medios de vida que permitan a las personas ganar un salario digno; garantizar el acceso igualitario a los servicios y a la participación política, y compartir el riesgo mediante seguros sociales.

Pero para todo ello se necesita dinero, y los gobiernos, con el apoyo de los donantes en caso necesario, deben promover sistemas fiscales progresivos y otros medios –entre ellos reducir la corrupción– para redistribuir los riesgos entre la sociedad de manera efectiva.

## Dimensión internacional

El fortalecimiento de la resiliencia exige un cambio fundamental en la filosofía del desarrollo que sitúe el riesgo y la desigualdad en el centro de sus preocupaciones. Es necesario aumentar la proporción de acciones de desarrollo que se llevan a cabo en entornos de riesgo. Los donantes internacionales y las ONG deben brindar un mejor apoyo a los países afectados por desastres y conflictos dando prioridad a su mitigación y a través de una colaboración más estrecha con la sociedad civil local.

Tras décadas de retórica, es preciso romper claramente las barreras entre los enfoques humanitarios y de desarrollo. Las respuestas a las crisis humanitarias y económicas deben ir de la

*“Empoderar a las mujeres es el principio. En tiempos de nuestros padres, las mujeres estaban en lo más bajo, pero ahora las mujeres han despertado y pueden venir a las reuniones. Tienen soluciones prácticas que dan respuesta a los problemas de la comunidad.”*

Pastor, Katilu, Turkana, hablando de cómo las dificultades ambientales han influido en los roles tradicionales<sup>11</sup>



mano de respuestas para fomentar el desarrollo a largo plazo. Deben trascender barreras institucionales, como la falta de coordinación entre departamentos o los mecanismos de financiación anticuados y poco flexibles, para mejorar el rendimiento en el terreno.

Los países ricos deben compartir también la carga que supone reducir el riesgo para las personas más pobres del mundo. Los países desarrollados, que son los que exportan los riesgos del cambio climático, deben reducir urgentemente sus emisiones y proporcionar financiación amplia para ayudar a los países en desarrollo a afrontar los impactos del cambio climático.

### **El camino a seguir**

Para Oxfam, como para muchas otras organizaciones, el fortalecimiento de la resiliencia de las personas más vulnerables, cuya voz apenas es escuchada, es una tarea en curso. Es posible que sea necesario cambiar las estructuras internas, la cultura y la forma de pensar de la organización. Oxfam está haciendo esfuerzos para optimizar el trabajo en sus programas humanitarios y de desarrollo, así como para escuchar y empoderar aún más a las comunidades vulnerables.

Este informe no es una conclusión definitiva sobre la manera en que el concepto de resiliencia puede llevar a la consecución de un cambio real y duradero, pero sí esperamos que contribuya a lograr este objetivo vital.

## **Recomendaciones**

**Los gobiernos nacionales deben liderar el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la desigualdad.** Los gobiernos tienen la responsabilidad y la capacidad de perseguir estos fines a gran escala. El fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de las desigualdades tienen que pasar a ser prioridades nacionales y quedar integradas en los planes nacionales de desarrollo. La comunidad internacional debe prestar un apoyo amplio a este empeño, y asumir también un papel de más peso en los países afectados por conflictos.

**Los esfuerzos para fortalecer la resiliencia deben abordar la desigualdad, el poder y los derechos.** Los grupos de élite nacionales e internacionales ejercen su poder en los mercados, en gobiernos y en instituciones para reducir su propia exposición al riesgo. Este riesgo se traslada a las personas que viven en la pobreza, bien de forma directa o a causa de unas instituciones poco equitativas. Es necesario abordar las causas estructurales de las desigualdades de género y de ingresos que consolidan la vulnerabilidad. Esto implica principalmente:

- Distribuir el riesgo entre la sociedad, mediante seguros sociales y otras acciones orientadas a los grupos marginados que precisan mayor apoyo y servicios centrados en garantizar la igualdad de oportunidades;

*“[La Asociación de Ahorros y Préstamos de la Aldea] me ha permitido tener un pequeño comercio para suplementar el dinero de que disponemos para alimentos. Así puedo pagar la educación de nuestros hijos y otras necesidades de la familia, y he ayudado a mi marido a ampliar su granja. Ahora hay más armonía en el hogar... [y] mi marido cuenta conmigo para las decisiones domésticas.”*

Alima Saabri de Zambulugu, Mamprusi Este, Ghana, 2012<sup>12</sup>

*“A largo plazo, el desarrollo es la fuente más efectiva de resiliencia para las personas más vulnerables.”*

Kristalina Georgieva, Comisaria Europea de Ayuda Humanitaria<sup>13</sup>

- Crear instituciones a favor de las personas más pobres a todos los niveles, que representen o den respuesta a las necesidades y capacidades de las personas más vulnerables;
- Capacitar a mujeres y hombres de modo que puedan hacer valer sus derechos y exigir cuentas a las personas en el poder mediante su participación en la toma de decisiones a todos los niveles;
- Lograr la prestación gratuita de servicios básicos esenciales como salud, educación y protección social;
- Movilizar los recursos necesarios para financiar lo anterior, mediante sistemas fiscales progresivos y la lucha contra la corrupción.

**El trabajo de desarrollo debe internalizar el riesgo.** Identificar, analizar y gestionar el riesgo debe ser parte fundamental del desarrollo. Los shocks pueden sumir a las personas de manera repentina en una pobreza de la que ya difícilmente podrán salir. Evitar esta espiral de crisis y pobreza es un enfoque rentable.

- Los gobiernos nacionales deben integrar la reducción del riesgo en sus planes nacionales de desarrollo, en sus departamentos y ministerios.
- Las organizaciones internacionales deben abordar los riesgos para las personas que viven en la pobreza de forma directa en sus programas, en lugar de tratar los shocks y las tensiones como factores externos.
- Es preciso modificar las prioridades geográficas para aumentar la proporción de proyectos de desarrollo realizados en entornos de riesgo.

**Se necesita una reforma institucional.** Donantes internacionales, agencias de la ONU y ONG deben transformar su apoyo retórico al fortalecimiento de la resiliencia en actuaciones sostenibles, reduciendo las barreras institucionales que existen entre la labor humanitaria y de desarrollo. En lugar de tener equipos diferenciados, es necesario planificar de forma conjunta y desarrollar estrategias y programas integrados y vinculados entre sí, mientras que por su parte los donantes deben aportar financiación flexible y de largo plazo.

**Los marcos internacionales deben apoyar la reducción del riesgo:**

- Todos los gobiernos deben velar porque el riesgo y la resiliencia queden reflejados en su marco de desarrollo post 2015, mediante la inclusión de un nuevo objetivo en relación con el riesgo, y lograr un Marco de Acción de Hyogo mejorado;
- Los países desarrollados deben recortar urgentemente sus emisiones para mantener el aumento global de la temperatura por debajo de los 2°C. Los países desarrollados deben garantizar también que al menos la mitad de los 100.000 millones de dólares de financiación para el clima comprometidos en Copenhague (para 2020) se dediquen a la adaptación al cambio climático;
- Los donantes deben realizar aportaciones económicas al Fondo Global de Protección Social propuesto.

# 1 INTRODUCCIÓN

*Qaballe Sirba, de 30 años, vive en Kanbi, una aldea del sur de Etiopía, en la zona de Borena, región muy azotada por las reiteradas sequías. Su vida no ha sido fácil. Tanto ella como dos de sus hijos padecieron una enfermedad pulmonar. Cuando su marido se quedó paralítico tras caer en una zanja, Sirba pasó a ser el único sostén del hogar. Y luego llegaron la sequía y la crisis alimentaria de 2008, por lo que la familia se vio obligada a sobrevivir con una única comida al día. “Si consigo criar las cabras, Dios mediante, saldré de este problema”, dice Sirba.<sup>15</sup>*

La experiencia de Sirba es la historia de millones de mujeres y hombres que viven en la pobreza en todo el mundo: abocados a afrontar un revés tras otro, o incluso varios a la vez, en situaciones de estrés y ansiedad extremos. Pese a los enormes retos, las personas que viven en la pobreza se esfuerzan a trabajar para salir de la pobreza<sup>16</sup> y piden préstamos, procuran ahorrar e intercambian dinero para lograr sobrevivir.<sup>17</sup> Sin embargo, la pobreza crónica y la vulnerabilidad significan que incluso pequeños shocks, como lluvias menos intensas que lo normal o una enfermedad inesperada, pueden sumirles en una espiral devastadora. Además, el 40 por ciento de las personas que viven en la pobreza se encuentran en Estados frágiles y afectados por conflictos<sup>18</sup> y tienen que vivir constantemente con el temor a la pérdida de familiares, el empleo o el hogar, y ante el peligro de sufrir lesiones, secuestro o violación.

Aunque mujeres y hombres suelen demostrar un grado de iniciativa elevado y hacen enormes esfuerzos por salir de la pobreza, son muchas las personas que caen en la pobreza por causa de choques devastadores, la acumulación crónica de presiones en el tiempo, y la falta de redes de seguridad social.<sup>19</sup>

La resiliencia no es algo que se puede “dar” a las personas: describe una serie de características dinámicas que permiten a las personas afrontar y gestionar presiones y crisis negativas y en constante evolución, evitarlas, mitigarlas, ajustarse a ellas, adaptarse y prosperar. No obstante, la resiliencia de las personas depende de la distribución de riesgos entre la sociedad, y por tanto gobiernos, el sector privado y la ayuda internacional también tienen un papel que desempeñar.

**Para Oxfam, la resiliencia es la capacidad de mujeres, hombres y niños para hacer valer sus derechos y mejorar su estado de bienestar a pesar de los shocks, las tensiones y la incertidumbre.**

La resiliencia no puede ser simplemente la capacidad de afrontamiento o recuperación; aunque estos aspectos son importantes, el fortalecimiento de la resiliencia debe ser algo más que la preparación y la prevención de riesgos. Oxfam lo enfoca desde una perspectiva ambiciosa: mujeres y hombres que viven en la pobreza y se encuentran marginados pueden prosperar pese a los shocks, las tensiones y la incertidumbre.

*“Pese a que tenemos campos de cultivo grandes, este año solo hemos cosechado cuatro sacos de mijo, comparado con los 20 que podemos llenar en un año normal. Pero hace mucho que no tenemos un año normal. El año pasado las inundaciones destruyeron casi toda la cosecha. Vamos de una catástrofe a otra, una por demasiada agua, otra por sequía.”*

Ramata Zore, de 25 años,  
Taffogo, Burkina Faso<sup>14</sup>



Es evidente que hay circunstancias que hacen que el potencial para fortalecer la resiliencia sea mínimo, como por ejemplo el caso de las poblaciones en riesgo por subidas en el nivel del mar en las islas del Pacífico, o en Yemen, donde el déficit hídrico parece no tener solución. En estos lugares se precisa un cambio fundamental y soluciones alternativas, que deberán buscarse con la colaboración estrecha de las comunidades afectadas.<sup>21</sup>

Para Oxfam, el énfasis actual en el fortalecimiento de la resiliencia exige un enfoque de reducción de la pobreza que ofrezca nuevas prioridades y perspectivas para gobiernos, donantes y profesionales del desarrollo, de manera que el foco se centre en las personas más pobres y los sistemas que les mantienen en la pobreza.

Oxfam tiene el compromiso de entender qué conlleva el fortalecimiento de la resiliencia para las personas a las que apoya, y cómo mejorar su efectividad, pero aún está analizando las implicaciones que tiene en la programación y las indispensables reformas internas. El presente informe se nutre del informe “Un retraso peligroso” elaborado en 2012, y de los trabajos realizados recientemente en el Sahel.<sup>23</sup> Este informe no es una conclusión definitiva sobre la manera en que el concepto de resiliencia puede llevar a la consecución de un cambio real y duradero, pero sí esperamos que contribuya a lograr este objetivo vital.

*Aunque los países menos adelantados cuentan con tan solo el 12 % de la población mundial, el 40 % de las víctimas por desastres “naturales” en el periodo 2000-10 se produjeron en estos países.<sup>20</sup>*

*El 97 % de las personas que viven con menos de 4 dólares diarios no disponen de seguros, por lo que son altamente vulnerables ante riesgos o shocks económicos de envergadura.<sup>22</sup>*

#### Referencia rápida – términos clave utilizados en este informe

**Riesgo:** El riesgo es la combinación de las *consecuencias* de un suceso y la *probabilidad* de que ocurra. En este informe, el riesgo es combinación del alcance del **shock/tensión**, la exposición de personas, activos y servicios al mismo, y la **vulnerabilidad** ante ese shock o estrés, contrarrestado por la **capacidad** de afrontamiento y respuesta al mismo.

El riesgo puede producir resultados negativos y positivos: el concepto más común del riesgo subraya los resultados negativos, pero la adopción de riesgos de forma informada y calculada es algo necesario para el desarrollo, el crecimiento económico y el cambio político.

Este informe tiene en cuenta únicamente el riesgo de contexto –es decir, el que afecta a la vida de las personas– y no el riesgo programático (el riesgo de que un programa fracase) o el riesgo institucional (por ejemplo, el riesgo de impactos negativos para la seguridad de los empleados).

**Shock/tensión:** Tanto a nivel del hogar como sistémico; abarca enfermedad, conflictos, cambio climático etc.

**Vulnerabilidad:** El grado de propensión o predisposición a sufrir efectos negativos. Entre las personas vulnerables se encuentran por tanto las que sufren discapacidad o enfermedades crónicas como VIH/SIDA, personas mayores y jóvenes, poblaciones indígenas, y personas marginadas por motivo de clase, género o casta.

**Capacidad/capacidad adaptativa:** El potencial de personas, comunidades y sociedades para participar de forma activa en los procesos de cambio, con el fin de minimizar los impactos negativos y potenciar al máximo cualquier beneficio.

**Resiliencia:** La capacidad de mujeres, hombres y niños para hacer valer sus derechos y mejorar su estado de bienestar a pesar de los shocks, las tensiones y la incertidumbre.

Oxfam tiene en cuenta la resiliencia a nivel individual, del hogar y de la

*“La vida en un char [isla temporal en el río] es ya de por sí muy vulnerable, pero se está haciendo aún más difícil. Los ciclones son más frecuentes y más intensos que antes. También hay mucha niebla, incluso fuera de temporada. Ahora la niebla es imprevisible y está destruyendo los cultivos.”*

Hasina Begum, madre de cuatro hijos, Char Atra, Bangladesh<sup>24</sup>

comunidad, porque es a estos niveles donde en última instancia se hace sentir el impacto. No obstante, es evidente que muchas de las causas de la vulnerabilidad no pueden resolverse a este nivel, de modo que las funciones y responsabilidades de los Estados y demás instituciones pertinentes, incluidas empresas e inversores privados, también deben abordarse.

Hay quienes se refieren a sistemas resilientes negativos (como la corrupción o el crimen organizado). Sin embargo, dado que para Oxfam la definición de resiliencia se centra en prosperar pese a los riesgos, estos sistemas se consideran “resistentes al cambio” más que resilientes.

**Igualdad:** Todas las personas deben ser tratadas como iguales, con los mismos privilegios, la misma condición y los mismos derechos por su humanidad compartida. Hay que destacar que esto no es lo mismo que tratar a todas las personas por igual, ya que las personas marginadas necesitarán *más* apoyo y *más* recursos para lograr igualdad de condiciones.

