

Sobran emergencias, faltan respuestas preventivas

Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos
Codirectores del Instituto de Estudios sobre Conflictos y
Acción Humanitaria (IECAH)

Diez años después¹ sigue siendo igual de pertinente volver la vista hacia las emergencias. Es obligado reconocer que, por un lado, se multiplican las catástrofes asociadas a fenómenos (más o menos) naturales y los conflictos violentos en distintas partes del planeta. Algunas emergencias se han convertido ya en situaciones enquistadas, mostrando tanto su gravedad estructural como la falta de voluntad política para encontrarles una solución real (y no un simple parche que apenas disimule por un tiempo sus rasgos más llamativos). Aferrados a una visión cortoplacista que, en el mejor de los casos, solo puede ganar algo de tiempo hasta que el problema vuelve a presentarse con más fuerza, y equivocadamente convencidos de que lo que ocurre más allá de nuestros hogares no afecta seriamente a nuestro bienestar y a nuestra seguridad, nos convertimos con demasiada facilidad en observadores acríticos de la imparable secuencia de hambrunas sahelianas, de las frecuentes recaídas violentas de conflictos que parecían falsamente resueltos, del brutal impacto de pandemias impropias de nuestro avanzado siglo XXI, de la diaria violación de los derechos más elementales de millones de personas o de los efectos de un cambio climático que da pleno sentido a la denominación de Antropoceno² para definir la etapa que nos toca vivir.

A ese inquietante listado se han ido añadiendo recientemente otras emergencias- como las derivadas del estallido en 2007 de una crisis que comenzó siendo bancaria hasta convertirse ya hoy en sistémica, del alarmante protagonismo que ha ido cobrando el terrorismo internacional yihadista o del brote de ébola- que complican aún más la gestión del bienestar y la seguridad de los más de 7.000 millones de seres humanos que ya poblamos este pequeño planeta.

Salvo para quienes tengan a su alcance la, por otra parte, suicida opción de encastillarse en su individual burbuja de protección, creyéndose así falsamente invulnerables, resulta obvio constatar que se ha acentuado la sensación generalizada de inseguridad, ya no solo en sociedades que habitualmente son vistas como subdesarrolladas, sino también en las más avanzadas. La brecha de desigualdad que sitúa a un lado a la escuálida minoría de privilegiados que se sienten integrados en sus comunidades de referencia y, al otro, a la gran mayoría de los excluidos/marginados/discriminados es, como nos recordaba recientemente la OCDE a finales del pasado año, la mayor registrada nunca en la historia. Y bien sabemos que

¹ En 2005 los autores contribuyeron con diversos textos de análisis a la publicación **Emergencias**, editada por el MUSAC, como complemento a la exposición inaugural del Museo, bajo el mismo título.

² El premio Nobel de química de 2000, Paul Crutzen, acuñó esa denominación como sustituto del término tradicional de Holoceno, tratando de enfatizar la negativa incidencia de la actividad humana sobre el sostenimiento de los ecosistemas terrestres.

precisamente esa fisura es el más potente factor belígero existente. La desigualdad es, con diferencia, el dato que más nos aleja de la posibilidad de que todos podamos gozar de una vida digna, el que crea una situación permanente de vulnerabilidad entre los más desfavorecidos y, en consecuencia, el que más alienta a algunos de ellos a considerar la violencia como el instrumento principal para satisfacer sus necesidades básicas y procurarse una mínima seguridad frente a Estados que, en no pocas ocasiones, son los principales violadores de sus derechos fundamentales y frente a actores no estatales que tratan de medrar en ese global río revuelto.

De la desatención a ese injusto e inhumano nivel de inequidad se derivan con demasiada frecuencia procesos violentos que, aunque afectan más directamente a los llamados Estados frágiles, tienen potencial suficiente para irradiar sus perniciosos efectos a escala regional y global. Nadie puede considerarse hoy a salvo, parapetado en unas fronteras nacionales más o menos seguras. Vivimos en una aldea global y eso supone entender que lo que ocurre en cualquier rincón del planeta- sea un conflicto local como el que sufre Sudán o la República Centroafricana, o una amenaza como la que representa el terrorismo yihadista en Siria e Irak- nos toca a todos por igual.

