



Mujeres en busca de agua en el distrito de Hadigala, Zona Siti, región somalí, Etiopía. 07 2015. Foto: Poon Wai Nang / Oxfam

# EL NIÑO: ARGUMENTOS A FAVOR DE LA ACCIÓN URGENTE

## Nota informativa sobre El Niño 2015/16

Las temperaturas sin precedentes, las sequías y las lluvias erráticas producidas durante 2014 y 2015 harán que millones de personas pobres y vulnerables padezcan hambre y más pobreza este año y el próximo. A esto hay que añadir lo que posiblemente sea el fenómeno El Niño más pronunciado de la historia. Se necesita un liderazgo fuerte a todos los niveles de gobierno y un esfuerzo internacional coordinado para evitar los errores que se produjeron durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África, cuando la lentitud de la respuesta internacional tuvo como consecuencia un sufrimiento generalizado. Se precisa una respuesta humanitaria urgente en lugares donde la crisis ya se ha desatado, como determinadas zonas de Etiopía. Este informe se centra sobre todo en otros lugares en los que la crisis se está desencadenando ahora, y donde por tanto aún es posible desplegar una respuesta rápida para mitigar los impactos más extremos de El Niño.

# 1 INTRODUCCIÓN

Las temperaturas sin precedentes, las sequías y las lluvias erráticas producidas durante 2014 y 2015 harán que millones de personas pobres y vulnerables padezcan hambre y más pobreza este año y el próximo. A esto hay que añadir lo que posiblemente sea el fenómeno El Niño más pronunciado de la historia. Las cosechas se ha echado a perder y los medios de vida se han resentido con el avance de la sequía avanzaba por toda la región ecuatorial: Etiopía, gran parte del sur de África, y zonas de Centroamérica, el Caribe, Sudamérica, Asia y el Pacífico. En algunos países, los impactos de la sequía se ven exacerbados por los conflictos, la falta de inversiones necesarias en agricultura sostenible y una creciente desigualdad en la sociedad que hace especialmente vulnerables a determinadas personas.

En algunos lugares, especialmente en Etiopía, se necesita una intervención humanitaria sólida y multisectorial para salvar vidas y reducir el sufrimiento. En otros, la crisis humanitaria se está desencadenando ahora y aún existe una oportunidad para mitigar los impactos más extremos de El Niño a través de una respuesta temprana.

El coste humano de una respuesta tardía a la inseguridad alimentaria es del todo inaceptable. Además de sufrimiento, miseria y pérdidas a corto plazo, hay consecuencias a largo plazo en el desarrollo de los niños, con impactos especialmente perjudiciales para las niñas y las mujeres. Las crisis alimentarias reducen el crecimiento económico y arraigan a las personas en la pobreza, revirtiendo los logros del desarrollo sostenible. La recuperación de medios de vida y activos perdidos lleva muchos años. Por otra parte, la desigualdad suele aumentar, pues las ventas de último recurso a bajo precio transfieren los activos de las personas pobres a las personas más ricas.

Este informe se basa en el informe de Oxfam *Entering Uncharted Waters: El Niño and the threat to food security*,<sup>1</sup> y la nota informativa *Urgent action now can prevent major suffering and loss*.<sup>2</sup> Sostiene que Gobiernos, donantes y actores humanitarios deben dar una respuesta humanitaria urgente allá donde la situación esté ya al límite, mientras que en otros lugares deben apoyar intervenciones de acción temprana como gestión del agua, apoyo a unos medios de vida resilientes y diversificados, fortalecimiento de los mecanismos de protección social, creación de reservas de cereales, trabajo con comunidades para fortalecer los sistemas que pueden ayudar a evitar, mitigar y responder ante las crisis; y fortalecimiento de la capacidad para interactuar con mecanismos de gestión de recursos.

## Cuadro 1. Nunca más: lecciones de la sequía de 2011 en el Cuerno de África

La sequía de 2011 en el Cuerno de África fue la peor que haya producido en la región en más de 60 años. La sequía se cobró en torno a 258.000 vidas en Somalia, y acabó prácticamente con los medios de vida en Etiopía y Kenia. Pese a que los sistemas de alerta temprana detectaron graves carencias en la seguridad alimentaria, la respuesta fue demasiado lenta. La comunidad humanitaria internacional no amplió significativamente la respuesta hasta que la situación ya se había convertido en emergencia, con declaración de hambruna en Somalia.<sup>3</sup> Fue una crisis anunciada y en gran medida evitable, que nunca debió pasar a ser una catástrofe humanitaria.

El retraso en la respuesta ha sido la característica habitual de las emergencias alimentarias de las tres últimas décadas en el Cuerno de África y la región del Sahel.<sup>4</sup> La comunidad humanitaria se ha comprometido a aprender de los errores, pero aún debe demostrar su capacidad y voluntad para reaccionar de forma rápida y a la escala necesaria ante las señales de alerta. Hay una oportunidad ahora de poner en marcha una respuesta temprana ante el actual fenómeno de El Niño, y así evitar repetir los errores del pasado, pero se está desvaneciendo.

## 2 APOYAR EL LIDERAZGO NACIONAL

Los Gobiernos de cada país tienen como responsabilidad primordial proporcionar seguridad alimentaria y asistencia humanitaria a su población, y deben demostrar liderazgo al más alto nivel político para otorgar prioridad a la acción temprana.