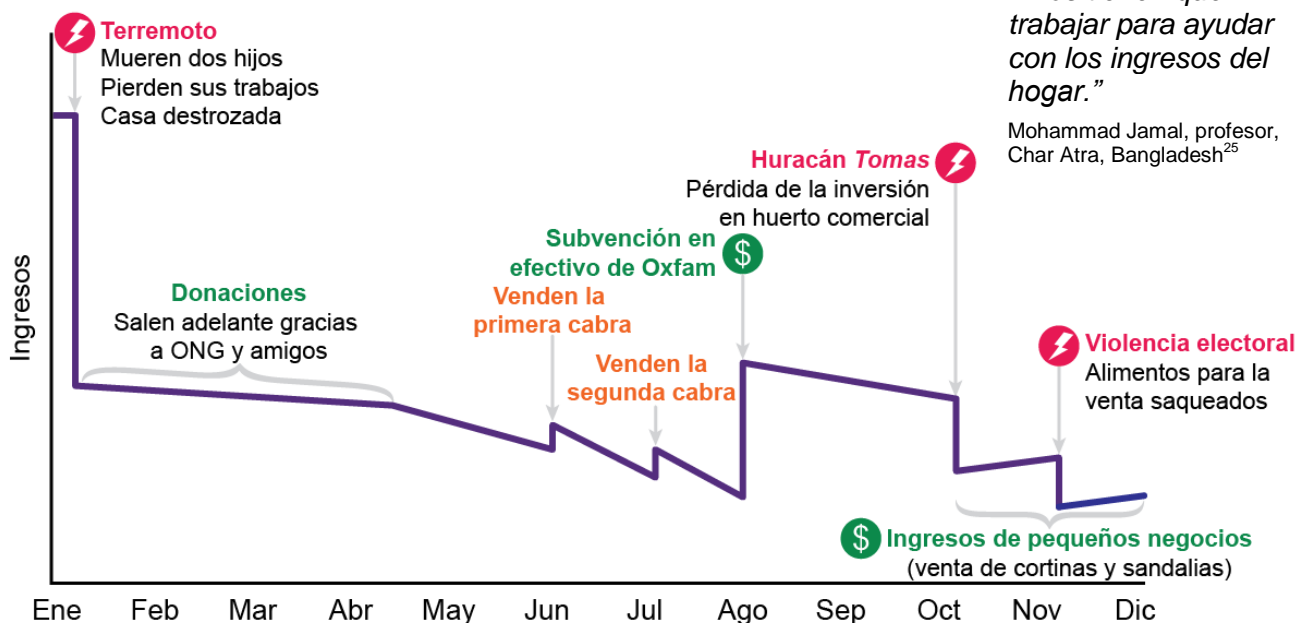
## 2 EL RIESGO VA EN AUMENTO

La Figura 1 muestra la estrategia de supervivencia de una familia de Puerto Príncipe, Haití en el año siguiente al terremoto de 2010, en que murieron dos de sus hijos varones más pequeños. El padre perdió su empleo y la familia pasó a depender de ayudas y servicios prestados por la respuesta de emergencia, así como de amigos y vecinos que les proporcionaron la mayor parte de sus alimentos hasta mediados de mayo. Después tuvieron que vender sus animales. Una ayuda de Oxfam les permitió saldar sus deudas y emprender un pequeño negocio, pero aun así los ingresos familiares cayeron un 88 por ciento. La huerta en que invirtieron quedó destruida por el huracán Tomás en octubre de 2010. También compraron alimentos para la venta, pero algunos fueron robados durante la violencia electoral de noviembre de 2010.

“El tiempo aquí está cambiando [...] La mayoría de las personas de la comunidad trabajan en la agricultura, y sus cultivos están siendo destruidos por estos cambios. Están perdiendo sus medios de vida. Y esto afecta a la educación: cuando hay mal tiempo, o tiempos difíciles, vienen menos estudiantes. Los niños tienen que trabajar para ayudar con los ingresos del hogar.”

Mohammad Jamal, profesor, Char Atra, Bangladesh<sup>25</sup>

Figura 1: La vida de una familia tras el terremoto de 2010 en Haití



Fuente: Estudios de caso del Enfoque de Economía del Hogar en Haití<sup>26</sup>

El riesgo va en aumento como consecuencia del incremento en la frecuencia de shocks y tensiones y el mayor número de personas expuestas a ellos. La lucha contra el riesgo se está perdiendo, y por ello las personas que viven en la pobreza se mantienen en esa situación, y otras más se ven empujadas a la pobreza.<sup>27</sup>

Entre los shocks y las tensiones sistémicas que van en aumento se encuentran:

- Cambio climático: impactos graduales (como las subidas en la temperatura y en el nivel del mar), variabilidad climática y fenómenos

meteorológicos extremos que provocan desastres. Pese a los esfuerzos por mantener el calentamiento global por debajo del límite de los 2°C acordado por la ONU, cada vez se torna más probable que el calentamiento sea muy superior, mientras que los impactos por una subida de 2°C serán mucho más graves de lo que se pensaba hace tan solo unos años.<sup>28</sup> El cambio climático fue un factor determinante en la sequía del cuerno de África<sup>29</sup> y los cambios en el Sahel,<sup>30</sup> provocando directamente una reducción de las cosechas y en el acceso a los alimentos para una población ya de por sí vulnerable;

- Volatilidad en los mercados de alimentos y materias primas: tras un periodo de relativa estabilidad en la década de los noventa, la volatilidad anual en los precios es mayor ahora que en ningún otro momento del siglo pasado, a excepción de la década de los setenta en relación con los precios de la energía;<sup>32</sup>
- Deterioro ambiental: a causa de la mala gestión y la degradación.<sup>33</sup>

Aunque el conflicto, la violencia armada y la inseguridad no están aumentando de momento, ya se encuentran en unos niveles extremadamente altos: 1.500 millones de personas viven en condiciones inseguras, y es probable que el cambio climático provoque nuevas guerras de recursos y un aumento de la violencia.<sup>34</sup>

La **exposición** a estos shocks y riesgos va en aumento, a menudo debido al crecimiento demográfico y las migraciones. Las ciudades concentran el riesgo por la elevada densidad de su población, la planificación urbana inadecuada e infraestructuras deficientes. Los problemas son especialmente pronunciados en los asentamientos precarios, en los que hoy viven cerca de mil millones de personas, cifra que se espera se haya duplicado para 2030.<sup>35</sup> El número de personas expuestas a las inundaciones y los ciclones tropicales se ha multiplicado por dos y por tres, respectivamente, desde 1970.<sup>36</sup>

En cuanto a la **vulnerabilidad**, la situación es dispar. Es difícil medir la vulnerabilidad, por lo que muchas veces se utiliza la pobreza como indicador de referencia. Las tasas de pobreza disminuyen: casi 50.000 millones de personas lograron salir de la pobreza, es decir de la barra de los 1,25 dólares diarios, entre 2005 y 2008, muchas de ellas en China; la disminución en el número de personas que viven con menos de dos dólares diarios fue menor.<sup>38</sup> Pese a ser cambios claramente positivos, las tasas de pobreza siguen siendo muy elevadas, y esta situación se ve exacerbada por la creciente desigualdad en los ingresos en muchos países en desarrollo.<sup>39</sup> Este aumento de la desigualdad afecta notablemente a la reducción de la pobreza –y por tanto a la reducción de la vulnerabilidad–, ya que la reducción de la pobreza es función tanto del crecimiento económico como de la *proporción* de ese crecimiento capturado por las personas que viven en la pobreza.<sup>40</sup> El Informe de Progreso de África 2012 constató que, tras una década de fuerte crecimiento, “las disparidades en cuanto a riqueza son cada vez más visibles” y “los gobiernos no están logrando que el aumento de riqueza se traduzca en oportunidades para sus ciudadanos más marginados”.<sup>41</sup>

*Los más vulnerables – los países y las poblaciones más pobres– serán los primeros en sufrir y los que más sufrirán, a pesar de que han sido los que menos han contribuido a las causas del cambio climático.*

Informe Stern<sup>31</sup>

Cada año, 150 millones de personas se enfrentan a gastos sanitarios catastróficos.<sup>37</sup>

Estos crecientes riesgos sistémicos exacerbaban los **shocks del propio ciclo vital del hogar**. Incluso en un año “normal”, los hogares pobres tienen que afrontar periodos con ingresos más reducidos, por ejemplo entre cosechas o cuando no se precisa mano de obra temporal, por enfermedades o accidentes que afectan a la capacidad para trabajar, o acontecimientos familiares como el nacimiento de hijos, fallecimientos y bodas. El costo de un entierro en Sudáfrica equivale a entre 5 y 10 meses de ingresos familiares, y las bodas en la India consumen más de la mitad de los ingresos anuales de una familia media.<sup>42</sup>

Los shocks por cuestiones de salud constituyen uno de los riesgos mayores y menos previsibles al que se enfrentan las personas que viven en la pobreza. Cada año, 150 millones de personas se enfrentan a gastos sanitarios catastróficos por tener que pagar la atención médica, y 100 millones de personas se ven empujadas a la pobreza.<sup>44</sup> Las mujeres son las más afectadas: son más propensas a padecer problemas de salud, tienen menos recursos para poder hacer frente a los gastos médicos, y a menudo deben cuidar de familiares enfermos.

Otro problema es la **combinación de shocks y tensiones**. Hay evidencias claras de que el conflicto y la fragilidad aumentan el impacto de los desastres (principalmente porque incrementan la vulnerabilidad), y algunos indicios de que los desastres exacerbaban conflictos ya existentes.<sup>45</sup> Estos riesgos múltiples se combinan de forma compleja y las personas los sufren en su conjunto; los gobiernos y la comunidad internacional, sin embargo, los gestionan como si fueran riesgos aislados entre sí.

La creciente **imprevisibilidad** de las estaciones<sup>47</sup> y la volatilidad de los precios generan verdaderos retos, especialmente para los agricultores para quienes es cada vez más difícil planificar y calcular el valor que tendrán sus cultivos. ¿Cómo pueden planificar para el cambio climático si aún no se conocen plenamente sus impactos? En África oriental, por ejemplo, aún no hay consenso sobre si el cambio climático traerá más o menos lluvias a la región,<sup>48</sup> aunque ya se evidencia una volatilidad creciente en los patrones meteorológicos.<sup>49</sup>

Pese al ingenio de las mujeres y los hombres que viven en la pobreza, y su empleo de ahorros, préstamos y seguros, instituciones de microfinanzas y bancos, la vida es un difícil y constante juego malabar. En algunas ocasiones o estaciones aparecen los golpes de suerte – como una buena cosecha o las remesas–, pero con el paso de los años las mejoras económicas suceden muy lentamente y son mucho más habituales los deterioros repentinos –por enfermedad, desastres o conflictos–.<sup>50</sup>

En 2010, el 20 % más pobre de la población mundial obtuvo el 1,7 % de los ingresos mundiales; el 10 % más rico obtuvo el 54 % de los ingresos.<sup>43</sup>

La consecución de derechos civiles y políticos básicos en los países más pobres es un 35 % más baja que en los países de ingresos altos.<sup>46</sup>

### Cuadro 1: Microseguros para hogares pobres y vulnerables en África

Los seguros son una importante opción para la gestión del riesgo, pero hay pocos seguros diseñados específicamente para los agricultores de países en desarrollo.

En 2007, Oxfam, la organización local REST, las comunidades locales y el Gobierno de Etiopía diseñaron un seguro para los agricultores pobres de Tigray, en Etiopía, una zona propensa a las sequías. Tras empezar como una pequeña experiencia piloto, el proyecto –denominado Iniciativa Rural R4– se ampliará en Etiopía y está siendo introducido en Senegal y en otros países en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos de la ONU.<sup>51</sup>

Este programa de “seguro por trabajo” fue diseñado para su incorporación en el Programa de Red de Seguridad Social Productiva (PSNP, siglas en inglés) de Etiopía, que proporciona oportunidades de empleo en proyectos de obras públicas. Los agricultores pagan la cuota del seguro no con dinero, sino mediante su trabajo en pequeños proyectos para la reducción del riesgo identificados por la comunidad, como mejoras en el regadío o en la gestión del suelo.

Si las lluvias no alcanzan un volumen mínimo determinado de antemano, el seguro pagará una indemnización de forma automática. Y en los años de más lluvia, las medidas de reducción del riesgo pagan dividendos.

La certeza de que se obtendrá compensación en años malos aporta a las personas la confianza necesaria para invertir y lograr mayores rendimientos. Una evaluación llevada a cabo en 2010 constató que los agricultores asegurados tenían rendimientos un 57 % mayores que los agricultores que carecían de seguro, porque compraban y plantaban más semillas, o semillas de mayor rendimiento. Tanto hombres como mujeres agricultores afirman que ahora tienen más opciones y menos preocupación por el futuro. Dicho de otro modo: tienen esperanza.

## MAYORES RIESGOS PARA LAS MUJERES

Aunque las experiencias son distintas en cada caso, las mujeres por lo general han de enfrentar mayores riesgos, y además gestionar esos riesgos para sus familias.

Un análisis mundial que abarca 20 años indica que los desastres naturales y sus impactos provocan la muerte de más mujeres que hombres; hecho que se magnifica en las grandes catástrofes.<sup>53</sup> En el ciclón de 1991 en Bangladesh y el tsunami asiático en Banda Aceh, el 90 y el 70 % de las víctimas, respectivamente, fueron mujeres.<sup>54 55</sup>

Cuanto más baja la condición socioeconómica de la mujer, más aumenta el número de víctimas mortales.

Las mujeres que viven en la pobreza enfrentan riesgos de salud específicos relacionados con los embarazos y el nacimiento de los hijos, y son más vulnerables ante enfermedades como el VIH/SIDA.<sup>56</sup> Son más vulnerables también en caso de divorcio o abandono, o si se quedan viudas, pues estos sucesos pueden exacerbar de forma dramática su

En el África occidental, las mujeres agricultoras producen el 80 % de los alimentos básicos, pero representan tan solo el 8 % de los titulares de la tierra y tienen acceso a tan solo el 10 % de los créditos disponibles.<sup>52</sup>



situación de pobreza, de manera que quizás nunca logren recuperarse.<sup>57</sup> Tienen menos opciones económicas –por el tiempo dedicado a cuidar de la familia, o las normas sobre el trabajo y la propiedad de activos y bienes– y por tanto menores ingresos. Además, los cuidados muchas veces se consideran como algo “natural” que por tanto quedan fuera del ámbito de las políticas públicas y de desarrollo. La violencia contra la mujer con frecuencia afecta a todos los aspectos de su vida, incluyendo su capacidad para superar shocks y tensiones; un aspecto también olvidado en las políticas del desarrollo.<sup>58</sup> Estos hechos de la vida “normal” se ven agravados por los impactos devastadores de las crisis.

Al mismo tiempo, las mujeres tienen menos oportunidades de participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a su resiliencia, y por tanto de influir en ellos, porque son sistemáticamente marginadas, ocasionando unas tasas de analfabetismo superiores a las de los hombres y menos acceso a la información, el crédito, la asistencia jurídica o el empleo formal. La exclusión social y la discriminación a menudo se ven perpetuadas por políticas formales, legislación y leyes consuetudinarias (por ejemplo de propiedad de la tierra), así como por las instituciones (escasa representación de mujeres o grupos minoritarios en puestos de dirección). Un nuevo estudio mundial demuestra que las normas de género están cambiando muy lenta e incrementalmente; pero en las zonas rurales apenas están cambiando.<sup>59</sup>

Pese a todo ello, las mujeres suelen tener mucho que ofrecer en la reducción y gestión del riesgo a escala nacional, de la comunidad y del hogar. Es necesario invertir, sobre todo en servicios e infraestructuras para la prestación de cuidados, con el fin de garantizar que sus perspectivas ya no queden olvidadas, y que su potencial como potente fuerza de cambio se materialice.

# 3 DESIGUALDAD ANTE EL RIESGO

Los riesgos asociados con los shocks sistémicos antes descritos se distribuyen de forma poco equitativa entre ricos y pobres.

## EL RIESGO RECAE EN LOS PAÍSES POBRES

Las políticas económicas predominantes hasta la fecha no han logrado un crecimiento económico incluyente y sostenible. El riesgo se genera en los países desarrollados y las economías emergentes y se exporta a los países en desarrollo.

Esto es cierto sobre todo en el caso del **cambio climático**. Tan solo el 11 por ciento de la población mundial genera en torno al 50 por ciento de las emisiones globales de carbono.<sup>61</sup> Pero las personas que sufren los impactos del cambio climático son las que menos han contribuido al mismo: se estima que, para 2100, el impacto del cambio climático en los países pobres generará pérdidas de entre el 12 y el 23 por ciento del PIB, mientras que en los países más ricos ese impacto oscilará entre pérdidas por valor del 0,1 por ciento y beneficios por valor del 0,9 por ciento del PIB.<sup>62</sup>

Además del cambio climático, hay **otros límites planetarios** que se han superado ya o están muy cerca de ser superados.<sup>64</sup> Esto se debe en gran parte al exceso de consumo de recursos por el 10 por ciento más rico de la población mundial, y los patrones de producción de las empresas que producen bienes y servicios para esa población. Los países ricos están beneficiándose de unos recursos planetarios finitos y generando emisiones de carbono; un comportamiento que les está reportando crecimiento económico. Pero los impactos negativos de ese comportamiento los sentimos todos, y, aunque los países ricos son capaces de reducir su grado de exposición y su vulnerabilidad, los países en desarrollo no pueden hacerlo.

Los **acaparamientos de tierra internacionales** –adquisiciones de tierra a gran escala– han despojado de sus tierras y de su capacidad para subsistir a algunas de las personas más pobres del mundo. Se han documentado desalojos forzosos en Honduras, Guatemala y otros lugares.<sup>65</sup> Hay pruebas significativas que demuestran que estas adquisiciones no han logrado hasta hoy los beneficios que gobiernos y comunidades esperaban obtener.