Lo mismo cabe decir en materia de desastres y emergencias producidos por amenazas naturales. La cantidad anual de catástrofes se ha ido estabilizando con un gran crecimiento de las producidas como consecuencia de fenómenos hidrometeorológicos, ligados al cambio climático. Las evidencias dejan pocas dudas sobre los efectos del calentamiento global en el origen y agravamiento de los desastres. Y a esto hay que añadir los fenómenos geológicos (como terremotos) o los producidos por amenazas de tipo biológico (como el crecimiento del ébola y otras pandemias o epidemias), junto a otros debidos a acelerados procesos de urbanización, inapropiada planificación territorial, inadecuados usos del suelo y los recursos naturales, así como a un aumento de la exposición ante esas amenazas. En suma, como sostiene Ulrich Beck, vivimos en sociedades de riesgo y, por tanto, debemos reconocer este hecho y prepararnos ante él.

Construir la paz y reducir los riesgos: asuntos de todos

Pero también es cierto que, como ya decíamos hace una década, pese a estos sombríos rasgos del panorama internacional continúan emergiendo nuevos enfoques y propuestas que aspiran a un mundo mejor, más justo, más seguro y más sostenible. Son luces en el interior del largo túnel que estamos atravesando, que aspiran a informar, a sensibilizar y a movilizar a la ciudadanía, con la intención última de modificar pautas de comportamiento individual y de presionar a los actores que tienen en sus manos el timón que gobierna la vida de millones de personas. Y, como no podía ser de otro modo, el mundo del arte (y especialmente el MUSAC, por segunda vez en sus primeros diez años de andadura) también se siente participe de esa tarea común.

Dado el ingente capital humano, físico, económico y tecnológico que atesora, debería ser la ONU el protagonista destacado en las respuestas, siguiendo la recomendación que ya hace una década planteó su entonces secretario general, Kofi Annan, en su informe *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Desgraciadamente, el representante legítimo de la comunidad internacional ni ha logrado poner el reloj en hora- actualizando su estructura y sus procesos de toma de decisiones a los tiempos que corren-, ni cuenta con más capacidad real que la que le concedan unos países miembros que, sobre todo en referencia a los que ahora disfrutaban de privilegios heredados de la II Guerra Mundial, parecen más interesados en mantener un *statu quo* que les resulta netamente ventajoso que en apostar por un activismo en beneficio de todos.

Eso significa que en el escenario global- caracterizado por el dominio del enfoque económico neoliberal y una emergente multipolaridad con Estados Unidos aún en cabeza, pero con actores emergentes que pugnan por ser reconocidos igualmente como referentes mundiales- no existe un decidido impulso para eliminar las dobles varas de medida que alimentan las respuestas radicales y para activar los necesarios instrumentos políticos, económicos, socioculturales y diplomáticos para reducir efectivamente las mencionadas brechas de desigualdad y atender a las causas estructurales que desembocan en conflictos y desastres de creciente magnitud. La clave fundamental es entender que no faltan mecanismos e instrumentos, sino voluntad política para ponerlos al servicio del bien común con un enfoque que prime la seguridad humana.

Así, en el terreno de la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos, apenas cabe señalar como paso esperanzador de esta pasada década la aprobación del principio de responsabilidad de proteger por parte de la Asamblea General de la ONU (2005). Por el camino de los potenciales cambios positivos se ha ido quedando la inicialmente denominada "primavera árabe", con Túnez como único ejemplo de transición que ha evitado la debacle que hoy caracteriza a Libia, Egipto y Yemen- los otros países que lograron librarse del dictador de turno. En acusado contraste con el ansia de cambio de las sociedades árabes, hoy la agenda regional aparece dominada por el terrorismo yihadista, la resistencia genocida del régimen sirio y el peligro de hundimiento definitivo de países como Irak o Líbano. Y en ninguno de estos casos los gobiernos occidentales han dado muestra de apostar decididamente por la transformación democrática de regímenes manifiestamente mejorables, atrapados en una visión defensora de la estabilidad mal entendida.

