

# CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA PARA EL BIENESTAR



Subdirección General de Planificación, Coherencia de Políticas y Evaluación  
Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN



cooperación española



FIIAPP  
COOPERACIÓN ESPAÑOLA





# CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA PARA EL BIENESTAR

DIRECTRICES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

© Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación (MAEC)

**Edición:** Septiembre 2018

NIPO: 502-18-080-7

**Este trabajo debe citarse:**

DGPOLDES (2018). Construcción de Resiliencia para el Bienestar. Directrices para la Cooperación Española Subdirección General de Planificación, Coherencia de Políticas y Evaluación. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

**Coordinación y redacción**

**Carolina Mayeur**

Área de Seguridad Alimentaria y Medio Ambiente. DGPOLDES. MAEC

**Asesoramiento científico**

**Carlos Montes**

Laboratorio de Socioecosistemas

Universidad Autónoma de Madrid.

**Equipos de trabajo AECID-DGPOLDES (ex SGCID):**

1) Seguridad Alimentaria y Nutrición en África Subsahariana

- DCAA: Laura Oroz, Laura Soria, Nuria Duperier, Mar Rodríguez
- DCMHF: Lola Antón, Beatriz Álvarez y María Abad
- OAH: Elsa Calatrava, M<sup>a</sup> Eugenia García (Senegal)
- OTC: Juan José Lavín (Niger), Ana de Lara, Paco Bellafont (Mali)
- SGCID: Carlota Merchán, Ángel Chica
- Experto terreno: Gabriel Villarrubia (FIIAPP)

2) Reducción de Riesgos de Desastres en América Central

- DCALC: Daniel Masegoso, María Jesús Salamanca.
- DCMHF: Carmen Rodríguez Arteaga, Maite Martínez Crespo y Beatriz Álvarez/Elisa Nieto
- OAH: Antonio Viu
- OTC: Jesús Molina, Cristina Monedero, Juan Enrique García, Julián Egea, Itziar González, Belén Revelles, Carlos Díaz
- SGCID: María del Mar Requena

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible

**Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)**

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, dirijanse a:

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid

Tel.: +34 91 394 88 08

dgpoldes@maec.es

*Publicación incluida en el programa editorial del suprimido Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y editada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (de acuerdo con la reestructuración ministerial establecida por Real Decreto 355/2018, de 6 de junio)*

**Portada:** Figura modificada de *Stockholm Resilience Center*, 2013

## Prólogo

El pasado mes de julio España presentó ante el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) en Nueva York su primer informe nacional sobre los progresos realizados en la puesta en marcha de la Agenda 2030. El tema general elegido por el FPAN para la reflexión internacional este año es “La transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes” poniendo el foco en el examen de algunos ODS directamente relacionados con sostenibilidad y resiliencia.

En este momento, en el que la Agenda 2030 ha adquirido el protagonismo político que requería con la creación de un Alto Comisionado bajo la Presidencia del Gobierno, y en el que el cambio climático y sus consecuencias adversas sobre los territorios y las poblaciones de los países en desarrollo se han convertido en un eje determinante de la reflexión internacional, la política de cooperación al desarrollo no podía quedarse al margen.

Por eso, me parece especialmente oportuno sacar a la luz pública este documento de Directrices, fruto de un trabajo colectivo entre profesionales de la Cooperación Española iniciado hace muchos años, que pretende incorporar en el ámbito de la política de desarrollo un rumbo claro hacia la construcción de sociedades resilientes, recogido como enfoque estratégico del V Plan Director.

La reflexión sobre sostenibilidad y resiliencia está en el corazón de la Agenda 2030. ¿Qué es primero, sostenibilidad o resiliencia? ¿Cómo se relacionan? ¿Pueden llegar a ser sinónimos? Y ¿qué es desarrollo? ¿Es, o no, lo mismo que

Bienestar? ¿Cómo le afecta al concepto y a nuestra forma de trabajar en desarrollo la toma de conciencia de que el planeta tiene límites que no podemos traspasar? Este documento aporta elementos importantes de reflexión, y apuesta claramente por la idea de Bienestar Humano como objetivo final de nuestras intervenciones. Pero no es un documento teórico, su valor intrínseco reside en sus propuestas, nacidas desde el conocimiento de cómo se trabaja, dirigidas a cambiar el modo de pensar y de trabajar de los actores de la Cooperación Española, para integrar esta visión sistémica que requiere la construcción de resiliencia.

Especialmente relevante en el mundo de hoy es la reflexión sobre cómo trabajar en situaciones de crisis. ¿En qué medida se pueden prevenir? ¿Cómo se gestiona en la práctica el nexo entre Acción Humanitaria y Desarrollo sobre la que insistió la Cumbre Humanitaria de Estambul de 2016? Sobre estas cuestiones también, las Directrices aportan elementos concretos de análisis y herramientas que ayudan a avanzar en esta dirección.

Quiero agradecer el trabajo de todo el equipo de profesionales que ha contribuido al resultado final, el asesoramiento técnico del profesor Carlos Montes y muy especialmente, la tenacidad de la Coordinadora del equipo en DGPODES, Carolina Mayeur, sin la que no hubiera salido adelante.

*Juan Pablo de Laiglesia.  
Secretario de Estado de Cooperación Internacional  
y para Iberoamérica y el Caribe*



# Índice

- Resumen Ejecutivo .....	1
- Acrónimos .....	7
<b>1.- INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
1.1 La resiliencia, ¿por qué ahora? .....	9
1.1.1 Cambio global y desastres	
1.1.2 La resiliencia en la Agenda global 2030	
1.2 El documento de Directrices de la Cooperación Española .....	13
1.2.1 La génesis del documento	
1.2.2 Objetivos	
1.2.3 Estructura	
<b>2.- ¿QUÉ ES LA RESILIENCIA? .....</b>	<b>17</b>
2.1 El concepto en las ciencias físicas y sociales .....	17
2.2 Las dimensiones de la resiliencia.....	17
2.3 El vínculo con el marco conceptual de análisis de riesgos .....	19
2.4 Más allá de la gestión de riesgos de desastres .....	20
2.5 Una nueva forma de trabajar en desarrollo.....	23
<b>3.- UN MARCO ESTRATÉGICO PARA LA CE: LA CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA PARA EL BIENESTAR (CRB).....</b>	<b>27</b>
3.1 El fundamento socio-ecológico .....	28
3.1.1 Ecosistemas y biodiversidad .....	33
3.1.2 El concepto de Bienestar Humano	
3.1.3 La resiliencia socio-ecológica	
3.2. El fundamento ético: “No dejar a nadie atrás” .....	33
3.2.1 DDHH y vulnerabilidad	
3.2.2 Diversidad cultural y empoderamiento	
3.2.3 Equidad de género	
3.2.4 Justicia climática	
3.3. El marco analítico de la CRB .....	36
3.3.1 Análisis del contexto	
3.3.2 Identificación riesgos y vulnerabilidades	
3.3.3 Capacidad de gestión de la crisis	
3.3.4 Construcción de medidas de resiliencia	

<b>4.- ¿QUÉ IMPLICA ADOPTAR UN MARCO DE CRB?.....</b>	<b>41</b>
4.1. Cambiar de mentalidad.....	41
4.1.1 Asumir la complejidad y la intersectorialidad	
4.1.2 Revisar nuestro concepto de sostenibilidad	
4.1.3 Aprender a trabajar en alianzas	
4.2. Incorporar algunos principios metodológicos.....	44
4.2.1 Hacer de la transversalización una herramienta para construir una visión sistémica	
4.2.2 Encontrar una división del trabajo razonable entre actores humanitarios y actores de desarrollo	
4.2.3 Diseñar respuestas integradas, flexibles y negociadas desde el terreno.	
4.3. Conocer (y utilizar) las herramientas existentes.....	49
Planificación estratégica:	
4.3.1 El Análisis Sistémico de Resiliencia (ASR)	
4.3.2 Metodología PNUD para aterrizaje ODS	
4.3.3 Enfoque territorial integrado	
Recogida de información sobre riesgos:	
4.3.4 Base de datos INFORM	
4.3.5 El Análisis de Viabilidad, Impacto y Adaptación	
4.3.6 RIMA, un instrumento de medición	
Diseño de proyectos	
4.3.7 El manual “Reaching Resilience 2.0”	
4.3.8 Las Directrices de la FICR sobre Medios de vida	
4.3.9 Investigación participativa: Caja de herramientas para Género e Inclusión	
<b>5. ¿QUÉ HACE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN TERRENO?.....</b>	<b>57</b>
5.1 La Seguridad Alimentaria y Nutricional en África Subsahariana.....	57
5.1.1 Análisis de riesgos y vulnerabilidades	
5.1.2 Estrategias de respuesta	
5.1.3 Análisis de proyectos	
5.2 Reducción de Riesgos de Desastres en América Central.....	65
5.2.1 Análisis de riesgos y vulnerabilidades	
5.2.2 Estrategias de respuesta	
5.2.3 Análisis de proyectos	

<b>6.- ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO? .....</b>	<b>75</b>
6.1. Atención a emergencias y construcción de resiliencia .....	75
6.1.1 La identificación de poblaciones vulnerables	
6.1.2 La ampliación del concepto de necesidades básicas	
6.1.3 Los programas de transferencias de efectivo	
6.2 Hacia una agricultura sensible a la nutrición.....	82
6.3 Poblaciones indígenas, género y cambio climático .....	87
6.3.1 La incorporación de un enfoque GED	
6.3.2 Empoderar a las comunidades indígenas	
6.4. Ciudades resilientes.....	89
<b>7.- CONCLUSIONES .....</b>	<b>93</b>
7.1 Valoración de los estudios de caso .....	93
7.1.1 Conclusiones generales	
7.1.2 SAN en África Subsahariana	
7.1.3 Reducción de Riesgos de Desastres en ALC	
7.2 La implementación de un marco estratégico de CRB .....	96
7.2.1 Oportunidades	
7.2.2 Retos	
7.2.3 Medidas para la implementación	
ANEXOS: Caja de herramientas recomendadas .....	99
Referencias bibliográficas .....	102
Glosario .....	103





*“Fabricar cohetes y construir comunidades humanas habitables son dos empresas fundamentalmente distintas: la primera exigió una atención excepcionalmente minuciosa y limitada; la segunda requiere una perspectiva holística. Construir un mundo habitable no es un trabajo de genios: es algo mucho más complejo aún”.*

Ed Ayres “God’s Last Offer”

# RESUMEN EJECUTIVO

## Resumen Ejecutivo

Este documento de Directrices para la Cooperación Española es la culminación de un proceso de trabajo iniciado en 2012 y promovido por la entonces Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) en desarrollo del IV Plan Director (PD) y de su Objetivo Estratégico 2 ligado a la reducción de vulnerabilidades. La relevancia que ha adquirido el concepto de “resiliencia” en la Agenda 2030 y en los eventos internacionales posteriores (Cumbre de París sobre el Clima, Cumbre Humanitaria Mundial y Cumbre HABITAT III), en respuesta a los retos globales vinculados a esta nueva era llamada Antropoceno, justifica la publicación ahora de este trabajo en el marco de la preparación del V PD.

El concepto de “resiliencia” que procede de las ciencias físicas pasa a las ciencias sociales a mitad del s. XX, a la psicología y a la ecología, para aterrizar más tarde en el ámbito de las políticas de desarrollo a través de la preocupación por la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) manifestada en la Cumbre internacional de Hyogo en 2005. El concepto se refiere a la capacidad de un sistema (individuo, comunidad, organización, Estado) de hacer frente a las perturbaciones del exterior, que se traduce en capacidad de absorber los impactos negativos, de adaptarse a los mismos, y de transformarse, de forma que se pueda eliminar el riesgo de desastre. En este marco teórico, las sociedades interaccionando con la naturaleza son sistemas socio-ecológicos. Son sistemas complejos adaptativos, que reaccionan de forma no lineal ante los cambios, y que requieren una gestión de tipo adaptativa, basada en incorporar de forma continua los datos procedentes de la observación de las reacciones del sistema. Por eso, el pensamiento “resiliente” no sólo implica girar la atención hacia la prevención de riesgos de desastres, sino principalmente una forma distinta de trabajar en desarrollo, más sistémica, más coordinada y menos lineal en sus planteamientos.