Otros de los riesgos exportados son el rápido crecimiento de los **biocombustibles** promovidos por los países ricos para recortar la utilización de combustibles fósiles en el transporte, y la **especulación excesiva con materias primas alimentarias**, que han agravado las

“Las personas más pobres de entre los pobres del mundo, incluyendo incluso a las personas pobres de sociedades prósperas, serán las más afectadas.”

*Rajendra Pachauri, presidente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2007<sup>60</sup>*

Tan solo el 11 % de la población mundial genera en torno al 50 % de las emisiones totales de carbono.<sup>63</sup>

crisis de los precios de los alimentos. La volatilidad de los precios de los alimentos tiene consecuencias devastadoras para mujeres y hombres que viven en la pobreza, porque las personas más pobres dedican en torno a tres cuartas partes de sus ingresos a alimentos básicos.<sup>66</sup> Pero crea grandes oportunidades para multinacionales agroindustriales como Cargill, cuyos beneficios se dispararon durante la crisis alimentaria de 2007-8 y la sequía sufrida por EE UU en 2012.<sup>67</sup>

En algunos casos el conflicto de intereses es claro. Los **mercados de materias primas**, por ejemplo, están controlados por actores con gran poder y capacidad para anticipar los riesgos de la volatilidad, o especular y exacerbar esa volatilidad. Las grandes empresas alimentarias y los bancos se oponen a la introducción de medidas que servirían para regular los mercados de alimentos y materias primas y poner más información a disposición pública.<sup>69</sup> Esto significa que las empresas se quedan con los beneficios (“riesgo positivo”), a la vez que crean impactos negativos (“riesgos negativos”) más pronunciados para otros.

Esta especulación [con materias primas alimentarias] puede tener consecuencias graves para agricultores y consumidores, y es inaceptable por principio.

Deutsche Bank<sup>68</sup>

## LA DESIGUALDAD CONSOLIDA LA VULNERABILIDAD

La vulnerabilidad no es aleatoria. Las personas son vulnerables por estar política, social o económicamente excluidas y tener por tanto escaso acceso a recursos, influencia, información o toma de decisiones.

Las oportunidades económicas son imprescindibles para potenciar la resiliencia, y hay **grandes empresas** que fortalecen la resiliencia de las personas que viven en la pobreza a través de apoyos prestados en sus cadenas de suministro.<sup>70</sup> Otras empresas, sin embargo, utilizan su influencia para descargar el riesgo en las personas pobres. En Perú, por ejemplo, la disponibilidad de agua está disminuyendo a medida que se derriten los glaciares; sin embargo, una gran cantidad del agua disponible es utilizada o contaminada por las empresas mineras, mientras las comunidades locales sufren escasez de agua potable.<sup>71</sup>

En otros casos, las **élites locales** utilizan su riqueza y su influencia para proteger sus propios intereses y/o excluir a las personas que viven en la pobreza. En algunas regiones de la India, las élites locales han acaparado parte de los beneficios del Plan Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi, un programa pensado para garantizar empleo a las personas de escasos recursos. Ejercen influencia sobre qué obras públicas se llevan a cabo, excluyen a las castas inferiores, y utilizan contratistas.<sup>72</sup>

Las **personas más ricas** pueden reducir su propia vulnerabilidad —a través de seguros, instituciones de apoyo y opciones económicas y sociales—, pero no así las personas pobres. Esto es síntoma de una sociedad poco equitativa que protege a los más ricos e influyentes.

Las **instituciones** son un elemento clave. Son las encargadas de administrar el acceso a los recursos, pero en muchas ocasiones no representan a las personas que viven en la pobreza. En la India, por ejemplo, no hay un procedimiento oficial para consultar a los pequeños productores agrícolas –en muchos casos mujeres– a nivel estatal o nacional. El Comité de Mercados Físicos, que se encarga de los mercados mayoristas, está integrado mayormente por grandes intereses empresariales y no participan empresas pequeñas o medianas. Tampoco existe un canal formal para hacer llegar la voz de los pequeños agricultores al Comité de Planificación de la India, órgano que goza de enorme influencia.<sup>74</sup>

Los grupos más poderosos manipulan a las instituciones para recibir más servicios públicos, controlar los mercados y ejercer influencia en la estructura de la sociedad para mitigar su exposición al riesgo. En Etiopía, las mujeres integrantes de un programa de desarrollo puesto en marcha por la propia comunidad no recibieron la parte de agua que les correspondía porque carecían de dinero para pagar los sobornos necesarios, y de la condición social suficiente para hacer valer sus derechos sin necesidad de facilitar sobornos.<sup>75</sup>

Las instituciones que sirven los intereses de las poderosas élites y otros intereses especiales organizados suelen ser muy resistentes al cambio, puesto que buscan defender y mantener esos intereses. En Guatemala, por ejemplo, el sector azucarero está dominado por grandes agronegocios y goza de protección especial frente a los acuerdos de libre comercio; en cambio el comercio de maíz, cultivo de los pequeños productores, se ha liberalizado y el mercado se ha visto inundado por importaciones de maíz subvencionado de EE UU.<sup>76</sup>

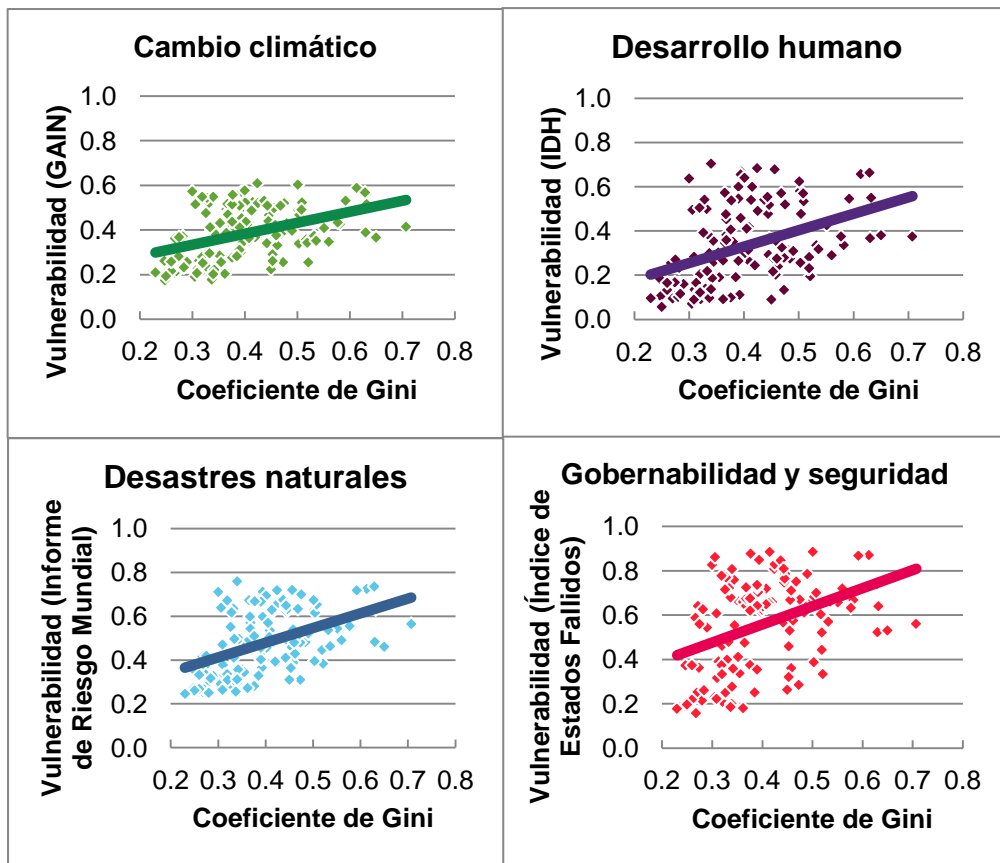
Esta **elevada y creciente desigualdad** es injusta e intrínsecamente inmoral, además de que consolida unos sistemas que hacen aún más difícil para las personas pobres escapar de la pobreza y gestionar el riesgo. La desigualdad significa que en muchas ocasiones solo las personas ricas tienen acceso a educación, atención médica y crédito, lo que a su vez significa que solo una parte reducida de la población puede desarrollar plenamente su potencial productivo y personal.<sup>78</sup>

El análisis de Oxfam demuestra que los países con una distribución menos equitativa de los ingresos tienen poblaciones más vulnerables. No existe una única medida de la vulnerabilidad, por lo que Oxfam ha utilizado cuatro índices distintos que capturan los factores sociales de la vulnerabilidad, además de tener en cuenta shocks y tensiones concretos: el Índice de Desarrollo Humano, que mide tasas de ingresos, salud y educación; el Índice de Vulnerabilidad del Informe de Riesgo Mundial 2011,<sup>79</sup> que tiene en cuenta sobre todo los riesgos naturales; el componente del índice de GAIN<sup>80</sup> que mide la vulnerabilidad ante el cambio climático; y el Índice de Estados Fallidos,<sup>81</sup> que analiza la gobernabilidad y la seguridad. Según estos cuatro índices, la vulnerabilidad aumenta de forma clara a medida que aumenta la desigualdad en los ingresos (medida según el coeficiente de Gini).

En 2012 las 100 personas más ricas ganaron un total de 240.000 millones de dólares, cuatro veces el volumen necesario para acabar con los índices de pobreza extrema por debajo de 1,25 dólares diarios.<sup>73</sup>

Menos del 10 % de los trabajadores en los países menos adelantados tienen cobertura de seguridad social; en los países de ingresos medios, la cobertura se sitúa entre el 20 y el 60 %, y en la mayoría de los países industrializados la cifra roza el 100 %.<sup>77</sup>

**Figura 2: La vulnerabilidad aumenta a medida que crece la desigualdad en los ingresos**



Fuente: Análisis de Oxfam utilizando el Informe de Riesgo Mundial 2011, el índice GAIN, el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Estados Fallidos<sup>82</sup>

# 4 LA RESPUESTA ESTÁ FRACASANDO

Los esfuerzos nacionales e internacionales por abordar el aumento en las poblaciones expuestas al riesgo no han sido suficientes, tanto por lo que respecta a la reducción del riesgo como por las respuestas que pretendían gestionar el riesgo.

## EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS

Los Estados tienen la responsabilidad legal y política de redistribuir el riesgo desde los más débiles y los más vulnerables a las demás escalas, y garantizar que el riesgo se reparte de forma más equitativa entre toda la sociedad.<sup>85</sup> Esta redistribución puede conseguirse mediante imposiciones fiscales a las personas o empresas más ricas para la construcción de defensas frente a las inundaciones o para la garantía de una protección social mínima,<sup>86</sup> reservas de alimentos y precios garantizados para los cultivos de los agricultores, o asegurando que existen sistemas de emergencia capaces de responder de forma equitativa en caso de desastres. Pero los gobiernos también pueden ser los principales motores del incremento en el riesgo si mantienen las condiciones de desigualdad, adoptan modelos económicos que no redistribuyen la riqueza y el riesgo, y no obligan a las personas ricas a pagar lo que les corresponde.

Algunos gobiernos han mostrado **liderazgo** en el fortalecimiento de la resiliencia. Los Gobiernos de Filipinas y Bangladesh, entre otros, han hecho verdaderos esfuerzos por abordar los riesgos naturales y el cambio climático. En Filipinas, las administraciones locales están obligadas por ley a dedicar al menos el cinco por ciento de sus ingresos corrientes a medidas de reducción, preparación y mitigación frente a desastres.<sup>87</sup> El gobierno de Níger ha convertido la seguridad alimentaria en prioridad política a través de su programa de las “3N” (“*Les Nigériens Nourrissent les Nigériens*”), con el apoyo de su Primer Ministro y la creación de una comisión específica, aunque la iniciativa aún tiene mucho camino por andar. En Brasil se está consiguiendo reducir la desigualdad –pese a que sigue siendo muy elevada– gracias a los esfuerzos decididos del Gobierno que incluyen aumentos significativos del sueldo mínimo, programas de protección social como las pensiones universales y *Bolsa Familia*, y un fuerte compromiso de luchar contra la pobreza y la desigualdad.<sup>88</sup>

Estos ejemplos demuestran que es posible lograr un cambio positivo con un liderazgo decidido. Pero son muchos los países en los que esto no se ha manifestado aún. Por ejemplo, los gobiernos de Kenia y Etiopía han realizado grandes inversiones en sistemas de alerta temprana, pero en la sequía que azotó el Cuerno de África en 2011 millones de personas

Si las mujeres agricultoras tuvieran el mismo nivel de acceso a los recursos que los hombres, podrían aumentar el rendimiento en sus explotaciones entre un 20 y un 30 %, lo que a su vez reduciría el número de personas que pasan hambre en el mundo entre un 12 y un 17 %.<sup>83</sup>

“Las estaciones son muy distintas de lo que eran antes y las personas no pueden depender de una única estrategia de medios de vida [...] la diversificación hoy es imprescindible.”

Pastor, Katilu<sup>84</sup>



necesitaron ayuda de emergencia, el gobierno de Kenia tardó en declarar la situación de emergencia, y en Etiopía los donantes expresaron su preocupación de que las cifras oficiales sobre el número de personas necesitadas eran muy inferiores a la realidad.<sup>89</sup>

La realidad, no obstante, es que sigue habiendo demasiadas mujeres y hombres que viven en la extrema pobreza y en condiciones de vulnerabilidad. El **crecimiento económico es necesario pero no suficiente** para reducir esa vulnerabilidad. Las personas que viven en la pobreza muchas veces no tienen acceso a los beneficios del crecimiento económico por barreras asociadas con su pobreza, marginación política y ubicación geográfica.<sup>91</sup> Por ejemplo, la mayoría de las ayudas públicas a la agricultura en países en desarrollo van dirigidas a incrementar la productividad y modernizar la agricultura a gran escala. Se parte del supuesto de que estas actuaciones beneficiarán también a los pequeños productores, pero es poco probable que así suceda si no se abordan los factores que limitan la participación de la pequeña agricultura en los mercados –factores como el acceso a la tierra, el crédito, los conocimientos y los mercados– y la capacidad de las mujeres para asumir funciones que trasciendan el trabajo no remunerado u otras tareas ingratas.<sup>92</sup> En consecuencia, solo un número reducido de explotaciones se beneficia de la inversión agrícola.<sup>93</sup>

Los gobiernos con frecuencia impulsan normas que favorecen a las grandes empresas y proporcionan importantes exenciones fiscales,<sup>94</sup> mientras que las pequeñas empresas se ven abrumadas por la burocracia, una reglamentación excesiva, y corrupción.<sup>95</sup> Las mujeres tienen la limitación añadida de asumir una parte desproporcionada de la labor de cuidados no remunerados en el seno de la familia, lo que reduce el tiempo que pueden dedicar a actividades económicamente productivas.

Los gobiernos pueden alegar, de forma legítima, **falta de recursos y de capacidad técnica**. La capacidad de los funcionarios del gobierno a nivel local, de distrito y nacional puede constituir una barrera real, cuya superación precisará de ayuda externa. En cuanto a recursos, el costo de proporcionar protección social básica y universal<sup>96</sup> y atención médica vital oscila entre un cuatro por ciento del PIB en la India y un 10 por ciento del PIB en Burkina Faso.<sup>97</sup> Este costo será un reto difícil de asumir para los países de ingresos muy bajos, en los que el componente principal de financiación probablemente seguirá siendo la ayuda (la iniciativa del Fondo Global de Protección Social ha surgido precisamente para cubrir el déficit financiero que los Estados no sean capaces de asumir).<sup>98</sup>

Los países de ingresos medios tendrán que cubrir la mayor parte de este costo en sus respectivos países, mediante medidas fiscales y anticorrupción.<sup>99</sup> Muchos países tendrán que incrementar sus ingresos fiscales de manera justa, pues en la actualidad esos ingresos no son suficientes para financiar programas sociales ambiciosos: en Bangladesh y Pakistán los impuestos representan tan solo un nueve por ciento del PIB,<sup>100</sup> comparado con la India donde llegan al 16,6 por ciento,<sup>101</sup> Brasil el 32 por ciento,<sup>102</sup> y el 35 por ciento o más en los países de la OCDE.<sup>103</sup>

El Informe 2012 sobre el Progreso en África constata que el “patrón actual de crecimiento por “goteo” hacia sectores pobres (Trickle-down growth) está dejando a demasiadas personas en la pobreza, demasiados niños hambrientos y demasiados jóvenes sin empleo.”<sup>90</sup>

## Fortalecer la resiliencia en situaciones de conflicto

A la vista del papel fundamental que debe desempeñar el Estado en el fortalecimiento de la resiliencia, cabe preguntarse qué es lo que sucede cuando la legitimidad del Estado está en duda o se ve gravemente comprometida por el conflicto, y cuando sus instituciones son débiles o inoperantes. Resulta extremadamente difícil, aunque aún más importante, fortalecer la resiliencia en estos contextos. Las mujeres y los hombres son más vulnerables como consecuencia directa de la inseguridad, pero también por las desigualdades preexistentes que dificultan la búsqueda de soluciones, como pueden ser las actitudes ante la participación y el liderazgo de las mujeres.