En muchos países, los Gobiernos ya han tomado medidas de acción temprana, como en el caso de Kenia, que ha desarrollado planes, asignado financiación adicional, y mejorado la coordinación a nivel nacional y local para hacer frente a posibles alteraciones en las lluvias. En Malawi, donde se llevó a cabo una evaluación transparente de la difícil respuesta a las inundaciones sufridas este año, se han tomado medidas claras para mejorar la preparación: se ha desarrollado un plan de contingencias frente a El Niño, se han asignado recursos para la acción temprana, se han fortalecido las capacidades de rescate y se está estudiando la ampliación de los programas de protección social para potenciar la resiliencia de las comunidades más pobres y vulnerables.

Estas iniciativas son de una importancia crítica, pero son muchos los países que deben hacer más y a mayor escala. El coste de no actuar es demasiado elevado: responder ante una crisis es infinitamente más caro que actuar de forma temprana y potenciar la resiliencia. Los posibles impactos de El Niño suponen un grave riesgo para el desarrollo de los países a largo plazo y para la vida de las personas.

Por otra parte, el impacto de la inseguridad alimentaria pone en evidencia el hecho de que algunos Gobiernos no otorgan prioridad a las inversiones necesarias para potenciar la resiliencia, la productividad y la rentabilidad de la pequeña agricultura. En África, por ejemplo, los Gobiernos se comprometieron a

asignar el 10% del presupuesto público al sector agrícola. Sin embargo, un estudio reciente constató que el gasto público medio en todas las regiones del continente es de tan solo el 4%. Los Gobiernos nacionales tienen como principal responsabilidad el desarrollo de estrategias y actuaciones que permitan a los agricultores y agricultoras gestionar el riesgo y acceder a las oportunidades de mercado. La desigualdad creciente es otro factor que exacerba el impacto de la crisis en la sociedad.

Pero incluso los Gobiernos más comprometidos pueden no disponer de los recursos necesarios para solucionar todos los problemas a los que se enfrenta la pequeña agricultura, por no decir para responder ante el creciente número de desastres que arrasan las cosechas y diezman el ganado. La ayuda de los donantes es imprescindible para abordar la inseguridad alimentaria y ayudar a la pequeña agricultura a adaptarse ante fenómenos meteorológicos extremos como los provocados por El Niño, ahora y en el futuro, ya que la frecuencia de estos fenómenos sin duda aumentará como consecuencia del cambio climático.

Mientras que son los Gobiernos nacionales los que han de liderar la respuesta ante la inseguridad alimentaria y diseñar estrategias adecuadas, los organismos regionales son importantes para la coordinación de las estrategias de respuesta, aportando ayuda política y también financiación en la medida de lo posible. Los bancos regionales de desarrollo, como por ejemplo el Banco Africano de Desarrollo (que de hecho ya gestiona un programa de resiliencia ante sequías y sobre medios de vida sostenibles en el Cuerno de África) o la Iniciativa de la IGAD para la Sostenibilidad y la Resiliencia frente a los Desastres Provocados por la Sequía (IDDRSI), deben estudiar formas de apoyar la respuesta, por ejemplo potenciando la capacidad técnica de los Estados miembros para realizar intervenciones encaminadas a fortalecer la resiliencia. Por su parte, la ONU debe desempeñar un papel de apoyo a la acción temprana, por ejemplo mejorando la coordinación y el intercambio de información con respecto a las consecuencias globales de El Niño y la planificación de posibles respuestas a través de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

Desde 2011 se han realizado inversiones en distintos procesos de alerta temprana y planificación para contingencias. Uno de estos procesos es el marco "Situation and Response Analysis Framework" (SRAF), desarrollado y pilotado por Save the Children, Concern Worldwide y Oxfam. Este marco analiza las situaciones de "crisis" inminentes y sus impactos, y desarrolla posibles respuestas una vez se disponga de pronósticos. Sin embargo, estos esfuerzos son poco sistemáticos y en ocasiones adolecen de una total desconexión con otro tipo de inversiones en zonas en las que el riesgo de sequía es elevado. Además, parte de los análisis y de la información no está disponible públicamente, lo que dificulta aún más la necesaria consolidación y coordinación de la información para alimentar los mecanismos de alerta temprana y, a su vez, la acción temprana y las respuestas de emergencia.

Pero disponer de información de alerta temprana no es la única necesidad: la pregunta fundamental es en qué medida los Gobiernos y los actores humanitarios y de desarrollo utilizan la información que reciben. Se han logrado ciertos avances, como la introducción de "modificadores de crisis" en la ayuda al desarrollo, que permiten el acceso previamente acordado a la financiación humanitaria. Las iniciativas de vía rápida para la financiación al desarrollo (como por ejemplo la reciente decisión de la Unión Europea de reasignar fondos de las reservas del Fondo Europeo de Desarrollo para financiar las actuaciones de emergencia en respuesta a El Niño) son importantes, pero parecen ser aún la excepción y no la regla.