El marco estratégico de Construcción de Resiliencia para el Bienestar (CRB) que se propone para orientar las intervenciones de la Cooperación Española (CE) vincula la reducción de vulnerabilidades ante los riesgos a la protección de los medios de vida de las poblaciones afectadas, en un pro-

ceso de refuerzo de capacidades cuyo objetivo final es incrementar los niveles de Bienestar Humano de estas poblaciones. El marco de CRB se sustenta en dos grandes pilares: un fundamento socio-ecológico, según el cual el Bienestar de las personas depende del funcionamiento sostenible de los ecosistemas y su biodiversidad, con la adopción del concepto de “resiliencia socio-ecológica”, y un fundamento ético, vinculado al mandato de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”, y por lo tanto poniendo el foco sobre las poblaciones más vulnerables. Se construye aunando cinco marcos de análisis diferenciados: el Enfoque Basado en Derechos (EBD), y el de Género en Desarrollo para el pilar ético, a los que se suman los enfoques de Gestión de Ecosistemas, Gestión de Riesgos de Desastres y Medios de vida sostenibles para el pilar socio-ecológico.

La adopción de este marco estratégico supone profundos cambios en la forma de trabajar en cooperación al desarrollo. Se necesita un cambio de mentalidad, concretado en 3 aspectos: 1) Asumir la complejidad y la intersectorialidad de las cuestiones de desarrollo; 2) Revisar nuestro concepto de sostenibilidad, aceptando que el desarrollo económico y social está limitado por la capacidad de acogida de los ecosistemas; y 3) Aprender a trabajar en alianzas multiactor con tamaño y alcance suficiente para tener impacto en la consecución de resultados de desarrollo. Implica también revisar nuestras metodologías para adaptarlas a este planteamiento y en particular el tema de la transversalización de los principios horizontales de la CE y la posibilidad de utilizar las herramientas diseñadas para construir una visión sistémica en el marco de la CRB, el tema muy debatido del nexo entre actores humanitarios y de desarrollo, y la cuestión del necesario análisis de contexto para construir estrategias integradas ad hoc de respuesta, negociadas con los actores y gestionadas de modo flexible. Es importante también conocer, y en su caso utilizar, algunas de las herramientas que se han desarrollado a nivel internacional para trasladar el concepto de resiliencia de la teoría a la práctica.

Los capítulos 5 y 6 proporcionan una reflexión sobre dos estudios de caso seleccionados para ver cómo la CE se ha enfrentado a estos temas en sus intervenciones en terreno.

Las temáticas elegidas, Seguridad Alimentaria y Nutrición en África Subsahariana y Reducción de Riesgos de Desastres en América Central se refieren a regiones prioritarias de la CE y a políticas sectoriales en las que es imprescindible incorporar un enfoque de resiliencia. Para cada temática se analizan el contexto de riesgos, las estrategias de respuesta desarrolladas por las autoridades, y cómo a través de algunos ejemplos de proyectos de actores y alcance diversos la CE se ha acercado al tratamiento de los contextos de crisis o desastres.

Dentro de las lecciones aprendidas, se entra más en detalle en el análisis de cuestiones relevantes en un marco de CRB en torno a cuatro problemáticas, sobre las que se hacen recomendaciones específicas. La primera vinculada con la atención a emergencias, en la que se tratan cuestiones como la selección de beneficiarios, la cobertura de necesidades básicas menos habituales como la educación o la conectividad y la utilización de los mecanismos de transferencias de efectivo para la distribución de ayuda humanitaria. La segunda es una reflexión sobre la necesidad de promover una agricultura mucho más sensible a la nutrición y más adaptada a la variabilidad del clima, se analizan distintas propuestas y buenas prácticas, entre las cuales el enfoque de nexo Alimentos-Agua-Energía, que introduce una concepción más sistémica de las cuestiones de seguridad alimentaria. La tercera tiene que ver con la transversalización de las cuestiones de género, cambio climático y poblaciones indígenas, que recoge experiencias interesantes desarrolladas en América Latina, especialmente en Costa Rica. Y la cuarta sobre “Ciudades resilientes” plantea la necesidad de recuperar una visión más urbana del desarrollo, y de promover la incorporación de la Nueva Agenda Urbana para cumplir con el ODS 11.

En las conclusiones, por una parte se valora el alcance de las políticas desarrolladas en los dos ámbitos temáticos seleccionados, tanto en lo que son puntos fuertes como en lo que son carencias desde una perspectiva de CRB, y por otra parte, se analizan los retos y oportunidades existentes para la incorporación de un marco estratégico de CRB a la Cooperación Española. Se incluye una propuesta de medidas de cara a la elaboración de un plan de implementación.

### Executive summary

This Spanish Cooperation Guidelines “Resilience Building to Welfare” is the final output of a work process starting in 2013 within the State Secretariat for International Development Cooperation in order to provide deeper insights into the IV SC Master Plan strategic objectives, in particular objective nº2 aiming to reduction of vulnerabilities. The emphasis given to the resilience issues in Agenda 2030 and the posterior international events (Climate Summit in Paris, World Humanitarian Summit and HABITAT III Conference), in response to the global challenges associated to this new Anthropocene era, adds relevance to the publication of this document today as part of the preparatory works of the V SC Master Plan.

The “resilience” concept has moved from the field of physics to social sciences in the middle of the XXth century, to psychology and human ecology, disembarking later on in development politics through the great concern for Disaster Risk Reduction (DRR) voiced in Hyogo international summit in 2005. Resilience refers to the capacity of any system (individuals, communities, states...) to respond to external shocks, which means capacity to absorb the negative impacts, to adapt or to transform itself so that disaster risk may be reduced. In this theoretical framework, human communities interacting with the natural environment in which they live are defined as socio-ecological systems. These are complex, dynamic, adaptative systems, evolving in a non linear way, and calling for an adaptative kind of management, based on continuous information feedback coming from the observation of the system reactions. This is the reason why the resilient thinking does not mean just shifting the attention towards disaster risk prevention, but mainly engaging in a different way of working in development cooperation, more systemic, more coordinated and less linear thinking driven.

The Resilience Building to Welfare (RBW) strategic framework proposed to guide the SC policies and actions stresses the link between reduction of vulnerabilities to risks and protection of affected populations’ livelihoods, through a capacity strengthening process which pursues as ultimate goal an increase in human welfare levels. RBW

framework is sustained on two theoretical pillars: a socio-ecological one, according to which populations welfare depends on ecosystems sound functioning and its biodiversity, leading to the adoption of the “socio-ecological resilience” concept, and an ethical pillar, connected to the Agenda 2030 mandate “Leave No One Behind”, focussing consequently on the most vulnerable populations. It incorporates 5 different analytical grids: a Rights Based Approach (RBA) and a Gender in Development approach as foundations of the ethical pillar, to which are added as foundations of the socio-ecological pillar the following approaches : Ecosystems Management, Disaster Risk Management and Sustainable Livelihoods .

Adopting this strategic framework requires deep changes in our work habits in development cooperation. A change in mind is needed, in three different directions: 1) Accepting that development issues are complex and intersectorial, 2) Reviewing our concept of “sustainability”, given the fact that the economic and social aspects of development are restricted by ecosystems management capacity, and 3) Learning how to work in multiactor partnerships, the size and range of action of which allow for delivering a tangible impact on development results. It will be necessary too to review our methodological tools in order to adapt them to this framework, regarding the following issues: the mainstreaming of SC horizontal principles, and the possibility of using existing guidelines as a way to build up a systemic approach as mandated by RBW framework, the largely debated nexus between humanitarian aid and development actors and finally the relevance of context analysis to design ad hoc integrated coping strategies, negotiated among all stakeholders and managed in a flexible way. For this purpose, it is important to know, and to use when needed, some of the tools made available at international level to translate the resilience concept from theory to practice.

Chapters 5 and 6 provide insights from two case studies designed to show how these issues have been dealt with in SC field interventions. Two regional themes were selected: Food Security and Nutrition in Sub Saharian Africa and Disaster Risk Reduction in Latin American and Caribbean countries. Both refer to SC priority regions and to sector policies in which the use of a resilience approach is pres-

criptive. For each of them, we analyze the regional risks context, the institutional coping strategies implemented by different authorities and how the SC has tackled the issue of working in crisis or disaster context, looking at some instances of projects of different size, reach and agency.

In the chapter on lessons learnt, we deal with some issues relevant to a BRW framework in further details. These are aggregated in four thematic blocks, including each one specific recommendations. The first block refers to emergency interventions, dealing with questions such as identification of beneficiaries, covering “basic needs” and beyond (education or connectivity) and using cash based transfers for humanitarian aid distribution. The second one provides food for thought on how to promote more nutrition sensitive and climate resilient agricultural practices. Different programmes and best practices are referred to, including the nexus approach on food, water and energy which allows for a more systemic analysis of the food security issues. The third block deals with the issue of mainstreaming gender, climate change and indigenous populations, looking at innovative projects developed in Latin America, especially in Costa Rica. The last one is about “Resilient cities”, stressing the need of shaping a more urban development thinking and promoting the adoption of the New Urban Agenda as a way to implement SDG 11.

Conclusions are made up of two different parts: first, we assess the reach and effectiveness of the policies implemented in both thematic case studies, looking at strengths and weaknesses from a RBW point of view, and in a second part, we look at the actual challenges and opportunities for incorporating a RBW strategic framework in the SC practice. Some measures to be included in a future implementation plan are suggested.

### Résumé exécutif

Ce document de Directrices pour la Coopération Espagnole (CE) marque la culmination d'un processus de réflexion mis en marche en 2013 par ce qui était alors le Secrétariat Général de Coopération Internationale pour le Développement, dans le but de développer les orientations stratégiques du IVe Accord Cadre de la CE (IV Plan Director), et

plus particulièrement l'orientation n° 2 qui visait à la réduction des vulnérabilités. La dimension qu'a acquis à partir de 2015 le concept de "résilience" dans le cadre de l'Agenda 2030 et des sommets internationaux postérieurs (Conférence de Paris sur le Climat, Sommet Humanitaire Mondial et Conférence HABITAT-III), comme réponse aux défis globaux liés à cette nouvelle ère géophysique qu'on a appelée Anthropocène, justifie la publication de ce travail aujourd'hui dans le cadre de l'élaboration du Ve Accord Cadre de la CE.

Le concept de "résilience" qui provient du monde de la physique s'est déplacé vers les sciences sociales au milieu du XXe siècle (psychologie et écologie humaine), finissant par atterrir dans les sciences du développement par l'intermédiaire de l'attention portée à la Réduction des Risques de Désastres (RRD) qui se manifeste expressément en 2005 au Sommet International de Hyogo. Il se réfère à la capacité d'un système (individu, communauté, organisation ou Etat) de faire face aux perturbations extérieures, ce qui implique sa capacité d'absorber les impacts négatifs, de s'y adapter ou même de se transformer de façon à réduire le risque de catastrophe. Dans ce modèle théorique, les groupes sociaux qui interagissent avec leur milieu naturel sont représentés comme des systèmes socio-écologiques complexes et adaptatifs, qui évoluent de façon non linéaire et demandent une gestion de type adaptatif, qui incorpore au système de façon continue l'information qui provient de l'observation des réactions des différentes parties du système. C'est la raison pour laquelle le mode de pensée "résilient" ne signifie pas seulement diriger l'attention vers la prévention des risques de désastres, mais surtout une façon différente de travailler en coopération, plus systémique, plus coordonnée et moins linéaire dans ses raisonnements.

La Construction de Résilience en vue du Bien-être (CRB) est le cadre stratégique proposé pour orienter les interventions de la CE, permettant de lier la réduction des vulnérabilités face aux risques à la protection des moyens de subsistance des populations affectées, dans un processus de renforcement de leurs capacités qui a pour objectif final augmenter le niveau de Bien-être Humain de ces populations. Ce cadre d'analyse s'appuie sur deux piliers: un fondement socio-écologique, à savoir que le Bien-être des individus

dépend du fonctionnement durable des écosystèmes et leur biodiversité, qui nous conduit à l'adoption du concept de "résilience socio-écologique", et un fondement éthique, lié au mandat de l'Agenda 2030 de "ne laisser personne de côté", qui oblige à diriger une attention prioritaire aux populations les plus vulnérables. Il se construit à partir de 5 grilles d'analyse différentes: l'Approche basée en Droits, et l'approche du Genre en Développement pour le pilier éthique, auxquelles s'ajoutent les cadres conceptuels de la Gestion des Ecosystèmes, la Gestion des Risques de Désastres et l'approche des Moyens de Vie Durables pour le pilier socio-écologique.