Oxfam aún está diseñando una estrategia para el fortalecimiento de la resiliencia en situaciones de conflicto. Oxfam sostiene fundamentalmente que la resiliencia en los conflictos únicamente puede fortalecerse mediante el empoderamiento desde la base hacia arriba; el respeto de los derechos de las mujeres y los hombres más afectados por el riesgo; la participación y el liderazgo de estas personas afectadas en la construcción de la paz; buena gobernabilidad; y eliminación de las barreras para el desarrollo relacionadas con el conflicto.

En los casos en que existen instituciones públicas, cualquiera que sea su estructura, es importante reunir al Estado y a la sociedad civil para fomentar la confianza y la cohesión social, dar apoyo al fortalecimiento colectivo de la resiliencia, y mejorar la rendición de cuentas. Por ejemplo, el diálogo nacional para la construcción de la paz en Afganistán necesita de la participación de una sociedad civil fuerte y representativa,<sup>106</sup> y en la RDC el Ministerio de Agricultura está estudiando la posibilidad de crear comités agrícolas integrados por representantes tanto del gobierno como de la sociedad civil.

En los casos en que las estructuras públicas formales no funcionan y carecen de legitimidad, suelen existir instituciones no estatales, como por ejemplo redes sociales u organizaciones religiosas,<sup>107</sup> que pueden proporcionar determinados servicios y seguridad. En algunos lugares, las intervenciones económicas pueden ayudar a fortalecer la resiliencia.<sup>108</sup> En Somalia, el Estado es débil y está fracturado, pero los mercados funcionan y hay un sector de servicios dinámico, de manera que se pueden utilizar compañías privadas de transferencia de dinero para hacer llegar ayuda en efectivo a las personas más necesitadas.<sup>109</sup>

Estos ejemplos no servirán de por sí para fortalecer la resiliencia, pero sí pueden ser un punto de partida para lograr una gobernabilidad más sólida con la voz comunitaria como factor impulsor, requisito imprescindible para el fortalecimiento de la resiliencia.

Según el Instituto para la Economía y la Paz los países con tasas de paz más elevadas suelen ser más resilientes ante los shocks externos, ya sean de tipo económico, geopolítico o desastres naturales.<sup>104</sup>

“La vida es muy difícil. Mi mujer y yo apenas logramos sobrevivir y cuidar de nuestros hijos. Hacemos una comida al día, a veces ni eso. Los dos trabajamos en equipo, turnándonos para intentar ganar algún dinero para comprar o cultivar alimentos, pero sin empleo o tierra es muy difícil. Si nos ponemos enfermos no podemos ir al hospital, y por eso la gente se muere.”

*Alain, que huyó de su hogar en Dura, Congo, tras un ataque del Ejército de Resistencia del Señor*<sup>105</sup>

### Cuadro 3: Fortalecimiento de la resiliencia en Colombia

El conflicto en Colombia –que dura ya 50 años– ha entrado en una fase crítica de negociaciones de paz, pero los niveles de vulnerabilidad frente a actores armados en las zonas rurales siguen siendo tan elevados como siempre, y en 2012 el desplazamiento de la población creció en un 36 por ciento. Las aldeas de la región de Samaniego sufrieron continuos “aislamientos” a causa del cierre de los accesos a esas aldeas por parte de actores armados durante periodos prolongados, de forma que las personas no podían trabajar sus tierras, recolectar o sembrar cultivos, o desplazarse hasta los mercados.

- A medida que se agotaban los alimentos, mujeres y hombres se veían obligados a dejar las aldeas, con el consiguiente riesgo de pérdida de las tierras: los derechos a la tierra han quedado muy erosionados en Colombia, especialmente en casos de desplazamiento forzoso de la población. Oxfam y sus socios proporcionaron ayuda para la creación de pequeños huertos, de manera que las personas pudieran permanecer en las aldeas durante los periodos de aislamiento.
- El acceso a los campos y los mercados se vio limitado por la presencia de minas colocadas por grupos armados ilegales. Oxfam y sus socios potenciaron las redes organizacionales y comunitarias para abordar este problema –mediante labores de concienciación, intercambio de información, identificación de zonas de minas y trazado de rutas seguras– con el fin de salvar vidas y medios de vida.
- Al nivel nacional, Oxfam y sus socios presionaron al gobierno para modificar la legislación y garantizar los derechos básicos. La Corte Constitucional de Colombia ha decretado la obligación de las instituciones públicas de proporcionar ayuda humanitaria en situaciones de aislamiento.

Esta combinación de trabajo a nivel nacional, comunitario y del hogar ha fortalecido la resiliencia de las comunidades afectadas.

## EL PAPEL DEL SECTOR HUMANITARIO INTERNACIONAL

Aunque son los gobiernos quienes tienen la responsabilidad de fortalecer la resiliencia a gran escala, la ayuda también debe desempeñar un papel de peso mediante apoyo y fortalecimiento de gobiernos y comunidades, así como un papel más destacado en las situaciones de conflicto.

Sin embargo, la **ayuda al desarrollo** muchas veces no va dirigida de manera activa a las personas más vulnerables, pues no considera los riesgos. Para algunas personas, el riesgo puede aumentar de manera significativa sin que por ello aumenten necesariamente los niveles de pobreza, y esa mayor vulnerabilidad únicamente se manifestaría en caso de que un shock sumiera a las personas en la pobreza. Por ejemplo, las consecuencias de los conflictos, el cierre de fronteras o el arrendamiento de tierras ribereñas para la agricultura comercial únicamente se hacen visibles en la estación seca, cuando las comunidades de pastores no

“Empoderar a las mujeres es el principio. En tiempos de nuestros padres, las mujeres estaban en lo más bajo, pero ahora las mujeres han despertado y pueden venir a las reuniones. Tienen soluciones prácticas que dan respuesta a los problemas de la comunidad.”

Pastor, Katilu, Turkana, hablando de cómo las dificultades ambientales han influido en los roles tradicionales<sup>110</sup>

pueden acceder a determinadas fuentes de agua o pastos de temporada para su ganado.<sup>111</sup> Si no se tienen en cuenta estos riesgos, los logros del desarrollo se perderán cuando se produzca el shock.

Una gran parte de las acciones de desarrollo siguen sin realizarse en lugares geográficos expuestos a grandes riesgos –podría decirse que el desarrollo muestra aversión al riesgo–, bien porque las oportunidades más productivas se dan en otros lugares, o precisamente porque el riesgo limitará los impactos esperados. Con algunas excepciones,<sup>113</sup> los donantes buscan sobre todo rendimiento, resultados y sostenibilidad; en esas condiciones y sin una adecuada gestión, es muy posible que el desarrollo se mantenga alejado de las ubicaciones que impliquen integrar el riesgo.

Las acciones de desarrollo no otorgan importancia suficiente al fortalecimiento de la capacidad de adaptación de las comunidades. No hay un camino preceptivo a seguir. Pero una de las conclusiones principales de la Alianza para la resiliencia ante el cambio climático de África (ACCRA) es que se presta una atención excesiva a los activos y las soluciones técnicas, en detrimento de los aspectos más “blandos” del empoderamiento relativos a las instituciones y a la capacidad de las comunidades.<sup>114</sup> Esta constatación se ve respaldada por las percepciones de los beneficiarios de la ayuda: la mayoría de las personas esperan que la ayuda proporcione mejoras en la gobernabilidad, además de brindar mejoras económicas y de activos.<sup>115</sup>

Pese a su importancia, **la reducción del riesgo de desastres** no puede mejorar la resiliencia si se desvincula del desarrollo y de los factores subyacentes de riesgo (ya que con frecuencia la RRD se centra únicamente en la preparación ante emergencias), o si no aborda desequilibrios en derechos y poder (la RRD suele dar prioridad a medidas técnicas más que a sistemas de poder poco equitativos que exacerban la vulnerabilidad).

Hoy, la respuesta a los shocks sistémicos muchas veces “se deja a los **humanitarios**”. Aunque la ayuda que salva vidas siempre será necesaria para responder en casos de acuciante necesidad, la labor humanitaria no es la mejor situada para reducir las vulnerabilidades subyacentes. Sus horizontes de corto plazo, y las herramientas y competencias de la respuesta de emergencia no están diseñados para conseguir un cambio estructural.<sup>117</sup> De hecho, la labor humanitaria es, hoy por hoy, *excesivamente* reactiva, más que preventiva: tan solo el 2,6 por ciento de la ayuda humanitaria se dedica a la prevención y preparación ante desastres.<sup>118</sup> Por tanto, los riesgos muchas veces se convierten en crisis antes de que se materialice la respuesta, como sucedió con la sequía de 2011 en el Cuerno de África.<sup>119</sup> La realidad actual, de ciclos reiterados de intervenciones humanitarias y una pobreza cada vez más profunda, no puede mantenerse.

La ayuda humanitaria mal diseñada o mal ejecutada puede incluso socavar la resiliencia porque crea dependencias, y deja de lado y por tanto debilita a los mercados locales y las estructuras comunitarias. El sector humanitario reconoce este hecho y está introduciendo cambios.

“La falta de flexibilidad y escasa duración de los proyectos –12 meses– crean condiciones difíciles. Las estrategias de corto plazo forman parte de los factores que llevan al fracaso. Y pese a ello, los donantes siguen pidiendo sostenibilidad.

Funcionario público,  
Afganistán<sup>112</sup>

“Tenía todo bajo control. Hasta que [el tifón] Bopha nos asoló. Ahora no sé dónde por dónde empezar.”

Teresa Mainit, madre de 39 años  
de Barangay Tidman, Filipinas<sup>116</sup>

La respuesta de 2012 en el Sahel siguió la tendencia de compra de alimentos a nivel local y de prestación de ayuda en efectivo en la medida de lo posible, para dar apoyo a los mercados locales.<sup>120</sup> Pero queda mucho por hacer.

Básicamente, la **división entre acción humanitaria y desarrollo** significa que la labor humanitaria y de desarrollo no responde a las verdaderas experiencias y prioridades de las personas: puesto que se suelen llevar a cabo de forma separada, se crea confusión entre las formas de trabajar, surgen ineficiencias en cuanto a productos y costos, y se hace imposible la planificación conjunta.<sup>121</sup>

Si en la acción humanitaria y de desarrollo no se actúa para abordar el riesgo, ambas dejarán expuestas a las personas que viven en la pobreza a ciclos reiterados de crisis y shocks.

# 5 UNA NUEVA ESTRATEGIA

La situación en el Sahel ilustra el círculo vicioso de riesgos que han de afrontar las personas que viven en la pobreza: el aumento en los shocks, las tensiones y la incertidumbre exacerbaban la pobreza y aumentan su vulnerabilidad, de manera que el impacto de shocks de una intensidad cada vez menor lleva a nuevas crisis. La crisis alimentaria de 2011/12 en el Sahel no fue un “desastre” típico (es decir, daños causados por un fenómeno extremo, que puede ser reparado con ayuda humanitaria) ni tampoco se trataba de una situación de “pobreza crónica” que podría solucionarse por medio de más proyectos de desarrollo; fue una crisis de *resiliencia*.<sup>123</sup>

Dadas las proyecciones climáticas, el Sahel y el Cuerno de África no son excepciones desafortunadas, sino un presagio de las espirales de riesgo y vulnerabilidad que están por venir.

## El discurso internacional sobre resiliencia

El debate internacional sobre resiliencia es dinámico y en los últimos 18 meses han surgido una serie de iniciativas de alto nivel orientadas a promover la resiliencia. Entre tales iniciativas cabe destacar la Alianza Mundial para la acción a favor de la Resiliencia ante las Sequías,<sup>125</sup> la Plataforma IGAD para la Resiliencia y el Crecimiento en las tierras áridas del Cuerno de África,<sup>126</sup> la alianza AGIR para la resiliencia ante las crisis alimentarias del Sahel,<sup>127</sup> y los “Campeones” políticos para la resiliencia a los desastres.<sup>128</sup>

Estas iniciativas son prometedoras, pero existe el riesgo de que el discurso y su posterior implementación:

- **No se centren en cambiar la desigualdad estructural:** hasta la fecha, el debate sobre fortalecimiento de la resiliencia ha sido árido y sobre todo técnico, cuando en realidad la distribución del riesgo entre la sociedad es un tema marcadamente político, concretamente en la forma en que se reparten esos riesgos entre la sociedad o las personas. Por tanto, es preciso centrarse en cambiar las condiciones estructurales que hacen que las personas que viven en la pobreza sufran una vulnerabilidad y unos riesgos e incertidumbres desproporcionados;
- **Sean liderados por el sector humanitario:** este sector reconoce la falta de eficiencia y de efectividad en la estrategia actual para abordar la vulnerabilidad y la pobreza crónica, pues es quien se encarga de recoger los platos rotos. Pero son los gobiernos nacionales quienes deben mostrar liderazgo. En cuanto a los actores internacionales, el fortalecimiento de la resiliencia debe enmarcarse en la perspectiva

“Soy feliz porque mis nietos ya no volverán a acostarse con hambre: la transferencia de dinero llegó en el momento justo, cuando no teníamos dinero suficiente para comprar alimentos. Pero vean mi negocio ahora, soy feliz.”

Caroline Kemunto, participante en el programa de protección social de Nairobi<sup>122</sup>

“[La Asociación de Ahorros y Préstamos de la Aldea] me ha permitido tener un pequeño comercio para suplementar el dinero de que disponemos para alimentos. Así puedo pagar la educación de nuestros hijos y otras necesidades de la familia, y he ayudado a mi marido a ampliar su granja. Ahora hay más armonía en el hogar... [y] mi marido cuenta conmigo para las decisiones domésticas.”

Alima Saabri de Zambulugu, Mamprusi Este, Ghana, 2012<sup>124</sup>



del desarrollo por la necesidad de abordar las causas subyacentes de la vulnerabilidad, en coordinación estrecha con la labor humanitaria;

- **Se queden en mera retórica de la comunidad humanitaria:** el debate es dinámico,<sup>130</sup> pero debe traducirse rápidamente en acción para que las comunidades en riesgo comiencen a notar sus beneficios. Si no se hace, la resiliencia quedará como una moda pasajera más. Pese a que muchas organizaciones están trabajando para fortalecer la resiliencia en el Sahel, la financiación decidida para la recuperación y el fortalecimiento de la resiliencia en 2013 sigue siendo escasa.<sup>131</sup>

Cuadro 3: Programa de Resiliencia mediante empoderamiento económico, adaptación climática, liderazgo y aprendizaje (REECALL) en Bangladesh – ejemplo de un programa integral

Oxfam realizó la evaluación de un programa de gran envergadura y a largo plazo en la zona de la cuenca fluvial de Bangladesh y constató que los beneficios logrados eran principalmente de preparación ante emergencias, beneficios que, pese a su importancia, no estaban ayudando a las personas a prosperar.<sup>132</sup> El programa REECALL, que surgió como consecuencia de la evaluación, busca crear comunidades resilientes a través de un enfoque más integrado y exhaustivo, prestando apoyo a las personas más pobres de las comunidades, pero también a aquellas que disponen de algunos activos.

Oxfam trabaja con socios en los “char” (islas fluviales propensas a las inundaciones) de una región aislada muy pobre y propensa a los desastres en el noroeste de Bangladesh para:

- Garantizar que las mujeres sin tierra obtengan parcelas comunales a través de una programa de protección social del gobierno regional;
- Establecer vínculos entre pequeñas productoras (de tomates, patos, maíz y leche) y el sector privado para así incrementar la calidad de la producción, las oportunidades de mercado y los ingresos.
- Potenciar la capacidad de las organizaciones de productores locales de modo que puedan vender sus cosechas en condiciones justas a una compañía nacional procesadora de chiles, y acceder a los servicios, incluyendo medidas de reducción del riesgo.