# 3 LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA MINA LOS LOGROS DEL DESARROLLO

El cambio climático, los sistemas agrícolas no sostenibles, los conflictos, el acceso desigual a los mercados, y el fenómeno de El Niño están exacerbando la inseguridad alimentaria en todo el mundo, con consecuencias desastrosas a corto plazo para las personas, como hambre, miseria y pérdidas. Sin embargo, las repercusiones duraderas de la inseguridad alimentaria no son ni tan evidentes ni tan conocidas.<sup>5</sup>

A medida que empeora la inseguridad alimentaria, las personas que viven en la pobreza suelen verse obligadas a sacrificar sus intereses a más largo plazo para cubrir las necesidades inmediatas. Las estrategias de para salir adelante perjudiciales y muchas veces peligrosas afectan más a los grupos más vulnerables, siendo las mujeres y las niñas las que se llevan la peor parte: matrimonios forzados y a temprana edad, comercio sexual, o desescolarización de niñas y niños. A largo plazo, estos mecanismos hacen que los hogares se vuelvan más pobres y más vulnerables aún, y las consecuencias adversas se van transmitiendo a las generaciones futuras por su impacto en la educación y la salud.<sup>6</sup>

La inseguridad alimentaria hace aumentar exponencialmente la probabilidad de que se generen consecuencias adversas a largo plazo y la mortalidad en la infancia.<sup>7</sup> La malnutrición puede ocasionar retrasos en el crecimiento, un desarrollo cognitivo deficiente, y una elevada incidencia de enfermedades prevenibles en niñas y niños<sup>8</sup> que pueden afectarles de por vida. Se calcula, por ejemplo, que la sequía de 1982-84 en Zimbabwe hizo disminuir el rendimiento escolar, y que esto a su vez provocó una caída del 14% en los ingresos de por vida de las personas afectadas que trabajan en empleos de baja cualificación.<sup>9</sup> Un estudio parecido llevado a cabo en Etiopía apuntaba a una pérdida de ingresos per cápita del 3% anual a lo largo de la vida laboral de las personas afectadas.<sup>10</sup>

La recuperación tras la pérdida de activos (destrucción de cosechas, muerte del ganado, o daños o pérdidas en viviendas y bienes) puede llevar años. La sequía de 2008 en Kenia echó a perder las cosechas no solo de ese año, sino también las de años sucesivos. Los agricultores carecían de recursos para comprar semillas y abonos para la producción, debido al incremento de las deudas, la merma de los ahorros y el consumo de semillas que en otra situación hubieran guardado para la siembra.<sup>11</sup>

La inseguridad alimentaria tiene consecuencias claras para el crecimiento económico y la pobreza. Por ejemplo, un estudio realizado en Malawi estimó que las sequías provocan cada año, de media, pérdidas cercanas al 1% del PIB, cifra que alcanza el 10,4% en el caso de sequías extremas. En Malawi, las sequías extremas hicieron aumentar la pobreza en un 17%: esto equivale a 2,1 millones de personas más por debajo del umbral de la pobreza.<sup>12</sup> En Filipinas, los niveles de pobreza en Rizal (una de las zonas más afectadas) se duplicaron prácticamente tras la tormenta tropical Ondoy y el tifón Pepeng en

2009, y seguían en niveles altos tres años más tarde.<sup>13</sup>

Es muy probable también que aumente la desigualdad. Aunque las sequías y las inundaciones tienen consecuencias para todos los sectores de la sociedad, las personas más pobres sufren esas consecuencias de manera desproporcionada. Con frecuencia, se ven obligadas a vender sus activos de producción, como el ganado y las tierras, a precios muy bajos, lo que de hecho supone una transferencia de activos de las personas pobres a las ricas.<sup>14</sup> En este contexto, cabe destacar que la investigación de Oxfam en Malawi ha constatado que en tan solo siete años la brecha entre el 10% más rico de la población y el 40% más pobre ha aumentado en casi un tercio.<sup>15</sup>

## 4 ARGUMENTOS FINANCIEROS INEQUÍVOCOS PARA LA ACCIÓN TEMPRANA

La falta de financiación sigue siendo la principal barrera para las intervenciones tempranas y eficaces en seguridad alimentaria. Sin embargo, hay numerosos estudios que demuestran de forma inequívoca que las intervenciones de respuesta temprana y para potenciar la resiliencia, del tipo que sean, son, con mucho, más económicas y eficaces que las intervenciones de emergencia dirigidas a personas que ya sufren malnutrición avanzada.

Un estudio encargado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) en cinco países (Etiopía, Kenia, Mozambique, Níger y Bangladesh) constató que la **respuesta temprana** reduce el coste per cápita en un 40% por término medio, aunque las estimaciones varían enormemente entre el 7% y el 71%.<sup>16</sup> Otro estudio llevado a cabo en seis países (Etiopía, Kenia, Senegal, Níger, Mozambique y Malawi) estimó que una respuesta desplegada a los cuatro meses de fallar las cosechas cuesta 49 dólares por hogar, mientras que una respuesta a los seis meses cuesta 1.294 dólares por hogar.<sup>17</sup>

Hay ejemplos especialmente elocuentes de la rentabilidad financiera de las respuestas tempranas:

- **Reducción comercial temprana<sup>18</sup> del ganado e inversión en mecanismos de mercado:** Un estudio llevado a cabo en Etiopía observó que la reducción comercial temprana de la reserva ganadera resultaba 127 veces más económica que esperar hasta que el ganado hubiera diezmado antes de responder con ayuda alimentaria importada y reposición.<sup>19</sup> La facilitación del acceso de los ganaderos a medicinas veterinarias a través de mecanismos de mercado, que a su vez sirve para fortalecer el sector farmacéutico veterinario en zonas rurales, ha logrado reducir de manera notable las enfermedades del ganado y aumentar su productividad.<sup>20</sup>
- **Abastecimiento de agua:** En Kenia, se calcula que la construcción de un pozo de barrena para casos de emergencia<sup>21</sup> cuesta tan solo un 10% de lo

que cuesta el abastecimiento de agua en camiones cisterna.<sup>22</sup> Oxfam hace un cálculo parecido, pues el abastecimiento de agua en camiones cisterna durante cinco meses a 80.000 personas en Harshin (Etiopía) costó más de tres millones de dólares, mientras que la rehabilitación de todos los sistemas de agua locales que no funcionaban costó 0,9 millones de dólares.<sup>23</sup>