L'adoption de cette approche stratégique implique des changements importants dans la façon de travailler en coopération au développement. Elle exige un changement de mentalité, qui se manifeste dans les 3 domaines suivants: 1) Il faut assumer la complexité et l'intersectorialité des questions de développement, 2) Réviser notre concept de durabilité, reconnaissant que le développement économique et social est limité par la capacité de gestion des écosystèmes et 3) Apprendre à travailler en alliances multiacteur qui permettent des interventions de taille et d'ambition suffisante pour produire un impact mesurable en résultats de développement. Elle implique aussi la révision de certains de nos principes méthodologiques pour les adapter à ce modèle, et en particulier: la transversalisation des principes horizontaux de la CE et la possibilité d'utiliser les Guides existant pour construire une vision systémique dans le cadre de la CRB, le sujet longuement débattu du lien entre l'humanitaire et les actions de développement, ainsi que l'importance de l'analyse du contexte pour construire des réponses ad hoc sous forme de politiques intégrées, négociées avec les parties et gérées de façon flexible. Il est important aussi de connaître, et d'utiliser si besoin, certains outils d'analyse qui ont été développés par la communauté internationale pour traduire le concept de résilience de la théorie à la pratique.

Les chapitres 5 et 6 offrent une réflexion à partir de deux études de cas thématiques qui montrent comment la CE a traité ces sujets dans ses interventions sur le terrain. Les thèmes choisis, Sécurité Alimentaire et Nutrition en Afrique Sous-Saharienne et la Réduction de Risques de Désastres

en Amérique Centrale se réfèrent à deux régions prioritaires de la CE et à des politiques sectorielles pour lesquelles est incontournable l'adoption d'une approche de résilience. Pour chaque étude de cas, il y a une analyse du contexte de risques et vulnérabilités, des stratégies de réponse adoptées para les autorités, et à travers quelques exemples de projets de dimension et acteurs différents, une vision de la façon de travailler de la CE en contextes de crises ou catastrophes.

Dans le chapitre des enseignements, on entre plus en détail dans l'analyse de certaines problématiques significantes dans un cadre de CRB regroupées autour de quatre thèmes, qui donnent lieu à des recommandations spécifiques. Le premier traite la question de l'attention en situations d'urgences, qui nous permet d'analyser des sujets comme l'identification des bénéficiaires, la couverture de besoins essentiels moins habituels comme l'éducation ou la connectivité et l'utilisation de mécanismes de transférences monétaires pour la distribution d'aide humanitaire. Le second thème argumente en faveur d'une agriculture plus sensible à la nutrition et plus adaptée à la variabilité climatique, à travers différentes options et bonnes pratiques,

comme l'étude des relations Aliments-Eau-Energie qui introduit une conception plus systémique de la sécurité alimentaire. Le troisième se penche sur les questions de transversalization de genre, changement climatique et populations indigènes, et met en valeur certaines expériences intéressantes développées en Amérique latine, en particulier à Costa Rica. Quant au quatrième thème, sur les "Villes résilientes", il appelle l'attention sur le besoin de récupérer une vision plus urbaine du développement et de promouvoir l'incorporation de la Nouvelle Agenda Urbaine si l'on veut faire avancer l'Objetif de Développement Durable (ODD) n° 11.

En conclusions, le document pour une part apporte une réflexion sur l'ambition et les limites des politiques développées autour des deux études de cas, précisant leurs points forts et leurs points faibles dans une optique de CRB, et pour une autre part, décrit les atouts et les défis qui existent si l'on veut incorporer un cadre stratégique de CRB à la CE. Il propose pour ce faire un certain nombre de mesures qui devraient être tenues en compte à l'heure de définir un programme d'implantation.



## ACRÓNIMOS

**AbC**= Adaptación basada en la Comunidad

**AbE**= Adaptación basada en Ecosistemas

**ACC**= Adaptación al Cambio Climático

**AECID**= Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**AH**= Acción Humanitaria

**ALC**= América Latina y Caribe

**ARAA**= Agencia Regional para la Agricultura y la Alimentación de la CEDEAO

**ASR**= Análisis Sistémico de Resiliencia

**BID**= Banco Interamericano de Desarrollo

**CAD**= Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

**CCAA**= Comunidades Autónomas

**CE**= Cooperación Española

**CEDEAO**= Comunidad Económica de Estados de África Occidental

**CEPREDENAC**= Centro para la Prevención de Desastres de América Central

**CHM**= Cumbre Humanitaria Mundial

**CICR**= Comité Internacional de la Cruz Roja

**CILSS**= *Comité permanent InterÉtats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*

**CMNUCC**= Convención Marco de NNUU para el Cambio Climático

**CRB**= Construcción de Resiliencia para el Bienestar

**CSA**= Comité mundial de Seguridad Alimentaria = *Climate Smart Agriculture* (Agricultura climáticamente inteligente)

**DCALC**= Dirección de Cooperación con América Latina y Caribe (AECID)

**DCAA**= Dirección de Cooperación con África y Asia (AECID)

**DGPCE**= Dirección General de Protección Civil y Emergencias (Interior)

**DGPOLDES**= Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (MAEC)

**EBD**= Enfoque Basado en Derechos

**FAO**= Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

**FIIAPP**= Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

**FICR**= Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

**GEI**= Gases de Efecto Invernadero

**GED**= enfoque de Género en Desarrollo

**GFDRR**= Global Facility for Disaster Risk Reduction

**GRD**= Gestión del Riesgo de Desastre

**GTEC**= Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad

**HEA**= Household Economy Approach

**IDH**= Índice de Desarrollo Humano

**INDER**= Instituto de Desarrollo Rural (Costa Rica)

**INFORM**= Índice para la Gestión de Riesgo (Index For Risk Management)

**MSF**= Médicos Sin Fronteras

**NDC**= *Nationally Determined Contributions* (Contribuciones Determinadas a nivel Nacional)

**NNUU**= Naciones Unidas

**OAH**= Oficina de Acción Humanitaria (AECID)

**OCDE**= Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**OCHA**= Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios de NNUU

**ODI**= Overseas Development Institute

**ODM**= Objetivo de Desarrollo Milenio

**ODS**= Objetivo de Desarrollo Sostenible



## ACRÓNIMOS

**ONGD**= Organización No Gubernamental para el Desarrollo

**PD**= Plan Director

**PEI**= Poverty and Environment Initiative

**PMA**= Programa Mundial de Alimentos de NNUU

**PMD**= Países Menos Desarrollados

**PNUD**= Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**PNUMA**= Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

**RIMA**= Medición y Análisis del Índice de Resiliencia de la FAO

**REGATTA**= Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe

**RIOCC**= Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático

**RPCA**= Réseau de Prévention des Crises Alimentaires

**RRD**= Reducción de Riesgos de Desastres

**SAN**= Seguridad Alimentaria y Nutrición

**SGCID**= Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**TACC**= Territorial Approach to Climate Change

**UICN**= Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

**UNISDR**= United Nations International Strategy for Disaster Reduction

**VARD**= Vínculo entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. La resiliencia, ¿por qué ahora?

La reflexión sobre el “desarrollo sostenible” se ha visto sacudida en la última década por la irrupción dentro de un proceso de desarrollo concebido como lineal de grandes retrocesos tanto en términos de crecimiento como de desarrollo humano, ligados a eventos catastróficos de todo tipo (desde los tsunamis hasta los conflictos armados, pasando por las crisis financieras), que acaban con años de esfuerzos de los países y de la comunidad internacional por lograr pequeños avances en el nivel de bienestar de sus poblaciones. No se puede por tanto seguir definiendo políticas de desarrollo sin incorporar la gestión de estas crisis dentro de un proceso “normal” de evolución de las sociedades, ni dejar de reflexionar sobre el por qué hemos llegado a esta situación. La idea de vincular el desarrollo a la capacidad de las personas y comunidades para hacer frente a los riesgos que les acechan continuamente, lo que se conoce comúnmente como su capacidad de resiliencia, surge en este contexto como respuesta a una nueva realidad global. Esta reflexión, que ya lleva tiempo en el seno de la comunidad internacional de desarrollo, se ha convertido ahora en el marco de la Agenda 2030 en un elemento imprescindible.

### 1.1.1 Cambio Global y desastres

Hoy se acepta que hemos entrado en un nuevo periodo geológico denominado Antropoceno, la era en la que la Tierra está cambiando como resultado de la acción humana. En los últimos dos siglos, desde las ciudades, hemos ido modificando los ritmos de cambio “naturales” del planeta, dando lugar a un proceso complejo denominado Cambio Global, que abarca el conjunto de transformaciones trascendentales en el funcionamiento global de la ecosfera. Desde la revolución industrial, hemos promovido grandes cambios en los usos del suelo (deforestación, agricultura intensiva, urbanización) que degradan y destruyen los ecosistemas además de provocar la contaminación de los suelos, el agua y la atmósfera, el incremento de especies invasoras, la alteración de los ciclos biogeoquímicos y la sobreexplotación de los recursos naturales. El calentamiento global del planeta vinculado a la emisión a la atmósfera de Gases de Efecto Invernadero (GEI), conocido como cambio climático antropogénico (o inducido), no es más que

uno de estos impulsores directos del cambio global. Todos estos impactos están generando una pérdida de la biodiversidad del planeta a una tasa de extinción mil veces mayor que la natural, con claras repercusiones en la calidad de vida de la población mundial.

Los tiempos del Antropoceno se caracterizan por generar marcos de incertidumbre e impredecibilidad en los que las perturbaciones de origen natural o humano, así como sus crisis asociadas, son cada vez más frecuentes e inevitables. Cuando las perturbaciones naturales se convierten en amenazas y estas traen consigo pérdidas significativas en bienes o en vidas humanas, o una interrupción de los procesos sociales que organizan y mantienen la vida de las comunidades, hablamos de desastres.

En las últimas dos décadas la frecuencia y la gravedad de los desastres aumentaron dramáticamente y se calcula que murieron 1,35 millones de personas por amenazas socio-naturales. Más de la mitad murieron por terremotos (desastres geofísicos), y el resto por desastres hidro-meteorológicos relacionados con eventos extremos asociados al clima (inundaciones, sequías, olas de calor, grandes incendios). Si bien los desastres geofísicos son los que generan más muertes, los hidro-meteorológicos son los más frecuentes (61%) y se han triplicado en los últimos 30 años. Además en el contexto del cambio global, se espera que los eventos extremos aumenten en frecuencia e intensidad.

La mayoría de estas muertes ocurrieron en países de ingresos bajos y medios. Las naciones más pobres pagaron el mayor tributo en términos del número de muertos por desastre y por cada 100.000 habitantes. Sin duda el cambio climático inducido es responsable de un gran número de estas catástrofes pero su gravedad está relacionada con la interacción con factores sociales con los que actúa de forma sinérgica. La pobreza, las desigualdades, la inseguridad y el reparto desigual del poder son factores que incrementan la posibilidad de sufrir daños. Es lo que explica que las mujeres y los más pobres se encuentran siempre entre las víctimas.

Es evidente que los países menos desarrollados del mundo están pagando un alto precio por los efectos negativos de un calentamiento global que ellos no han contribuido a

generar, lo que plantea un problema ético en la relación entre países desarrollados y en desarrollo. En la Cumbre de Río+20, se reconoció esta dimensión de “injusticia climática” con la aprobación del principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas, que significa que todos somos responsables, pero unos más que otros. Los países del G77 suelen esgrimir este principio en las cumbres internacionales para exigir mayores niveles de ayuda internacional y poder financiar sus políticas de adaptación al cambio climático y de transición hacia modelos económicos sostenibles.

### 1.1.2 La Resiliencia en la Agenda Global 2030

El concepto de resiliencia tiene una larga historia en las ciencias sociales y ecológicas pero ha entrado hace relativamente poco en la arena de las políticas públicas, y en particular de la política internacional para el desarrollo, de la mano de Naciones Unidas (NNUU). Fue decisiva la alarma generada por eventos tan devastadores como fueron los terremotos y tsunamis asociados del sureste asiático (2004) o los efectos del huracán Katrina en Luisiana (2005). De la misma forma que las hambrunas de los años 2008-2010 en África dieron un nuevo impulso a la reflexión internacional en torno a la resiliencia como marco de acción para gestionar las crisis alimentarias.

“Promover comunidades y naciones resilientes” es el gran objetivo que se plantea NNUU desde la II Cumbre sobre Reducción de Riesgos de Desastres (RRD), celebrada en Hyogo (Japón) en 2005. El **Marco de Acción de Hyogo**, plan de acción a diez años aprobado por la comunidad internacional, ya ponía el acento en la necesidad de integrar las políticas de reducción de riesgos de desastres en las estrategias nacionales de desarrollo. Sin embargo, no es hasta la III Cumbre Mundial sobre RRD, que tuvo lugar en Sendai en marzo de 2015, cuando se vincula ya de forma casi indisoluble los conceptos de sostenibilidad y resiliencia. “*La sostenibilidad empieza en Sendai*”, dijo Ban Ki Moon al inaugurar esta Cumbre, llamando la atención sobre la relevancia que ha adquirido en el siglo XXI este ámbito de políticas públicas para el desarrollo sostenible, antes vinculado casi exclusivamente al mundo de la protección civil y de la atención de emergencias. El mensaje de Sendai

es claro: más allá de los desastres, no puede haber desarrollo sostenible sin una adecuada gestión de riesgos. El mundo está cada vez más expuesto a una serie de amenazas ligadas a fenómenos naturales o provocadas por el ser humano, y los más pobres de este mundo son los que se van a ver más afectados.