Esta integración de inversiones del sector privado, protección social pública y trabajos de RRD, junto con las intervenciones para actividades de capacitación e intermediación, sirven para impulsar la autonomía de la mujer y fortalecer la resiliencia en múltiples comunidades marginadas.

“Estaba perdiendo la esperanza en la agricultura por la constante pérdida de cultivos a causa de las lluvias impredecibles y las incertidumbres meteorológicas. La capacitación en tecnologías agrícolas mejoradas y la utilización de variedades mejoradas de maíz y soja en nuestra granja comunitaria han incrementado los rendimientos y nos han infundido nuevas esperanzas.”

Tipoa Adjei de Zambulugu, Mamprusi Este, Ghana, 2012<sup>129</sup>

## UNA RESILIENCIA REAL

Es necesario adoptar una nueva estrategia para el desarrollo y la acción humanitaria que ayude a transformar la vida de personas en situación de riesgo. La estrategia debe servir para reducir las desigualdades existentes, tener como eje central las perspectivas y prioridades de comunidades y países en desarrollo, e integrar los aspectos de derechos y empoderamiento del desarrollo con algunos de los esfuerzos más técnicos para la reducción del riesgo.

Hay discrepancia de opiniones sobre si el foco que ahora se centra en el fortalecimiento de la resiliencia es un hecho *nuevo*. En realidad, lo realmente importante es si proporciona un enfoque útil para mejorar la calidad de vida de las personas. Aunque muchas de las recomendaciones generales de políticas son antiguas –como los mínimos de protección social o las reservas de alimentos– el enfoque de fortalecimiento de la resiliencia es una herramienta de movilización útil para garantizar que esas políticas se aplican realmente para las personas más vulnerables.

## Las personas en el centro

Las personas que se encuentran en situación de mayor riesgo deben estar en el centro de los debates en torno al fortalecimiento de la resiliencia. Las poblaciones afectadas tienen opiniones y conocimientos sobre los riesgos que afrontan. Los conocimientos técnicos y las opiniones de terceros deben ajustarse a sus percepciones y aspiraciones.

Las personas tienen que adquirir la capacidad necesaria para participar en la toma de decisiones a todos los niveles, y es preciso fortalecer las organizaciones que representan a personas marginadas para que puedan exigir cuentas a las personas en el poder.<sup>134</sup>

La sociedad civil debe desempeñar un papel crucial de movilización para exigir políticas públicas sólidas que mejoren la resiliencia, de modo que la falta de acción por parte del gobierno tenga un precio político. Por ejemplo, la campaña por el derecho a la alimentación en la India desempeñó un importante papel en el desarrollo de la emblemática Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural, que garantiza a toda persona adulta 100 días anuales de trabajo remunerado en obras públicas locales.<sup>135</sup>

Es de especial importancia apoyar la organización colectiva de mujeres y hombres que viven en la pobreza. Además de proporcionar oportunidades económicas para las mujeres –mediante diversificación de medios de vida, reducción del riesgo de la experimentación, intercambio de información y conocimientos–, los principales beneficios de los grupos colectivos incluyen el desarrollo personal, la creación de sólidas redes sociales y la adquisición de capacidades y confianza.<sup>136</sup>

“Hemos comenzado a reforestar zonas cercanas a los ríos para asegurar la tierra, y construido diques y terrazas para evitar la erosión del suelo. Ahora estamos pidiendo al gobierno municipal que arregle la carretera para no quedar aislados cuando llueve.”

Los gobiernos deben buscar nuevas formas de comunicación con sus ciudadanos para poder así diseñar de forma conjunta acciones encaminadas a anticipar y gestionar los riesgos. Por ejemplo, Oxfam trabajó con socios para exigir la creación del Fondo de Supervivencia del Pueblo en Filipinas y el Fondo Fiduciario de Cambio Climático en Bangladesh. Estos y otros ejemplos nuevos de gobernabilidad de la financiación climática a nivel nacional<sup>138</sup> pueden garantizar la

“Participo activamente en la comunidad. Fue mi deseo y la motivación de realizar trabajo social lo que me llevó a unirme a la cooperativa agrícola Vankadzor [...] Ya no somos solo tres mujeres de una comunidad rural pobre, sino tres mujeres líderes que “vemos la luz al final del túnel”, tres elementos de peso que buscamos el cambio en nuestra sociedad.”

Nune Avagyan, madre de tres hijos y presidenta de la cooperativa Vayots Dzor, Armenia<sup>133</sup>

Francisca Moreno, cultivadora de anacardos, La Danta, Nicaragua<sup>137</sup>

participación de la sociedad civil y las comunidades afectadas en las decisiones sobre la forma en que se emplea la financiación tanto nacional como internacional para la adaptación climática. En el mejor de los casos, facilitan una estrategia más coherente, de largo plazo, participativa y transparente para la determinación de prioridades nacionales y locales, dejando atrás las iniciativas fragmentadas de corto plazo lideradas por los donantes.

## El riesgo como parte esencial del desarrollo sostenible

Los shocks pueden sumir a las personas en una pobreza continuada, creando un círculo vicioso de agotamiento de recursos para cubrir necesidades de corto plazo que echa por tierra las perspectivas a más largo plazo.<sup>140</sup> Sin embargo, con frecuencia las acciones de desarrollo no analizan los riesgos de shocks y tensiones, ni tienen en cuenta su impacto.

Evitar esa caída en la crisis y la pobreza es además una estrategia rentable: es mucho más barato prevenir que curar. Aunque es demasiado simplista dar por sentado que todos los trabajos de RRD tienen tasas de rendimiento positivas, los estudios han demostrado una y otra vez que con una adecuada prevención ante desastres se salvan vidas y se ahorra dinero.<sup>141</sup>

**Gobiernos nacionales y actores internacionales** (ONU, donantes, ONG y OSC) deben integrar el análisis, la reducción y la gestión del riesgo en su trabajo a nivel comunitario. Esto abarca:

- Abordar **tanto los riesgos sistémicos como del hogar**, y reconocer los efectos de la combinación de ambos. Las posibles soluciones incluyen mitigar las irregularidades en los ingresos y el consumo, de manera que los picos en los ingresos (por ejemplo en el momento de la cosecha) se reserven para compensar descensos (como el gasto por enfermedad inesperada). Una mayor **flexibilidad económica**, que además resulte asequible –ahorros, crédito, seguros– y **reservas de alimentos a nivel local** son clave; si los programas se orientan específicamente a las mujeres se logrará reducir su carga de trabajo por cuidados, y el impacto de los programas sin duda será mayor;<sup>143</sup>
- Reconocer y **reducir los riesgos que afectan de manera específica a las mujeres** y reducen su resiliencia: violencia de género, legislación sobre propiedad, y el injusto sistema de cuidados;
- Una encuesta de gran alcance realizada en más de 70 países a lo largo de cuatro décadas ha demostrado que la movilización feminista ha tenido mayor impacto en reducir la violencia contra la mujer que **cualquier otro** factor, incluidos la riqueza nacional, la orientación política o la presencia de mujeres en el ámbito político.<sup>144</sup>

“Es mejor recibir formación en capacidades que productos. [La formación] nos ayuda a aumentar los ingresos, a ser más creativos, tener más opciones de medios de vida, y emplear los beneficios para comprar otras cosas que necesitamos, como arroz, alimentos y medicinas.”

Mujer en un puesto de carretera, Camboya<sup>139</sup>

En Kenia, las actividades para el fortalecimiento de la resiliencia cuestan de media mil millones de dólares anuales **menos** que la típica respuesta humanitaria que llega tarde, como sucedió durante la sequía de 2011.<sup>142</sup>

- Aumentar la **proporción de acciones de desarrollo que se llevan a cabo en entornos de crisis recurrentes**. Los programas tienen que ser flexibles y de largo plazo, y susceptibles de adaptación y ampliación ante cambios en el contexto. Deben ser capaces de identificar incrementos en el riesgo (sequía inminente, o subidas de los precios) y niveles o puntos de inflexión críticos; integrar elementos para la reducción del riesgo, como la potenciación de conocimientos sobre posibles riesgos en la comunidad y las instituciones; y emprender respuestas tempranas para desastres de aparición lenta, como pueden ser medidas “útiles en todo caso” (“no regret measures”) que aportarán beneficios incluso si no llega a materializarse el desastre;
- Otorgar una mayor prioridad y más recursos al **análisis del riesgo**. El análisis del riesgo debe informar todo el trabajo de desarrollo, de manera que el riesgo pase a ser parte de la estrategia nacional o programa de ayuda. Este análisis debe prestar especial atención a la vulnerabilidad y capacidad de la mujer –incluyendo un análisis de riesgos del ciclo de vida–, y se debe realizar de forma participativa;
- Adoptar un **enfoque más flexible y adaptativo**. En el pasado, los programas se diseñaban de manera lineal, con insumos concretos que se esperaba brindarían unos productos concretos. Pero este tipo de programas no refleja la complejidad de una incertidumbre y unos riesgos dinámicos e interconectados. Los programas tienen que ser flexibles, con la combinación precisa de planificación y adaptación, y un componente de seguimiento y aprendizaje. Es necesario desarrollar una **metodología común para medir la resiliencia**;<sup>145146</sup>
- **Dar apoyo a la capacidad adaptativa de las comunidades locales**, con atención especial a sus aspiraciones y sus capacidades, apoyando la innovación y proporcionando información puntual y adecuada.

“No existe ni molde ni libro de recetas para la resiliencia.”

Dante Dalabajan, Director de Programa de Oxfam en Filipinas

**Asimismo, los gobiernos nacionales deben garantizar que el análisis, la reducción y la gestión del riesgo, así como la planificación de la resiliencia, sean parte imprescindible del trabajo de los ministerios pertinentes** (salud, agricultura, planificación urbana etc.) y queden integrados en sus planes y estrategias.

**El sector privado** debe buscar la reducción del riesgo mediante:

- **Un enfoque sostenible y equitativo en el uso de los recursos**, con el compromiso de no aplicar prácticas empresariales que limiten el acceso de grupos vulnerables a la tierra, el agua y otros recursos;
- El **desarrollo de productos financieros con y para las personas que viven en la pobreza**, con atención especial a las mujeres, proporcionando un mecanismo flexible para la gestión de efectivo, productos de ahorro a largo plazo, y préstamos en cuantía suficiente de pago único y fines generales;
- **La inclusión de un mayor número de mujeres y grupos vulnerables en cadenas de suministro diversificadas**, apoyando y potenciando las capacidades locales.

**Al nivel internacional**, el riesgo y la resiliencia deben integrarse en el marco de desarrollo post 2015, así como en el Marco de Acción de Hyogo (el marco de RRD consensuado a nivel internacional) post 2015<sup>147</sup> y el nuevo acuerdo sobre cambio climático, para respaldar las actuaciones a escala nacional.

## Abordar la desigualdad, los derechos y el poder para redistribuir el riesgo

El género, las desigualdades en los ingresos, y la ausencia de derechos básicos son las principales razones por las cuales algunas personas siguen en situación de vulnerabilidad. Se necesitan por tanto acciones orientadas específicamente a las personas más vulnerables. Los grupos marginados necesitan *más* servicios y apoyo simplemente para tener igualdad de oportunidades y hacer que desaparezcan las desigualdades.

**Los gobiernos nacionales** deben:

- Hacer de la **reducción de la desigualdad de recursos y género una prioridad nacional**, integrándola en todos los planes de desarrollo;
- Aplicar **mediciones objetivas de la vulnerabilidad** para garantizar que la asignación de prioridades para los recursos se lleva a cabo de manera justa;
- No presuponer que la riqueza goteará hacia abajo (*trickle-down*), sino **dirigir las actuaciones para el crecimiento hacia las personas y zonas más pobres**, con una orientación especial a las mujeres;
- Cubrir los **derechos básicos** de mujeres y hombres –algo que resulta fundamental por definición, pero también porque esos servicios son esenciales para que las personas más vulnerables puedan hacer frente a los shocks y adaptarse, así como para abordar la desigualdad. Unos servicios diseñados para cubrir las prioridades de la mujer tendrán mayor impacto. La cobertura de derechos básicos debe abarcar:
  - Servicios de salud gratuitos - los shocks por enfermedad son la principal causa que hace a las personas caer en la pobreza;
  - Servicios de educación gratuitos - la alfabetización es fundamental para la innovación y la adquisición de los conocimientos necesarios para potenciar la capacidad adaptativa y reducir la desigualdad de ingresos y de género;
  - Programas de protección social - si se evita el agotamiento de activos y se reducen los riesgos de las inversiones para las personas que viven en la pobreza, la protección social puede ser pro-pobre y favorecer el crecimiento.<sup>149</sup>
- Prestar apoyo a **empresas sostenibles que favorezcan a las personas que viven en la pobreza**, invirtiendo en infraestructuras clave –carreteras, redes eléctricas, información, Internet– y reduciendo los trámites y las trabas burocráticas. Introducir la normativa necesaria para garantizar que las grandes empresas contribuyen a la resiliencia de las personas que viven en la pobreza y distribuyen los riesgos y los beneficios en su cadena de suministro;

“Sabemos que cada vez que se produce una crisis, el 80 % de las personas afectadas se encuentran entre el 20 % de la población más pobre y vulnerable. Son las personas que menos acceso tienen a las esferas de poder.”

Kristalina Georgieva, Comisaria Europea de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis.<sup>148</sup>

- Incrementar las ayudas a las personas más vulnerables mediante un **aumento de la tributación**, de manera que los ingresos fiscales representen entre un 15 y un 20 por ciento del PIB;<sup>150</sup> el desarrollo de sistemas de **tributación progresiva** –que eximan de IVA a los productos básicos–;<sup>151</sup> y la actuación decidida contra la evasión de impuestos y la **corrupción**.
- Crear **mecanismos e instituciones incluyentes y participativos a nivel nacional, de distrito y local** que hagan posible que las opiniones y prioridades de hombres y mujeres con respecto al riesgo y la planificación para la resiliencia formen la base de las estrategias nacionales.
- **Invertir en aquellos sectores de los que dependen las mujeres y los hombres que viven en la pobreza para sus medios de vida**, incluyendo la agricultura a pequeña escala y las reservas de alimentos, y dar prioridad a los roles de la mujer en estas inversiones.

Según estimaciones de Oxfam, la introducción de mejoras en la recaudación tributaria de 52 países en desarrollo podría incrementar los ingresos fiscales en un 31,3 % (269.000 millones de dólares).<sup>152</sup>

**Los actores internacionales** deben **apoyar de forma activa el trabajo de los gobiernos nacionales**, prestando asistencia técnica y financiera en los casos necesarios, y deben asumir un papel de mayor peso en los países afectados por conflictos. Deben, además:

- **Apoyar movimientos sociales y movimientos de mujeres** para incluir el riesgo y la desigualdad en la agenda política de sus respectivos países, y que exigen a los líderes políticos explicaciones sobre cómo abordarán la desigualdad y realizarán una redistribución más justa del riesgo;
- Integrar **el análisis de poder como parte esencial** en sus acciones de fortalecimiento de la resiliencia. Es posible que sea necesario adaptar las herramientas disponibles para poder abordar conjuntamente el riesgo y el poder.
- Desarrollar un **marco internacional favorable**: los actores internacionales deben adaptar los sistemas de ayuda de manera que sirvan para respaldar los esfuerzos nacionales de fortalecimiento de la resiliencia, y los organismos regionales (como ECOWAS, UE, ASEAN) deben crear **marcos regionales favorables**.
- **Apoyar** los programas de seguro social, incluyendo el **Fondo Global de Protección Social**.

**Cuadro 4: Combinar riesgo, derechos y poder – una estructura posible. Ejemplo de programas de protección social.**

Los programas de protección social desempeñan un papel de peso en el fortalecimiento de la resiliencia. Deben ser:

Reactivos ante el **riesgo de shocks y tensiones**, lo que significa ser flexibles y potencialmente ampliados o reducidos con rapidez.