- **Malnutrición aguda grave:** En Bangladesh, el tratamiento temprano de la malnutrición a través de la gestión comunitaria de casos ha demostrado ser ocho veces más barato que el tratamiento tradicional por atención hospitalaria.<sup>24</sup>

La acción temprana puede contribuir a la potenciación de la resiliencia a más largo plazo. Estudios llevados a cabo por el DFID constataron que los beneficios de invertir en intervenciones y programas que contribuyen a potenciar la resiliencia de hogares y comunidades superan siempre los costes, en una proporción de entre 2,3 y 13,2 dólares por cada dólar invertido.<sup>25</sup> A continuación, algunos ejemplos concretos de los beneficios que genera la potenciación de la resiliencia:

- **Conservación del suelo y el agua:** En Mozambique, por cada dólar empleado en la conservación del suelo y del agua se generan 12,4 dólares en beneficios. Si se incluyen las pérdidas evitadas, la proporción entre beneficios y coste pasa a ser de 56:1.<sup>26</sup>
- **Abastecimiento de agua a largo plazo:** La colocación de depósitos de agua subterráneos en Etiopía genera 27 dólares por cada dólar gastado, y la inversión por parte del Ministerio del Agua en un paquete integral de gestión del agua genera 5,5 dólares por cada dólar gastado.<sup>27</sup>
- **Programas de red de seguridad:** En Bangladesh, la proporción coste/beneficio para el Programa de mejora de la resiliencia (que proporciona dinero o alimentos por trabajo y formación en las zonas más vulnerables a los fenómenos meteorológicos) es de 5:1, y de 12:1 para el programa de desarrollo para grupos vulnerables (que aporta alimentos por formación en el desarrollo de las habilidades de mercado de las mujeres y la sensibilización social sobre gestión de desastres y nutrición).<sup>28</sup>

Es evidente que los casos de respuesta temprana son específicos para cada contexto, y la proporción entre coste y beneficio será distinta para todos ellos.<sup>29</sup> Pero en líneas generales, son dos los argumentos económicos a favor de la acción temprana. En primer lugar, adoptar un enfoque de respuesta temprana no implica gastos adicionales frente a la respuesta tardía. En segundo lugar, la utilización inteligente de la respuesta temprana fortalece el desarrollo estructural mediante la potenciación de la resiliencia, aspecto que cobra especial importancia en el contexto de vulnerabilidad ante un clima cambiante.

Uno de los riesgos percibidos de la respuesta temprana es la asignación inadecuada de fondos humanitarios a situaciones que luego no se traducen en desastres. Gobiernos y donantes son reacios a actuar de manera preventiva ante pronósticos que quizás no lleguen a materializarse, y que por tanto podrían redundar en una asignación inapropiada de fondos. Sin embargo, el estudio de DFID realizado en cinco países concluye que:

*“Las preocupaciones económicas en torno a las respuestas tempranas indebidas carecen de fundamento. Los estudios de país pusieron de manifiesto que, por cada respuesta temprana ante una predicción de crisis correcta, se pueden realizar entre 2 y 6 respuestas tempranas ante crisis que finalmente no*

*se materializan sin alcanzar el coste de una única respuesta tardía.*”<sup>30</sup>

Los países en riesgo, los donantes y los actores humanitarios deben aceptar el hecho de que esperar a ver si una situación acaba convirtiéndose en crisis a gran escala antes de asignar fondos y recursos es un falso ahorro. El imperativo humanitario implica que los Gobiernos y donantes acaben respondiendo ante las crisis humanitarias: una respuesta rápida e inteligente a tiempo es, por tanto, una situación ventajosa desde el punto de vista económico.

## 5 LA URGENCIA DE UNA RESPUESTA URGENTE

En realidad, no estamos ante una única crisis, sino ante un gran número de ellas. Es comprensible que el enfoque internacional se centre hoy en los países más afectados, pero la respuesta internacional debe ir mucho más allá para garantizar que no llegue a desencadenarse la misma situación en otros países.

Se precisa una **respuesta humanitaria urgente** en algunos lugares (como determinadas zonas de Etiopía) donde las consecuencias de El Niño este año golpean tras una temporada agrícola 2014/15 muy deficiente para los pequeños agricultores y agricultoras, dando lugar a una situación de gran precariedad. Las personas que ya de por sí padecen vulnerabilidad crónica se están viendo sumidas en una situación de hambre y pobreza aún mayores. En todo el mundo, hay millones de personas en situación de “crisis”, la Fase 3 según la CIF (Clasificación Integrada en Fases),<sup>31</sup> y algunas en situación de “emergencia” (CIF 4). Hay personas que lo han perdido todo. En estos lugares se precisa una respuesta humanitaria urgente ya, que debería incluir intervenciones vitales para dar apoyo en:

- seguridad alimentaria, entre otros mediante la distribución de ayuda alimentaria, o ayuda económica en forma de vales o dinero en efectivo;
- nutrición, identificando y ayudando a personas malnutridas mediante la aportación de suplementos nutricionales y alimentación suplementaria y terapéutica;
- agua, saneamiento e higiene, garantizando que las personas tengan acceso a agua limpia y saneamiento efectivo para salvaguardar la salud.