Por su parte, en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres, la comunidad internacional parece haber estado más activa en estos últimos años y así es destacable, por ejemplo, la aprobación del llamado Marco de Acción de Hyogo (MAH, 2005)- *Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. El hecho de que el MAH fuera adoptado por 168 Estados es una buena muestra de ese cambio de percepción ante una realidad cada vez más preocupante. El fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades (palabra recién incorporada al diccionario de la Real Academia Española) se convierte así en el eje de las

políticas de reducción del riesgo de desastres y de prevención, convertida en una tarea que debe involucrar a todos y no solo a los organismos humanitarios o de protección civil. La Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres que se celebrará en Sendai (Japón), en marzo de 2015, será por tanto una magnífica oportunidad para consolidar estos avances que, al menos, desde una perspectiva teórica se han ido produciendo.

Respuestas al límite

A mediados de 2014, por primera vez en la historia, la ONU declaró en cuatro países simultáneamente las denominadas “emergencia de categoría 3”- aquellas de mayor gravedad, más impacto humanitario y menor respuesta, en términos proporcionales, por parte de la comunidad internacional. República Centroafricana, Sudán del Sur, Siria y, de nuevo, Irak son los cuatro contextos en los que las agencias de la ONU han tratado de llamar la atención de la opinión pública internacional y, sobre todo, de los mandatarios de los países más poderosos. Los resultados han sido muy escasos y en ninguno de los cuatro casos se ha logrado movilizar, ni tan siquiera desde la lógica humanitaria, los recursos solicitados por los diversos llamamientos de ayuda internacional.

Se tiene a veces la impresión de que la respuesta a las grandes emergencias de la última década- como el tsunami en las costas del Índico (2004), el terremoto de Haití (2010) o las actuales crisis alimentarias y hambrunas del Cuerno de África o el Sahel-, ha sido masiva y que ha servido, al menos, para paliar las necesidades más acuciantes de las poblaciones afectadas. Y es cierto que en algunas emergencias con gran impacto mediático han existido, incluso, problemas de coordinación y liderazgo debido a la enorme presencia de instituciones de todo tipo que quieren prestar su colaboración y sus recursos, aun sin estar siempre preparadas para ello. Pero en las emergencias más complejas- multidimensionales por definición- la situación es la contraria, dado que ahí la voluntad política flaquea y son muy pocos los actores humanitarios con verdadera capacidad operativa. Precisamente, en 2014, Médicos sin Fronteras publicó un informe con el provocador título de *¿Dónde está todo el mundo?*, para dejar claro que en escenarios como los de nivel 3 que citábamos más arriba, o en otros como Somalia, República Democrática del Congo o Níger, es muy limitada la voluntad política para responder adecuadamente y son muy pocas las agencias humanitarias con presencia sobre el terreno capaces de prestar eficaz asistencia y protección a las víctimas.

Visto así, no puede extrañar que la respuesta humanitaria internacional- que incluye las contribuciones de los donantes del CAD-OCDE, de otros donantes no pertenecientes al CAD y las donaciones voluntarias privadas- disminuyera por segundo año consecutivo en 2012, tras alcanzar su punto máximo en 2010 (en respuesta a las inundaciones en Pakistán y el terremoto de Haití). La mayor parte de la caída provino de los donantes del CAD-OCDE, con una reducción desde los 9.620 millones de euros a los 8.584. En 2013 los datos, aún provisionales, muestran un ligero repunte debido a la crisis siria.

Como resultado de todo ello, muchos de los llamamientos de la ONU quedan sin cubrir. La proporción de necesidades no cubiertas del llamamiento CAP de la ONU fue la más alta de la década, con un 37,3%. Tanto los organismos internacionales como la mayoría de los gobiernos nacionales parecen haberse instalado en un notable conformismo, tal y como reflejan las cifras de estos pasados años, sin que se perciba la necesaria voluntad política para reaccionar con vigor ante las crisis que salpican todas las regiones del planeta.

