

# Las “megatendencias” y el futuro de la acción humanitaria

**Elizabeth Ferris\***

Elizabeth Ferris es investigadora principal en Brookings Institution y codirectora del Proyecto Brookings-LSE sobre el desplazamiento interno. Su último libro, *The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action*, fue publicado en 2011.

## Resumen

*En este artículo, se analizan seis tendencias de fondo o “megatendencias” —en los ámbitos de la demografía, la ciencia y la tecnología, la economía, el poder político, el clima y los esquemas de los conflictos— y sus repercusiones en la acción humanitaria futura. Los efectos combinados de estas tendencias de fondo permiten presagiar un entorno particularmente complejo para las intervenciones humanitarias venideras. Por ejemplo, los conflictos del mañana tienen una mayor probabilidad de desarrollarse en grandes ciudades, a raíz de factores tanto económicos como ambientales. Los medios sociales favorecen mutaciones en el ámbito político, como así también en el campo de la acción humanitaria, mientras que la evolución de los poderes político y económico mundiales influenciará presumiblemente la manera en la que se financia y sostiene el sistema humanitario internacional.*

\*\*\*

\* La autora agradece a Chareen Stark su ayuda para la realización de la investigación. Correo electrónico: [eferris@brookings.edu](mailto:eferris@brookings.edu).

Los actores humanitarios son mejores para responder a las crisis que para prevenirlas o prepararse para ellas. Prepararse para las crisis del mañana significa no solamente definir mecanismos de envío de socorros y estrategias de protección más eficaces, sino también analizar el ambiente político y económico que determinará la naturaleza de los obstáculos futuros. En el transcurso de los últimos veinticinco años, el sistema humanitario internacional atravesó conmociones considerables debidas a crisis como el terremoto de Kobe, los conflictos en Bosnia, Ruanda y Somalia, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, la guerra en Afganistán, el tsunami en el Océano Índico, la hambruna y el conflicto en Darfur, el terremoto en Haití, y cientos de otras situaciones de emergencia de menor envergadura. Es innegable que el sistema mejoró significativamente para responder a las crisis con celeridad, eficacia y profesionalismo. Los humanitarios saben, mejor que ayer, cómo actuar en las emergencias, y esta evolución ha permitido salvar vidas.

Sin embargo, desde hace unos años, el sistema humanitario sufrió una enorme presión para hacer frente a crisis con un alcance sin precedentes, que vienen a sumarse a una cantidad creciente de crisis prolongadas. De este modo, las organizaciones internacionales encontraron menor dificultad para obtener fondos destinados a una situación de emergencia de gran visibilidad —como el terremoto de Haití— que para los refugiados que huyen de Côte-d’Ivoire, o las personas desplazadas que viven desde hace años en ciudades iraquíes o desde hace décadas en ciudades colombianas. El sistema parece haber alcanzado sus límites; ahora bien, es probable que las presiones se intensifiquen en las décadas venideras.

En el presente artículo, se analizan seis “megatendencias” que probablemente van a delinear el contexto en el que se desarrollen las intervenciones humanitarias en el transcurso de los próximos veinticinco años y se intenta deducir sus consecuencias para la acción humanitaria. Estas tendencias no son nuevas; con excepción de la tecnología y la ciencia, todas estaban citadas hace ya veinticinco años en el informe “Nuestro futuro común”, publicado por la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>1</sup>. Incluso el aumento pronosticado hoy en día de la cantidad de catástrofes naturales repentinas ya se había anticipado en ese informe de 1987, aunque en aquel momento, la relación con los cambios climáticos no se estableció tan claramente. Desde hace unos años, hay un interés cada vez mayor en las consecuencias de las tendencias globales sobre la acción humanitaria futura<sup>2</sup>, lo cual representa en sí un reconocimiento del hecho

1 V. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, “Nuestro futuro común”, presentado a la Asamblea General en anexo del documento Naciones Unidas A/42/427 (1987), disponible en francés en: [http://fr.wikisource.org/wiki/Notre\\_avenir\\_à\\_tous\\_-\\_Rapport\\_Brundtland](http://fr.wikisource.org/wiki/Notre_avenir_à_tous_-_Rapport_Brundtland) (consultado el 11 de enero de 2012).

2 V., por ej., Kirsten Gelsdorf, *Global Challenges and their Impact on International Humanitarian Action*, OCHA Occasional Policy Briefing Series N.º 1, Nueva York: OCHA, Policy Development and Studies Branch, enero de 2010; y *Humanitarian Horizons: A Practitioner’s Guide to the Future*, Tufts University, Feinstein Center, 2010, disponible en: <http://sites.tufts.edu/feinstein/2010/humanitarianhorizons-a-practitioners-guide-to-the-future> (consultado en diciembre de 2011). Se trataba de una iniciativa conjunta de varias organizaciones no gubernamentales (ONG) para identificar las tendencias futuras.

de que el sistema humanitario debe evolucionar para hacer frente a los desafíos del mañana.

Predecir el futuro resulta particularmente delicado en un contexto en el que las tecnologías evolucionan muy rápidamente. ¿Quién hubiese podido imaginar hace veinticinco años el papel desempeñado por los medios sociales en los levantamientos populares conocidos con el nombre de “Primavera Árabe”, o la cartografía de los daños provocados por el terremoto en Haití, realizada de manera colectiva no por humanitarios profesionales, sino por personas sentadas frente un ordenador, lejos del epicentro del sismo? Prever un acontecimiento catastrófico de muy largo alcance como una pandemia, una guerra nuclear o una colisión con un asteroide no es una tarea menos ardua. Dentro de la comunidad humanitaria, son pocos los que contemplan semejantes posibilidades; y sin embargo —como lo sugiere la conclusión de este artículo— sería bueno hacerlo.

Las seis megatendencias que analizaremos son las siguientes:

- demografía: una población más numerosa, de más edad y cada vez más urbana;
- tecnología y ciencia: una evolución rápida;
- economía: un crecimiento desigual, desigualdades crecientes;
- poder político: evolución de los equilibrios planetarios y de los factores determinantes a escala nacional;
- cambios climáticos: multiplicación de catástrofes;
- conflictos: conflictos que persisten, que se prolongan, y cada vez más urbanos.

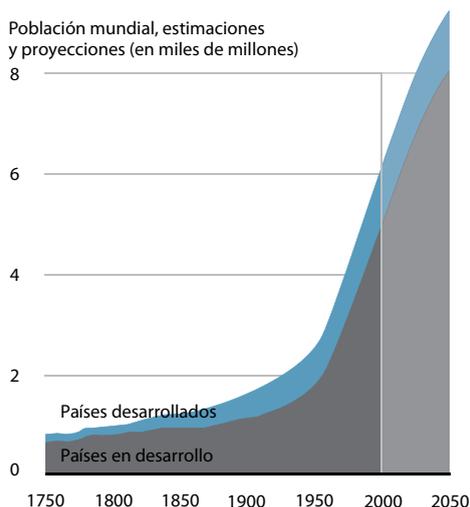


Figura 1. Población mundial, 1750–2050. Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-population-developed-and-developing-countries-1750-2050-estimates-and-projections>.

## Demografía: una población más numerosa, de más edad y cada vez más urbana

Según Naciones Unidas, la población mundial va a continuar creciendo para alcanzar en 2100 la cifra de 10.100 millones de personas. Esta estimación marca un aumento con respecto a proyecciones anteriores, que preveían una estabilización de la población hacia mediados del siglo XXI<sup>3</sup>. El aumento de la población mundial, que alcanzará los 8.000 millones de habitantes en 2025, asociado a la evolución de los modos de consumo, debería conducir a un aumento del 50% de la producción mundial de alimentos<sup>4</sup>. La mayor parte de este crecimiento tendrá lugar en los países en desarrollo e implicará un restablecimiento del equilibrio demográfico entre países desarrollados y en desarrollo. En 2003, la población de Canadá, Estados Unidos y Europa representaba el 17% de la población mundial; en 2050, esta proporción habrá caído al 12%<sup>5</sup>. Mientras que hoy en día Europa y África contienen cada una alrededor de un octavo de la población mundial, en 2050 la parte de Europa se habrá reducido al 6,8% y la de África habrá trepado al 21,8%<sup>6</sup>.

La demografía también cambiará dentro de los países, dado el aumento del porcentaje de ancianos. Según Naciones Unidas, el crecimiento de la población mundial se deberá, en un 58%, al incremento de la cantidad de personas de más de 60 años, y solamente en un 6% al de la cantidad de los menores de 30 años<sup>7</sup>. Esta tendencia ya resulta evidente en los países desarrollados, en particular en Europa, Japón y Corea, donde la disminución de la mano de obra y el aumento correspondiente de los gastos en concepto de los sistemas de pensión pesa sobre la economía. De acuerdo con las previsiones, las poblaciones que envejecen frenarán el crecimiento económico en esos países, aumentarán la demanda de mano de obra inmigrante y limitarán la capacidad de protagonismo de estos gobiernos a escala mundial<sup>8</sup>.

Este envejecimiento de la población mundial estará repartido de manera desigual. Phillip Longman señala, por ejemplo, que el fenómeno ya resulta visible en las potencias medianas, entre las que se encuentran Irán o México, países en los que el porcentaje de personas mayores de 60 años será, en 35 años, más elevado que el que posee Francia hoy en día<sup>9</sup>. Esta evolución tendrá múltiples consecuencias: de este modo, la presión demográfica que empuja a los mexicanos a intentar ingresar en Estados Unidos va a disminuir (y, de hecho, esta migración ya está disminuyendo),

3 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, División de Población de la Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects, the 2010 Revision*, 2011, disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (consultado en enero de 2012).

4 K. Gelsdorf, *op. cit.*, nota 2, p. 6.

5 Jack A. Goldstone, *The new population bomb: the four megatrends that will change the world*, en *Foreign Affairs*, Vol. 89, N.º 1, enero-febrero 2010, pp. 31-43.

6 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, División de Población de la Organización de las Naciones Unidas, *World Population Until 2300*, Nueva York, 2004, p. 22.

7 Phillip Longman, "The world will be more crowded – with old people", en *Foreign Policy*, septiembre-octubre 2011, p. 87.

8 V., por ej., J. A. Goldstone, *op. cit.*, nota 5, pp. 31-43.

9 P. Longman, *op. cit.*, nota 7, p. 87.

pese a que la demanda de mano de obra extranjera se va a intensificar, tanto en Estados Unidos como en otros países desarrollados.