Pero, además de esta ayuda vital, se precisan otras intervenciones de apoyo de los medios de vida para garantizar una recuperación más rápida y evitar que siga la pérdida de activos. Las intervenciones deben ser específicas según el contexto. En Etiopía, por ejemplo, podrían incluir el sacrificio de cabezas de ganado para su reducción.

En los países en que la situación se está deteriorando pero sin llegar aún a ser una verdadera emergencia, Gobiernos y donantes deben apoyar las **acciones tempranas** encaminadas a mitigar el impacto del fenómeno de El Niño de este año y potenciar la resiliencia. La actuación temprana va más allá de la preparación para abarcar aspectos como el depósito preventivo de existencias, los estudios de mercado y de puntos de abastecimiento de agua, y la



planificación de emergencias relativas a la salud pública y los servicios veterinarios. Esta labor es crucial, pero no sustituye –ni se puede equiparar a– la respuesta temprana para potenciar la resiliencia.

Es evidente que las intervenciones de acción temprana deben adecuarse al contexto, y uno de sus componentes esenciales es las consultas y la participación de las comunidades desde el inicio del proceso, de forma que puedan estar en el centro de la planificación y la toma de decisiones; en la medida de lo posible, además, se utilizarán servicios y mecanismos ya existentes. Los resultados de este enfoque participativo dictarán las medidas concretas que deberán utilizar los Gobiernos de entre toda una serie de herramientas de respuesta temprana disponibles, y que podrían abarcar:

- **Gestión de los recursos hídricos**, incluyendo la rehabilitación de puntos de agua, el desarrollo de nuevas fuentes de agua, y el mantenimiento y la gestión de los mismos.
- **Apoyo a unos medios de vida resilientes y diversificados**, mediante, por ejemplo, mejoras en la recopilación y difusión de datos meteorológicos con el fin de informar las decisiones productivas; el desarrollo de mecanismos de gestión del riesgo; la creación de nuevas oportunidades de medios de vida; apoyo a un acceso mejorado y más justo a los mercados (de trabajo y de productos); establecimiento de vínculos entre mujeres, hombres y jóvenes y los servicios que pueden ayudarles a desarrollar distintos medios de vida; suministro de semillas adecuadas; información e insumos para la agricultura, como herramientas, formación, abonos, etc.; apoyo a los mercados y a las redes de distribución; y fortalecimiento de los servicios de extensión agrícola y ganadera, y un aumento de la ayuda para las comunidades de pastores, incluyendo servicios veterinarios, rehabilitación y mantenimiento de abrevaderos para el ganado, y reducción de la cabaña ganadera.
- **Fortalecimiento de los mecanismos de protección social** (tanto formales o públicos como informales) de manera que cuiden de las necesidades de las poblaciones vulnerables (niños y niñas, mujeres embarazadas y lactantes, y personas mayores) y puedan ampliarse si la crisis se agrava.
- **Creación de reservas de cereales**, a nivel regional, nacional o local.
- **Trabajo con las comunidades y las autoridades** para fortalecer los sistemas de prevención, mitigación y respuesta ante las crisis y desarrollar las capacidades de las personas para interactuar con los mecanismos de gestión de recursos y de respuesta.

Es evidente que la acción temprana solo es una parte de la respuesta, y las dificultades encontradas hoy en la movilización de los actores pertinentes para lograr una reacción rápida demuestran que hay que hacer más para adaptar los programas de más largo plazo de manera que apoyen intervenciones encaminadas a potenciar la resiliencia de las comunidades (mediante, por ejemplo, inversiones en protección social y medios de vida sostenibles), reaccionen con agilidad (por ejemplo, mediante el uso de modificadores de crisis), e inviertan en enfoques novedosos que ayuden a las comunidades a gestionar los riesgos a que han de enfrentarse como consecuencia de unos patrones meteorológicos cada vez más imprevisibles.<sup>32</sup>

## Cuadro 2. Estudio de caso: la respuesta temprana en Papúa Nueva Guinea

Cerca de tres millones de personas de Papúa Nueva Guinea se han visto afectadas por sequías y heladas agudas que han destrozado cultivos, diezmado ganado y provocado un grave déficit alimentario. Los ríos y las cuencas de captación de agua se han secado, obligando a la población a utilizar fuentes alternativas de agua, perjudicando con ello las prácticas de higiene y dando lugar a casos de enfermedades propagadas por el agua.

Peter O'Neill, Primer Ministro del país, ha advertido que la creciente intensidad de El Niño podría provocar en Papúa Nueva Guinea la peor sequía en al menos 20 años, y ha pedido a organizaciones y comunidades que trabajen juntas en los próximos meses para mitigar el impacto de estas condiciones meteorológicas extremas.<sup>33</sup>

Ya se han reasignado fondos de los presupuestos nacionales, provinciales y de distrito, y se ha encomendado al Comité Nacional de Desastres<sup>34</sup> y las Fuerzas de Defensa de Papúa Nueva Guinea que lideren la respuesta, en coordinación con organizaciones humanitarias, entre las que se encuentra Oxfam. Se han distribuido suministros alimentarios de emergencia, así como semillas resistentes a las sequías y las heladas. Pese a las notables dificultades logísticas (entre otras la ubicación aislada de muchas de las comunidades más afectadas), el Gobierno sigue esforzándose en responder ante las necesidades que van apareciendo.