De Hyogo a Sendai, si bien lo que se persigue no ha variado mucho, manteniéndose como meta principal de las políticas de RRD “*Reducir el número de muertes, de personas afectadas y de daños económicos producidos por los desastres naturales*”, el balance de estos diez años de aplicación del Marco de Acción de Hyogo ha llevado a ampliar la perspectiva en cuanto a la naturaleza de las amenazas y a las causas subyacentes de las mismas. En 2011 el desastre de Fukushima llamó la atención sobre las amenazas tecnológicas, creadas por el ser humano, y en particular el riesgo nuclear, y por otra parte, epidemias como la gripe aviar o la epidemia de Ébola han promovido la inclusión del campo de la salud global dentro de los estudios sobre la resiliencia y su vínculo con el medioambiente.

En Sendai, la cuestión del cambio climático emerge como central al reconocerse que el 90% de los desastres naturales actuales no son tan “naturales” y tienen origen en el proceso de calentamiento del planeta. El Plan de Acción aprobado subraya la necesidad de comprender mejor los riesgos de desastres, de fortalecer la gobernanza para la gestión de riesgos y de invertir en medidas de prevención para construir resiliencia.

A continuación de Sendai, vino en septiembre de 2015 la Asamblea General de NNUU que aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incorporó el discurso y las metas de Sendai, y logró por primera vez unir en una agenda común articulada en torno a 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los defensores del crecimiento económico y los protectores del medio ambiente, asumiendo el conjunto de los Estados presentes la necesidad de promover cambios en los modos de producción y de consumo de todos para avanzar hacia un mundo más justo y más sostenible. El colofón lo puso en diciembre de ese mismo año el histórico acuerdo logrado en la Cumbre de París sobre el Clima (COP 21), para reducir el nivel de emisiones de GEI a

Tabla 1.1. La Resiliencia en la Agenda global de Naciones Unidas

Entidad	Evento	Resultado
<b>Estrategia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Riesgo de Desastres</b> (UNISDR)	Segunda Conferencia Mundial NNUU sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (marzo de 2005, Hyogo, Japón)  Tercera Conferencia Mundial NNUU sobre RRD (marzo 2015, Sendai, Japón)	<b>Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.</b> Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres. Prioridades: Integrar las políticas de RRD en las estrategias de desarrollo e invertir en infraestructuras.  <b>Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.</b> 4 prioridades: Comprender mejor los riesgos, Reforzar la gobernanza, Invertir en prevención de riesgos e Incrementar la preparación para la emergencia y “reconstruir mejor”.
<b>Asamblea General de Naciones Unidas</b>	Cumbre de NNUU para la aprobación de la agenda de desarrollo post 2015 (69ª sesión AGNU, 25-27 sept. 2015, Nueva York)	<b>Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible</b> , que incluye 17 ODS con 169 metas. Marco estratégico de referencia para el desarrollo social, económico y ambiental para los próximos 15 años. Integra Río+20 y las metas de Sendai para RRD.
<b>Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático</b> (CMNUCC)  <b>Secretaría General de Naciones Unidas</b>	Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto  COP21 ( Dic. 2015, Paris) y COP22 (Nov. 2016, Marrakech)  1ª Cumbre Humanitaria Mundial “Una Humanidad: Una Responsabilidad compartida” (Feb. 2016, Estambul, Turquía)	<b>Acuerdo de Paris sobre el Clima:</b> compromiso internacional vinculante para mantener el incremento de temperatura de la tierra por debajo de 2°C. Se acuerda aportar 100.000 M USD anuales a los PVDs para financiar sus políticas de adaptación y mitigación.  <b>Compromiso de la comunidad internacional en torno al DIH</b> reforzando: diplomacia preventiva, preparación para emergencias, gestión de amenazas y reducción de necesidades a medio plazo. Cómo lograr “no dejar a nadie atrás”.
<b>ONU-HABITAT</b>	Hábitat III - Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Oct. 2016, Quito, Ecuador)	La <b>Nueva Agenda Urbana</b> y el Plan de Acción de Quito. Desarrolla ODS 11: Lograr ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Promueve enfoques territoriales integrados.

## AGENDA 2030: ODS Y METAS



la atmósfera ligado a la actividad humana y mitigar de este modo el proceso de calentamiento de la tierra. Acuerdo que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, menos de un año después de su aprobación.

Esta movilización internacional en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible no se ha detenido. En 2016, la Cumbre Humanitaria Mundial en Estambul y la Cumbre de HABITAT III en Quito, con la adopción de la Nueva Agenda Urbana, se han hecho eco, en sus ámbitos respectivos, de la necesidad de construir capacidades para la resiliencia. La COP 22 en Marrakech ha impulsado la puesta en marcha del Acuerdo de París, y en mayo de 2017 se celebró en Cancún la reunión de la Plataforma Global sobre Reducción de Riesgos de Desastres, que hizo un primer balance de la aplicación por los países del Marco de Acción sobre RRD aprobado en Sendai.

Esta sucesión de eventos internacionales ha configurado una agenda global que ha puesto en primer plano la necesidad de reducir el impacto de las crisis y del cambio climático sobre el desarrollo humano y la sostenibilidad socioecológica del planeta. La construcción de resiliencia se ha convertido en la característica definidora de los distintos

marcos normativos que se fueron aprobando en estos dos últimos años en el marco de NNUU. (Tabla 1.1.)

El compromiso central de la Agenda 2030 de “No dejar a nadie atrás” pone el foco en la protección de las personas más vulnerables en un mundo en el que los riesgos de sufrir eventos extremos se han incrementado considerablemente, especialmente en los países más pobres. En este contexto, la resiliencia está transversalizada en unos ODS que se caracterizan por su interconexión entre sí, pudiendo diferenciarse cuatro niveles en función de su grado de transversalización.

**Nivel 1:** Aparece de forma central, y casi análoga, en las metas de los dos ODS más globales que persiguen la protección de las Personas (ODS 1: Poner fin a la pobreza en el mundo) y la protección del Planeta (ODS 13: Adoptar medidas urgentes contra el cambio climático y sus efectos) como elementos constitutivos del Desarrollo Sostenible. Se trata de “incrementar” o “reforzar” la resiliencia, entendida de una forma algo más amplia que el ámbito de la RRD, como construcción de capacidades para reducir la vulnerabilidad de las personas ante cualquier tipo de riesgo (metas 1.5 y 13.1).

**Nivel 2:** Aparece de forma explícita como una de las cuatro características que configuran el nuevo modelo de desarrollo en el ODS que refleja la dimensión territorial del desarrollo (ODS 11: Lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles). Estos cuatro adjetivos

**Nivel 3:** Aparece en numerosas metas al señalar que la consecución del ODS pasa por el desarrollo de prácticas resilientes y la incorporación de técnicas de gestión de riesgos. Así, se hace referencia a la necesidad de prácticas agrícolas resilientes para lograr el ODS 2 de reducción del hambre, al refuerzo de capacidades en materia de alerta temprana en el marco del ODS 3 de salud, al desarrollo de infraestructuras resilientes (ODS9) para apoyar el crecimiento económico, o a la promoción de prácticas de consumo que reduzcan el despilfarro (ODS 12).

**Nivel 4:** La construcción de resiliencia está implícita en todas las metas relacionadas con construcción de capacidades, empoderamiento de las personas, y específicamente de las mujeres, educación y sensibilización sobre cambio climático y modos de vida sostenibles, y por supuesto, en el conjunto de metas de los ODS 14 y 15 relacionados con la protección de los ecosistemas, en la medida en que la pérdida de biodiversidad y la sobreexplotación de los recursos naturales afectan directamente a la capacidad de muchos pueblos de mantener sus medios de vida ante las crisis.

Es actualmente la piedra angular de múltiples programas y estrategias de agencias gubernamentales de cooperación al desarrollo, de ONGD y otros agentes de la ayuda internacional, que han desarrollado distintos marcos analíticos para hacer converger los enfoques de reducción de la pobreza y la desigualdad con la prevención de riesgos de desastres y los objetivos de lucha contra el cambio climático.

## 1.2. El documento de Directrices de la Cooperación Española

La CE, testigo y participe de estos grandes eventos, ha sido parte de esta reflexión. De hecho, desde ámbitos distintos, desde el terreno y las redes de expertos en torno a la gestión de riesgos en América Latina y desde los actores hu-

manitarios enfrentados a resolver crisis alimentarias recurrentes en África, se trabaja desde hace varios años sobre estas cuestiones, buscando la forma de ser más eficaz en contextos de crisis, aunque sin disponer de un marco estratégico explícito.

### 1.2.1. La génesis del documento

Este documento de Directrices es el producto de un largo proceso de trabajo que se inicia en 2012, en el que han participado muchas personas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, dividido en **las siguientes fases:**

El origen de la reflexión se encuentra en un grupo de trabajo promovido dentro de la AECID desde la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) para explorar con la Dirección de Cooperación con África y Asia las posibilidades de una acción más coordinada en los países del Sahel que sufren crisis alimentarias recurrentes. Del enfoque VARD (Vínculo entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo) de los inicios del grupo se pasó rápidamente al concepto de "resiliencia". Hubo una primera fase muy activa (2013), coincidente con el proceso de elaboración del Plan de Acción de Resiliencia de la UE, y que dió lugar a una primera nota conceptual, una recogida de información sobre proyectos en África, una reunión en Dakar con responsables de seguridad alimentaria en terreno, culminando con la realización en noviembre de 2013 de un taller en la sede de AECID con la colaboración de Oxfam-Intermón.

Una segunda fase fue liderada por la entonces SGCID que asumió la responsabilidad de elaborar un documento de directrices estratégicas sobre resiliencia incorporando los enfoques de Derechos Humanos y de Género en Desarrollo de la CE. Este mandato fue incorporado al Marco de Resultados de Gestión del IV Plan Director (PD) de la CE, para desarrollar una de sus Orientaciones Estratégicas y fijar la posición española en torno a estos temas. El trabajo llevado a cabo entre 2014 y 2015 se estructuró en dos partes, una parte de **directrices generales** y una parte de **estudios de casos**. Al lado del grupo de trabajo inicial sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (SAN) en África, se creó



Foto 1.1: Los participantes internacionales en el seminario celebrado en la AECID en torno al SGCID, Gonzalo Robles. Foto AECID

otro centrado en cuestiones de Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) en países de América Latina y Central. Los intercambios, contribuciones particulares y análisis de proyectos que se hicieron en el marco de ambos grupos forman el sustrato a partir del cual se elaboró un primer borrador de documento, cuya redacción coincide con el proceso de reflexión internacional en torno a Sendai y a la Agenda ODS. A lo largo de 2015, este borrador se presenta y discute internamente (GTEC, red de expertos en el exterior...). En diciembre 2015, a petición de la Coordinadora de ONGD, SGCID organiza un taller de presentación y debate de la propuesta de Directrices, que reunió a un buen número de representantes no-gubernamentales y permitió conocer su valoración, globalmente positiva, y recoger sus aportaciones.

La última fase se inicia en 2016 coincidiendo con los trabajos de puesta en marcha del V Plan Director. La idea de incorporar en el mismo un marco estratégico de construcción de resiliencia como respuesta innovadora de la Cooperación Española a los retos globales que plantea la aplicación de la Agenda 2030 aconsejó retomar este documento de trabajo (que no llegó a ser adoptado al coincidir con el

período del gobierno en funciones), y revisarlo a la luz de los últimos acontecimientos internacionales (Acuerdo de París, Cumbre Humanitaria Mundial, HABITAT III). La colaboración de la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y de la Universidad Autónoma de Madrid en su apoyo al proceso final ha resultado decisiva.

### 1.2.2. Objetivos

El principal objetivo de estas directrices es servir de guía para el establecimiento de un marco estratégico propio para la CE, que dé respuesta a la carencia detectada de un enfoque de gestión de riesgos en sus marcos de planificación e introduzca nuevos modos de trabajar en cooperación, más integrados, más coordinados y más sistémicos, en línea con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

La reflexión metodológica que subyace a este trabajo es que el IV PD de la CE, al establecer prioridades estratégicas transversales, como la Orientación Estratégica 2 vinculada a la **reducción de vulnerabilidad**, puso las bases para ir transitando de un modo de trabajar en cooperación basado

en la definición de objetivos sectoriales a otro que pone el foco en el logro de resultados globales de desarrollo, que se alcanzarán a través de medidas multisector y multinivel convergentes, ejecutadas por una multiplicidad de actores que trabajan con un marco común. Estas Directrices pretenden contribuir a avanzar hacia este cambio de enfoque, que no se logró culminar en el marco del IV PD, incorporando una mirada holística hacia las políticas de desarrollo, que supera la compartimentación entre las distintas políticas sectoriales y tiene como horizonte común la seguridad y el bienestar humano. En este sentido, parte de su valor añadido es la contribución que puede hacer a los avances en materia de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS), uno de los principales retos para mejorar la eficacia de la política de cooperación española.