Desgraciadamente, los programas en Bangladesh y Etiopía no pudieron ser ampliados en la escala necesaria durante la crisis de 2008 provocada por los precios de los alimentos. El volumen de las transferencias en efectivo del Programa de Red de Seguridad Productiva en Etiopía (PSNP) aumentó en un 33 por ciento, mientras que los precios de los alimentos subieron un 300 por cien, con consecuencias devastadoras para muchas personas.<sup>153</sup>

- Acordes con los principios de **derechos** humanos de rendición de cuentas, no discriminación, participación, **empoderamiento** e igualdad de género. El Programa de Red de Seguridad contra el Hambre (HNSP) en Kenia cumple estos principios, gracias a su Carta de Derechos y Responsabilidades, y cuenta además con un Comité de Derechos independiente que responde en un plazo de 30 días en caso de reclamaciones. El programa garantiza unos niveles altos de desempeño (por ejemplo, que los pagos deben realizarse en su totalidad y puntualmente, y que los lugares de pago deben estar ubicados a una distancia razonable de los hogares de los beneficiarios). Todas las personas locales tienen derecho a recibir información sobre el programa y a ser tratadas de forma respetuosa.<sup>154</sup>

## ACABAR CON LAS BARRERAS INSTITUCIONALES

Dada la importancia que tiene el fortalecimiento de la resiliencia y la experiencia acumulada sobre programas efectivos (pese a que queda mucho por aprender al respecto), ¿por qué no se realiza ya como práctica habitual ese fortalecimiento de la resiliencia? Los principales escollos para la comunidad de ayuda internacional son las barreras institucionales. Es necesario adoptar nuevos modelos de trabajo y buscar nuevas formas de financiación para aprovechar todos los beneficios que el fortalecimiento de la resiliencia puede brindar.

### Modelos de trabajo adaptados

Los modelos de trabajo inadecuados menoscaban el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades.

**Es necesario mejorar la colaboración entre las distintas organizaciones** para llegar a una comprensión común de este problema multifacético, así como para lograr una solución consensuada. Es preciso construir alianzas sólidas entre gobiernos, comunidades, sociedad civil, instituciones académicas y de investigación, ONG, agencias de la ONU y el sector privado. Las evaluaciones y los análisis conjuntos son fundamentales para identificar las principales barreras a la resiliencia, definir objetivos comunes, garantizar la apropiación de las conclusiones obtenidas y contribuir a la consecución de soluciones colaborativas.

“A largo plazo, el desarrollo es el factor más efectivo en el fortalecimiento de la resiliencia para las personas más vulnerables.”

Kristalina Georgieva, Comisaria Europea de Ayuda Humanitaria<sup>155</sup>



Los **actores internacionales (donantes, ONU, ONG internacionales)** deben vincular la **acción humanitaria y de desarrollo**, creando puntos de encuentro estratégicos entre ambas. Este objetivo será difícil por las diferencias que existen en cuanto a enfoque geográfico, objetivos, cultura y modos de pensar entre la labor humanitaria y de desarrollo, y es posible que sea necesario introducir cambios en la estructura y la cultura organizacional. Pero la magnitud del problema lo exige. Es necesario, entre otros aspectos:

- Fijar **objetivos conjuntos para fortalecer la resiliencia, una estrategia única e indicadores compartidos** para facilitar la colaboración entre actuaciones humanitarias y de desarrollo. El diagnóstico conjunto de necesidades, así como ejercicios conjuntos de planificación y programación, deben convertirse en práctica habitual. Un ejemplo interesante a seguir son las Unidades de Planificación Conjunta (*Joint Planning Cells, JPC*) de USAID<sup>157</sup>;
- Mejorar la **combinación, la integración, el secuenciado y los vínculos** entre las actuaciones humanitarias y de desarrollo. Los actores deben ser capaces de adaptarse ante circunstancias cambiantes, incluyendo la ampliación en caso de crisis;
- Estudiar qué **cambios organizacionales** –en sistemas y procesos, competencias de personal, cultura, estructuras y liderazgo– son necesarios para facilitar el trabajo conjunto;
- Abordar de lleno la complejidad y flexibilidad que se necesita para el fortalecimiento de la resiliencia, y diseñar un **método consensuado para medir la resiliencia**.

## Financiación adaptada

En la coyuntura actual, movilizar fondos para el fortalecimiento de la resiliencia es casi como pedir peras al olmo. El fortalecimiento de la resiliencia requiere financiación flexible a largo plazo, que prevea la posibilidad en ocasiones de abordar de forma paralela necesidades inmediatas y a más largo plazo. Es algo casi imposible de lograr a partir de los dos flujos de financiación bien diferenciados que existen hoy. Los donantes deben emprender un cambio en la estructura de la financiación, o buscar formas creativas de imprimir flexibilidad.

### Los donantes deben:

- Comprometer **financiación flexible a largo plazo** (entre 6 y 10 años<sup>159</sup>) para iniciativas de fortalecimiento de la resiliencia –a través de modificadores de las crisis, programas integrados, incremento de la financiación para contingencias etc.;
- Aportar financiación humanitaria preventiva y plurianual<sup>160</sup> para permitir el desarrollo y la financiación de soluciones a largo plazo en lugar de numerosos proyectos secuenciales.

“Si se estratifica, integra y secuencia la ayuda humanitaria y de desarrollo, los objetivos de cada una de ellas lograrán un mayor impacto que si se realizan programaciones aisladas.”

Política de USAID sobre resiliencia en crisis recurrentes<sup>156</sup>

“La programación para la resiliencia en un contexto humanitario [...] tiene costos iniciales más elevados que las intervenciones básicas para salvar vidas.

Sin embargo, la resiliencia es la inversión que se necesita para ayudar al pueblo somalí a pasar de la crisis a una situación más sostenible.”

CAP para Somalia (Llamamiento Consolidado de la ONU)<sup>158</sup>

Cuadro 5: Dificultades en la movilización de fondos para programas de fortalecimiento de la resiliencia

En Guera (Chad), Oxfam ha puesto en marcha un nuevo programa a siete años. El programa adopta un enfoque de desarrollo con distintas intervenciones (nutrición, huertos, cadenas de valor, reservas de alimentos), pero incluye en su equipo especialistas humanitarios para lograr flexibilidad y rapidez en caso de surgir cualquier crisis.

Este programa complejo y de envergadura tiene en la actualidad nueve donantes distintos porque cada uno de ellos únicamente puede financiar determinados elementos del mismo. Esto significa que hay plazos distintos, y también diferentes requisitos en cuanto a justificación, evaluación, auditorías, informes, adquisiciones y exigencias y procedimientos financieros. La complicada labor de gestión que se requiere puede conseguirse con sistemas sofisticados y personal especializado, pero esto hace que aumenten los costos de contabilidad y seguimiento presupuestario, y que se pierdan oportunidades para la planificación y la implementación conjunta.

# 6 Recomendaciones

La exposición al riesgo y el acceso a los recursos de las personas deben distribuirse más equitativamente entre la sociedad, de manera que las comunidades puedan hacer valer sus derechos y así no solo afrontar los shocks y las tensiones, sino tener también esperanzas de futuro, elegir de qué modo quieren vivir, y formular planes en el contexto de un cambio incierto. Se necesita una estrategia para el fortalecimiento de la resiliencia más radical y que aborde las desigualdades estructurales que exacerban la vulnerabilidad.

**Los gobiernos nacionales deben liderar el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de la desigualdad.** Los gobiernos tienen la responsabilidad y la capacidad de perseguir estos fines a gran escala. El fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de las desigualdades tienen que pasar a ser prioridades nacionales y quedar integradas en los planes nacionales de desarrollo. La comunidad internacional debe prestar un apoyo amplio a este empeño, y asumir también un papel de más peso en los países afectados por conflictos.

**Los esfuerzos para fortalecer la resiliencia deben abordar la desigualdad, el poder y los derechos.** Los grupos de élite nacionales e internacionales ejercen su poder en los mercados, en gobiernos y en instituciones para reducir su propia exposición al riesgo. Este riesgo se traslada a las personas que viven en la pobreza, bien de forma directa o a causa de unas instituciones poco equitativas. Es necesario abordar las causas estructurales de las desigualdades de género y de ingresos que consolidan la vulnerabilidad. Esto implica principalmente:

- Distribuir el riesgo entre la sociedad, mediante seguros sociales y otras acciones orientadas a los grupos marginados que precisan mayor apoyo y servicios centrados en garantizar la igualdad de oportunidades;
- Crear instituciones a favor de las personas más pobres a todos los niveles, que representen o den respuesta a las necesidades y capacidades de las personas más vulnerables;
- Capacitar a mujeres y hombres de modo que puedan hacer valer sus derechos y exigir cuentas a las personas en el poder mediante su participación en la toma de decisiones a todos los niveles;
- Lograr la prestación gratuita de servicios básicos esenciales como salud, educación y protección social;
- Movilizar los recursos necesarios para financiar lo anterior, mediante sistemas fiscales progresivos y la lucha contra la corrupción.

**El trabajo de desarrollo debe internalizar el riesgo.** Identificar, analizar y gestionar el riesgo debe ser parte fundamental del desarrollo. Los shocks pueden sumir a las personas de manera repentina en una pobreza de la que ya difícilmente podrán salir. Evitar esta espiral de crisis y pobreza es un enfoque rentable.

- Los gobiernos nacionales deben integrar la reducción del riesgo en sus planes nacionales de desarrollo, en sus departamentos y ministerios.
- Las organizaciones internacionales deben abordar los riesgos para las personas que viven en la pobreza de forma directa en sus programas, en lugar de tratar los shocks y las tensiones como factores externos.
- Es preciso modificar las prioridades geográficas para aumentar la proporción de proyectos de desarrollo realizados en entornos de riesgo.

**Se necesita una reforma institucional.** Donantes internacionales, agencias de la ONU y ONG deben transformar su apoyo retórico al fortalecimiento de la resiliencia en actuaciones sostenibles, reduciendo las barreras institucionales que existen entre la labor humanitaria y de desarrollo. En lugar de tener equipos separados, es necesario planificar de forma conjunta y desarrollar estrategias y programas integrados y vinculados entre sí, mientras que por su parte los donantes deben aportar financiación flexible y de largo plazo.

**Los marcos internacionales deben apoyar la reducción del riesgo:**

- Todos los gobiernos deben velar porque el riesgo y la resiliencia queden reflejados en su marco de desarrollo post 2015, mediante la inclusión de un nuevo objetivo en relación con el riesgo, y lograr un Marco de Acción de Hyogo mejorado;
- Los países desarrollados deben recortar urgentemente sus emisiones para mantener el aumento global de la temperatura por debajo de los 2°C. Los países desarrollados deben garantizar también que al menos la mitad de los 100.000 millones de dólares de financiación para el clima comprometidos en Copenhague (para 2020) se dediquen a la adaptación al cambio climático;
- Los donantes deben realizar aportaciones económicas al Fondo Global de Protección Social propuesto.

# NOTAS

- <sup>1</sup> <http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2012/12/typhoon-bopha-blow-to-philippine-seaweed-farmers>
- <sup>2</sup> EIRD ONU (2011) *Informe de Evaluación Mundial*, pág.32.
- <sup>3</sup> Banco Mundial (2012) *Turn Down the Heat. Why a 4°C Warmer World Must be Avoided*, noviembre de 2012.  
[http://climatechange.worldbank.org/sites/default/files/Turn\\_Down\\_the\\_heat\\_Why\\_a\\_4\\_degree\\_cent\\_rgrade\\_warmer\\_world\\_must\\_be\\_avoided.pdf](http://climatechange.worldbank.org/sites/default/files/Turn_Down_the_heat_Why_a_4_degree_cent_rgrade_warmer_world_must_be_avoided.pdf); Kevin Anderson y Alice Bows (2010) 'Beyond "dangerous" climate change: emission scenarios for a new world', *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 29 de noviembre de 2010.  
<http://rsta.royalsocietypublishing.org/content/369/1934/20.full.pdf+html>
- <sup>4</sup> Banco Mundial, Informe.  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/OPCS\\_FCS\\_IB\\_FINAL.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/OPCS_FCS_IB_FINAL.pdf)
- <sup>5</sup> Swiss Re (2010). *Microinsurance – Risk Protection for 4 Billion People*. Sigma No 6/2010, [http://media.swissre.com/documents/sigma6\\_2010\\_en.pdf](http://media.swissre.com/documents/sigma6_2010_en.pdf). Swiss Re calcula que 4.000 millones de personas que viven con menos de cuatro dólares diarios podrían beneficiarse de microseguros para cubrir pérdidas en caso de riesgos de gran envergadura o crisis económica. La penetración de mercado actual de los microseguros es de tan solo un 2 o un 3 por ciento del mercado potencial.
- <sup>6</sup> <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang--en/index.htm>
- <sup>7</sup> OMS (2010) *Informe sobre la salud en el mundo 2010: Financiación para la cobertura universal*, Capítulo 1. <http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/en/index.html>
- <sup>8</sup> Murphy et al. (2012) *El lado oscuro del comercio mundial de cereales: El impacto de las cuatro grandes comercializadoras sobre la agricultura mundial*, Informe de investigación de Oxfam.  
<http://www.oxfam.org/en/grow/policy/cereal-secrets-worlds-largest-grain-traders-global-agriculture>
- <sup>9</sup> Fiona Flintan (2011) *Summary Brief: The causes, processes and impacts of land fragmentation in the rangelands of Ethiopia, Kenya and Uganda*, REGLAP.  
<http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=24288>
- <sup>10</sup> CAD OCDE Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad (2013) 'Ensuring Fragile States are Not Left Behind: 2013 factsheet on resource flows in fragile states', pág.1.  
<http://www.oecd.org/dac/incaf/factsheet%202013%20resource%20flows%20final.pdf>
- <sup>11</sup> 'Customary Governance Structures and Adaptive Capacity to Climate Change: Learning from the case of women pastoralists in Turkana, Kenya', Sarah Standley, 23 de marzo de 2012, no publicado.
- <sup>12</sup> CARE (2013) *JotoAfrica – Adapting to Climate Change in Africa: Community Based Adaptation – Experiences from Africa*. <http://www.careinternational.org.uk/research-centre/climate-change/249-jotoafrica-adapting-to-climate-change-in-africa-community-based-adaptation-experiences-from-africa>
- <sup>13</sup> *Addressing the Root Causes of Humanitarian Crises: How the international community can help build resilience in the Sahel*. Discurso de Kristalina Georgieva, Comisaria Europea de Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-922\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-922_en.htm)
- <sup>14</sup> Oxfam (2013) '¿LECCIÓN APRENDIDA? Aprender de la crisis alimentaria de 2012 en el Sahel para mejorar la resiliencia de cara al futuro', Informe de Oxfam 168, abril de 2013.
- <sup>15</sup> Oxfam (2009) 'A traditional form of herd allows families to rebuild herds in Ethiopia: Families share the offspring from their small herds with neighbors in need', Coco McCabe, para el portal web de Oxfam America, 6 de noviembre de 2009. <http://www.oxfamamerica.org/articles/a-traditional-form-of-help-allows-families-to-rebuild-herds-in-ethiopia/?searchterm=qaballe%20sirba> (consultado el 18 de febrero de 2013)
- <sup>16</sup> D, Narayam, L. Pritchett y S. Kapoor (2009) *Moving Out of Poverty: Success From the Bottom Up, Overview*, Banco Mundial.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTMOVOUTPOV/Resources/Overview.pdf>
- <sup>17</sup> Collins et al. (2009) *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton University Press.
- <sup>18</sup> Banco Mundial (2011) 'Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo'. Nota: el término "frágil" se ha utilizado en sentido amplio para referirse a países que carecen de capacidad o voluntad por parte del Estado para abordar la pobreza y apoyar el desarrollo.
- <sup>19</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTMOVOUTPOV/Resources/Overview.pdf>
- <sup>20</sup> UNCTAD (2010) 'Informe sobre los países menos adelantados 2010: Hacia una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA'. [www.unctad.org/en/docs/ldc2010\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/ldc2010_en.pdf)
- <sup>21</sup> Ver Lisa Christensen y Naomi Krogram (2012) 'Social thresholds and their translation into social-ecological management practices', *Ecology and Society* 17 (1):5. Ver en Benet et al. (2011) un enfoque comunitario participativo para la definición de límites críticos para pesquerías a pequeña escala.: 'Testing resilience thinking in a poverty context: experience from the Niger River Basin'. *Global Environmental Change* 21: 1173-1184. También Warner et al. (2012) 'Evidence from the