En definitiva, el sistema internacional parece haber tocado techo y sigue presentando grandes carencias, que se ponen dramáticamente de manifiesto en estos escenarios. Y así se explica que las respuestas sean selectivas- lo que lleva aparejado el concepto de crisis olvidadas, por falta de respuesta a dramas diarios que no concitan el necesario esfuerzo colectivo-, reactivas- cuando el esfuerzo principal debería ser siempre preventivo, adelantándose al estallido de la violencia o a la ocurrencia del desastre-, puntuales- tratando únicamente de anular los efectos más visibles del problema, sin atender a sus causas profundas y sin querer entender que solo los esfuerzos sostenidos en el tiempo consiguen transformar estructuras injustas y capacitar para la resolución de los conflictos por vías no violentas- y escasamente multidimensionales- optando con harta frecuencia por otorgar el protagonismo a los medios militares.

Queda mucha tarea por delante para transformar mentes y corazones. Y en ese esfuerzo común, la voz de los artistas comprometidos con el tiempo que les toca vivir juega un papel fundamental.

Texto para la exposición *10 años después*, MUSAC, 20-Dic-2014/5-Abr-2015
Madrid, octubre de 2014

Too many emergencies, not enough preventive measures

Jesús A. Núñez Villaverde and **Francisco Rey Marcos**
Co-directors of the Institute of Studies on Conflict and
Humanitarian Action (IECAH).

Ten years later¹ it is still as relevant as then to turn our attention to emergencies. We must admit that, on the one hand, catastrophes associated to (more or less) natural phenomena and violent conflicts in different parts of the planet have multiplied. Some emergencies have already become frozen situations, which is evidence not only of the seriousness of structural problems but also of the lack of political will to find a real solution for them (instead of a mere temporary fix, which hardly conceals, for a limited time, their most striking features). Clinging to a short-term vision which, at best, can only serve to win some time till the problem returns with a vengeance, and mistakenly convinced that everything happening beyond our homes does not seriously affect our well-being and our safety, we become too easily uncritical observers of the catastrophes of our time: the unstoppable sequence of Sahel hunger crisis, the frequent relapses into violent conflicts which seemed solved, the brutal impact of pandemics unworthy of our advanced 21st century, the daily violation of the most fundamental rights of millions of people, or the effects of climate change, which gives full sense to the proposal of using the name of Anthropocene² to define the period we are living in.

Other emergencies have been added to this worrying list in recent times. Emergencies such as those arising from the crisis that broke out in 2007 — a bank crisis that developed into a systemic crisis—, from the alarming prominence that international jihadist terrorism has gradually gained, or from the outbreak of Ebola complicate even further the management of the well-being and safety programs for the over 7.000 million human beings making up the population of this small planet.

With the exception of those who can go for the option — all the same, suicidal — of castling themselves in their own protective bubble in the wrong belief that it would make them invulnerable, it is blatantly obvious for all that the general sense of insecurity has increased, not only in societies usually considered underdeveloped, but also in those judged to be more advanced. The inequality gap that exists between the scant privileged minority who feel integrated into their communities of reference and the vast majority of outcast/marginalised/discriminated people is, as the OCDE recently reminded us at the end of last year, the widest ever recorded. And we know very well that this gap is precisely the most powerful war-triggering factor. Inequality is, by far, the main cause for the possibility of all

¹ In 2005 the authors contributed a series of analytical essays to *Emergencias*, a publication of the same title produced by the MUSAC as a complement to the opening show at the Museum.

² The 2000 Nobel Prize in Chemistry, Paul Crutzen, coined the term as a substitute of the traditional term of Holocene, with the intention of underlining the negative impact of human activity on the sustainability of terrestrial ecosystems.

human beings enjoying a decent and dignified life being so remote. It is also responsible for the permanent situation of vulnerability among the dispossessed and, in consequence, it is the major factor influencing some of them to consider violence as the main instrument to satisfy their basic needs and obtain a minimum of security both in front of states that, in many cases, are the greatest violators of their fundamental rights, and in front of non-state actors who seek to thrive by fishing out in the world's mixed waters.