El marco estratégico que se propone, denominado “Construcción de Resiliencia para el Bienestar” (CRB), se considera como el enfoque de reducción de la pobreza más adaptado al siglo XXI, un siglo en el que ya no se puede hablar de desarrollo sin hablar de conservación de la naturaleza y de gestión de los impactos negativos del cambio climático antropogénico, ni de pobreza sin hablar de vulnerabilidad y de desigualdad ante unos retos globales que amenazan al conjunto de la humanidad, como ha puesto de relieve la Agenda 2030. En su Informe Síntesis sobre los ODS el Secretario General de NNUU advertía que ya no es posible el **business as usual** en políticas de desarrollo, que es necesario un cambio de mentalidad que, entre otras cosas, ponga en el centro de la reflexión la cuestión de los límites biofísicos del planeta.

Estas directrices tienen por una parte la ambición de poder contribuir a este cambio de mentalidad, pero también otra no menos importante, que es ayudar a los actores de la CE proponiéndoles un modelo de CRB que les permita entender y trasladar el concepto de “resiliencia” de la teoría a la práctica. Van dirigidas primordialmente al conjunto del personal técnico de AECID, tanto en sede como en terreno, que encontrará en ellas reflexiones y herramientas que pueden ser útiles para desarrollar sus funciones, pero pretenden también ser un documento de referencia para el resto de los actores de la CE, sea la cooperación descentralizada de las CCAA y las Entidades Locales, sea la coopera-

ción nongubernamental, u otros actores interesados de la sociedad civil.

### 1.2.3. Estructura del documento

- En una primera parte (capítulo 2) se presenta el estado de la reflexión internacional sobre el concepto de “resiliencia”, explicando los principios básicos de la Gestión de Riesgos de Desastres y cómo este análisis se ha trasladado a las políticas de desarrollo. Se explica en qué medida el tipo de análisis sistémico en que se sustenta obliga a transformar los modos de trabajo.
- Una segunda parte, constituida por los capítulos 3 y 4, presenta el núcleo central de la propuesta: por una parte define un marco conceptual que vincula el concepto de resiliencia a una visión de sistemas socioecológicos, y a un concepto de bienestar humano como culminación de la realización de los derechos fundamentales de las personas en un territorio determinado, y por otra parte, establece pautas y propone herramientas para integrar este marco estratégico en la CE. Los principales mensajes aparecen sintetizados en estos capítulos bajo la forma de **15 directrices generales para la CRB**, que han orientado el análisis de los estudios de caso que se presentan a continuación.
- En los capítulos 5 y 6, se presentan los estudios de caso y las lecciones aprendidas en dos ámbitos temáticos concretos: la Seguridad Alimentaria y Nutrición (SAN) en África Subsahariana y la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) en América Central. En esta parte más empírica, se aportan reflexiones y recomendaciones específicas desarrolladas a partir de la experiencia de trabajo de la CE y de otros actores en terreno.
- En el capítulo final de Conclusiones se hace una valoración de las políticas desarrolladas en estos ámbitos y se analizan los retos y las oportunidades para la implementación de este marco estratégico de CRB, señalándose algunas medidas a considerar en el marco de un plan de implementación.



## 1. INTRODUCCIÓN

El documento contiene en Anexos una caja de **herramientas recomendadas** (que incluyen marcos de acción relevantes, algunos instrumentos de análisis y alianzas en las

que participar), referencias bibliográficas básicas y un **Glosario** para facilitar la comprensión de los conceptos utilizados en la CRB.

## 2. ¿QUÉ ES LA RESILIENCIA?

### 2.1. El concepto en las ciencias físicas y sociales

En la última década pocos vocablos se han ganado un papel tan predominante e influyente en el discurso científico, político y mediático como la resiliencia. Aparece en cualquier debate y la gente lo asocia de forma intuitiva como algo positivo relacionado con la capacidad de superar los traumas. Algunos autores ya han señalado el riesgo de que se vacíe de contenido y no aporte nada al análisis social, o que se manipule de forma interesada. Por eso es importante explicar de dónde viene el concepto, cómo se ha trasladado a las políticas de desarrollo y cuál es su valor añadido.

El término resiliencia tiene su origen en el siglo XIX en el campo de la ingeniería relacionado con los conceptos de elasticidad y resistencia a la rotura de materiales frente a la tensión generada por una fuerza. Pero no tiene su auge hasta principios de la década de los 70 cuando desde la psicología y la ecología se comenzó a estudiar el comportamiento de las personas y los ecosistemas frente a diferentes tipos de adversidades y perturbaciones naturales. Décadas después, el concepto de resiliencia se ha expandido a múltiples disciplinas como la economía o la antropología y ha ido tomando diferentes acepciones.

Sin embargo existe un núcleo de significado invariable vinculado a su origen desde la ingeniería que se refiere a la habilidad de los sistemas para resistir a las perturbaciones. En otras palabras cómo mantener la estabilidad del sistema a pesar de los cambios abruptos. Este tipo de resiliencia se denomina "resiliencia ingeniera" y se asocia a la idea de que los sistemas físicos tienen un estado de equilibrio al que vuelven una vez que termina el impacto de la perturbación. La finalidad de la resiliencia es recuperar en el menor tiempo posible niveles de funcionamiento al menos similares a la trayectoria pre-crisis (elasticidad). Resistencia y elasticidad serían los dos componentes básicos de la resiliencia ingeniera. La figura 2.1. muestra cómo reacciona un sistema en el tiempo ante una determinada perturbación. El impacto de la perturbación produce una pérdida de funcionalidad, que se va recuperando progresivamente hasta llegar al estado de equilibrio anterior.

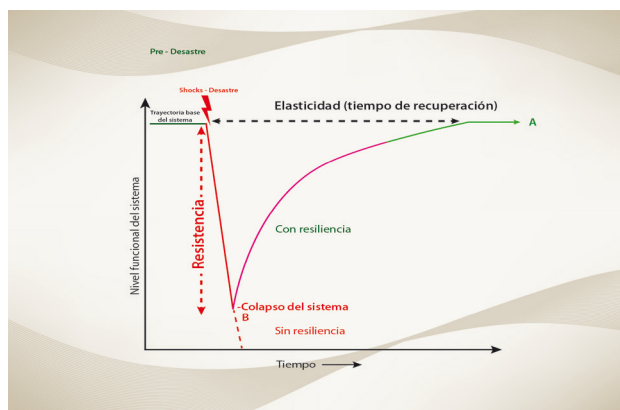


Figura 2.1. Representación de la trayectoria de un sistema frente a la adversidad generada por una determinada perturbación.

En el ámbito de la ecología se considera que los ecosistemas no son estables, sino cambiantes y pueden tener diferentes estados alternativos a los que se llega cuando se sobrepasa determinados umbrales de cambio. Los sistemas complejos adaptativos (como los ecosistemas) evolucionan en el tiempo en función de las informaciones que reciben del exterior a las que se adaptan interactuando entre sí los diferentes componentes que constituyen el sistema. Lo importante en este modelo ya no es evaluar la velocidad de vuelta de un sistema a su estado de equilibrio, sino cómo son las diferentes trayectorias que puede adoptar el sistema cuando cesa la perturbación. Se denomina «resiliencia ecológica» y se asocia a las dinámicas no lineales, y por tanto fuera del equilibrio, que adopta un sistema ecológico.

### 2.2. Las dimensiones de la resiliencia

La capacidad de reacción del sistema (o de parte del sistema) a los choques externos incluye un abanico de posibilidades de respuesta, en un continuum que va desde la búsqueda de mantenimiento del statu quo hasta la transformación total del sistema. Si bien los sistemas tienen una cierta tendencia natural a buscar la estabilidad volviendo a su estado anterior al choque, la resiliencia no excluye una redefinición entera del sistema en cuanto a su estructura y funciones, cuando se han producido unas alteraciones tan profundas que no le permiten seguir funcionando.

## 2. ¿QUÉ ES LA RESILIENCIA?

Así, podemos diferenciar tres tipos de capacidades de un sistema:

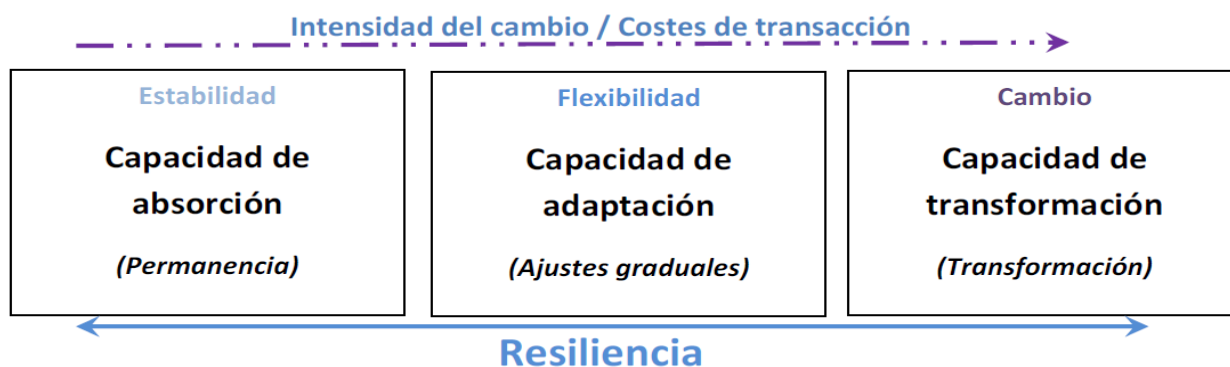
- La **absorción**: capacidad de un sistema de prepararse, mitigar o prevenir los impactos negativos, utilizando respuestas predeterminadas de forma a preservar y restaurar las estructuras y funciones esenciales del sistema. El objetivo es la estabilidad del sistema, manteniendo sus estructuras y su funcionamiento. Así, por ejemplo, ante una situación de crisis económica, los mecanismos de absorción del riesgo pueden ser sacar a los niños de la escuela para que ayuden en casa o posponer el pago de una deuda.
- La **adaptación**: capacidad de un sistema de modificar y ajustar sus características y acciones para reducir daños potenciales y aprovechar las oportunidades que puedan surgir, de forma que pueda seguir funcionando sin cambios mayores en su estructura y funciones. Se trata de introducir flexibilidad en el funcionamiento del sistema. Incluye la capacidad de los actores de aprender, intercambiar experiencias, innovar y ajustar sus respuestas a las amenazas. Diversificar sus cultivos y sus fuentes de ingresos puede ser una buena estrategia de adap-

tación de las poblaciones agrícolas ante posibles crisis alimentarias.

- La **transformación**: capacidad de crear un nuevo estado del sistema cuando, debido a los impactos de los choques externos, el anterior ha dejado de ser funcional. Cuando por las razones que sean (socio-económicas o ecológicas) el sistema deja de ser sostenible, es necesario actuar sobre su estructura para transformarla, haciendo emerger un nuevo estado del sistema, más resiliente. Incluye mecanismos sociales, como los mecanismos de reducción de conflictos y estrategias de reducción de riesgo con efectos a largo plazo como pueden ser cambios en los sistemas de planificación urbana, programas de inversión en infraestructuras o procesos educativos tendentes a modificar comportamientos.

En la figura 2.2 se muestra cómo se produce una gradación entre los distintos tipos de respuestas en función de la naturaleza e intensidad del shock. A mayor intensidad del cambio, mayor necesidad de transformación del sistema, pero también mayores costes de transacción. Cambiar el sistema siempre resulta más costoso que reformarlo.

### Relación entre las capacidades de absorción, adaptación y transformación para la construcción de resiliencia



Fuente: Béne et al (2012). *Guidelines for Resilience Systems Analysis*. OCDE (2014)

Figura 2.2. la construcción de resiliencia como resultado de las capacidades de absorción, adaptación y transformación de un sistema.

**La resiliencia, por tanto, es la capacidad de un sistema de gestionar los cambios generados por los choques externos para mantener sus estructuras y funciones básicas.** Tratándose de un ecosistema como por ejemplo un bosque, ser resiliente tendrá que ver con hacer frente a las tormentas, incendios o contaminación, mientras que si se trata de una sociedad, tendrá que ver con su capacidad de gestionar las crisis políticas o económicas o las catástrofes naturales de modo sostenible a largo plazo.