- Frontlines of Climate Change: Loss and damage to communities despite coping and adaptation*, Informe de políticas núm. 9. UNU-EHS. <http://www.lossanddamage.net/download/6815.pdf>
- <sup>22</sup> Swiss Re (2010) '*Microinsurance – Risk Protection for 4 Billion People*', op. cit. Ver nota 2.
- <sup>23</sup> Oxfam, Save the Children (2012) '*Un retraso peligroso*', op. cit.; Oxfam (2013) '*¿Lección aprendida?*', op. cit.
- <sup>24</sup> Entrevistas realizadas para el Proyecto River Basin – Noviembre de 2008 (Oxfam Words and Pictures reference 47841)
- <sup>25</sup> Entrevistas realizadas para el Proyecto River Basin – Noviembre de 2008 (Oxfam Words and Pictures reference 47841)
- <sup>26</sup> Trabajo realizado por Samuel Dixon, Oxfam, 2011, no publicado.
- <sup>27</sup> Chronic Poverty Research Centre (2008) '*The Chronic Poverty Report 2008–9: Escaping poverty traps*'. [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/CPR2\\_ReportFull.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/CPR2_ReportFull.pdf)
- <sup>28</sup> Smith, J. B. et al. 2009 *Assessing dangerous climate change through an update of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 'reasons for concern'*. *Proc. Natl Acad. Sci. USA* **106**, 4133–4137. (doi:10.1073/pnas.0812355106)
- Mann, M. E. 2009 *Defining dangerous anthropogenic interference*. *Proc. Natl Acad. Sci. USA* **106**, 4065–4066. (doi:10.1073/pnas.0901303106)
- <sup>29</sup> Fraser C Lott, Nikolaos Christidis y Peter A Stott (2013), "Can the 2011 East African drought be attributed to human-induced climate change?," Met Office Hadley Centre: Exeter, Reino Unido.
- <sup>30</sup> Las investigaciones en el Sahel, que estudian el clima, las migraciones y los conflictos desde la década de los setenta, demuestran que el cambio climático ha reducido la disponibilidad de recursos y se ha sumado al crecimiento demográfico, los problemas de tenencia de la tierra y otros factores para aumentar la competencia, y en ocasiones la violencia, por la tierra y el agua. PNUMA (2011) '*Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel*', pp.8-9. [http://www.un.org/en/events/environmentconflictday/pdf/UNEP\\_Sahel\\_EN.pdf](http://www.un.org/en/events/environmentconflictday/pdf/UNEP_Sahel_EN.pdf)
- <sup>31</sup> Nicholas Stern (2007) '*The Economics of Climate Change: The Stern Review*', Cambridge University Press.
- <sup>32</sup> Aunque es relativamente habitual tener periodos cortos de volatilidad, la prolongada y elevada volatilidad en los mercados de productos básicos desde principios del 2000 marca una nueva tendencia. Bernice Lee et al. (2012) '*Resources Futures. A Chatham House Report*', pág. 59. [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy, Environment and Development/1212r\\_resourcesfutures.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,_Environment_and_Development/1212r_resourcesfutures.pdf)
- <sup>33</sup> La capacidad de muchos ecosistemas para regular las amenazas y plagas por fenómenos meteorológicos, así como para respaldar medios de vida, disminuye, y este impacto está afectando de manera desproporcionada a las personas pobres. PNUMA (2005) '*Los ecosistemas y el bienestar humano*'. <http://www.unep.org/maweb/documents/document.356.aspx.pdf>
- <sup>34</sup> Alrededor de 1.500 millones de personas viven bajo la amenaza de violencia e inestabilidad a gran escala, y los conflictos seguramente aumentarán con el incremento de la presión sobre los recursos naturales y el cambio climático. [http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world\\_development\\_report\\_2011/abstract/WB.97.8-0-8213-8439-8.abstract](http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2011/abstract/WB.97.8-0-8213-8439-8.abstract); A. Evans (2010) '*Globalisation and Scarcity: Multilateralism for a world with limits*'. [http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans\\_multilateral\\_scarcity.pdf](http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans_multilateral_scarcity.pdf)
- <sup>35</sup> ONU HABITAT. [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/4631\\_46759\\_GC%2021%20Slum%20dwellers%20to%20double.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/4631_46759_GC%2021%20Slum%20dwellers%20to%20double.pdf)
- <sup>36</sup> EIRD ONU (2011) '*Informe de evaluación global 2011: Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*', pág. 32. <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/>
- <sup>37</sup> OMS (2010) '*Informe sobre la salud en el mundo 2010: Financiación para la cobertura universal*'. [http://whqlibdoc.who.int/whr/2010/9789241564021\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/whr/2010/9789241564021_eng.pdf)
- <sup>38</sup> Ibid.
- <sup>39</sup> Por ejemplo, la desigualdad en los ingresos está aumentando en nueve países de Oriente Medio / Norte de África y en 13 de la región Asia/Pacífico. Francesca Bastagli, David Coady y Sanjeev Gupta (2012) '*Income Inequality and Fiscal Policy*', Nota de debate para empleados, FMI. 27 de septiembre de 2012, SDN/12/08 (Revisado). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1208rev.pdf>
- <sup>40</sup> Kevin Watkins (2013) '*Inequality as a barrier to human development*' Ponencia Ryszard Kapuściński, Escuela de Economía de Estocolmo, Estocolmo, 5 de marzo de 2013
- <sup>41</sup> Panel para el Progreso de África (2012) '*Jobs, Justice and Equity: Africa Progress Report 2012: Seizing opportunities in times of global change*'. <http://www.africaprogresspanel.org/en/publications/annual-reports/annual-report-2012/africa-progress-report-2012-documents/>
- <sup>42</sup> Collins et al. (2009) '*Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*', op. cit.
- <sup>43</sup> Kevin Watkins (2013) '*Inequality as a barrier to human development*' Ponencia Ryszard Kapuściński, Escuela de Economía de Estocolmo, Estocolmo, 5 de marzo de 2013
- <sup>44</sup> OMS (2010) '*Informe sobre la salud en el mundo 2010: Financiación para la cobertura universal*', op. cit.

- <sup>45</sup> Katie Harris, David Keen, Tom Mitchell (2013) '*When Disasters and Conflicts Collide: Improving links between disaster resilience and conflict prevention*'. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8228.pdf>
- <sup>46</sup> Los "derechos civiles y políticos básicos" abarcan la aplicación efectiva de leyes que garantizan igualdad en la protección; libertad de pensamiento, religión y expresión; libertad de reunión y asociación; derechos laborales básicos (incluyendo el derecho a la negociación colectiva, prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, y la eliminación de discriminación); el derecho a la privacidad y la religión; el derecho a la vida y la seguridad de la persona; y el debido proceso legal y derechos del acusado. Proyecto de Justicia Mundial (WJP) (2012) 'The World Justice Project Rule of Law Index 2012-13'. <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/wjproli2012-web.pdf>
- <sup>47</sup> Oxfam (2009) '*What Happened to the Seasons?*', Informe de investigación de Oxfam GB. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/what-happened-to-the-seasons-changing-seasonality-may-be-one-of-the-major-impac-112501>
- <sup>48</sup> Oxfam (2011) '*Briefing on the Horn of Africa Drought: Climate change and future impacts on food security*'. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/briefing-hornofafrica-drought-climatechange-foodsecurity-020811.pdf>
- <sup>49</sup> Oxfam Internacional (2010). *The Rain Doesn't Come on Time Anymore: Poverty, Vulnerability, and Climate Variability in Ethiopia* <http://www.oxfam.org/en/policy/ethiopia-rain-doesnt-come-time-anymore>
- <sup>50</sup> Peter Davis (2006) '*Poverty in Time: Exploring poverty dynamics from life history interviews in Bangladesh*', Research for Development (R4D), Documento de trabajo 69. <http://www.dfid.gov.uk/r4d/Output/174998/Default.aspx>
- <sup>51</sup> Jonathan Doh y Ted London (2012) '*Building and Scaling a Cross-Sector Partnership: Oxfam America and Swiss Re Empower Farmers in Ethiopia*', GlobalLens, William Davidson Institute, Universidad de Michigan, 23 de marzo de 2012. <http://globalens.com/casedetail.aspx?cid=1429185>
- <sup>52</sup> Campaña CRECE (2012) '*10 réalités sur les inégalités entre les hommes et les femmes dans le monde agricole en Afrique l'ouest*'.
- <sup>53</sup> E. Neumayer y T Plümpner (2007) '*The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002*'. <http://www2.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Disastersarticle.pdf>
- <sup>54</sup> Ikeda (1995) '*Gender Differences in Human Loss and Vulnerability in Natural Disasters: A Case Study from Bangladesh*', en *Indian Journal of Gender Studies* 2 (2): 171-193.
- <sup>55</sup> GFDRR y Banco Mundial (2012) 'The Sendai Report', op. cit.
- <sup>56</sup> Ver, por ejemplo, <http://www.oxfam.org.nz/imgs/whatwedo/HIVAIDS/gendervuln.pdf>
- <sup>57</sup> Peter Davis (2006) '*Poverty in time*', op. cit.
- <sup>58</sup> Oxfam (2013) '*Ending Violence Against Women: The case for a comprehensive international action plan*'. Nota informativa de Oxfam, 22 de febrero de 2013 <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/ending-violence-against-women-the-case-for-a-comprehensive-international-action-270089> pág. 4
- <sup>59</sup> Muñoz Boudet et al. (2012) '*On Norms and Agency: Conversations about Gender Equality with Women and Men in 20 Countries*', Banco Mundial. <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/On-Norms-Agency-Book.pdf>
- <sup>60</sup> BBC News online (2007) '*Billions face climate risk*', 6 de abril de 2007. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/6532323.stm> (consultado el 5 de marzo de 2013)
- <sup>61</sup> Ibid.
- <sup>62</sup> Robert Mendelsohn et al. (2006) 'The distributional impact of climate change on rich and poor countries', *Environment and Development Economics* 11: 159-178. <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=416002>
- <sup>63</sup> Kate Raworth (2012) '*Un espacio seguro y justo para la humanidad ¿Podemos vivir dentro del donut?*' Documento para el debate de Oxfam. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-en.pdf>
- <sup>64</sup> Este concepto fue desarrollado para demostrar el "espacio seguro de operaciones para la humanidad" más allá del cual podría producirse un cambio ambiental abrupto e irreversible. Hay nueve límites planetarios. Ver: <http://www.stockholmresilience.org/planetary-boundaries>
- <sup>65</sup> Bill Vorley et al. (2012) '*Equilibrar la balanza: Políticas para configurar las inversiones agrícolas y los mercados en beneficio de la pequeña agricultura*', Informe de investigación de Oxfam y el IIED. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/tipping-the-balance-policies-to-shape-agricultural-investments-and-markets-in-f-254551>
- <sup>66</sup> Maros Ivanic, Will Martin (2008) '*Implications Of Higher Global Food Prices For Poverty In Low-Income Countries*', Documento de trabajo de investigación de políticas 4594. <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-4594>
- <sup>67</sup> *Financial Times* (2012) 'Cargill quarterly profits surge 300%', 11 de octubre de 2012. <http://www.ft.com/cms/s/0/a2ace784-13ac-11e2-9ac6-00144feabdc0.html#axzz2MF3eHpuo> (consultado el 28 de febrero de 2013)



- <sup>68</sup> Investigación del Deutsche Bank (2010) '*Risk Management in Agriculture – Towards market solutions in the EU*', págs.21-22. [http://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN\\_PROD/PROD000000000262553.PDF](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN_PROD/PROD000000000262553.PDF)
- <sup>69</sup> Murphy et al. (2012) '*El lado oscuro del comercio mundial de cereales*', op. cit.
- <sup>70</sup> Oxfam (2013) '*Labour Rights in Unilever's Supply Chain: From compliance to good practice. An Oxfam study of labour issues in Unilever's Viet Nam operations and supply chain*'. Informe de investigación de Oxfam. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/labour-rights-in-unilevers-supply-chain-from-compliance-to-good-practice-an-oxf-267532>
- <sup>71</sup> Edson Plasencia Sanchez (2012), '*Las Industrias Extractivas del Perú y el Cambio Climático Global*', CooperAcción: Lima, Perú
- <sup>72</sup> Katharina Raabe et al. (2010) '*How to Overcome the Governance Challenges of Implementing NREGA. Insights from Bihar Using Process-Influence Mapping*', Documento para el debate de IFPRI 00963. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00963.pdf>
- <sup>73</sup> Oxfam (2013) 'The Cost of Inequality: How wealth and income extremes hurt us all', información para medios de comunicación, 18 de enero de 2013. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-cost-of-inequality-how-wealth-and-income-extremes-hurt-us-all-266321>
- <sup>74</sup> B. Vorley, E. del Pozo-Vergnes, A. Barnett (2012) '*Small Producer Agency in the Globalised Market*', op. cit.
- <sup>75</sup> ODI (2011) '*Rethinking Support for Adaptive Capacity to Climate Change: The Role of Development Interventions, Findings from Mozambique, Uganda and Ethiopia*', Simon Levine, Eva Ludi y Lindsey Jones. <http://www.odi.org.uk/publications/6213-accra-adaptive-capacity-development-interventions>
- <sup>76</sup> B. Vorley, E. del Pozo-Vergnes, A. Barnett (2012) '*Small Producer Agency in the Globalised Market: Making choices in a changing world*', IIED, Hivos, Londres. <http://pubs.iied.org/pdfs/16521IIED.pdf?>
- <sup>77</sup> Portal de la OIT sobre protección social. <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang-en/index.htm> (consultado el 20 de febrero de 2012)
- <sup>78</sup> Oxfam (2012) '*¿Olvidados por el G20? Cómo la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico*', <http://www.oxfam.org/en/policy/left-behind-by-g20>
- <sup>79</sup> Informe de Riesgo Mundial 2011. <http://www.ehs.unu.edu/file/get/9018>
- <sup>80</sup> Índice GAIN, <http://index.gain.org/about/methodology> Se ha utilizado únicamente el componente de vulnerabilidad, y no el de preparación.
- <sup>81</sup> Índice de Estados Fallidos. <http://ffp.statesindex.org/>
- <sup>82</sup> <http://index.gain.org/about/methodology>, <http://www.ehs.unu.edu/file/get/9018>, <http://ffp.statesindex.org/>, <http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>
- <sup>83</sup> FAO (2011) '*El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010 - 2011 las mujeres en la agricultura: Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*'. <http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e.pdf>
- <sup>84</sup> '*Customary Governance Structures and Adaptive Capacity to Climate Change: Learning from the case of women pastoralists in Turkana, Kenya*', Sarah Standley, op. cit.
- <sup>85</sup> Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Artículo 3
- <sup>86</sup> La protección social mínima es un conjunto de garantías básicas de seguridad social definido a nivel nacional que busca garantizar, como mínimo que todas las personas necesitadas tengan acceso a atención médica básica y a una seguridad básica de ingresos, que en su conjunto garantizan el acceso efectivo a bienes y servicios clasificados como necesarios al nivel nacional.
- <sup>87</sup> Sección 21 de la Ley de la República Núm. 10121, también conocida como Ley de Reducción y Gestión del Riesgo de Desastres de Filipinas 2010.
- <sup>88</sup> '*Brazil v South Africa: what can the BRICS tell us about overcoming poverty?*' Blog de Duncan Green De la pobreza al poder, 20 de marzo de 2013, <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=14020>
- <sup>89</sup> Oxfam, Save the Children (2012) '*Un retraso peligroso*', op. cit.
- <sup>90</sup> Panel para el Progreso de África (2012) '*Jobs, Justice and Equity: Africa Progress Report 2012: Seizing opportunities in times of global change*'. <http://www.africaprogresspanel.org/en/publications/annual-reports/annual-report-2012/africa-progress-report-2012-documents/>
- <sup>91</sup> Centro de Investigación de la Pobreza Crónica (2008) '*Informe de pobreza crónica 2008-9*', op. cit.
- <sup>92</sup> Centro de Investigación de la Pobreza Crónica (2008) '*Informe de pobreza crónica 2008-9*', op. cit.
- <sup>93</sup> B. Vorley, E. del Pozo-Vergnes, A. Barnett. (2012) '*Small Producer Agency in the Globalised Market*', op. cit.
- <sup>94</sup> Sanjeev Gupta y Shamsuddin Tareq (2008) '*Movilizar ingresos: Es esencial ampliar la base de la recaudación interna para crear espacio fiscal que permita atender las necesidades de desarrollo de África*'. Revista trimestral del FMI *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2008, Vol. 45, No. 3. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/gupta.htm#author>
- <sup>95</sup> Banco Mundial (2011) '*Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World*'. <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-Chapters/Executive-Summary.pdf>

