



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 exagera 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.² 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.³ 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.⁴

El impacto de los cada vez más frecuentes shocks sistémicos exagera 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 indisoluble 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, Filipinas¹

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

Cada año, 150 millones de personas se enfrentan a gastos sanitarios catastróficos.⁷

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.⁸ 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.⁹

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,¹⁰ 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 tradicionales¹¹

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, 2012¹²

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

Kristalina Georgieva, Comisaria Europea de Ayuda Humanitaria¹³

- 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.

NOTAS

- ¹ <http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2012/12/typhoon-bopha-blow-to-philippine-seaweed-farmers>
- ² EIRD ONU (2011) *Informe de Evaluación Mundial*, pág.32.
- ³ 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_centrigrade_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>
- ⁴ Banco Mundial, Informe.
http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/OPCS_FCS_IB_FINAL.pdf
- ⁵ Swiss Re (2010). *Microinsurance – Risk Protection for 4 Billion People*. Sigma No 6/2010, 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.
- ⁶ <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang-en/index.htm>
- ⁷ 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>
- ⁸ 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>
- ⁹ 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>
- ¹⁰ 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>
- ¹¹ '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.
- ¹² CARE (2013) *JotoAfrika – Adapting to Climate Change in Africa: Community Based Adaptation – Experiences from Africa*. <http://www.careinternational.org.uk/research-centre/climate-change/249-jotoafrika-adapting-to-climate-change-in-africa-community-based-adaptation-experiences-from-africa>
- ¹³ *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

© 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

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

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

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-78077-312-4 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)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Intermón Oxfam (España) (www.intermonoxfam.org)

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam México (www.oxfammexico.org)

Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org.