### 2.3 El vínculo con el marco conceptual de riesgos de desastres

En el ámbito de las políticas públicas, y en particular de la política de desarrollo, el concepto se ha ido imponiendo vinculado a la reflexión internacional en materia de Riesgos de Desastres para dar respuesta a la necesidad de definir un marco de actuación más apropiado a contextos de crisis o desastres. Por eso, la definición más aceptada de “resiliencia” es la de la **Estrategia Internacional de Riesgos de Desastres** de NNUU, a partir de la cual otras organizaciones han ido elaborando sus propias definiciones, insistiendo sobre uno u otro aspecto:

**“Resiliencia es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye el mantenimiento y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”.**

Esta primera definición nos remite a un conjunto de conceptos desarrollados en el marco de las políticas de gestión de riesgos de desastres que es necesario tener presentes. (Ver Caja 2.1. y Glosario)

El concepto de **vulnerabilidad** es central en este marco de análisis, en la medida en que va a determinar los grupos de personas que van a ser beneficiarios de los programas de construcción de resiliencia. Uno puede ser vulnerable porque por su naturaleza o condición es más sensible a los efectos de un choque, o bien porque no tiene los recursos necesarios para hacerle frente. Los factores que afectan a la vulnerabilidad de las personas son varios: unos tienen que ver con el ciclo de vida o con características de la persona (sexo, edad, discapacidad, etc. . .), otros ligados a la sensibilidad ante una determinada amenaza (un agricultor es más vulnerable a una helada que un oficinista), y otros están vinculados a una distribución de poder que hace que determinados grupos no tengan el mismo acceso a los recursos

#### Caja 2.1.¿Qué es un Riesgo de Desastre?

La Gestión de Riesgo de Desastre parte de una identificación de los riesgos potenciales a través del conocimiento de cuáles son las amenazas, las vulnerabilidades y los niveles de exposición de las personas y bienes ante las mismas, de forma a poder establecer un conjunto de medidas de muy diversa índole que constituyan una respuesta integrada a cualquier amenaza. Gira en torno al concepto de Riesgo de Desastre, definido como “la probabilidad de que ocurra un peligro o amenaza hidrológica, meteorológica o geofísica que puede resultar en la pérdida de vidas, lesiones u otros impactos de salud, así como daños en los bienes, medios de sustento y servicios expuestos”.

Para que exista riesgo de desastres, tiene que haber:

- un peligro o amenaza, que puede ser de distinto tipo o naturaleza (Amenaza)
- una población o unos medios de vida expuestos a la amenaza (Exposición)
- unas determinadas características que les hacen ser susceptibles de sufrir daños (Vulnerabilidad)

Riesgo = Amenaza x Exposición x Vulnerabilidad

### Caja 2.2. Desastres Naturales o lo Natural es que haya desastres

Bajo el marco de la Gestión de Riesgos de Desastre es frecuente la utilización del término “catástrofe o desastre natural” para referirse a las enormes pérdidas materiales y de vidas humanas ocasionadas por eventos o perturbaciones naturales como grandes inundaciones, sequías, huracanes, terremotos, tsunamis, etc. Estas perturbaciones son eventos naturales que están internalizados en los ecosistemas y, aunque originan alteraciones en su desarrollo a corto plazo son necesarios para su auto-organización, fomentan su heterogeneidad e incrementan su resiliencia. Para la Oficina de NNUU para la Reducción de Riesgos de Desastres, los “desastres naturales” no son naturales, son el resultado de las omisiones y la falta de prevención y planificación frente a las perturbaciones naturales. Los fenómenos naturales se convierten en desastres por una mala gestión de los sistemas ecológicos en donde se desarrollan las actividades humanas. Una inundación significa una reorganización de los ecosistemas fluviales que se traduce en una fertilización de las riberas de los ríos pero se puede percibir como una amenaza natural que puede generar severos daños económicos y de vidas si no se gestiona adecuadamente. En este sentido, la expresión “desastre natural” es la percepción social de un fenómeno natural, es un constructo social sin base ecológica.

Fuente: 2010 Natural hazards, unnatural disasters: the economics of effective prevention UNISDR

para poder protegerse de cualquier tipo de inseguridad. La pobreza ligada a la marginación por razones económicas, sociales, religiosas, étnicas o de sexo es la principal fuente de vulnerabilidad a nivel social, que se acrecienta en el caso de dobles o múltiples discriminaciones.

Si nos referimos a una comunidad o un sistema, su nivel de vulnerabilidad dependerá de su nivel de organización y de sus capacidades en términos de infraestructuras, formación y capacidades técnicas. Un país como Japón, que tiene niveles altos de amenazas y de exposición, sin embargo tiene un nivel de vulnerabilidad bajo por su alto nivel de preparación, de organización y de infraestructuras para hacer frente a cualquier desastre. Como señala UNISDR, cuando se produce un desastre, la responsabilidad es de los seres humanos, no de la naturaleza (Caja 2.2.).

Los riesgos de desastres pueden ser prevenidos bien reduciendo el nivel de exposición de las personas y bienes (si no vive nadie allí donde va a caer la tormenta, la probabilidad de que se produzca un desastre es nula), bien reduciendo la vulnerabilidad de las personas expuestas (si toda la población sabe perfectamente qué hacer y adónde debe dirigirse cuando llega la tormenta, tampoco habrá daños personales) y para eso lo más importante es una buena identificación de las amenazas y de los riesgos que pueden afectar un sistema.

La **Gestión de Riesgos de Desastres** implica un conjunto de medidas integradas relacionadas con el antes, el durante y el después de la crisis, a desarrollar por el conjunto de los actores en terreno en función de las aptitudes y posibilidades de cada uno. De cara a reducir los daños potenciales, es especialmente relevante todo el ámbito de la prevención de riesgos, que constituye el principal campo de aplicación de la capacidad de adaptación del sistema. Muy importante también, en cuanto a reducción de daños personales, es la preparación para la respuesta a emergencias. Una amenaza no tiene porque convertirse en desastre si la población está convenientemente preparada. (Caja 2.2.)

El principal mensaje del Marco de Sendai es que, **para que una amenaza no se convierta en desastre y una población vulnerable no se convierta en población víctima, hay que invertir en prevención de riesgos.**

### 2.4 Más allá de la gestión de riesgos de desastres

En la caja 2.3. se recogen algunas de las definiciones que han ido adoptando agencias de cooperación gubernamentales, ONG y otras entidades al integrar este ámbito

### Caja 2.2. Fases de la Gestión de Riesgos de Desastres

- La **Prevención**, que incluye las acciones que tienden a **mitigar los impactos potenciales** de las crisis o desastres sobre los grupos vulnerables (refuerzo de capacidades de las personas y de los sistemas, medidas de protección social, seguros para reducir los efectos adversos potenciales) y las actividades de Preparación para la respuesta a emergencias (establecimiento de sistemas de alerta, planes de contingencia, construcción de refugios, stocks de reservas de alimentos, medicinas y material de primera necesidad).
- La **Respuesta a la crisis**, que incluye las medidas humanitarias necesarias para atender las necesidades básicas de la población afectada
- La **Recuperación, Rehabilitación y Reconstrucción**, con medidas que ayudan a la salida de la emergencia, centradas en la recuperación de los medios de vida y la reorganización de los servicios básicos. En la reconstrucción se deben incluir medidas que tienden a evitar la generación de nuevos riesgos (medidas de planificación urbana y territorial, gestión integrada de recursos hídricos, construcción de infraestructuras, medidas de adaptación al cambio climático, capacitación en gestión de riesgos de desastres. . .).



de gestión en sus actividades. Estas definiciones tienen similitudes que sirven para entender el núcleo básico del concepto de resiliencia aplicado a las políticas de desarrollo. Todas ellas identifican la resiliencia con la "capacidad" de un individuo, comunidad, país, organización o sistema a enfrentarse a una amenaza, no solo de forma reactiva sino también de forma preventiva. La resiliencia incluye la capacidad de anticiparse a la amenaza.

Si nos referimos a la pregunta "**Resiliencia, ¿de quién?**", el sujeto preferido de las organizaciones de desarrollo es la comunidad, entendida según la definición de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) como "grupo de personas que pueden o no, vivir en la misma zona, aldea o barrio, y compartir similares costumbres, recursos y cultura, y que están expuestos a los mismos riesgos y amenazas, como enfermedades, crisis de orden político y económico, o naturales". Hablamos entonces de "resiliencia comunitaria". Esta definición es la que adoptó la CE para iniciar sus trabajos sobre resiliencia. Aunque la FICR se refiere a personas, la unidad de análisis suele ser la unidad familiar.

En este sentido, se puede concebir la resiliencia como una "propiedad" de diferentes niveles de organización de los sistemas ecológicos y humanos, desde el individuo al planeta. Sobre todo, cuando se pretende comparar entre niveles de resiliencia de determinados elementos. Así, podemos decir que una comunidad es resiliente (o más resiliente que otra) porque sabe utilizar de forma sinérgica todos los recursos que tiene a su disposición para proteger sus medios de vida frente a un régimen de amenazas, desde conocimientos ancestrales transmitidos de generación en generación hasta la utilización de sistemas modernos de alerta temprana.

Definir de quién queremos reforzar la resiliencia es muy importante porque no es lo mismo reforzar la capacidad adaptativa del conjunto de la comunidad que de uno de sus elementos. Es más, reforzar la resiliencia de unos puede dañar la de otros. Una sociedad es un sistema estratificado de relaciones de poder que inciden en los niveles de vulnerabilidad. La definición de **quiénes son los beneficiarios de los programas**, o de quiénes son los más vulnerables, es relevante si nuestro objetivo es la reducción de la pobreza, objetivo en sí distinto al de las políticas de

### Caja 2.3. Definiciones de resiliencia utilizadas por diferentes organizaciones

- La capacidad de las personas, comunidades, organizaciones, instituciones o países expuestos a desastres, crisis y las vulnerabilidades subyacentes, para anticiparse, reducir el impacto, enfrentarse y recuperarse de los efectos de la adversidad sin comprometer sus perspectivas de desarrollo (FICR, 2014).

*Características: Simple, pero bastante completa (incluye la anticipación), vinculada a la labor humanitaria. Es el punto de partida de la reflexión de la CE.*

- La capacidad de una comunidad de prevenir desastres y crisis, así como de anticipar, asimilar, ajustarse o recuperarse de ellos de manera oportuna, eficiente y sostenible. Esto incluye la protección, la restauración y el mejoramiento de los medios de vida para enfrentar las amenazas que afectan la agricultura, la alimentación, la seguridad y la inocuidad alimentaria. (FAO, 2014)

*Características: Una definición muy vinculada al ámbito del desarrollo, centrada en el mantenimiento de los medios de vida y la seguridad alimentaria y nutricional.*

- La capacidad de un sistema social o ecológico para absorber las perturbaciones manteniendo la misma estructura básica y modos de funcionamiento, la capacidad de autoorganización y la capacidad de adaptarse al estrés y al cambio (Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, 2011).

*Características: La más sistémica, vinculada al ámbito científico y no a la acción de desarrollo.*

- La capacidad de los hogares, las comunidades y las naciones para absorber y recuperarse de los shocks adaptándose positivamente y transformando sus estructuras y medios de vida frente a factores de estrés a largo plazo, el cambio y la incertidumbre (OCDE, 2014).

*Características: La más orientada hacia los procesos de transformación socio-económicos necesarios para mantener el sistema en funcionamiento.*

- La capacidad de mujeres y hombres para hacer valer sus derechos y mejorar su estado de bienestar a pesar de las crisis, las tensiones y la incertidumbre (Oxfam, 2016).

*Características: La más humanista y la más alejada del enfoque de GRD. La resiliencia como estrategia de reducción/denuncia de la desigualdad social y de género.*

RRD, que tienden a proteger primordialmente los bienes de mayor valor económico. Incrementar la resiliencia de la comunidad significa reducir el nivel de riesgos de desastre para todos, pero no todos sufren las consecuencias de los desastres por igual. El foco puesto en la reivindicación de los derechos de las personas ante la desigualdad frente a los riesgos, propio de la definición de Oxfam-Intermón, implica una toma de posición clara de la organización a favor de vincular construcción de resiliencia con reducción de desigualdad social o de género.

En cuanto a la pregunta **“Resiliencia ¿para qué?”**, lo que se desprende de las distintas definiciones es la idea de hacer frente a las amenazas con medidas que permiten reducir los riesgos y mantener el nivel de vida con estrategias que no pongan en peligro las posibilidades de desarrollo futuro. Esto implica una capacidad de anticiparse a las crisis, amortiguar sus efectos, adaptarse a los cambios que generan, y recuperarse de sus efectos adversos. En el ámbito de las políticas de desarrollo, se suele poner el foco en la capacidad de adaptación del sistema y en el mantenimiento de los medios de vida

como objetivo central de las estrategias de resiliencia. Sólo Oxfam hace referencia a que el objetivo final es la mejora de los niveles de bienestar de las personas.