- <sup>96</sup> Los programas de protección social son acciones públicas obligatorias para abordar la vulnerabilidad y la pobreza, prestadas a través de servicios universales, seguros sociales y beneficios que llegan a las personas que viven en la pobreza.
- <sup>97</sup> Incluye pensiones básicas de ancianidad y discapacidad, ayudas básicas para niños y niñas, acceso universal a la atención médica básica y asistencia social / programas de 100 días de empleo garantizado. Estimaciones de la OIT realizadas por Olivier de Schutter y Magdalena Sepulveda (2012) '*Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection*', Nota informativa 07, octubre de 2012, pág.14. [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009\\_GFSP\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009_GFSP_en.pdf)
- <sup>98</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2012) '*Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection*'. Nota informativa del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y el Relator especial sobre pobreza extrema y derechos humanos. <http://reliefweb.int/report/world/underwriting-poor-global-fund-social-protection-briefing-note-special-rapporteur-right>
- <sup>99</sup> La corrupción y la evasión fiscal erosionan los recursos internos que se precisan para fortalecer la resiliencia, así como la disposición a pagar impuestos. D. Bräutigam (2008) 'Introduction: Taxation and state-building in developing countries', en D. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad y M. Moore, *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, Cambridge: Cambridge University Press.
- <sup>100</sup> Banco Africano de Desarrollo, '*Key Indicators for Asia and the Pacific in 2012*'. <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/ki2012.pdf>. Cuadro 7.2, pág.272 para Pakistán y Bangladesh, puesto que incluyen ingresos totales del gobierno y no solo los ingresos del gobierno central.
- <sup>101</sup> Gobierno de la India, '*Indian Public Finance Statistics 2011–2012*', pág.14. <http://finmin.nic.in/reports/IPFStat201112.pdf>
- <sup>102</sup> OECD (2012) Revenue Statistics in Latin America 1990 – 2010, [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Brazil%20country%20note\\_EN\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/Brazil%20country%20note_EN_final.pdf)
- <sup>103</sup> John Marshall (2009) '*One Size Fits All? IMF tax policy in sub-Saharan Africa*', Christian Aid Documento ocasional Núm. 2. <http://www.christianaid.org.uk/images/imfocpaper.pdf>
- <sup>104</sup> Instituto para la Economía y la Paz (2013) '*Pillars of Peace: Finding the attitudes, institutions and structures most closely associated with peace*'. <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2011/09/Pillars-of-Peace.pdf>
- <sup>105</sup> Historia recogida por Marie Cacace y Ros Goodway en Dungu, Province Orientale, RDC, agosto de 2012 (Oxfam Words and Pictures ref 74136)
- <sup>106</sup> Ver '*Building peace in Afghanistan – how civil society can make a difference*', Oxfam Policy and Practice blog, 25 de octubre de 2012. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2012/10/building-peace-in-afghanistan> (consultado el 28 de febrero de 2013)
- <sup>107</sup> Centro de Estudios sobre Refugiados (2013) '*Local Faith Communities and the Promotion of Resilience in Humanitarian Situations: A Scoping Study*'. Serie Documentos de trabajo Núm 90. [http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/working-papers-folder\\_contents/wp90-local-faith-communities-resilience-150213.pdf](http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/working-papers-folder_contents/wp90-local-faith-communities-resilience-150213.pdf)
- <sup>108</sup> Directrices de Políticas de Programa de Oxfam: Programación en países frágiles y afectados por conflictos'. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/programming-in-fragile-and-conflict-affected-countries-programme-policy-guideli-139791>
- <sup>109</sup> '*Guidelines: How to use Hawala in Somalia*', Grupo de trabajo de respuesta en efectivo. <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/120311GuidelinesonHawalaFinalDraft.pdf> (consultado el 27 de febrero de 2013)
- <sup>110</sup> '*Customary Governance Structures and Adaptive Capacity to Climate Change: Learning from the case of women pastoralists in Turkana, Kenya*', Sarah Standley, op. cit.
- <sup>111</sup> Fiona Flintan (2011) '*Summary Brief: The causes, processes and impacts of land fragmentation in the rangelands of Ethiopia, Kenya and Uganda*', op. cit.
- <sup>112</sup> Anderson et al. (2012) '*Time to Listen: Hearing people on the receiving end of international aid*', CDA Collaborative Learning Projects, Cambridge, Massachusetts. [http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/book/time\\_to\\_listen\\_pdf\\_Pdf1.pdf](http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/book/time_to_listen_pdf_Pdf1.pdf)
- <sup>113</sup> La agencia donante danesa Danida afirma explícitamente que está dispuesta a asumir los elevados riesgos de la experimentación o de los entornos difíciles. Página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca. 'Gestión del riesgo'. <http://um.dk/en/danida-en/results/risk-management/> (consultada el 5 de marzo de 2013)
- <sup>114</sup> ODI (2011) '*Rethinking Support for Adaptive Capacity to Climate Change*', op. cit.
- <sup>115</sup> Anderson et al. (2012) '*Time to Listen*', op. cit.
- <sup>116</sup> Oxfam Policy and Practice blog. '*Typhoon Bopha's terrible blow to Philippine seaweed farmers*'. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2012/12/typhoon-bopha-blow-to-philippine-seaweed-farmers> (consultado el 5 de marzo de 2013)
- <sup>117</sup> Simon Levine et al. (2012) '*The Relevance of "Resilience"?*', HPG Policy Brief 49, septiembre de 2012. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7818.pdf>
- <sup>118</sup> En 2006–2010, se gastaron 1.500 millones de dólares de ayuda humanitaria en prevención y preparación ante desastres. Global Humanitarian Assistance (2012) '*Aid Investments in Disaster Risk Reduction – Rhetoric to Action*', documento informativo, Dan Sparks, octubre de 2012. La ayuda humanitaria en el mismo periodo fue de 56.700 millones de dólares. Global Humanitarian

Assistance Report (2012).

- <sup>119</sup> Oxfam, Save the Children (2012) '*Un retraso peligroso*', op. cit.
- <sup>120</sup> La crisis de 2012 en el Sahel motivó la mayor respuesta dineraria jamás emprendida por el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Oxfam (2013) '*¿Lección aprendida?*', op. cit.
- <sup>121</sup> Oxfam, Save the Children (2012) '*Un retraso peligroso*', op. cit.
- <sup>122</sup> Estudio de caso de Oxfam: 'Nairobi Urban Social Protection Programme'. <http://www.alnap.org/pool/files/nairobi.pdf>
- <sup>123</sup> Peter Gubbels (2011) '*Escaping the Hunger Cycle: Pathways to resilience in the Sahel*', Grupo de trabajo del Sahel. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=23184>; Peter Gubbels (2012) '*Ending the Everyday Emergency: Resilience and children in the Sahel*', Groundswell International, Grupo de trabajo del Sahel, Save the Children International, World Vision International. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=27663>; Oxfam (2013) '*¿Lección aprendida?*', op. cit.
- <sup>124</sup> CARE (2013) '*JotoAfrika – Adapting to Climate Change in Africa*', op. cit.
- <sup>125</sup> <http://globalallianceforaction.com/>
- <sup>126</sup> IGAD es la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, y abarca ocho países del Cuerno de África y África Oriental [http://www.igad.int/attachments/572\\_COMMUNIQUE\\_OF\\_THE\\_FIRST\\_GA\\_OF\\_IDDRSI\\_PLATFORM\\_23FEB2013.pdf](http://www.igad.int/attachments/572_COMMUNIQUE_OF_THE_FIRST_GA_OF_IDDRSI_PLATFORM_23FEB2013.pdf)
- <sup>127</sup> [http://ec.europa.eu/echo/policies/resilience/agir\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/policies/resilience/agir_en.htm)
- <sup>128</sup> Los campeones políticos son Rachel Kyte del Banco Mundial, Kristalina Georgieva de ECHO, Valerie Amos de OCHA, Helen Clark del PNUD, Justine Greening de DFID y Rajiv Shah de USAID.
- <sup>129</sup> CARE (2013) '*JotoAfrika – Adapting to Climate Change in Africa*', op. cit.
- <sup>130</sup> Ver, por ejemplo, [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs\\_high\\_level\\_forum/documents/Enhancing\\_Resilience\\_Food\\_Insecurity-TANGO.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Enhancing_Resilience_Food_Insecurity-TANGO.pdf); <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/1/Defining-Disaster-Resilience-DFID-Approach-Paper.pdf>; <http://www.ids.ac.uk/publication/resilience-new-utopia-or-new-tyranny>; <http://christianaid.typepad.com/learningexchange/2012/10/christian-aids-resilient-livelihoods-framework.html>
- <sup>131</sup> Oxfam (2013) '*¿LECCIÓN APRENDIDA? Aprender de la crisis alimentaria de 2012 en el Sahel para mejorar la resiliencia de cara al futuro*'. Informe de Oxfam, con aportaciones de Action contre le Faim y Save the Children
- Según cálculos de la ONU realizados a principios de 2013, se necesitaban 1.660 millones de dólares para cubrir las enormes necesidades humanitarias y de recuperación en curso y comenzar a sentar los cimientos de la resiliencia. Para principios de marzo se había logrado tan solo un 5 % de la financiación solicitada. OCHA (2013) '*Sahel Crisis 2013: Funding Status as of 1 March 2013*'. <http://wca.humanitarianresponse.info/fr/document/sahel-funding-status>
- <sup>132</sup> Oxfam GB (2008) '*Evaluation of the River Basin Programme in Bangladesh*' <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/final-evaluation-of-the-river-basin-programme-in-bangladesh-119434>
- <sup>133</sup> Estudio de caso de Oxfam, noviembre de 2012.
- <sup>134</sup> Oxfam (2012) '*Marco del derecho a ser escuchados: Guía de aprendizaje*'. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-right-to-be-heard-framework-a-learning-companion-254793>
- <sup>135</sup> Ver: <http://www.righttofoodindia.org>
- <sup>136</sup> S. Baden y C. Pionetti (2012) '*Women's Collective Action in Agricultural Markets: Synthesis of preliminary findings from Ethiopia, Mali, and Tanzania*', Informe de investigación de Oxfam. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/womens-collective-action-in-agricultural-markets-synthesis-of-preliminary-findi-245931>
- <sup>137</sup> Oxfam (2011) '*Integrating Disaster Risk Reduction in Livelihoods Programming in the Northwest of Nicaragua: A case study*', Emily Wilkinson, University College London. [http://www.preventionweb.net/files/22522\\_drrandhoxfamnorthwest.pdf](http://www.preventionweb.net/files/22522_drrandhoxfamnorthwest.pdf)
- <sup>138</sup> Ver Oxfam (2011) '*Apropiarse de la adaptación: La gobernanza nacional de la financiación para la adaptación al clima*'. <http://www.oxfam.org/en/policy/owning-adaptation>; Nic Maclellan, Sarah Meads, Barry Coates (2012). '*Owning Adaptation in the Pacific: Strengthening governance of climate adaptation finance*', Informe de investigación de Oxfam, Oxfam Nueva Zelanda y Oxfam Australia. <http://www.oxfam.org.nz/reports/owning-adaptation-pacific-strengthening-governance-climate-adaptation-finance>
- <sup>139</sup> Anderson et al. (2012) '*Time to Listen*', op. cit.
- <sup>140</sup> Centro de Investigación de la Pobreza Crónica (2008) '*Informe de pobreza crónica 2008–9*', op. cit.
- <sup>141</sup> Courtenay Cabot Venton y Sarah Selby (2013) '*Cost Benefit Analysis for Community Based Climate and Disaster Risk Management: Synthesis report*', informe original de 2010 actualizado a principios de 2013, pendiente de publicación.
- <sup>142</sup> Courtenay Cabot Venton (2012) '*The Economics of Early Response and Disaster Resilience*:'

- Lessons from Kenya and Ethiopia*. <http://reliefweb.int/report/kenya/economics-early-response-and-disaster-resilience-lessons-kenya-and-ethiopia>
- <sup>143</sup> Bantia et al. (2009) '*Microinsurance That Works for Women: Making gender-sensitive microinsurance programmes*', Organización Internacional del Trabajo. [http://www.ilo.org/public/english/employment/mifacility/download/mpaper3\\_gender.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/mifacility/download/mpaper3_gender.pdf)
- <sup>144</sup> M. Htun y S. Weldon (2012) 'The civic origins of progressive policy change: combating violence against women in global perspective, 1975–2005', *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 3, agosto de 2012. [http://polisci.unm.edu/common/documents/htun\\_apsa-article.pdf](http://polisci.unm.edu/common/documents/htun_apsa-article.pdf)
- <sup>145</sup> 'Complexity, adaptation and results', Owen Barder blog post, Centre for Global Development, 7 de septiembre de 2012. <http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2012/09/complexity-and-results.php>
- <sup>146</sup> TANGO International (2003) Resumen de la consulta de expertos sobre medición de la resiliencia para la seguridad alimentaria, organizada por FAO y PMA. Resumen preparado por Tim Frankenberger y Suzanne Nelson de TANGO International
- <sup>147</sup> Oxfam (2013) '*The Post-Hyogo Framework: What's next for Disaster risk Reduction?*' [http://www.unisdr.org/files/30143\\_annex13.pdf](http://www.unisdr.org/files/30143_annex13.pdf)
- <sup>148</sup> OCDE (2012) 'Ceremonia de presentación de AGIR Sahel-África occidental, Declaración, Ouagadougou, Burkina Faso, 4-8 de diciembre de 2012' <http://www.oecd.org/site/sahelandwestafricaweek2012/agirlaunchingceremony.htm> (última consulta el 22 de marzo de 2013)
- <sup>149</sup> HLPE (2012) 'Protección Social para la Seguridad Alimentaria. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial', Roma 2012. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-4-Social\\_protection\\_for\\_food\\_security-June\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-4-Social_protection_for_food_security-June_2012.pdf)
- <sup>150</sup> El FMI defiende una proporción entre impuestos y PIB del 15 % para la mayoría de los países de ingresos bajos (Sanjeev Gupta y Shamsuddin Tareq (2008) 'Mobilizar ingresos', op. cit.) Los países de bajos ingresos podrían aumentar sus ingresos internos en un 4 % aproximadamente de su PIB en los próximos 10 años (Proyecto del Milenio de Naciones Unidas (2005) 'Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals', Nueva York: Naciones Unidas. <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportComplete-lowres.pdf>)
- <sup>151</sup> El IVA es un impuesto regresivo ya que las personas que viven en la pobreza pagan una mayor proporción de sus ingresos reales disponibles en IVA que las personas ricas.', op. cit.
- <sup>152</sup> Deborah Itriago (2011) 'Dueños del desarrollo: Impuestos para combatir la pobreza', Informe de investigación de Oxfam. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/owning-development-taxation-to-fight-poverty-142970>
- <sup>153</sup> F. Mousseau (2010) '*The High Food Price Challenge: A Review of Responses to Combat Hunger*', Oakland, CA: The Oakland Institute. [http://media.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/high\\_food\\_prices\\_web\\_final.pdf](http://media.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/high_food_prices_web_final.pdf)
- <sup>154</sup> HLPE (2012) '*Protección social para la Seguridad Alimentaria*', op. cit.
- <sup>155</sup> '*Addressing the Root Causes of Humanitarian Crises: How the international community can help build resilience in the Sahel*', discurso de Kristalina Georgieva, op. cit.
- <sup>156</sup> USAID (2012) '*Building Resilience to Recurrent Crisis: USAID policy and program guidance*'. <http://transition.usaid.gov/resilience/USAIDResiliencePolicyGuidanceDocument.pdf>
- <sup>157</sup> La JPC del Sahel reúne a personal de la Oficina de Ayuda para Desastres Exteriores, Alimentos por la Paz (*Food for Peace*), la Oficina de Seguridad Alimentaria, la Oficina de Crecimiento Económico, Educación y Medio Ambiente, la Oficina para la Salud Mundial, y los distintos equipos de país.
- <sup>158</sup> ONU (2012) '*Somalia Consolidated Appeal 2013–2015*', pág.2. [https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/CAP\\_2013\\_Somalia.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/CAP_2013_Somalia.pdf)
- <sup>159</sup> TANGO International (2012) '*Enhancing Resilience to Food Security Shocks*', documento para el debate, noviembre de 2012; ver también el discurso de Helen Clark: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2012/04/20/undp-chief-calls-for-resilience-based-development-.html>
- <sup>160</sup> Esto es algo que algunos donantes, como por ejemplo Suecia, ya han empezado a hacer: OCDE (2012) '*Towards Better Humanitarian Donorship: 12 Lessons from DAC Peer Reviews*'. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/towardsbetterhumanitariandonorship.htm>



© Oxfam Internacional, Mayo de 2013

Este documento ha sido escrito por Debbie Hillier y Gina E. Castillo. Oxfam agradece la colaboración de Maya Mailer, David Waskow, Catriona Saker y otras muchas personas de la organización 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](mailto: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](mailto: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 el ISBN 978-1-78077-311-7 en Mayo de 2013. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 94 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))

Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))

Oxfam-en-Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))

Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))

Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))

Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))

Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Intermón Oxfam (España) ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org))

Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))

Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

Oxfam México ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org))

Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))

Oxfam Novib (Países Bajos) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))

Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).