La mayor parte del crecimiento demográfico esperado estará concentrado en países que ya son pobres y jóvenes, en particular en África y en países que tienen una población musulmana importante. La fertilidad sigue siendo muy alta en algunos países, en particular en África subsahariana, lo que llevó a la División de Población de las Naciones Unidas a revisar sus proyecciones, y a estimar tasas de crecimiento demográfico mucho más elevadas. De este modo, Malawi, un país que hoy en día cuenta con 15 millones de habitantes, podría contar con 129 millones en 2100. Yemen, cuya población pasó de 5 millones a 25 millones de habitantes entre 1950 y 2010, debería ver su población multiplicada nuevamente por cuatro, para alcanzar los 100 millones de aquí a fin de siglo<sup>10</sup>. Afganistán tiene hoy en día 28 millones de habitantes; en 2025 serán 45 millones y en 2050 cerca de 75 millones<sup>11</sup>. Este crecimiento demográfico en los países en desarrollo excederá las posibilidades de oferta en materia de educación, y, sobre todo, de empleo. Los gobiernos y los sistemas económicos de los países en desarrollo se verán imposibilitados de crear la cantidad de empleos correspondiente a su población creciente, lo que traerá aparejadas consecuencias políticas y presiones migratorias más fuertes. Este aumento masivo de la cantidad de jóvenes intensificará la presión sobre los gobiernos de los países en desarrollo de crecimiento rápido. En los territorios palestinos se da un caso extremo, la cantidad de jóvenes podría aumentar un 84% entre 2005 y 2025<sup>12</sup>. La presión para crear empleos destinados a estos jóvenes se intensificará necesariamente.

En resumen, los países ricos reunirán un porcentaje proporcionalmente más reducido de la población mundial, los países ricos y de ingresos medios verán envejecer su población y se mantendrá la presión demográfica sobre los países que actualmente son pobres. Estas tendencias no dejarán de tener consecuencias políticas y económicas. En el ámbito político, los países del sur ganarán en potencia en los foros multilaterales, a causa de su peso demográfico creciente. A su vez, los países desarrollados destinarán un porcentaje cada vez más importante de su presupuesto nacional a las pensiones y a los costos médicos de los tratamientos para una población que envejece.

Otro factor que constituye una tendencia importante es la continua urbanización de la población mundial, en particular en los países en desarrollo. Con la mecanización creciente de la agricultura, continuará el éxodo de las zonas rurales hacia las ciudades, y el fenómeno se verá acelerado por la difusión constante de mensajes mediáticos que elogian la modernidad de la vida urbana. Las migraciones intraurbanas también irán intensificándose. Las megalópolis —aquellas cuya población es mayor a 10 millones de habitantes— seguirán creciendo, mientras

10 Justin Gillis y Celia W. Dugger, *UN forecasts 10.1 billion people by century's end*, en *New York Times*, 3 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/05/04/world/04population.html> (consultado en diciembre de 2011).

11 J.A. Goldstone, *op. cit.*, nota 5.

12 K. Gelsdorf, *op. cit.*, nota 2, p. 5.

que el número de ciudades de tamaño mediano, del orden del millón de habitantes, se va a disparar<sup>13</sup>. Estas tendencias aumentarán la presión sobre las tierras en zona urbana y generarán consecuencias políticas, ya que los residentes urbanos, en todas las latitudes, exigen más de los poderes públicos que los habitantes de las zonas rurales. A más largo plazo, la urbanización conduce a la disminución del crecimiento demográfico; pareciera que el costo considerable de fundar una familia en las megalópolis es una de las principales razones de la caída de las tasas de natalidad en el mundo<sup>14</sup>. Los habitantes de las ciudades no sólo exigen más de su gobierno, sino que también ganan y consumen más. Los gastos destinados a la alimentación, por ejemplo, son superiores en un 30%, en promedio, en zona urbana que en zona rural<sup>15</sup>. El crecimiento urbano se desarrolla en primer lugar en los tugurios y los barrios marginales, lo que aumenta la vulnerabilidad de la población frente a catástrofes y enfermedades. Según ONU-Hábitat, el 43% de los residentes urbanos en los países en desarrollo y el 78% en los países menos adelantados viven en tugurios, en viviendas construidas con materiales precarios<sup>16</sup>, factor que exacerba su vulnerabilidad frente a catástrofes de todo tipo. Como dice Ronak Patel, “la urbanización constituye en realidad un riesgo de salud para ciertas poblaciones vulnerables<sup>17</sup>”. La creciente densidad demográfica provoca un aumento del potencial de propagación de las enfermedades, mientras que la multiplicación de los viajes internacionales asociada a la globalización hace que la amenaza de pandemia resulte muy real<sup>18</sup>.

Finalmente, 3.000 millones de habitantes más en el planeta producirán muchos más gases de efecto invernadero —especialmente si viven en zonas urbanas— lo que intensificará el calentamiento global.

## ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

¿Qué significan para la acción humanitaria futura todas las tendencias que acaban de mencionarse? En primer lugar, el aumento de la población y su creciente concentración en las zonas urbanas significan que, en el futuro, más personas correrán el riesgo de resultar afectadas por los conflictos y los riesgos naturales. En

13 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*, 2008, disponible en: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2562> (consultado en diciembre de 2011). V. también Comité Permanente entre Organismos, *Final Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, 2010, p. 10, disponible en: [http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/IASC\\_Strategy\\_Meeting\\_Humanitarian\\_Challenges\\_in\\_Urban\\_Areas%5B1%5D.pdf](http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/IASC_Strategy_Meeting_Humanitarian_Challenges_in_Urban_Areas%5B1%5D.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

14 P. Longman, *op. cit.*, nota 7, p. 88.

15 V. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Seguridad alimentaria urbana*, 10-13 junio de 2002, disponible en: <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0206sp2.htm> (consultado en diciembre de 2011).

16 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, Londres, 2003.

17 Ronak P. Patel y Thomas F. Burke, “Urbanization: an emerging humanitarian disaster”, en *New England Journal of Medicine*, Vol. 361, N.º 8, 2009, pp. 742-743 [traducción CICR].

18 Kate Jones *et al.*, “Global trends in emerging infectious disease”, en *Nature*, Vol. 451, febrero de 2008, pp. 990-993.

segundo lugar, los conflictos relativos a los recursos también podrían multiplicarse, ya que un mayor número de personas competirá por una cantidad finita de terrenos cultivables, agua y demás recursos. En tercer lugar, una proporción mayor de ancianos significa que los actores humanitarios deberán ser capaces de responder a las necesidades particulares de esta franja etaria en los conflictos y las catástrofes naturales. Esto implica tener en cuenta no solamente las necesidades médicas específicas de la población de más edad (por ejemplo, más medicamentos antihipertensivos y menos antidiarreicos para lactantes), sino también integrar este factor en la planificación de soluciones de largo plazo a los problemas de las personas desplazadas por los conflictos o las catástrofes. Como quedó demostrado en ocasión del sismo de 2011 en Japón, los ancianos no sólo resultaron mucho más afectados que los demás por la catástrofe, sino que además experimentan más dificultades en retomar el curso de sus vidas<sup>19</sup>.

## Tecnología y ciencia: una evolución rápida

No se pueden sobreestimar los efectos de la innovación técnica y científica en el transcurso de los últimos veinticinco años. El crecimiento de la población mundial es, al menos en parte, el resultado de los mayores rendimientos de las cosechas, también debidos a los avances tecnológicos en agricultura. Asimismo, la mejora de la salud y el aumento de la esperanza de vida se deben en gran medida a la investigación médica y a los progresos que ésta trajo aparejados en términos de calidad y accesibilidad a la asistencia sanitaria. El acceso facilitado al control de la natalidad contribuyó a la baja de las tasas de fertilidad y la investigación médica ha hecho posible la elección del sexo de la criatura. En cirugía, hay robots que limitan los riesgos de error, mientras que las tecnologías móviles y soluciones de tecnologías simples pueden facilitar el acceso de comunidades aisladas a opiniones médicas calificadas<sup>20</sup>. La investigación médica encontrará medios nuevos (y a menudo más costosos) para conservar a las personas con buena salud durante más tiempo, y la esperanza de vida aumentará probablemente en todas las regiones. Al mismo tiempo, el acceso a la tecnología médica será desigual, con una diferencia importante entre ricos y pobres dentro de los países<sup>21</sup>.

Se acelerará el ritmo de innovación técnica y científica. Los ordenadores serán cada vez más pequeños, rápidos y económicos, lo que significa que más personas estarán conectadas a Internet, tanto en los países desarrollados como en

19 US–Japan Research Institute (USJI), *Reconstruction after the Great East Japan Earthquake*, seminario 2: *Reconstruction and beyond: the Great East Japan earthquake and its impact on an aging Japan*, Washington, D.C., 9 de septiembre de 2011, grabación disponible en línea en: <http://www.youtube.com/watch?v=5cXNQFKOZkk> (consultado en diciembre de 2011).

20 “Robotic surgery of ‘tremendous benefit’ to patients”, en *Science Daily*, 12 de enero de 2011, disponible en: [www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110112161000.htm](http://www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110112161000.htm) (consultado en diciembre de 2011); Mark Tran, “Could donkey ambulances save lives in poor countries?”, en *The Guardian*, 8 de septiembre de 2011, disponible en: [www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/sep/08/appropriate-medical-devices-poor-countries?intcmp=122](http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/sep/08/appropriate-medical-devices-poor-countries?intcmp=122) (consultado en diciembre de 2011).

21 Además, las enfermedades típicas de los países desarrollados —diabetes, hipertensión, obesidad— probablemente ganarán terreno.

los países en desarrollo. La tecnología de la telefonía móvil —que hoy en día es la herramienta de comunicación predominante en numerosas regiones— alcanzará una cobertura prácticamente universal para la próxima generación<sup>22</sup>. Las tecnologías se convertirán en mucho más que depósitos de conocimiento: serán cada vez más inteligentes, autónomas y adaptadas al ser humano, que las comandará a través de la voz o de gestos. En lo referente al ámbito económico, se automatizarán más tareas, en particular en los países desarrollados, lo que reducirá la cantidad de empleos en el sector de servicios. De este modo, se acelera la automatización hasta en la gastronomía, bastión tradicional de empleos para los trabajadores sin calificación. En Japón, el consumidor ya dispone de bares de sushi automáticos, mientras que se habla con frecuencia de la posibilidad de ordenar mediante una pantalla táctil en los restaurantes McDonald’s<sup>23</sup>. Tecnologías tales como los servicios bancarios en línea ganarán terreno y reducirán la circulación de dinero en efectivo<sup>24</sup>, lo que implica consecuencias para la asistencia humanitaria, como lo muestra la práctica de la distribución de la asistencia mediante tarjetas bancarias prepagas, como tras las inundaciones de 2010 en Pakistán, pero también para recoger donaciones, como luego del terremoto de 2010 en Haití, las inundaciones de 2010 en Pakistán, el tsunami y la crisis del sismo de 2011 en Japón y la sequía en curso en África<sup>25</sup>.