Far too often, we see violent processes arising as a result of the inattention to this unfair and inhuman level of inequality. Although it is the so-called fragile States that are hit hardest by these violent conflicts, they have nonetheless enough potential to extend their damaging effects to a regional and global scale. Nowadays, no one can consider themselves safe, hiding behind more or less secure national borders. We live in a global village and that means understanding that what happens in any corner of the world — whether a local conflict as the one besieging Sudan or the Central African Republic, or a threat as the one posed by jihadist terrorism in Syria and Iraq — affects all of us equally.

The same applies for disasters and emergencies caused by natural threats. The annual number of catastrophes has stabilised gradually, with an important increase of catastrophes due to hydrometeorological events, related to climate change. Evidence leaves little doubt about the contribution of global warming to the genesis and exacerbation of natural disasters. To these should be added geological phenomena (such as earthquakes) or disasters caused by biological threats (such as the increase of Ebola cases, together with other pandemics or epidemics), as well as others arising from accelerated urban planning processes, improper land-use planning, and inadequate use of land and natural resources — all the above coupled with the rise in exposure to those threats. In short, as Ulrich Beck argues, we live in high-risk societies and should, therefore, recognise this fact and prepare for it.

Building peace and reducing risks: everybody's is on board

However, it is also true that, as we already said one decade ago, in spite of these grim aspects of the international landscape, there is an uninterrupted emergence of new approaches and proposals which aim at making a better world — a fairer, safer, more sustainable world. These are the lights at the end of the tunnel we are going through, which seek to inform, raise awareness and mobilise the citizens, with the ultimate intention of changing individual behaviour patterns and putting pressure on the actors in control of the helm of millions of people's lives.

As it could not have been otherwise, the art world (and in particular the MUSAC, for a second time in its first ten years of existence) considers itself an active partner in this common task.

Given the enormous human, physical, economic and technological capital at its disposal, the United Nations should be the most significant player in addressing these problems, following the recommendation made one decade ago by the then Secretary-General of the organisation, Kofi Annan, in his report *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*.

Unfortunately, the legitimate representative of the international community has not been able to set the clock ticking — updating its structure and decision-making processes to adapt them to current times —, nor has it more real capacity now than the one granted by a group of UN member states that, especially those now enjoying privileges inherited from the II World War, seem more interested in maintaining a *status quo* that is clearly advantageous for them than in supporting an activism for the benefit of all.

This demonstrates that in the global scenario — characterised by the prevalence of a neo-liberal economic approach and an emerging multipolarity in which the United States still occupies a leading position, but where there exists a group of emergent actors fighting to be equally recognised as world leaders — there is no decided impulse towards the eradication of double standards, which breed radical reactions. Neither do we see any will to activate the necessary political, socio-cultural and diplomatic instruments in order to effectively reduce the mentioned inequality gap and attend to the structural causes leading to conflicts and disasters of growing scale. The vital key is to understand that there is no shortage of mechanisms or instruments, but of political will to put them at the service of the common good with an approach that places human security at the forefront of its agenda.

Thus, in the area of peace building and prevention of violent conflicts, the approval of the principle of responsibility to protect by the UN General Assembly (2005) can only tentatively be described as a hopeful step forward of the past decade. After a promising start, the potential of change in the initially called 'Arab Spring' seems to be boiling down to nothing, with Tunisia as the only example of a political transition that has prevented the disaster that now characterises Libya, Egypt and Yemen — the other countries that managed to get rid of their respective dictators. In stark contrast with Arab societies' thirst for change, the present regional agenda is dominated by jihadist terrorism, the genocidal resistance of the Syrian regime and the threat of the definitive collapse of countries like Iraq or Lebanon. However, in none of these cases have Western governments shown decided support for the democratic transformation of clearly improvable regimes, entrenched as they are in the defence of a misconceived idea of stability.