Pero se necesita ampliar aún más esa respuesta temprana puntual y efectiva para evitar que se produzcan daños más graves como consecuencia de la sequía. Oxfam seguirá apoyando al Gobierno a nivel nacional, provincial y de distrito en este empeño. Las prioridades para la respuesta temprana deben abarcar:

### **Seguridad alimentaria y de medios de vida**

- Trabajo de **sensibilización** en las comunidades, mediante formación y distribución de material informativo sobre prácticas de horticultura y agricultura para adaptarse a la sequía, de promoción del derecho a unas variedades de semillas mejoradas, y de mejora de la capacidad de las comunidades para exigir sus derechos.
- Ampliación del apoyo a los agricultores y agricultoras más allá de la agricultura de subsistencia, con el mantenimiento de pequeños huertos y el aumento de su poder adquisitivo, **posiblemente mediante la implantación de programas de dinero y comida por trabajo**. Estos programas deben beneficiar a mujeres y hombres por igual, e incluir a grupos vulnerables, entre ellos las personas con discapacidad.
- **Mejora del seguimiento** de la seguridad alimentaria, los mercados y el acceso a los mercados, tanto ahora como a lo largo de la respuesta.
- **Incremento de la ayuda a las comunidades más aisladas** que hasta la fecha han recibido ayuda escasa y que tienen un difícil acceso a los mercados.
- Velar por que los **agricultores dispongan de semillas** para cuando lleguen las lluvias.

### **Agua, saneamiento e higiene (WASH)**

- Mejora de las campañas de sensibilización conjuntas por parte de las autoridades sanitarias nacionales y provinciales y las organizaciones humanitarias, así como de la **difusión de mensajes de salud pública** y promoción de la higiene.

- Incremento de la **distribución de artículos no alimentarios asociados a WASH** como bidones, jabón y pastillas para el tratamiento de agua, con la finalidad de reducir la transmisión de enfermedades propagadas por el agua.
- Ampliación de los trabajos de rehabilitación de los sistemas de **abastecimiento de agua y riego** ya existentes, y construcción de nuevos sistemas de agua accesibles para las personas con discapacidad en los casos necesarios.

#### **Género y protección**

- **Apoyo a campañas de sensibilización para comunidades** sobre roles y responsabilidades de género, derechos de las mujeres y derechos de la infancia, para ayudar a mitigar el incremento en el riesgo de violencia, y en especial de violencia de género, como consecuencia de la crisis.
- Aportación de instrucciones claras y apoyo a **funcionarios públicos a nivel municipal y de distrito para otorgar prioridad a la seguridad de mujeres y niños y niñas.**

## RECOMENDACIONES CLAVE

1. **Un liderazgo más fuerte:** Los Gobiernos nacionales, principales responsables de garantizar la seguridad alimentaria de sus ciudadanas y ciudadanos, deben demostrar liderazgo al más alto nivel político para gestionar la respuesta a la sequía. Es algo que ya sucede en muchos de los países afectados. Hay una serie de inversiones necesarias para potenciar la resiliencia y ayudar a los agricultores y agricultoras a adaptarse ante el cambio climático. Pero esas inversiones únicamente tendrán éxito si se diseñan mediante procesos participativos de consulta con las comunidades locales.

Los organismos regionales deben asumir un papel destacado de liderazgo estratégico y coordinación en apoyo a las respuestas que surjan de cada país, y los actores internacionales deben realizar una aportación financiera y técnica. El sistema de las Naciones Unidas debe, a su vez, apoyar la acción urgente a través, por ejemplo, de la implicación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) para consolidar la información sobre el impacto de El Niño y sobre las respuestas planificadas.

Dado que se consiguió que las partes en el acuerdo climático de París 2015 se comprometieran a limitar el aumento de la temperatura media global a 1,5°C, todos los países deben ahora hacer el máximo esfuerzo para recortar las emisiones de gases de efecto invernadero. De no hacerlo, los fenómenos meteorológicos extremos serán aún más frecuentes y dañinos que los que ya estamos viendo hoy. Los países desarrollados, en su calidad de contaminantes históricos, deben ser los primeros y más rápidos en recortar sus emisiones, pero todos los países deben comprometerse a realizar la transición a energías limpias aún más rápidamente, con la ayuda que sea necesaria. Y para ello será preciso contar con mayor cantidad de fondos nuevos para apoyar la preparación y la adaptación al clima, fondos que no deben salir solo de los compromisos de ayuda ya existentes, sino también de nuevas fuentes de financiación pública.

2. **Ampliación rápida de la respuesta:** Muchos Gobiernos y donantes han

hecho una buena y valiosa labor de preparación, pero es preciso pasar ya a la acción urgente, con una ampliación significativa y ajustada a cada contexto. Los lugares con clasificación CIF 3 precisan una intervención humanitaria urgente para salvar vidas y reducir el sufrimiento. En contextos con clasificación CIF 2 se necesitan intervenciones tempranas a gran escala orientadas a potenciar la resiliencia comunitaria y apoyar los medios de vida. Estas intervenciones no solo costarán menos que las respuestas de emergencia, sino que también aportarán beneficios a largo plazo.