La conectividad mundial va a seguir aumentando; los medios sociales como Twitter y Facebook (y otros que no han aparecido aún) continuarán extendiendo su influencia. Los medios de comunicación tradicionales y los medios sociales se van a fusionar, como demuestra el uso regular de Twitter por parte de CNN, pero los medios tradicionales perderán terreno ante el crecimiento de los medios sociales. Esta transformación afecta no solamente la naturaleza de la información, sino también las posibilidades de respuesta del público. Hoy en día, la información está más definida por personas que describen su experiencia directa dentro de su comunidad que por expertos instalados en las sedes de los medios de comunicación. En el mundo entero, se leerá menos y se dependerá más de fuentes

22 Euromonitor Global Market Research Blog, “Q&A: the importance and prospects of mobile telephony”. 11 de mayo de 2011, disponible en: <http://blog.euromonitor.com/2011/05/qa-the-importanceand-prospects-ofmobile-telephony.html> (consultado en diciembre de 2011).

23 Econfuture, “Google’s cloud robotics strategy could accelerate progress toward truly advanced robots”, 2 de enero de 2012, disponible en: <http://econfuture.wordpress.com/2012/01/02/googles-cloudrobotics-strategycould-accelerate-progress-toward-truly-advanced-robots/> (consultado en enero de 2012).

24 Ayesha XXX y Parag Khanna, “Technology will take on a life of its own”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2011, pp. 67–72.

25 Para el sistema de tarjetas de débito prepagas Watan en Pakistán, v. UNHCR/Protection Cluster Working Group, *The WATAN Scheme for Flood Relief: Protection Highlights 2010–2011*, disponible en: [http://floods2010.pakresponse.info/LinkClick.aspx?fileticket=\\_SpKC9jjCIY%3D&tabid=206&mid=1604](http://floods2010.pakresponse.info/LinkClick.aspx?fileticket=_SpKC9jjCIY%3D&tabid=206&mid=1604) (consultado en diciembre de 2011); Joe Mwihia, “Kenya use mobile phones to send drought aid money”, en *Associated Press*, 29 de agosto de 2011, disponible en: [www.usatoday.com/tech/news/story/2011-08-29/Kenyans-use-mobile-phones-to-senddrought-aid-money/50176520/1](http://www.usatoday.com/tech/news/story/2011-08-29/Kenyans-use-mobile-phones-to-senddrought-aid-money/50176520/1) (consultado en diciembre de 2011). Entre las organizaciones sin ánimo de lucro con base en Estados Unidos que organizaron campañas de donaciones a través de mensajes de texto (SMS) en beneficio de organizaciones de ayuda humanitaria tras las crisis producidas en el mundo, se puede citar a Give Foundation ([www.mgivefoundation.org](http://www.mgivefoundation.org)) y Mobile Giving Foundation ([www.mobilegiving.org](http://www.mobilegiving.org)).

visuales para informarse. Finalmente, la información conducirá a más acciones populares, como demostró la Primavera Árabe<sup>26</sup>.

La revolución de la robótica en la tecnología militar es visible en los países desarrollados desde hace un tiempo, pero se extiende rápidamente a los países en desarrollo, a los actores no estatales e incluso a los individuos<sup>27</sup>. Actualmente Estados Unidos lleva adelante ofensivas militares contra Pakistán por medio de drones, y emplea robots para desactivar artefactos explosivos improvisados en Irak. Los robots van a evolucionar hacia áreas cada vez más complejas de la inteligencia artificial<sup>28</sup>. Esta perspectiva cuestiona la noción misma de responsabilidad. ¿Quién es responsable cuando un dron mata a un civil? ¿El comandante de la unidad de combate? ¿El programador que trabaja a miles de kilómetros de allí? La situación es complicada por el hecho de que cada vez habrá más actores con acceso a estas armas militares de alta tecnología. Como anuncia Krepinevich, los actores no estatales podrán emplear armas mucho más peligrosas, comparadas con las cuales las amenazas de bombas colocadas a la vera de las carreteras en Afganistán y en Irak parecerán “triviales”<sup>29</sup>.

Sin duda, las innovaciones tecnológicas más fascinantes —y a veces escalofrantes— son aquellas que asocian varios ámbitos, como la telefonía móvil y los servicios bancarios, la nanotecnología y la genética, el tráfico rodado y los robots, los virus y el material militar. La evolución de las tecnologías se democratizará aún más. En el transcurso de las últimas décadas los países desarrollados dominaban netamente el ámbito del progreso tecnológico, pero la situación ha evolucionado, ya que cada vez más países en desarrollo invierten en investigación y la innovación individual se recompensa (cualquiera sea el lugar de residencia de los inventores).

Este progreso tecnológico tiene, obviamente, un flanco negativo. Nuestra creciente dependencia de las herramientas técnicas altamente perfeccionadas para nuestra supervivencia implica una creciente dependencia del suministro de energía. En caso de corte de electricidad o de “avería informática”, se inmoviliza toda la economía. Los daños potenciales de los ciberataques son cada vez mayores. La experiencia del ataque mediante el gusano informático Stuxnet contra Irán, sumado al aumento cuantitativo de los programas maliciosos —73.000 nuevos casos por día en promedio durante el primer trimestre de 2011, es decir un 26% más que en 2010 en el mismo período— demuestra que los avances tecnológicos van de la mano de

26 Sobre el importante papel de los medios sociales en la Primavera Árabe, v. Michael S. Doran, “The impact of new media: the revolution will be tweeted”, en Kenneth M. Pollack *et al.*, *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2011, pp. 39–46. Como destaca Doran, “El libro *Smart Mobs*, publicado en 2002, fue el primero en mencionar la idea según la cual las tecnologías de comunicación de masas basadas en los usuarios podrían permitir que grupos sin dirigentes organicen acciones colectivas”, (p. 42) [traducción CICR].

27 Peter W. Singer, *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, Penguin Press HC, Nueva York, 2009.

28 *Ibid.*

29 Andrew Krepinevich, “Get ready for the democratization of destruction”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2011, pp. 80–81.

una mayor vulnerabilidad<sup>30</sup>. Cuando los avances en biología y biotecnología están asociados a objetivos militares (como la posibilidad de concebir no solamente agentes patógenos nuevos y mortales, sino también vectores), se abren nuevas y escalofrantes posibilidades a la acción terrorista, habida cuenta, en particular, de la creciente proporción de personas que viven en ciudades<sup>31</sup>.

## ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

Sobre la base de las tendencias descritas, se puede prever, en primer lugar, que los actores humanitarios harán un uso creciente de las herramientas tecnológicas, de manera inédita y creativa. Se puede pensar en el uso de teléfonos móviles para controlar la seguridad de refugiados repatriados; tecnologías de servicios bancarios en línea para distribuir asistencia; tecnologías de geolocalización para ubicar en el mapa a las poblaciones afectadas por los conflictos y las catástrofes; avances recientes en investigación médica y nutricional para adoptar medios más eficaces para proporcionar asistencia médica y alimentos de alto contenido proteínico a las poblaciones necesitadas, y el uso de los medios sociales como sistema de alerta avanzada, para una mayor eficacia en materia de ayuda humanitaria y obtención de

30 Para Stuxnet, v. Isaac R. Porche *et al.*, *A Cyberworm That Knows No Boundaries*, Rand Corporation, 2011, disponible en: [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2011/RAND\\_OP342.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP342.pdf) (consultado en diciembre de 2011); Michael Schrage, “Stuxnet was about what happened next”, en *Financial Times*, 16 de febrero de 2011, disponible en: [www.ft.com/intl/cms/s/0/c8142b5a-3a04-11e0-a441-00144feabdc0.html#axzz1iWzVPYTy](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c8142b5a-3a04-11e0-a441-00144feabdc0.html#axzz1iWzVPYTy) (consultado en diciembre de 2011); William J. Broad, John Markoff y David E. Sanger, “Israeli test on worm called crucial in Iran nuclear delay”, en *New York Times*, 15 de enero de 2011, disponible en: [hwww.nytimes.com/2011/01/16/world/middleeast/16stuxnet.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2011/01/16/world/middleeast/16stuxnet.html?pagewanted=all) (consultado en diciembre de 2011). La sociedad de seguridad tecnológica ESET señaló 100.000 nuevos casos por día de programas maliciosos en 2009 sobre 500.000 microordenadores; v. ESET, “Proactive protection”, disponible en: [www.eset.com/me/business/whyeset/technology](http://www.eset.com/me/business/whyeset/technology) (consultado en diciembre de 2011), y eWeek, “Compromised computers host an average of 3 malware families”, 3 de septiembre de 2009, disponible en: [http://securitywatch.eweek.com/online\\_malware/compromised\\_computers\\_play\\_host\\_an\\_average\\_of\\_3\\_malware\\_families.html](http://securitywatch.eweek.com/online_malware/compromised_computers_play_host_an_average_of_3_malware_families.html) (consultado en diciembre de 2011). Para un análisis de la ciber delincuencia, v. Noah Shachtman, “Pirates of the ISPs: tactics for turning online crooks into international pariahs”, Brookings Institution, julio de 2011, disponible en: [www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/0725\\_cybersecurity\\_shachtman/0725\\_cybersecurity\\_shachtman.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/0725_cybersecurity_shachtman/0725_cybersecurity_shachtman.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

31 Algunos expertos consideran la amenaza de ataques terroristas mediante armas biológicas como grave e inminente: v., por ej., “The Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism, World at Risk: The Report of the Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism”, diciembre de 2008. En contraste, el Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons considera que la amenaza de bioterrorismo es “exagerada”; v. Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons, Center for Arms Control and Non-Proliferation, “Biological threats: a matter of balance”, en *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2 de febrero de 2010; v. también, sobre este mismo punto de vista, Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons, *Biological Threats: A Matter of Balance*, 26 de enero de 2010. V. también Laurie Garrett, “Flu season”, en *Foreign Policy*, 5 de enero de 2012, disponible en: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/05/flu\\_season](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/05/flu_season) (consultado en enero de 2012).

recursos<sup>32</sup>. En segundo lugar, surgirán nuevas amenazas, bajo la forma de ciberataques, grupos insurgentes o terroristas que emplean armas cada vez más perfeccionadas, que sin duda tendrán consecuencias en la población civil, e incluso podrían causar un hecho catastrófico de un alcance que sobrepase tanto las capacidades nacionales como el sistema humanitario internacional.