Como conjunto integrado de medidas para responder a una situación de riesgo, la resiliencia, más que un atributo del sistema, debe concebirse como un proceso dinámico: el proceso de construcción de capacidades que permite a las personas y las comunidades aprender a vivir con el cambio y a gestionarlo para continuar desarrollándose en un contexto incierto e impredecible. Nadie nunca es totalmente resiliente, porque el contexto cambia constantemente y surgen nuevas amenazas y nuevos riesgos. Los análisis de resiliencia permiten elaborar estrategias para reforzar progresivamente las capacidades de los individuos y de las comunidades ante los riesgos potenciales.

En resumen, en el ámbito del desarrollo, la resiliencia puede ser concebida de tres modos diferentes: como una “**propiedad**” de una comunidad o de alguno de sus elementos, como una “**capacidad**” de los actores para afrontar cambios inesperados en el entorno y como un “**proceso**” dinámico de construcción de capacidades centrado en el mantenimiento de los medios de vida de las poblaciones.

## 2.5 Una nueva forma de trabajar en desarrollo

La aplicación del concepto de resiliencia en los programas de desarrollo ha generado desde el principio entre los expertos ciertas reflexiones críticas en torno a los argumentos siguientes:

- El análisis de sistemas aplicado al estudio de los sistemas sociales tiende a dejar de lado las dinámicas vinculadas a las relaciones de poder y a la existencia de conflictos internos existentes en cualquier sociedad. Un sistema social puede ser resiliente y tener elevados niveles de inequidad e injusticia social. Las definiciones de resiliencia no incorporan, salvo en el caso de Oxfam-Intermón, la idea de desigualdad ni se plantean su reducción como respuesta a los riesgos.
- Las intervenciones de refuerzo de la resiliencia no garantizan forzosamente objetivos de reducción de la pobreza: se puede ser muy pobre, y muy resiliente. La resiliencia no debe convertirse en un fin en sí mismo que sustituya al objetivo primero de las políticas de ayuda al desarrollo que señala el ODS 1.
- Hay un elemento muy conservador en el núcleo original del concepto, que tiende a favorecer el mantenimiento del statu quo (volver después de la crisis a la situación inicial) e impedir la posibilidad de cambios que favorecerían un desarrollo más sostenible. (Béné et al, 2011).

Sin embargo, existe cierto consenso en que el **valor añadido** de este marco de análisis, y lo que explica buena parte de su atractivo, más allá del concepto en sí mismo, es su capacidad de proponer una forma alternativa de entender e implementar los programas de desarrollo, que permite superar algunas de las limitaciones de los planteamientos tradicionales, y en particular el tratamiento sectorial de los problemas complejos relacionados con la lucha contra la pobreza en un mundo globalizado. Limitaciones que han sido puestas de relieve en el marco de la Agenda 2030 al subrayar la importancia de las interconexiones entre los distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La reflexión que han desarrollado en estos últimos cinco años agencias y ONGD con relevancia internacional, desde su experiencia de terreno en torno a la operativización del concepto de resiliencia en los programas de desarrollo, converge hacia la identificación de una serie de elementos que transforman los modos habituales del trabajo en cooperación. Estos elementos son los siguientes:

1. **Un análisis sistémico:** El análisis de la resiliencia, como hemos visto se concibe desde la teoría de sistemas. Partir de una consideración de las sociedades humanas como sistemas complejos adaptativos, en los que incidir sobre cualquiera de las partes tiene un efecto sobre el conjunto, ayuda a construir esta visión holística del desarrollo que demanda la Agenda 2030. En el centro de esta visión está el hecho de que las comunidades operan dentro de sistemas abiertos, en entornos de cam-



bios no lineales. Esto cambia la forma de definir los problemas que ya no se basa en una relación lineal causa-efecto, como las que se dibujaban en los árboles de problemas, sino que obliga a investigar las interacciones entre los distintos factores que inciden sobre un cuadro de amenaza-riesgo.

- 2. Un enfoque multisectorial:** Para lograr avanzar en la consecución de resultados globales de desarrollo como la mejora de los niveles de salud o la reducción de las desigualdades, hay que actuar simultáneamente sobre múltiples factores interconectados desde distintos ámbitos de actuación sectorial. Pensar en términos de construcción de resiliencia ayuda a derribar la visión compartimentada de las políticas sectoriales, y a ampliar la implicación de las partes interesadas.
- 3. Una gestión sinérgica de los riesgos:** Se pone el acento sobre el conjunto de riesgos que afectan al sistema, y se gestionan de una forma integrada, tanto los que proceden del sistema social como del sistema ecológico. Estos riesgos se sitúan a distintas escalas (de lo más local a lo más global) y todas interactúan entre sí.

En la figura 2.3. se representa el **escenario de riesgos** a los que tiene que hacer frente un pequeño agricultor en una región concreta: desde el nivel global (cambio climático y precios en los mercados internacionales) hasta el nivel local (las plagas y los eventos climatológicos que afectan sus campos) pasando por las políticas nacionales de usos del suelo y de protección medioambiental, el impacto sobre el agricultor es la resultante de la suma de todos ellos y sus interconexiones.

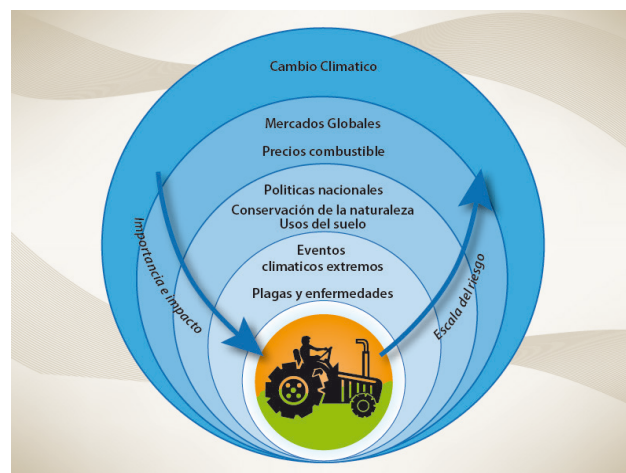


Figura 2.3. Escala de riesgos a los que se tiene que enfrentar un agricultor (Según Erisman et al, 2015)

- 4. Una planificación dinámica y flexible:** Si nos movemos en un contexto de incertidumbre, es necesario tener una planificación de tipo adaptativo, que permita introducir ajustes y cambios en el desarrollo del proyecto y en los resultados a alcanzar en función de lo que ocurra en el terreno. Esto supone también un cambio en los modos de seguimiento y evaluación del proyecto.
- 5. La búsqueda de soluciones ligadas al contexto:** La identificación sistemática de los riesgos y oportunidades pertenecientes a un territorio configura un marco de análisis único, en la medida en que no hay dos contextos socio-ecológicos iguales, en el que es fundamental contar con la participación de las poblaciones afectadas, dándoles voz y valorando sus conocimientos y recursos.
- 6. La necesidad de establecer alianzas con todos los actores posibles, y de trabajar a todos los niveles:** Una buena herramienta a nivel de donantes son los marcos de programación conjunta en torno a resultados de desarrollo. El marco de análisis resiliente ha sido reconocido como el más adecuado para superar las divisiones existentes entre actores humanitarios y de desarrollo,

combinando en situaciones de crisis intervenciones de corto plazo con otras de medio y largo plazo.

Estos elementos han sido recogidos en una caracterización de las diferencias entre un tipo de pensamiento “tradicional” y un pensamiento “resiliente” a la hora de diseñar y

gestionar programas de desarrollo. Partiendo de una tabla elaborada por ODI en 2013, se han integrado esas premisas en un marco de análisis sistémico.(Tabla 2.1).

**Tabla 2.1: La práctica de la cooperación al desarrollo: enfoque “tradicional” versus enfoque de resiliencia** (basado en ODI 2013)

Premisas y Características	Enfoque “tradicional”	Enfoque de resiliencia
<b>Relación entre los elementos del sistema</b>	<b>Relaciones lineales.</b> Los problemas se analizan en torno a relaciones causa-efecto, representadas con árboles de problemas. Los cambios son lineales y predecibles.	<b>Reconocimiento de relaciones complejas.</b> Las interacciones entre los actores, sus actividades y sus relaciones pueden alterar el funcionamiento del sistema, introduciendo incertidumbre con cambios no lineales e inesperados.
<b>Definición del objeto del programa</b>	<b>Creación de capital nuevo</b> Modelo económico de desarrollo. Se pone el foco en una carencia de recursos (problema) que se persigue subsanar mediante aportación externa de capitales.	<b>Refuerzo de capacidades</b> Se busca alejarse de un enfoque basado en problemas y aprovechar los recursos existentes para construir capacidades, buscando el bienestar de las poblaciones.
<b>Marcos de planificación</b>	<b>Estáticos y reactivos</b> Tipo de planificación rígida y estática, que no permite ajustes en actividades y resultados cuando los problemas cambian. Se reacciona cuando ocurre el shock.	<b>Dinámicos y flexibles</b> Planificación adaptativa, flexible en diseño, implementación y seguimiento. Integra medidas de prevención ante riesgos de desastres.
<b>Sectores objetivo en un programa y partes interesadas</b>	<b>Un sector</b> La implicación de las partes interesadas a menudo se limita al sector de interés del programa, y consiste básicamente en un proceso de recogida de información	<b>Enfoque multisectorial</b> La gente percibe los problemas y soluciones de forma distinta según su contexto e historia, por eso se requieren enfoques integrados multisector, multinivel y multiactor.
<b>Escalas y marco temporal</b>	<b>Sistemas cerrados</b> Intervenciones tipo proyectos a escala micro, de corto plazo, y limitadas a mejorar unos resultados a nivel sectorial.	<b>Sistemas abiertos</b> Aproximación inclusiva que integra acciones a nivel local, nacional, regional y global, en el corto, medio y largo plazo.

**Tabla 2.1: La práctica de la cooperación al desarrollo: enfoque “tradicional” versus enfoque de resiliencia** (basado en ODI 2013)

Premisas y Características	Enfoque “tradicional”	Enfoque de resiliencia
<b>Gestión de riesgos</b>	<p><b>Control puntual</b> Se persigue controlar las perturbaciones naturales de forma técnica, reduciendo al mínimo complejidad e incertidumbre. Las comunidades y su medio natural se gestionan de forma independiente.</p>	<p><b>Gestión sinérgica</b> Se gestionan de forma sinérgica todos los riesgos del sistema, desde el conocimiento de las respuestas sociales a las perturbaciones naturales. Las comunidades y su medio natural se gestionan de forma conjunta al ser interdependientes.</p>
<b>Seguimiento de programas</b>	<p><b>Seguimiento basado en resultados</b> El grado de cumplimiento de los objetivos se mide al final mediante medición con indicadores de resultados sectoriales alcanzados.</p>	<p><b>Gestión Adaptativa</b> Foco en los resultados de desarrollo a medio plazo. Dado el marco de incertidumbre y complejidad, los proyectos se adaptan al contexto y son objeto de una revisión continua desde el diseño a la implementación para introducir ajustes. Se aprende haciendo.</p>

### 3. UN MARCO ESTRATÉGICO PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: LA CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA PARA EL BIENESTAR (CRB)

En este capítulo, se propone un marco estratégico para la Cooperación Española, apoyado en los conceptos y planteamientos del pensamiento resiliente desarrollado en el capítulo anterior. Recoge todo el acervo internacional en materia de gestión de riesgos de desastres, pero además incorpora una serie de premisas y elementos de análisis que pretenden:

Tener en cuenta las críticas que se han formulado en torno a la utilización del concepto de resiliencia en los programas de desarrollo, analizando la relación entre vulnerabilidad y desigualdad, bajo el mandato de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

Poner de relieve la interdependencia entre los sistemas humanos y los naturales que interaccionan tanto en la gene-

ración y gestión de amenazas como en la contribución al bienestar humano.

Contribuir a reforzar los principios transversales de la CE poniéndolos en el centro de este nuevo marco estratégico, con una atención especial al papel de las mujeres y de las poblaciones indígenas.

Aprovechar esta reflexión estratégica para llamar la atención sobre el papel de la CE en el cumplimiento de los compromisos adoptados por España a través de la firma del Acuerdo de París.

Las principales características y mensajes clave de este marco estratégico se han sintetizado en un conjunto de 15 Directrices generales que aparecen recogidas en el cuadro 3.1. y desarrolladas a continuación.