For its part, in the area of disaster risk reduction, the international community seems to have been more active in recent years, and in this respect, for instance, the approval of the so-called Hyogo Framework for Action, *Building the resilience of nations and communities to disaster* (HFA, 2005), is worth mentioning. The fact that the HFA was adopted by 168 states is a telling illustration of the change of perspective before an increasingly worrying reality. The strengthening of the communities' resilience (a word that has been recently adopted by the Real Academia Española dictionary) becomes the backbone of disaster risk reduction and prevention policies, a task where not only humanitarian or civil protection organisations, but everybody is involved. Therefore, the Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction, which will be held on March 2015 in Sendai City (Japan) will constitute an excellent opportunity to consolidate the advances that, at least from a theoretical perspective, have been made.

Responses *in extremis*

By mid-2014, for the first time in history, the United Nations simultaneously declared four countries 'category 3 emergencies'— the most serious emergencies, those with the greatest humanitarian impact and lowest response, in proportional terms, from the international community. The Central African Republic, South Sudan, Syria and, once again, Iraq are the four contexts to which UN agencies have tried to draw international public attention and, above all, the attention of the leaders of the most powerful countries. Results have been scarce and in none of the four cases has it been possible, even within the humanitarian logic, to mobilise the funds requested through the various pleas for international help.

Sometimes people have the impression that the response to the great emergencies of the past decade — such as the tsunami that hit the Indian Ocean Coast (2004), the Haiti earthquake (2010), or the current food and hunger crisis in the Horn of Africa or in the Sahel — has been massive and has helped, at least, to alleviate the most pressing needs of the affected populations and locations. It is true that in some emergencies with high media profiles, there have even been coordination and leadership issues due to the enormous presence of all kind of institutions wanting to offer collaboration and resources, without always being prepared to do so. However, in more complex emergencies — of a multidimensional nature — we encounter the opposite situation, since in these cases political will falters and there are very few humanitarian actors with real operative capacity. Indeed, in 2014, Médecins Sans Frontières published a report under the provocative title of *Where is everyone?* to make it clear that in level 3 emergencies such as the ones depicted above, or in others such as Somalia, the Democratic Republic of Congo or Niger, there is limited political will to respond adequately and very few humanitarian agencies with field presence that are capable of providing effective assistance and protection to the victims.

Under this light, it comes as no surprise to note that international humanitarian response — including CAD-OCDE donor's contributions, contributions from other non-CAD donors and private voluntary donations — fell for the second consecutive year in 2012, after reaching its peak in 2010 (in response to the floods in Pakistan and the earthquake in Haiti). Mostly, the drop came from lower CAD-OCDE donor's contributions, with a decrease from 9.620 million euros to 8.584. Latest provisional data for 2013 indicate a slight upturn due to the crisis in Syria.

As a result of all that, many UN appeals remain underfunded. The proportion of unmet needs within the UN CAP [Consolidated Appeals Process] appeal was the highest in the decade, at 37.3%. It seems that international organisations, as well as most national governments have made themselves comfortable in a marked complacency, as reflected by these past two years' numbers. There is no sign of the necessary political will to take firm action against the many crisis affecting different regions of the world.

In conclusion, the international system seems to have reached its ceiling and still presents important shortages which are dramatically evidenced by these scenarios. This explains why

responses are selective, which results in the appearance of forgotten crisis — as a consequence of lack of response to daily dramas that are unable to spark the necessary collective effort. Why they are reactive — even if the main effort should always focus on prevention, on anticipating the outbreak of violence or the catastrophe. Why they are ‘one off’ responses, attempting only to remedy the most visible effects of the problem — without addressing its root causes and refusing to understand that only sustained efforts can transform unjust structures and offer training in non-violent means of conflict resolution. And, finally, it explains why they are insufficiently multidimensional — too often opting to allow military means take centre stage.

There is still a lot of work ahead to change minds and hearts. And, within that common effort, the voice of the artists committed to their times plays a fundamental role.

Text for the exhibition ***10 años después [10 Years After]***,
MUSAC, 20th of December 2014/5th of April 2015

Madrid, October 2014