## **Economía: crecimiento desigual, desigualdades crecientes**

En el transcurso de las últimas dos décadas, el mundo en su conjunto se enriqueció considerablemente. El producto bruto interno aumentó en todos los países, con las correspondientes mejoras de niveles de educación, esperanza de vida y acceso a los servicios públicos. Desde hace veinte años, el ingreso por habitante se incrementó en un 47%, la escolarización en un 20% y la esperanza de vida en un 7%<sup>33</sup>. A su vez, se acrecentaron las desigualdades. Los países ricos se volvieron más ricos en comparación con los países en desarrollo y las desigualdades se exacerbaban dentro de los países. En 1970, los países que figuraban dentro del cuarto de los países más ricos en el cuadro de la distribución mundial de las riquezas disponían de un ingreso por habitante 23 veces mayor que el de los países del cuarto inferior, compuesto por los países más pobres. En 2010, esta diferencia pasó a 29 veces, ya que los países ricos conocieron, en promedio, un crecimiento más rápido que los países más pobres. Sin embargo, varios de los países más pobres vieron bajar su ingreso medio real en el transcurso de los últimos cuarenta años. Para 13 países que figuraban en el cuarto inferior del cuadro de la distribución mundial de ingresos, el ingreso medio real es hoy en día menor que en 1970<sup>34</sup>. Aproximadamente la mitad de la población mundial dispone de menos del 1% de la riqueza mundial<sup>35</sup>, y más de mil millones de personas en el mundo —un sexto de la población del globo— sufren hambre<sup>36</sup>. África, en especial, parece correr el riesgo de retrasarse con respecto a otras regiones del mundo en desarrollo por lo que respecta al crecimiento económico.

Con el crecimiento demográfico y los avances tecnológicos, probablemente crezca la riqueza mundial en el futuro, pero presumiblemente la estructura del poder económico se modificará. En 2010, China le quitó a Japón el puesto de segunda economía mundial, aunque su población debería bajar, tras un pico de 1.400 millones de habitantes durante las dos décadas venideras, a 941 millones de habitantes en

32 Todas estas técnicas ya se emplean en la actualidad. V., por ej., Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Disaster Relief 2.0: The Future of Information Sharing in Humanitarian Emergencies*, marzo de 2011; Daniel Stauffacher et al. (ed.), *Peacebuilding in the Information Age: Sifting Hype from Reality*, ICT4Peace Foundation, enero de 2011, disponible en: <http://ict4peace.org/updates/peacebuilding-in-the-information-age-sifting-hypefrom-reality> (consultado en diciembre de 2011)

33 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano, Informe sobre Desarrollo Humano 2010*, PNUD, Nueva York, 2010, p. 34.

34 *Ibid.*, p. 52.

35 K. Gelsdorf, *op. cit.*, nota 2, p. 4.

36 *Ibid.*, pp. 4 y 18.

2100<sup>37</sup>. El malestar de la economía norteamericana, los graves problemas económicos en países de la Unión Europea y los costos previsibles de la atención médica de una población que envejece permiten presagiar un estancamiento relativo para los países más ricos, mientras que el potencial de crecimiento de algunos países en desarrollo va a aumentar en gran medida. Con menos carga por la necesidad de ocuparse de una población que envejece o de mantener grandes arsenales militares, estos países tienen acceso a una mano de obra joven y barata y ya tienen, o adquirirán próximamente, una amplia clase de consumidores que estimulan el crecimiento económico. Por supuesto, el pronóstico económico varía mucho según los países en desarrollo, que presentan tantas diferencias como similitudes. Algunos de ellos, como Brasil, Indonesia, Turquía, Polonia y Sudáfrica, se convertirán en grandes potencias económicas, mientras que los Estados que hoy se consideran como “desestructurados” —por ejemplo Haití, República Democrática del Congo y Somalia— permanecerán en la parte inferior del cuadro.

La evolución de las tecnologías parece prometer un cambio radical en la relación entre la productividad y el empleo, como se ilustra en la Figura 2. Se infiere, en efecto, que la economía puede crecer sin generar muchos empleos, tendencia particularmente significativa para los países que siempre tienen una población creciente de jóvenes y que tienden a encontrarse en la parte más baja de la escala de las potencias mundiales.

Pese a la democratización de la tecnología, o al menos de algunas de sus formas, existen pocas razones para esperar una reducción de las desigualdades. La tendencia a la intensificación de las desigualdades económicas, en particular el aumento de la cantidad de personas muy ricas, presumiblemente se mantendrá. El crecimiento económico estará conducido por las tecnologías, que tienen la capacidad de incrementar el poder de las grandes empresas. Habrá más fusiones de grandes empresas, tendencia que ya está muy instalada, como demuestra un rápido vistazo a la industria aérea o a cualquier otra gran industria. En los países ricos, las actividades de gran intensidad de mano de obra se descentralizarán cada vez más a Asia, y presenciaremos el aumento de la automatización y de los robots en sectores en los que tradicionalmente encuentran empleo los trabajadores no calificados, lo que dará lugar a una subclase permanente de desempleados.

37 J. Gillis y C.W. Dugger, *op. cit.*, nota 10.

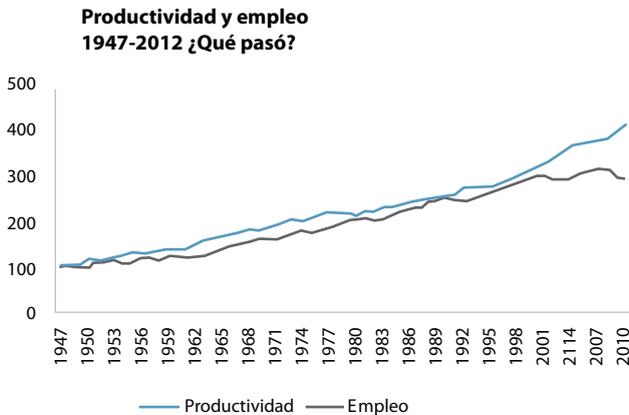


Figura 2. Productividad y empleo, 1947–2010. Extraído de Econfuture, <http://econfuture.wordpress.com/>. Fuente: BLS.

En toda previsión sobre el crecimiento económico, la gran desconocida es la variable energética. Todas las tendencias van en el sentido de un incremento del consumo de energía, debido tanto a la dependencia continua del mundo desarrollado como a la voluntad de crecimiento económico de los países en plena industrialización. El consumo mundial de energía probablemente se duplique de aquí a 2030 y la mitad de este aumento le corresponderá a China<sup>38</sup>. Si bien es posible suponer razonablemente que habrá un aumento regular de las fuentes de energía renovables y que se podrá recurrir cada vez más a las tecnologías que permiten mejorar el rendimiento energético, el carbón y el petróleo probablemente seguirán siendo las fuentes de energía dominantes en un futuro previsible. En el mundo posterior a Fukushima parece menos probable que la dependencia de la energía nuclear conozca un incremento espectacular. La energía está fundamentalmente ligada al poder económico, que, a su vez, está ligado al poder político. El aumento del consumo de combustibles fósiles tendrá como resultado un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero, el factor principal del cambio climático.

Aparecerán nuevas estructuras de gobernanza para ofrecer un espacio a las potencias económicas emergentes<sup>39</sup>, pero los países de la parte baja de la escala se encontrarán todavía más marginalizados, ya que las naciones que eran sus portavoces (como Sudáfrica o Brasil) van a pasar al campo de las potencias. Las empresas multinacionales operan desde hace largo tiempo sin preocuparse por las fronteras nacionales, y es posible que los motores económicos del mañana, asociados a los

38 Robert D. Kaplan “The South China Sea is the future of conflict”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2011, pp. 76–84.

39 Anne-Marie Slaughter, “Problems will be global – and solutions will be too”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre de 2011, p. 89.

avances tecnológicos, creen una clase de tecnócratas mundiales que no estará tan ligada a las fronteras tradicionales de los Estados.

Las tendencias económicas mundiales ejercerán efectos sobre la financiación del sistema humanitario internacional, que hasta aquí se basaba en los países desarrollados. Sobre el total de las contribuciones humanitarias internacionales de 2010, es decir 16.700 millones de dólares, los gobiernos desembolsaron 12.400 millones y los 4.300 millones restantes provinieron de fuentes privadas. Del total de las contribuciones gubernamentales, 11.800 millones de dólares, alrededor del 95% fue aportado por miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los países externos al CAD contribuyeron con 623 millones de dólares, es decir el 5% de la suma total aportada por los gobiernos<sup>40</sup>. La pregunta es si los países desarrollados mantendrán su compromiso a favor de la asistencia humanitaria internacional, teniendo en cuenta particularmente las tendencias actuales —dificultades económicas y envejecimiento demográfico— y las necesidades de asistencia en el futuro, probablemente crecientes. Por otra parte, cabe preguntarse asimismo si los países emergentes van a ampliar su compromiso en el área de la asistencia humanitaria, y si este apoyo pasará por las organizaciones multilaterales o si será proporcionado en forma bilateral, incluso a través de las organizaciones internacionales no gubernamentales, para respaldar objetivos de política extranjera.

Actualmente, cerca del 25% de las donaciones proviene de contribuciones privadas. Las donaciones individuales a favor de la acción humanitaria probablemente aumenten, gracias a la influencia creciente de los medios sociales y a las nuevas posibilidades de organizar la respuesta ciudadana.

La posibilidad de una mayor financiación privada de la acción humanitaria —por parte de personas privadas y empresas— no debería pasarse por alto. Esta evolución, que podría producirse tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, será seguramente facilitada por los medios sociales, y, probablemente, se dirigirá a las situaciones de emergencia de gran visibilidad. Sin embargo, el apoyo de las empresas a la acción humanitaria presenta grandes posibilidades de dirigirse más bien a las catástrofes naturales, de naturaleza “menos política”, que a los conflictos que persisten a largo plazo. Si esta tendencia se afirma, se podría dar una situación en la que las organizaciones internacionales multilaterales se encontrarían solas para soportar la carga de los conflictos sin resolver.

En este sentido, resulta interesante examinar el caso de China. En 2010, este país desembolsó 37,6 millones de dólares en concepto de ayuda humanitaria, lo que lo hace el quinto donante entre los países no miembros del CAD<sup>41</sup>. Se trataba de la segunda contribución más importante realizada por China en diez años, y de una

40 Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011, Development Initiatives*, julio de 2011, pp. 4, 6 y 13; Global Humanitarian Assistance, *Non-DAC Donors and Humanitarian Aid, Changing Trends, Development Initiatives*, julio de 2011, p. 8.