- 3. Cuantía y flexibilidad de la financiación:** La falta de financiación sigue siendo un impedimento clave para la ampliación de las intervenciones. Las respuestas humanitarias urgentes siguen padeciendo enormes déficit de financiación: el sistema de distribución alimentario en Etiopía, por ejemplo, tan solo contará con un 3% de la financiación necesaria a partir de enero de 2016.<sup>35</sup> En cuanto al apoyo a la respuesta temprana, la mayoría de donantes aún no dispone de canales de financiación adecuados. Deben buscarse urgentemente formas novedosas de superar esta traba, tanto de canales de financiación humanitarios como de desarrollo, por ejemplo mediante iniciativas de vía rápida para la ayuda al desarrollo. Los bancos regionales de desarrollo deben analizar detalladamente su papel en el apoyo a la respuesta, ya que El Niño sin duda minará los logros del desarrollo en varias zonas. Deben introducirse cambios estructurales a más largo plazo en los criterios de financiación, con el fin de apoyar la potenciación de la resiliencia y permitir la ampliación en caso de crisis inminente. En cuanto a las ayudas al desarrollo, los donantes deben hacer un mayor uso de “modificadores de crisis” (que permiten acceso a la financiación humanitaria mediante acuerdo previo) para promover una mayor flexibilidad e intervenciones apropiadas en respuesta a crisis emergentes y de lenta aparición.

# NOTAS

- <sup>1</sup> Oxfam (2015a). '*Entering Uncharted Waters: El Niño and the threat to food security*' <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/entering-uncharted-waters-el-nio-and-the-threat-to-food-security-578822>
- <sup>2</sup> Oxfam (2015b). '*Urgent action now can prevent major suffering and loss*', 20 de noviembre <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/el-nio-key-messages-urgent-action-now-can-prevent-major-suffering-and-loss-582439>
- <sup>3</sup> Oxfam, SCF (2012) 'Un retraso peligroso: El precio de la respuesta tardía a las alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África'. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/a-dangerous-delay-the-cost-of-late-response-to-early-warnings-in-the-2011-droug-203389>
- <sup>4</sup> Bailey, R. (2012). '*Famine Early Warning and Early Action: The Cost of Delay*'. Royal Institute of International Affairs [https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/0712pr\\_bailey.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/0712pr_bailey.pdf)
- <sup>5</sup> Comisión Europea (2009). '*The social and economic consequences of malnutrition in ACP countries*'. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/acp/dv/background\\_/background\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/acp/dv/background_/background_en.pdf)
- <sup>6</sup> PNUD, Banco Mundial (2014). '*Mozambique - Recovery from Recurrent Floods 2000-2013: Recovery Framework Case Study*'. <http://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-recovery-recurrent-floods-2000-2013-recovery-framework-case-study>
- <sup>7</sup> Clarke D y Vargas Hill R (2013). '*Analysis of the African Risk Capacity Facility*' Documento de trabajo del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/127813>
- <sup>8</sup> PMA y UNICEF (2006). '*Global Framework for Action: Ending Child Hunger and Undernutrition Initiative*'. (Iniciativa para acabar con el hambre y la desnutrición en la niñez) [http://www.unicef.org/about/execboard/files/Global\\_Framework\\_for\\_Action1.0--Dec2006.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/Global_Framework_for_Action1.0--Dec2006.pdf)
- <sup>9</sup> Alderman, H., J. Hoddinott, y B. Kinsey. (2006). '*Long Term Consequences of Early Childhood Malnutrition*'. Oxford Economic Papers 58 (3): 450–474. <http://oep.oxfordjournals.org/content/58/3/450.abstract>
- <sup>10</sup> Dercon, S. y C. Porter. 2010. '*Live Aid Revisited: Long Term Impacts of the Ethiopian Famine of 1984 on Children*'. Documento de trabajo 2010-39. Oxford, Reino Unido: Centro para el Estudio de las Economías Africanas
- <sup>11</sup> Ministerio de Finanzas, Gobierno de Kenia (2012). '*Kenya Post-Disaster Needs Assessment (PDNA): 2008–2011 Drought*'. [http://www.gdrr.org/sites/gdrr/files/Kenya\\_PDNA\\_Final.pdf](http://www.gdrr.org/sites/gdrr/files/Kenya_PDNA_Final.pdf)
- <sup>12</sup> Pauw, K., et al (2010). '*Droughts and Floods in Malawi. Assessing the Economywide Effects*'. Documento de trabajo del IFPRI <http://cdm15738.contentdm.oclc.org/utills/getfile/collection/p15738coll2/id/1370/filename/1371.pdf>
- <sup>13</sup> A Shepherd. et al. (2013). '*Geography of Poverty, Disasters and Climate Extremes in 2030*'. Instituto para el Desarrollo Exterior (ODI) del Reino Unido, Agencia de Meteorología del Reino Unido y RMS. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8633.pdf>
- <sup>14</sup> Ver Oxfam (2013). 'Ningún accidente: resiliencia y desigualdad ante el riesgo'. [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp172-no-accident-resilience-inequality-of-risk-210513-en\\_1\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp172-no-accident-resilience-inequality-of-risk-210513-en_1_0.pdf)
- <sup>15</sup> Oxfam (2015c). '*A Dangerous Divide: The State of Inequality in Malawi*' <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/a-dangerous-divide-the-state-of-inequality-in-malawi-582678>
- <sup>16</sup> DFID (2013). '*The Economics of Early Response and Resilience: Summary of Findings*'. [http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/Hum\\_Response/61114\\_Summary\\_of\\_Findings\\_Final\\_July\\_22.pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/Hum_Response/61114_Summary_of_Findings_Final_July_22.pdf)
- <sup>17</sup> Clarke, D y Vargas Hill, R (2013). op, cit.
- <sup>18</sup> La reducción comercial de ganado se refiere a la compra de animales por parte de los comerciantes, bajo la premisa de que los animales están en buenas condiciones para su venta y transporte durante las fases iniciales de una sequía. La reposición se refiere a la entrega de un pequeño número de animales a los hogares beneficiarios

para la restitución de sus medios de vida.