41 Global Humanitarian Assistance, *Non-DAC Donors, op. cit.*, nota 40, p. 8.

suma claramente superior a la mayoría de sus contribuciones anuales anteriores<sup>42</sup>. La mayor parte de la contribución de China para 2010, es decir 28,5 millones de dólares (aproximadamente, el 75%) se donó bilateralmente a los gobiernos correspondientes<sup>43</sup>, mientras que sólo el 10,9% de estos fondos transitaron a través de organizaciones multilaterales<sup>44</sup>. Para poner estas cifras en perspectiva, la ayuda humanitaria de China es menor a la de Luxemburgo, país de 500.000 habitantes<sup>45</sup>, que donó 52 millones de dólares<sup>46</sup>. La contribución de China a organizaciones multilaterales como el Programa Alimentario Mundial (PAM) es netamente inferior a la de Argelia, que desembolsó al PAM 8,1 millones de dólares en 2010<sup>47</sup>.

### ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

Es muy probable que África siga siendo la región con más necesidad de asistencia humanitaria internacional, aunque en Oriente Medio podrían aparecer necesidades nuevas y posibilidades inéditas. Los países que hoy se consideran como “Estados desestructurados” seguirán necesitando inyecciones masivas de ayuda internacional simplemente para mantener con vida a su población, pero surge la pregunta sobre la voluntad de los países desarrollados, que se hallan confrontados a presiones crecientes sobre sus modelos económicos, de prestar ese apoyo indefinidamente. En el peor de los casos, esto podría significar que los países desarrollados responderán a las amenazas de seguridad inmediatas que representan los Estados desestructurados (por ejemplo la piratería somalí), pero abandonarán a su suerte a la población civil necesitada.

Por otra parte, los actores humanitarios deben redoblar esfuerzos en sus contactos con las potencias emergentes para ampliar la base del apoyo más allá de las potencias tradicionales, esencialmente occidentales, que crearon el sistema humanitario y siguen financiándolo en más de un 95%. Sin duda, no se trata únicamente de incentivar a los países en desarrollo a apoyar el sistema actual, sino también de ofrecerles un papel para remodelarlo en el futuro. Es una empresa un poco arriesgada para los actores humanitarios que apoyan los principios humanitarios y valores como el de igualdad entre hombres y mujeres. Paralelamente, algunos países que recibieron ayuda internacional a gran escala, como Indonesia, tendrán una capacidad cada vez mayor de responder a las catástrofes naturales. También

42 Ibid. El año atípico fue 2005, cuando China desembolsó 65,8 millones de dólares de asistencia humanitaria internacional, de los cuales una gran parte estaba destinada a la respuesta al maremoto en el Océano Índico.

43 V. Global Humanitarian assistance, *Country Profile: China – Who, What, How*, disponible en: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/china> (consultado el 9 de septiembre de 2011).

44 Ibid.

45 Central Intelligence Agency, “Luxembourg”, en *The World Factbook*, agosto de 2011, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lu.html> (consultado el 9 de septiembre de 2011).

46 Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011*, *op. cit.*, nota 40, p. 101.

47 Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Financial Tracking Service*, disponible en: [http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting\\_display&CQ=cq090911173656bWlhVKbnSS](http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting_display&CQ=cq090911173656bWlhVKbnSS) (consultado el 9 de septiembre de 2011).

hay algunos países, como Filipinas, que están listos y dispuestos a ofrecer mayor asistencia técnica a otros países en base a su experiencia.

## **Poder político: evolución de las estructuras mundiales y de los factores determinantes a escala nacional**

En la escala internacional, el poder relativo de las democracias liberales occidentales va a disminuir, mientras que éstas se debaten para luchar contra las mutaciones demográficas y económicas, aunque el poder de otros países crezca. Parece evidente que China gana en influencia mientras que el poder hegemónico de Estados Unidos declina, y estas tendencias probablemente se mantengan durante varias generaciones. El poder pasa, lenta pero claramente, de los países de la Alianza Atlántica a los del Pacífico (aunque las diferencias entre los países de Asia son seguramente mayores que las que separan a los países de la región atlántica). La dinámica del poder probablemente se vuelva más compleja, dada la cantidad creciente de potencias intermedias que ganan en potencia militar y económica, que se traduce en poder político. Si bien parece probable que las organizaciones y las iniciativas regionales cobren más peso, la evolución de estos últimos años dentro de la Unión Europea parece indicar que los progresos de estas iniciativas regionales serán, en el mejor de los casos, desiguales. En el plano internacional, el ejercicio del poder se volverá más complejo, ya que el consenso global deberá emerger entre actores más numerosos. Con la baja de influencia del mundo occidental y el flujo de los equilibrios de poder, no se podría excluir el riesgo de enfrentamientos militares. De este modo, Robert Kaplan afirma que la expansión naval de China es portadora de potenciales conflictos en el Mar de China Meridional, conflictos que podrían diferir significativamente de las guerras en tierra de las últimas décadas, con menos víctimas civiles y menos dilemas éticos<sup>48</sup>.

Si bien la evolución económica y tecnológica parece ir en el sentido de un debilitamiento del papel del Estado, resulta poco probable que las cuestiones de soberanía y nacionalismo pierdan importancia. Antes que nada, los países de Asia, que cada vez tienen mayor influencia, son de aquellos que defendieron vivamente la soberanía nacional. Por otra parte, las constantes preocupaciones referentes a las intervenciones militares de Estados Unidos y la OTAN mantienen las tendencias nacionalistas. Si las potencias occidentales, y en particular Estados Unidos, se retiran de su papel de policías del planeta, varios casos resultan posibles: un sistema multilateral de respuesta más fuerte, nuevos esquemas de gobernanza, con mayores responsabilidades para las potencias emergentes o (en el peor de los casos) la anarquía.

Sin embargo, como acaba de probar la “Primavera Árabe”, es probable que las relaciones entre gobernantes y gobernados conozcan mutaciones de gran alcance. Aunque sea un poco temprano para afirmarlo, la era de los dictadores —o al menos la de los dictadores a la antigua— parece llegar a su fin. La influencia de los medios sociales, la elevación del nivel de vida, el mayor acceso a la educación y la urbanización

48 48 R.D. Kaplan, *op. cit.*, nota 38.

son factores que incitarán a los ciudadanos a exigir más de su gobierno. Esta evolución conducirá, por un lado, a formas de gobierno más democráticas, pero, por otro, también puede llevar a un recrudecimiento del populismo, incluidos llamamientos a la acción nacionalista y de inspiración religiosa o sectaria por parte de los dirigentes políticos, que deben contar con el apoyo de la calle para permanecer en el poder. En los países occidentales, estará presente la tendencia a culpar a China y a los demás países de Asia por la relativa declinación económica de Occidente. Es probable que la población y los dirigentes políticos de estos países insistan para que se les preste más atención a los problemas internos, lo que implicará, a la vez, un aumento del aislacionismo y de la explotación de sentimientos de miedo por parte de los responsables políticos de derecha. En los países en desarrollo, los políticos, para ser elegidos, deberán hacer promesas —principalmente en materia de empleo— que luego no podrán cumplir. Cuando el descontento de la población aumenta, los gobiernos corren el riesgo de ser reemplazados por dirigentes políticos que hacen todavía más promesas. Si bien los gobiernos seguramente se alternarán sin que corra sangre (sin revoluciones armadas), es posible que prevalezcan la inestabilidad política y nuevas formas de “autoritarismo democrático”. Los medios sociales serán un elemento clave —no menos importante quizá que las elecciones oficiales— en el acceso al poder y la caída de los dirigentes políticos, ya que también ofrecen la esperanza de que la clase política tenga una mayor obligación de responder de sus actos<sup>49</sup>.

Además, es probable que se les conceda una mayor importancia a las autoridades municipales y que sufran mayores presiones: el desarrollo de zonas urbanas, la incapacidad de las burocracias descentralizadas de hacer frente al abanico de problemas a escala local y la mayor militancia ciudadana son factores que pueden llevar a centrar la atención en los alcaldes. Uno de los grandes retos políticos futuros, en países tan diversos como Turquía, Colombia y Zimbabue, es la relación entre autoridades centrales y municipales. Desde hace unas décadas, se comprueba una serie de medidas que apuntan a descentralizar el poder de decisión política, pero esta descentralización está raramente acompañada de la transferencia de competencias y recursos financieros.

## ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

La manera en la que responde un gobierno en situación de catástrofe siempre tuvo consecuencias políticas pero, en el futuro, estas respuestas tendrán mayor cobertura en los medios de comunicación. Las presiones a favor de las intervenciones luego de las catástrofes urbanas siempre serán más fuertes, y el riesgo de que los responsables políticos nacionales usen las intervenciones humanitarias internacionales en beneficio de sus objetivos políticos también se acrecentará.

49 Como señaló Clay Shirky, los medios sociales seguramente no lograron todavía transformar el contexto político, pero sirvieron de catalizador para derrocar al presidente de Filipinas Joseph Estrada en 2001, al primer ministro español José María Aznar en 2004 y al partido comunista en la República de Moldova en 2009; v. Clay Shirky, “The political power of social media: technology, the public sphere, and political change”, en *Foreign Affairs*, Vol. 90, N.º 1, enero-febrero de 2011, pp. 28–41. Sin embargo, los medios sociales también pueden ser utilizados por los gobiernos para hallar y reprimir a quienes protestan.

En lo que hace al lado positivo, las democracias tienden a responder mejor que los dictadores a las necesidades de su pueblo<sup>50</sup>. El desarrollo de las comunicaciones mundiales y de los medios sociales conducirá a una participación ciudadana más vigorosa en las acciones (una mayor cantidad de grupos que reúnan ciudadanos se comprometerán más activamente con actividades humanitarias más variadas), pero no sin plantear problemas a los actores humanitarios tradicionales y al sistema de coordinación humanitaria que ya es débil.

En cuanto a los propios actores humanitarios, deberán redoblar esfuerzos en sus contactos con las autoridades municipales. Los Estados —al menos algunos de ellos— se mostrarán mucho más estrictos en sus relaciones con los actores humanitarios internacionales. Los días de los organismos internacionales que administran "feudos" autónomos (como en los campos de refugiados) sin duda están contados. El fortalecimiento de las capacidades locales va a ser imperativo, no solamente porque corresponde a las buenas prácticas humanitarias, sino también porque se volverá políticamente necesario.

Finalmente, los equilibrios cambiantes del poder deberían conducir a los países en auge, como Brasil, Turquía, Sudáfrica, a desempeñar un papel mucho más importante, no sólo en la financiación de la acción humanitaria internacional, sino también en la definición y el apoyo de las actividades de las organizaciones multilaterales. Ahora bien, como estas instituciones están generalmente ligadas a los países actualmente desarrollados, podrían emerger nuevas formas de gobernanza. Por otra parte, es probable que los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) dediquen más energía y trabajo al fortalecimiento de mecanismos regionales concebidos para responder a las situaciones de emergencia humanitaria regionales.

## **Cambio climático: multiplicación de catástrofes**

Las tendencias probables, en los próximos treinta años, son el aumento de la gravedad y del alcance de las catástrofes naturales repentinas, en particular las catástrofes de origen meteorológico (tempestades, huracanes, ciclones e inundaciones). Las poblaciones urbanas se verán cada vez más afectadas, en parte sencillamente porque los habitantes de las ciudades serán más numerosos y también porque más personas vivirán en tierras cuyo rendimiento será cada vez menor. El cambio climático estimulará el éxodo rural. Dado el aumento de los episodios de sequía y la imprevisibilidad de las precipitaciones, las presiones que pesan sobre las comunidades rurales se redoblarán, lo que empujará a sus miembros a desplazarse hacia las aglomeraciones y luego hacia las grandes ciudades. Los grupos de ganaderos y las poblaciones autóctonas se verán particularmente afectados. Se prevé, asimismo, que el cambio climático reduzca la producción agrícola potencial

50 Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981.

hasta un 30% en África y hasta un 21% en Asia<sup>51</sup>, lo que aumentará la presión sobre los precios de los productos alimentarios, que ya son elevados, habida cuenta de que actualmente superan en 41% los niveles de 2002–2004<sup>52</sup>. Los pronósticos de mayores sequías, paralelamente al crecimiento demográfico, hacen temer una agravación de la inseguridad alimentaria, sobre todo en los países que ya conocen una situación difícil.

La elevación del nivel de los mares afectará particularmente los inmensos deltas de Asia, pero el impacto de este fenómeno se hará sentir de muchas maneras, desde la salinización del agua en las islas del Pacífico hasta nuevas vías marítimas que se abrirán en el Ártico<sup>53</sup>. En la actualidad, cerca de 634 millones de personas, es decir un diez por ciento de la población mundial, viven en zonas costeras de riesgo, apenas a unos metros sobre el nivel actual del mar<sup>54</sup>. El alza de las temperaturas también tendrá como efecto un aumento del predominio y del alcance geográfico del dengue, el paludismo y las enfermedades transmitidas por el agua.

Las catástrofes naturales afectarán tanto a los países ricos como a los países en desarrollo. Las pérdidas de vidas humanas serán mayores en los países en desarrollo, mientras que el costo económico de las catástrofes será mucho más elevado en los países desarrollados. Además, este costo va a incrementarse a causa de la urbanización y del aumento de la riqueza. Como escribió John Seo:

El terremoto de este año en Japón, que causó daños que ascienden a más de 300 mil millones de dólares, no era más que un anticipo de lo que nos espera; de aquí a unos quince años, un huracán o un sismo podrían generar gastos mayores a un millón de millones de dólares<sup>55</sup>.

Las catástrofes siempre tuvieron consecuencias en el crecimiento económico y el desarrollo, pero en un mundo en el que más habitantes y riquezas se concentrarán en las grandes ciudades y en el que la cantidad e intensidad de las catástrofes irán en aumento, estos efectos serán más radicales. Los casos en los que la respuesta a las catástrofes naturales esté influenciada por el conflicto van a multiplicarse, así como también los casos en los que las catástrofes naturales estén asociadas a catástrofes industriales, tecnológicas o nucleares.

Los medios sociales proporcionarán una cobertura inmediata de las grandes catástrofes y de las intervenciones (que, en casi todos los casos, serán mucho

51 V. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “2050: el cambio climático agravará la situación de los pobres”, 30 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/35842/icode/> (consultado en diciembre de 2011); v. también FAO, “La agricultura hacia 2050: los retos a superar”, 12 de octubre de 2009, disponible en la dirección <http://www.fao.org/news/story/es/item/36195/icode/> (consultado en diciembre de 2011).

52 K. Gelsdorf, *op. cit.*, nota 2, p. 18.

53 V. Panel Internacional sobre el Cambio Climático, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*, Grupo de Trabajo II: *Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2007, disponible en: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/contents.html) (consultado en diciembre de 2011).

54 Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, citado por K. Gelsdorf, *ibid.*, p. 17.

55 John Seo, “Everything will be too big to fail”, en *Foreign Policy*, septiembre-octubre 2011, p. 75 [traducción CICR].

más lentas de lo que se espera). Las presiones políticas se intensificarán para que las respuestas sean más rápidas; los gobiernos que sean considerados como de respuesta lenta sufrirán consecuencias en el ámbito político. En las democracias, los gobiernos querrán demostrar que toman en serio las catástrofes, como demostraron las reacciones en Estados Unidos por parte tanto del gobierno de Obama como de las colectividades locales, tras el huracán Irene en agosto de 2011, o los recientes esfuerzos de la Unión Europea para desarrollar dispositivos de protección civil más eficaces y coordinados.

### ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

En primer lugar, si, como se prevé, aumentan la gravedad y la frecuencia de las catástrofes naturales repentinas, los actores humanitarios estarán sujetos a presiones crecientes. En la actualidad, el sistema internacional experimenta muchas dificultades para responder a más de una gran catástrofe natural por año, como quedó demostrado en 2010<sup>56</sup>. Probablemente, dada la necesidad de responder a una cantidad mayor de catástrofes naturales repentinas, se quitarán recursos de los que suelen destinarse a la ayuda en situaciones de conflicto prolongadas. Si el sistema no es capaz de responder de manera rápida y eficaz a una catástrofe, existe el riesgo de suscitar resentimientos, sobre todo si las causas del cambio climático se vinculan con los países desarrollados.

En segundo lugar, debido a su costo económico exorbitante, las catástrofes naturales en los países desarrollados podrían limitar la capacidad y la voluntad de esos países de prestar su apoyo a los esfuerzos de ayuda en otras regiones del mundo, sobre todo en las zonas consideradas de menor importancia estratégica.

En tercer lugar, la comunidad humanitaria deberá fortalecer considerablemente sus competencias para elaborar y planificar intervenciones en caso de combinación mortífera de riesgos naturales, conflictos subyacentes y accidentes industriales o tecnológicos que ocurran todos en zona urbana. La destrucción de una fábrica de productos químicos a causa de un terremoto en una zona urbana de un país en desarrollo, por ejemplo, plantearía enormes problemas por lo que respecta a la acción humanitaria.

Finalmente, si bien existe la posibilidad de que la humanidad actúe para evitar las peores consecuencias del cambio climático a largo plazo mediante la adopción de medidas mejoradas de reducción de sus efectos y de adaptación, debemos reconocer que las perspectivas no son muy favorables. Si se cree en las tendencias actuales, parecería que las escalofriantes previsiones sobre la evolución del clima presentadas en 1990 por el Grupo Intergubernamental de Expertos (GIEC) podrían hacerse realidad, más bien en el extremo más elevado del espectro de las predicciones, es decir con un aumento de las temperaturas de 4 °C de aquí a fin de siglo, en lugar de los 1,5 °C del extremo inferior del espectro. Si ello se concretara, las consecuencias para los actores humanitarios (y también para los gobiernos, las

56 Elizabeth Ferris y Daniel Petz, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010*, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, The Brookings Institution, Washington, D.C., 2011.

organizaciones no gubernamentales —ONG— y las organizaciones de desarrollo) serían enormes. Una elevación del nivel de los mares, aunque sólo fuera de un metro, traería aparejadas consecuencias humanitarias devastadoras para las que la comunidad humanitaria no está preparada.

## Conflictos prolongados, latentes y cada vez más urbanos

Lo primero que cabe destacar en lo que se refiere a tendencias futuras en materia de conflictos es que probablemente una gran cantidad de los conflictos que persisten hoy en día perdurarán durante las décadas venideras. El conflicto palestino-israelí entró en su séptima década, y son pocas las señales que permiten vislumbrar una solución a corto plazo. Países como la República Democrática del Congo y Somalia probablemente seguirán necesitando ayuda internacional durante cierto tiempo. No obstante, en algunas situaciones podrían producirse cambios políticos y dejar entrever el final de regímenes represivos, lo que podría reducir los conflictos, ofrecer más estabilidad y limitar las necesidades de asistencia humanitaria, por ejemplo en Egipto, Zimbabue, Venezuela, Libia y Yemen. Sin embargo, si se toma como base la experiencia del pasado, resulta poco probable que todos los cambios políticos de este tipo conduzcan a la paz y la estabilidad. Algunas disputas antiguas, como las que enfrentan a China y Taiwán, a India y Pakistán o incluso a las dos Coreas, muy probablemente se prolonguen, con riesgos de intensificación repentina.

Los conflictos civiles del mañana se producirán probablemente en los países en desarrollo a raíz de cuestiones étnicas y religiosas, que generalmente coinciden con diferencias económicas y sociales; posiblemente se realicen esfuerzos para resistir la uniformidad que conlleva la propagación inexorable del modo de vida occidental, afirmando identidades particulares<sup>57</sup>. Es probable que se intensifiquen los conflictos relativos a la tierra y al acceso a los recursos. Sin embargo, probablemente la cantidad de víctimas de los conflictos civiles represente un porcentaje de la población mundial inferior respecto de los períodos anteriores, debido a la combinación del crecimiento demográfico mundial<sup>58</sup>, la disminución de la cantidad de víctimas civiles en los conflictos y la presencia continua de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Los conflictos tendrán mayores repercusiones mediáticas y requerirán una respuesta humanitaria cada vez más visible. Presumiblemente, el terrorismo continuará actuando, tanto de manera rudimentaria como haciendo uso de alta tecnología.

Existe el riesgo de que la mayoría de los conflictos futuros sean de larga duración, con grupos armados motivados por el beneficio personal, y de que se libren en contextos urbanos. Se están difuminando las líneas divisorias entre las pandillas, los caudillos, los insurgentes, los niños soldados, las fuerzas paramilitares y los traficantes de estupefacientes, y todos ellos intervendrán cada vez más en los medios

57 Benjamin R. Barber, "Jihad vs. McWorld", en *Atlantic Magazine*, marzo de 1992.

58 Aunque la cantidad de víctimas civiles puede aumentar, es probable que represente un porcentaje de la población mundial menor que hoy en día, debido al crecimiento de ésta.

urbanos. Es cierto que hace ya mucho tiempo que hay actores no estatales que llevan a cabo actividades delictivas con el fin de financiar sus luchas. Hoy en día, la novedad reside en el crecimiento de la cantidad y la capacidad de las pandillas exclusivamente delictivas y en el límite cada vez más difuso entre los pandilleros y otros actores no estatales. En países que carecen de un aparato de seguridad pública sólido, los ricos contratarán, para su protección, empresas de seguridad privadas, como se comprueba desde hace unos años en México. Esas empresas a veces se convierten en parte del conflicto (como en Colombia en los años 1980)<sup>59</sup>. En otra parte del mundo, la milicia sudafricana "People Against Gangsterism and Drugs" comenzó como una organización destinada a proteger los barrios de El Cabo de los delincuentes locales, pero luego ella misma se transformó en una entidad delictiva<sup>60</sup>.