- <sup>19</sup> Centro Internacional Feinstein (2012). '*Money to burn? Comparing the costs and benefits of drought responses in pastoralist areas of Ethiopia*'. <http://www.livestock-emergency.net/wp-content/uploads/LEGS%20Impact%20Assessment%20database%20docs/Africa/Catley-and-Cullis-2012.pdf>
- <sup>20</sup> Berhan, Y. y Wolde, F. (2015). '*Healthy Animals for Resilient Households*'. <https://www.usaid.gov/news-information/frontlines/resilience-2015/healthy-animals-resilient-households>
- <sup>21</sup> Los "pozos de barrena para casos de emergencia" se construyen en zonas con suficiente superficie de pastos para el ganado, pero con un suministro de agua escaso o nulo que impide su utilización. Los hogares se desplazan y asientan ahí temporalmente. Una vez finalizada la sequía, la maquinaria se desmonta y se guarda para la próxima sequía.
- <sup>22</sup> Wekesa, M. y Karani, I. (2009). '*A Review of the Status of Emergency Water Trucking in the Arid and Semi Arid Districts of Kenya*'. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/FINALReportOnWaterTrucking-ASALDistrictsKenya.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/FINALReportOnWaterTrucking-ASALDistrictsKenya.pdf)
- <sup>23</sup> Cálculos de Oxfam. Ver Oxfam (2009) '*What drives Emergency Water Trucking in the ASALs of Kenya?*'. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/Final%2001%20EWT%20Policy%20Briefing%20Paper%20No.%2001.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/Final%2001%20EWT%20Policy%20Briefing%20Paper%20No.%2001.pdf)
- <sup>24</sup> Cabon Venton, C. y S. Majumder. (2013). '*The Economics of Early Response and Resilience: Lessons from Bangladesh*'. DFID. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/226156/TEERR\\_Bangladesh\\_Report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/226156/TEERR_Bangladesh_Report.pdf)
- <sup>25</sup> DFID. (2013). op. cit.
- <sup>26</sup> Cabot Venton, C., et al. (2013). '*The Economics of Early Response and Resilience: Lessons from Mozambique*'. DFID. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/226159/TEERR\\_Mozambique\\_Report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/226159/TEERR_Mozambique_Report.pdf)
- <sup>27</sup> Cabot Venton, C. et al. (2012). '*The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia*'. DFID. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/67330/Econ-Ear-Rec-Res-Full-Report\\_20.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67330/Econ-Ear-Rec-Res-Full-Report_20.pdf)
- <sup>28</sup> Cabon Venton, C y S. Majumder. (2013), op. cit
- <sup>29</sup> Oxfam y Tearfund. (2013). 'Applying cost benefit analysis at a community level. A review of its use for community based climate and disaster risk management'. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/applying-cost-benefit-analysis-at-a-community-level-a-review-of-its-use-for-com-303558>
- <sup>30</sup> DFID. (2013). op, cit.
- <sup>31</sup> CIF se refiere a la Clasificación Integrada en Fases, una norma internacional para la clasificación de la inseguridad alimentaria. La Fase 2 es Acentuada, la 3 Crisis, la 4 Emergencia y la 5 Hambruna o Catástrofe humanitaria. Ver <http://www.ipcinfo.org/>
- <sup>32</sup> Oxfam América y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas han desarrollado la Iniciativa para la Resiliencia Rural R4, que ofrece a los hogares el acceso a seguros y créditos frente a las sequías, facilita su trabajo en proyectos ambientales que fortalezcan a sus comunidades, y fomenta el ahorro de las familias.
- <sup>33</sup> Oficina del Primer Ministro de Papúa Nueva Guinea. '*Brace for Severe Drought – Governments of all Levels, Businesses and Communities Must Work Together*'. 24 de agosto 2015. Disponible en <http://www.pm.gov.pg/index.php/news-centre/354-brace-for-severe-drought-governments-of-all-levels-businesses-and-communities-must-work-together>
- <sup>34</sup> Ver la página web del Comité Nacional de Desastres de Papúa Nueva Guinea: <http://www.pngndc.gov.pg/>
- <sup>35</sup> Documento de necesidades humanitarias en Etiopía 2016. Disponible en: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/ethiopia>

© Oxfam Internacional Diciembre de 2015

Este informe ha sido escrito por Debbie Hillier, Josephine Liebl y Franziska Mager. Oxfam agradece la colaboración de numerosos empleados de la organización en su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este informe, 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 ISBN 978-0-85598-669-8 en diciembre de 2015.  
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 18 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam 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 Brasil ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))  
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))  
Oxfam Intermón (España) ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.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.oxfamexico.org](http://www.oxfamexico.org))  
Oxfam Novib ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))  
Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
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). Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



**OXFAM**