Una cantidad creciente de zonas en conflicto y de zonas con necesidades humanitarias agudas se volverán inaccesibles. Según Peter Singer, "la CIA registra actualmente unos cincuenta países con zonas "sin intervención del Estado", en las que las autoridades locales no tienen ningún poder o donde simplemente se dieron por vencidas<sup>61</sup>". Cuando los conflictos duran mucho tiempo, se instaura una dinámica de violencia particular que es difícil de superar, incluso cuando se firman acuerdos de paz. El desmoronamiento de los valores sociales y la pérdida de autoridad del Estado y de las instituciones civiles pueden conducir a la aparición de pandillas delictivas que sacan ventaja del estado de anarquía reinante para amenazar, robar, violar y matar civiles. Este conjunto de factores complicará la tarea de los actores humanitarios cuando se trate de responder tanto a conflictos como a catástrofes naturales que afecten a las metrópolis.

Si bien hay quien considera que Irak y Afganistán prefiguran las guerras del mañana, resulta poco probable que Estados Unidos se lance a empresas tan extensas y costosas en el futuro. Habida cuenta de las presiones internas contra los enredos en el exterior, la toma de conciencia acerca de que el terrorismo no está ligado a un territorio geográfico particular y la dificultad de ganar este tipo de guerras, así como las presiones económicas cada vez más fuertes en los países desarrollados, la multiplicación de guerras de esta índole será poco probable en el futuro<sup>62</sup>. Es más probable que Estados Unidos y otras potencias militares intenten preservar sus intereses de seguridad en países estratégicamente importantes por otros medios que la invasión militar pura y simple, por ejemplo, basándose cada vez más en iniciativas militares y policiales internacionales, como así también en el despliegue de fuerzas especiales, a través de otros Estados que actúen en su lugar, y el mayor uso de armas de alta tecnología.

59 Mark Lacey, "For more of Mexico's wealthy, cost of living includes guards", en *New York Times*, 16 de noviembre de 2008, disponible en: [www.nytimes.com/2008/11/17/world/americas/17mexico.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2008/11/17/world/americas/17mexico.html?pagewanted=all) (consultado en diciembre de 2011).

60 Robert J. Norton, "Feral cities: problem today, battlefields tomorrow?", en *Marine Corps University Journal*, Vol. 1, N.º 1, primavera de 2010, p. 60.

61 P. Singer, *op. cit.*, nota 27, p. 286 [traducción CICR].

62 V., por ej., Sarah Collinson *et al.*, *States of Fragility: Stabilisation and Its Implications for Humanitarian Action*, Humanitarian Policy Group Working Paper, Overseas Development Initiative, Londres, mayo de 2001.

Sin embargo, en zonas en las que el ejército de Estados Unidos esté directamente implicado en el conflicto, la clave para la conducción de la guerra serán las medidas de estabilización, que colocarán a los actores humanitarios frente a elecciones difíciles en materia de colaboración con las fuerzas armadas. Los avances tecnológicos de los sistemas militares de armamento tendrán consecuencias considerables para la conducción de la guerra en el futuro, pero también para los civiles. El creciente empleo de tecnologías robóticas tendrá repercusiones en los conflictos del mañana, tanto para el ejército como institución, como para las leyes de la guerra. Los combates de las guerras en las que participe Estados Unidos u otros países desarrollados se realizarán cada vez más con drones y robots, comandados a distancia por técnicos informáticos instalados lejos del frente. Además, como explica Peter Singer, es posible programar robots para tomar decisiones sin intervención humana<sup>63</sup>, lo que crea la posibilidad de guerras entre máquinas, y guerras cuyas únicas víctimas serán civiles. Es difícil decir si este tipo de tecnología, que hace a un lado parte de las pasiones y angustias personales, reducirá las atrocidades de los conflictos del mañana.

Finalmente, queda el terrorismo. Las armas de alta tecnología van a ser más pequeñas, más económicas y mucho más accesibles, por lo que las emplearán grupos incluso más variados que en la actualidad. Además, los riesgos de ataques más letales —bioterrorismo y ciberataques— se acrecentarán con el tiempo. En los próximos veinticinco años, no se podría excluir un ataque lanzado contra la población civil con consecuencias inimaginables<sup>64</sup>. Y mañana, al igual que hoy, los esfuerzos de los gobiernos para proteger a su población contra el terrorismo impondrán límites a la acción humanitaria<sup>65</sup>.

### ¿Cuáles son las consecuencias para la acción humanitaria futura?

Las nuevas megacatástrofes llamarán considerablemente la atención y generarán fuertes presiones para que los recursos se destinen a combatir sus consecuencias más que a los conflictos prolongados; sin embargo, es probable que la mayor parte de los recursos destinados a la acción humanitaria, financieros, de personal y de energía, sigan destinándose a las situaciones de conflicto antiguas. En la actualidad, dos tercios de la financiación humanitaria se destinan a situaciones que datan de al menos cinco años; incluso, en algunos casos, a situaciones que persisten desde hace décadas. Si bien, por definición, la acción humanitaria consiste

63 P. Singer, *op. cit.*, nota 27.

64 V., por ej., Russell D. Howard, Reid Sawyer y Natasha Bajema (ed.), *Terrorism and Counterterrorism: Understanding the New Security Environment: Readings and Interpretations*, McGraw-Hill / Dushkin, Dubuque, IA, 2004. John Parachini, "Putting WMD terrorism into perspective", en *Washington Quarterly*, otoño de 2003, Vol. 26, N.º 4, pp. 37–50. Para un análisis de las tendencias de 2011, v. Sunny Peter, "Review of Maplecroft's Terrorism Risk Index 2011", disponible en: <http://foreignpolicyblogs.com/2010/12/04/review-of-maplecrofts-%E2%80%9CTerrorism-riskindex-2011%E2%80%9D/> (consultado en diciembre de 2011).

65 V., por ej., Sara Pantuliano *et al.*, "Counter-terrorism and humanitarian action", HPG Policy Brief N.º 43, Overseas Development Institute, octubre de 2011, disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

en proporcionar asistencia inmediata que permita salvar vidas y si bien lo que se valora es la rapidez de la intervención, la realidad es que gran parte de la asistencia humanitaria consiste pura y simplemente en cuidados y mantenimiento: mantener a las personas con vida, a veces durante años, ante la falta de una solución política. No obstante, si la escala de intensidad de las catástrofes naturales aumentara de manera significativa, como se podría pensar, a causa del cambio climático, se redoblarán las presiones que pesan sobre los actores humanitarios.

Actuar en medios urbanos resultará más peligroso, dada la concentración de pandillas delictivas, de narcotraficantes y de fuerzas de seguridad privadas en las grandes ciudades. A pesar de los esfuerzos emprendidos por algunos gobiernos para restablecer su autoridad en las zonas urbanas a través de las fuerzas militares, es probable que sigan existiendo barrios de las metrópolis que escapen al dominio de las fuerzas del orden<sup>66</sup>. Incluso una intervención tras una catástrofe natural como un terremoto podría colocar a los actores humanitarios en situación de riesgo de ataque por parte de grupos armados. Por ello, las autoridades municipales se convertirán en actores cada vez más importantes.

Finalmente, la creciente importancia que revisten las armas altamente perfeccionadas suscita cuestiones claves relativas a la aplicabilidad del derecho internacional humanitario, que hasta aquí la comunidad internacional no ha abordado. El empleo de armas de alta tecnología debería permitir mayor precisión en los objetivos, lo que disminuiría la cantidad de víctimas civiles; sin embargo, se producen errores, como demuestra la experiencia de los drones utilizados por Estados Unidos en Pakistán y Afganistán. ¿Qué ocurre con la responsabilidad cuando las decisiones militares que provocan decesos de personas civiles son tomadas por informáticos que se encuentran lejos del campo de batalla<sup>67</sup>?

El sistema humanitario internacional actual no está en posición de superar los desafíos actuales y, de hecho, parece incapaz de responder a más de una megacatástrofe a la vez. ¿Cuáles son entonces las perspectivas de futuro?

## Otras consecuencias para la acción humanitaria futura

La arquitectura actual de la asistencia internacional se basa en la idea de que las personas desplazadas a causa de la violencia son particularmente vulnerables y necesitan asistencia especial. Prueba de ello es el desarrollo progresivo del régimen internacional de los refugiados en el transcurso del siglo pasado, y la creciente preocupación con respecto a la situación de los desplazados internos. Tan es así que muchas las grandes ONG internacionales de hoy en día fueron creadas para responder a las necesidades de los refugiados. Si bien es innegable que las personas desplazadas tienen necesidades particulares de protección (en especial los refugiados, que, por definición, no cuentan con la protección de su gobierno), de vivienda y de

66 V. Vanda Felbab-Brown, "Bringing the state to the slum: confronting organized crime and urban violence in Latin America", 5 de diciembre de 2011, The Brookings Institution, disponible en: [www.brookings.edu/papers/2011/1205\\_latina\\_america\\_slums\\_felbabbrown.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2011/1205_latina_america_slums_felbabbrown.aspx) (consultado en diciembre de 2011).

67 P. Singer, *op. cit.*, nota 27.

documentos de identidad, este paradigma debería volver a examinarse. A veces, las personas más vulnerables no son aquellas que fueron desplazadas, sino aquellas que no pudieron escapar de la violencia o de los efectos de un fenómeno natural. Particularmente, como las actividades humanitarias se realizan cada vez más en las zonas urbanas, es probable que la distinción entre personas desplazadas y personas de escasos recursos de las ciudades resulte cada vez menos procedente, como demuestra la situación actual en Haití. Esto debería reactivar la reflexión sobre la relación entre actores humanitarios y actores de desarrollo. Es cierto que el tema ocupa a la comunidad humanitaria desde hace al menos veinticinco años, con pocos signos de mejora notable, pero se revelará todavía más esencial en el futuro. Existen posibilidades de fortalecer la sinergia entre la preparación para las situaciones de emergencia, la reducción de los riesgos de las catástrofes, las técnicas de protección de las comunidades y las medidas de reducción de los efectos o de adaptación al cambio climático, pero harán falta dirigentes inspirados, visionarios y de envergadura mundial para reunir intereses institucionales, métodos y respuestas divergentes<sup>68</sup>.

La proliferación de actores en el campo humanitario, en particular en las situaciones de emergencia de gran visibilidad, volverá más complicados y complejos los temas de coordinación y suscitará cuestiones fundamentales sobre el equilibrio entre la inclusión, por una parte, y la eficacia en la respuesta, por otra. La experiencia del enfoque por grupos temáticos en Haití ilustra este dilema: el sector de la salud, por ejemplo, reunía más de 500 participantes en sus reuniones ordinarias de coordinación<sup>69</sup>. Con semejante cantidad de actores, resulta imposible una coordinación eficaz; por ello, los grandes protagonistas bien implantados y experimentados simplemente hallarán otros medios para ejecutar la coordinación necesaria. La multiplicación de ONG que procuran responder a las catástrofes de gran alcance probablemente conduzca a un proceso de homologación que instituirá un sistema graduado de organismos públicamente reconocidos. Sin embargo, si bien las situaciones de emergencia de gran visibilidad estarán caracterizadas por la intervención de múltiples actores, las emergencias de menor perfil o visibilidad se verán afectadas por la falta de atención de parte de la comunidad humanitaria. Es así que la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) estima que un 90% de las catástrofes naturales provocan menos de 50 víctimas, y que la respuesta a estas catástrofes de pequeño alcance suele sufrir la falta de financiación<sup>70</sup>.

68 La Unión Europea intentó poner en práctica la noción de Vinculaciones entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) para cubrir la laguna existente entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo; v., para más información, Unión Europea, “Vinculaciones entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)”, en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/humanitarian\\_aid/r10002\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10002_es.htm) (consultado el 10 de diciembre de 2011); v. también “European Union humanitarian aid policy in the world”, en *Australian Development Review*, 18 de marzo de 2011, disponible en: [www.theadr.com.au/wp/?p=347](http://www.theadr.com.au/wp/?p=347) (consultado en diciembre de 2011).

69 Comunicación personal con la autora, Puerto Príncipe, enero de 2011.

70 Malcolm Lucard, Iolanda Jaquemet y Benoît Carpentier, “¿Lo que no se ve no existe?”, en *Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, N.º 2, 2011, pp. 18–19, disponible en: [http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2011\\_2/18-23.html](http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2011_2/18-23.html) (consultado el 10 de diciembre de 2011).

La cuestión de la participación militar en las intervenciones humanitarias resultará cada vez más importante y compleja en los años venideros. En las catástrofes naturales de gran alcance, por ejemplo, serán necesarios medios de intervención militares. Para las fuerzas militares, una mayor participación en esas actividades puede estar justificada por razones de seguridad nacional, pero también con el argumento de que la respuesta a las catástrofes naturales también se aplica a las funciones militares en otras circunstancias (para captar la buena voluntad de la población, para fines de formación o para probar equipos). Si los actores militares y civiles lograran una mejor definición de su cooperación óptima, se podría llegar a nuevas posibilidades de acción humanitaria. Las tecnologías militares, por ejemplo, podrían ser útiles para modificar la manera en que los organismos humanitarios internacionales responden a la violencia sexual o basada en el género, con el perfeccionamiento de dispositivos de protección personal (como las pistolas Taser) y otras técnicas. En lugar de distribuir silbatos entre las mujeres para pedir ayuda cuando son agredidas en los campamentos de desplazados en Haití, en el futuro podrían existir medios para emplear la técnica de geolocalización y teléfonos móviles a fin de obtener una respuesta inmediata de la policía.

El ejército también participa en los esfuerzos nacionales de preparación y planificación de las situaciones de emergencia en las situaciones de catástrofe. Por ejemplo, un ámbito al que la comunidad humanitaria internacional no se ha dedicado hasta el momento (al menos de forma pública), es la planificación de cara a un eventual ataque terrorista de gran envergadura o a una catástrofe natural grave asociada a un accidente nuclear o industrial de gran alcance. Desde hace unos veinte años, la seguridad de los trabajadores humanitarios que actúan en situaciones de conflicto constituye una preocupación creciente, ya que los casos de ataques, asesinatos y raptos que los afectan aumentan constantemente. Ahora bien, estas preocupaciones de seguridad resultan irrisorias en comparación con los riesgos de un accidente nuclear, o incluso de un grave accidente industrial que cause la propagación de sustancias químicas letales. Una situación semejante podría ser ocasionada por un accidente natural (como el sismo en Japón) o por un ataque terrorista (como la propagación de sustancias químicas letales en los atentados del 11 de septiembre de 2001, que tuvieron efectos sanitarios de largo plazo para los socorristas). También podría ser el resultado de un ataque terrorista deliberado: el atentado con gas sarín en el metro de Tokio en 1995 provocó 13 muertos, pero permite presagiar el riesgo de ataques mucho más graves.

La capacidad de los actores humanitarios de responder a este tipo de amenaza es limitada. En caso de un atentado terrorista con agentes biológicos, químicos o nucleares —como un ataque perpetrado contra el sistema de transporte público de una gran ciudad— la comunidad humanitaria internacional tendría muchas dificultades para responder. Con el terremoto y el maremoto que afectaron el este de Japón en 2011, hemos asistido a la primera catástrofe natural que provocó un accidente nuclear grave, lo que suscitó una serie de preocupaciones en materia de seguridad, nuevas para los organismos humanitarios. Con los esquemas de desarrollo urbano e industrial actuales, ya no resulta improbable que un fenómeno natural, como un

huracán o un ciclón, un sismo o un maremoto, ocasione daños a un reactor nuclear y provoque la emisión de partículas radioactivas. Pocos serían los actores humanitarios capaces de hacer frente a una situación semejante o de haber hecho las planificaciones necesarias. Las intervenciones tendrían lugar mayormente en el marco de los planes nacionales en caso de catástrofe o de la planificación militar en caso de emergencia. En algunos países altamente desarrollados, existen planes para afrontar este tipo de situaciones catastróficas; lo que queda por saber es si serían adecuados. En otros países, el nivel de planificación es muy inferior y parece poco probable que los sistemas resistieran el impacto. En todas estas situaciones, resulta difícil saber si y cómo se apelaría a los actores humanitarios, nacionales o internacionales, y si éstos serían capaces de intervenir.

El deber de rendir cuentas de sus actos es hoy en día, a muchos niveles, un tema crucial. Por ejemplo, la Corte Penal Internacional hace pesar una amenaza sobre los dictadores, cuyas atrocidades pueden ser sancionadas. Los medios sociales incrementan la visibilidad de los actos —tanto los de los dictadores como los de las ONG humanitarias— que hasta hace muy poco tiempo escapaban totalmente a la atención general. Hace mucho tiempo que los humanitarios debaten sobre la transparencia de su acción con respecto a los beneficiarios; ahora bien, en la actualidad existen nuevas posibilidades de traducir esta idea en actos. Por ello, la evaluación participativa de las necesidades se integra progresivamente en los procedimientos operacionales de los organismos humanitarios, y numerosas iniciativas apuntan a una mejor rendición de cuentas ante los beneficiarios de las medidas tomadas en su interés<sup>71</sup>. Con el acceso más amplio a la información, los beneficiarios también cuestionan a los actores humanitarios de forma inédita. Por citar una experiencia personal, en el transcurso de una visita a un campamento de personas desplazadas en Haití, en compañía de un representante de una ONG, la autora del presente artículo se sorprendió al oír a un representante de las personas desplazadas dirigirse al miembro de la ONG en estos términos: “Hemos visto en su sitio web que recaudaron un millón de dólares más para Haití, pero ¿qué están haciendo con el dinero? Por aquí no lo hemos visto<sup>72</sup>.”

Más fundamentalmente, los cambios que se anuncian imponen un replanteo de nuestro modelo humanitario básico, que apela a la práctica de enviar expatriados a los sitios de las catástrofes. No hemos logrado aún fortalecer las capacidades locales de manera óptima. Debe mejorarse la capacidad del Estado afectado y de las organizaciones locales de responder a las consecuencias humanitarias de las crisis. Las potencias emergentes deben desempeñar un papel más activo, no sólo aportando medios financieros para las víctimas de las guerras y las catástrofes naturales, sino también para adaptar el sistema existente, a fin de que responda mejor a las necesidades futuras.

71 Katherine Haver y Conor Foley, *International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support*, Background Paper N.º 2, Regional and International Initiatives, septiembre de 2011, disponible en: [www.ifrc.org/PageFiles/90118/Background%20paper%202.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/90118/Background%20paper%202.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

72 Notas tomadas por la autora, Puerto Príncipe, enero de 2011.

En el transcurso de los años recientes, la compleja comunidad de actores que forma el sistema humanitario internacional ganó en profesionalismo y en eficacia. El sistema en su conjunto mejoró por lo que respecta a la velocidad de respuesta, la capacidad de salvar vidas y la prevención de los decesos. La información que da cuenta de miles de niños somalíes muertos por desnutrición en 2011 causó conmoción y hoy destaca la escasa frecuencia de este tipo de acontecimiento en los últimos veinte años. De todas formas, el sistema humanitario no pudo impedir los conflictos que producen situaciones de emergencia humanitaria. Incluso cuando los signos de alerta son claros —como en Somalia, Côte-d’Ivoire, Burundi, Yemen y en una docena de otros sitios— los actores humanitarios no pudieron detener la intensificación de las hostilidades ni impedir las violaciones de los derechos humanos. Por otra parte, esta no es su responsabilidad: garantizar la paz y la seguridad es más bien el deber de los dirigentes e instituciones políticas (al igual que las medidas para combatir los efectos del cambio climático). Los humanitarios deben responder a las necesidades humanas que surgen cuando la acción política no resulta eficaz. Y, sin embargo, el límite entre prevención y respuesta no está tan claro, como demuestra el creciente papel de sensibilización que cumplen numerosas ONG humanitarias y el compromiso cada vez más fuerte del Consejo de Seguridad de la ONU en materia humanitaria. Profundizar y ampliar los vínculos entre prevención y respuesta será, sin duda, uno de los retos esenciales de la acción humanitaria futura.

Hacer frente a los desafíos que plantean las seis megatendencias examinadas en el presente artículo exigirá una reflexión más profunda y creativa y un liderazgo visionario. Asimismo, requerirá que los actores humanitarios tomen distancia de sus actividades cotidianas para reflexionar sobre los retos de mayor envergadura que incidirán en su acción. Para hacer frente a las tendencias del mañana, el primer paso es comprenderlas.