#### Cuadro 3.1. Directrices generales para la CRB

**Directriz nº 1:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar es un enfoque estratégico de desarrollo sostenible que busca reconciliar la gestión de riesgos de desastres con la conservación de los ecosistemas y la reducción de la pobreza, poniendo el foco sobre la protección de las poblaciones más vulnerables.

**Directriz nº 2:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar pasa por reconocer el valor de la biodiversidad por su contribución al bienestar de las sociedades humanas a través de los servicios que genera.

**Directriz nº3:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar se apoya en el concepto de resiliencia socio-ecológica que vincula la sostenibilidad del desarrollo con el respeto por los límites biofísicos del planeta.

**Directriz nº 4:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar es un enfoque de DDHH que requiere procesos participativos y transparentes que den voz a todas las personas, incluidas las minorías, y eliminen las barreras que impiden el disfrute de sus derechos.

**Directriz nº 5:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar contribuye al empoderamiento de las mujeres, facilitándoles el acceso a todo tipo de recursos, incluida la formación y las tecnologías, y fomentando su participación en la toma de decisiones.

**Directriz nº6:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar encierra un compromiso claro de promover el cumplimiento del Acuerdo de París sobre el Clima y acompañar a nuestros socios en su transición hacia una economía baja en carbono.

**Directriz nº 7:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar requiere identificar quiénes son las poblaciones vulnerables para impedir que se conviertan en víctimas o recaigan en situaciones de pobreza extrema.

**Directriz nº 8:** Construir Resiliencia para el Bienestar es incrementar la capacidad de absorción, adaptación y transformación de un sistema socio-ecológico, aprovechando los riesgos potenciales para introducir cambios positivos en el mismo.

**Directriz nº 9:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar implica una visión holística del desarrollo sostenible en la que las medidas sectoriales y transversales confluyen para lograr resultados de desarrollo medidos en términos de refuerzo de las capacidades de las poblaciones vulnerables.

**Directriz nº10:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar implica participar en alianzas internacionales de actores que trabajan conjuntamente a la consecución de los Bienes Públicos Globales o Regionales.

**Directriz nº11:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar implica revisar el concepto de transversalización para conseguir poner los principios fundamentales de la CE en el corazón de los objetivos perseguidos por los programas.

### Cuadro 3.1. Directrices generales para la CRB

**Directriz nº12:** Construir Resiliencia para el Bienestar es conseguir que en situaciones de crisis las poblaciones vulnerables puedan mantener y consolidar sus medios de vida, buscando sinergias entre intervenciones humanitarias y de desarrollo.

**Directriz nº 13:** Construir Resiliencia para el Bienestar no significa pedir a los actores humanitarios que se olviden de su obligación de resolver a corto plazo sino que se acuerden de su obligación de contribuir a la búsqueda de soluciones sostenibles en el medio-largo plazo.

**Directriz nº 14:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar supone trabajar en un marco de incertidumbre en el que no hay una respuesta predeterminada, sino que para cada contexto se negocia una respuesta entre el conjunto de las partes implicadas.

**Directriz nº 15:** La Construcción de Resiliencia para el Bienestar requiere integrar en el proceso de planificación y de definición de proyectos la utilización de herramientas para la identificación de riesgos y vulnerabilidades, desde un enfoque participativo e inclusivo, sensible al género, con el fin de reforzar la seguridad y el bienestar de las poblaciones.

### 3.1 El fundamento socioecológico

#### Directriz nº 1

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar es un enfoque estratégico de desarrollo sostenible que busca reconciliar la gestión de riesgos de desastres con la conservación de los ecosistemas y la reducción de la pobreza, poniendo el foco sobre el bienestar de las poblaciones más vulnerables.

El marco estratégico de CRB de la Cooperación Española es un **enfoque holístico**, basado en un marco teórico de tipo sistémico, que visibiliza de forma expresa la interdependencia entre los sistemas sociales y su medio natural y promueve una nueva forma de trabajar en desarrollo, más allá de la incorporación de las herramientas de la gestión de riesgos en todas las fases de las intervenciones. Se trata de conseguir reconciliar reducción de la pobreza, reducción de riesgos de desastres y conservación de los ecosistemas, considerándolos no como objetivos diferenciados y superpuestos sino como las dos (o tres) caras de un mismo propósito.

Este enfoque estratégico se ha denominado **“Construcción de Resiliencia para el Bienestar”<sup>1</sup>** (CRB) con la idea de subrayar las siguientes características del modelo:

- La idea de “Construcción”, que implica un proceso y un devenir: trabajar en CRB implica un proceso de creación de capacidades que se desarrolla en el tiempo (resiliencia como un proceso más que como un atributo).
- La idea de “Bienestar” como finalidad del enfoque: Lo importante de este proceso es que permita la consecución en cualquier comunidad de cotas elevadas de seguridad y bienestar a través de un desarrollo sostenible e inclusivo. Si la situación previa a la crisis era una situación de bienestar relativa para la comunidad, volver a ella es lo óptimo, si no lo era, entonces es bueno aprovechar la crisis para introducir cambios que incrementen los niveles de bienestar. En este sentido, el marco de resiliencia no entraña ninguna concepción de acomodo a una situación insatisfactoria.

*1. En esta última versión de las Directrices se ha elegido el término “Bienestar” en vez de “Desarrollo” como finalidad del planeamiento estratégico. Este cambio no es gratuito, significa que lo que se persigue es el bienestar humano de las sociedades, más allá de un desarrollo medido en términos de crecimiento económico.*

### 3.1.1. Ecosistemas y biodiversidad.

#### Directriz nº 2

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar pasa por reconocer el valor de la biodiversidad por su contribución al bienestar de las sociedades humanas a través de los servicios que genera.

Este marco estratégico apuesta de forma consciente por la introducción de un enfoque de ecosistemas en nuestras políticas de desarrollo y de construcción de resiliencia. En parte como consecuencia del pobre balance de lo conseguido en materia de sostenibilidad medioambiental en el marco de los ODM: en estos últimos 20 años no sólo no se alcanzó la meta fijada en el ODM7 en relación a la pérdida de biodiversidad, sino que la situación en este campo se ha deteriorado considerablemente. La Agenda 2030, al introducir dos ODS específicos dirigidos a la protección de la biodiversidad de los ecosistemas terrestres y marinos (ODS 14 y 15), e integrar transversalmente muchas de las metas de Aichi asumidas en el marco de la Convención de NNUU sobre la Biodiversidad, ha lanzado un mensaje fuerte a la comunidad internacional acerca de la necesidad de tomar este problema en serio.

La relevancia de la biodiversidad, y su papel en la reducción de la pobreza, no es un descubrimiento reciente de la CE.

El Programa ARAUCARIA XXI de la AECID, hace más de 10 años, ya señalaba su impacto en una serie de ámbitos críticos para el desarrollo humano, como son la seguridad alimentaria, la salud, la generación de ingresos y la reducción de la vulnerabilidad, haciendo hincapié en la mayor dependencia que tienen las poblaciones más pobres de los ecosistemas en los que viven.

Si queremos contribuir a revertir la situación actual de deterioro progresivo y conseguir una verdadera transversalización de la sostenibilidad medioambiental, que es uno de los principios directores de la CE, debemos poner de relieve los vínculos indisolubles entre biodiversidad y bienestar humano, a través del suministro de **servicios de los ecosistemas (Caja.3.1.)** imprescindibles para la realización de los derechos de las personas como son el abastecimiento de agua limpia, la provisión de alimentos, la regulación climática, la polinización de las cosechas o el conocimiento ecológico local. (Figura 3.1.)

Muchos de estos servicios, especialmente los de regulación que tienen que ver con la reducción de riesgos de desastres y la seguridad de las personas, son invisibles al mercado, por lo que no tienen precio y por consiguiente no están suficientemente valorados por la sociedad de cara a su conservación. Por ejemplo, uno de los servicios de regulación más importantes que generan los bosques de ribera es el modular los picos de crecida durante las inundaciones. La

#### Caja 3.1. ¿Qué son los servicios de los ecosistemas?

Los servicios de los ecosistemas son las contribuciones directas e indirectas que los ecosistemas y la biodiversidad que albergan hacen a los diferentes componentes del bienestar humano y hacen que la vida sea posible y merezca la pena. Los servicios de los ecosistemas se clasifican en tres grandes grupos. En primer lugar están los **servicios de abastecimiento** obtenidos directamente de la estructura de los ecosistemas como alimentos, madera, agua, fibra, combustible, medicinas, etc. En segundo lugar están los **servicios de regulación** que se obtienen de manera indirecta a partir del funcionamiento de los ecosistemas como son el secuestro de carbono para el control del sistema climático, la polinización para la producción de las cosechas, la depuración del agua, la formación de suelo, el control de inundaciones o la regulación de enfermedades, etc. En tercer lugar están los **servicios culturales** de gran valor social y relacionados con los beneficios intangibles que las personas obtienen estando en contacto con los ecosistemas y la biodiversidad a través del disfrute estético de los paisajes, el enriquecimiento espiritual, la educación ambiental, el conocimiento experimental y experiencial o el turismo de naturaleza.

deforestación de estos bosques de ribera para ocupar las llanuras de inundación desprotege a la comunidad de esta capacidad de regular las inundaciones y la hace muy vulnerable convirtiendo una perturbación natural que en sí es benéfica porque sirve para fertilizar los suelos de las llanuras fluviales, en una amenaza natural que, con seguridad, se convertirá en un desastre, que podría haberse evitado de haberse protegido el bosque ribereño.



Figura 3.1. Ejemplos de diferentes tipos de servicios que generan los ecosistemas y su biodiversidad de un paisaje cultural en África (modificado de CGIAR, 2014)

Esta estrecha relación se hace más patente en el caso de las poblaciones más desfavorecidas del planeta, quienes dependen íntimamente de la fertilidad de los suelos, la existencia de aguas limpias, o la presencia de flora y fauna silvestre como fuente de proteínas y medicamentos, entre otros factores esenciales para su subsistencia; siendo por ello las más vulnerables a los procesos de degradación ambiental y a los efectos más negativos del cambio global incluyendo el cambio climático.

### 3.1.2 El concepto de Bienestar Humano

Aunque no existe una definición unívoca, el concepto de bienestar humano se utiliza cada vez más en políticas sociales para trascender una concepción demasiado economicista del desarrollo, que tiende a medir el progreso en términos de incremento del PIB, pasando por alto los cos-

tes sociales y ambientales de una forma de creación de riqueza. El bienestar humano tiene que ver con una dimensión mucho más cualitativa y multidimensional del desarrollo, que ha generado en los últimos años la elaboración de nuevos indicadores, en línea con el Índice de Pobreza Multidimensional desarrollado por el PNUD en 2010. La idea es intentar medir la calidad de vida, que a diferencia del término nivel de vida, apunta a aspectos más sociales y espirituales del bienestar humano. Las mediciones varían en función de la mayor o menor consideración en los índices de los factores económicos y ecológicos, desde el Índice de Vida Mejor de la OCDE ([www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org)) hasta el Índice del Planeta Feliz promovido por la ONG Friends of the Earth (<http://happyplanetindex.org>). Este último ha eliminado todo indicador de crecimiento económico e introduce la medición de la huella ecológica por habitante para justificar los vínculos entre el bienestar humano y la conservación de la naturaleza.

El interés del concepto de bienestar reside en su utilización para visibilizar los aportes positivos de los ecosistemas al funcionamiento de las sociedades. Esta relación fue puesta de manifiesto por el Programa de NNUU de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en 2005, que llamó la atención sobre la dependencia del futuro económico, social, cultural y político de nuestras sociedades del buen funcionamiento de los ecosistemas terrestres, acuáticos y marinos. El Programa descompone el concepto de Bienestar en las **5 dimensiones** siguientes relacionadas con determinados servicios de los ecosistemas:

- **Acceso a recursos básicos:** incluye el acceso a bienes materiales elementales para la subsistencia: alimentación, agua, vivienda...
- **Seguridad:** significa la seguridad personal frente a riesgos de desastres naturales (huracanes, inundaciones, sequías, terremotos, etc.) o amenazas de origen antrópico como la conflictividad social o los conflictos armados.
- **Salud:** se refiere al bienestar físico y psicológico de las personas. Desde esta perspectiva la salud se relaciona fuertemente con la disponibilidad de un entorno natural sano y saludable carente de conta-

minación y de otras alteraciones ambientales no deseadas.

- **Relaciones sociales:** se refiere al capital social e incluye el ámbito de la educación, cultura, solidaridad, cohesión social, y los sentimientos de identidad y de pertenencia al lugar facilitando la resolución de problemas en pro de bien común.
- **Libertad de acción y decisión:** es una dimensión transversal, que se refiere a la capacidad de autonomía de las personas, incluye la protección de las minorías, la participación democrática, la equidad de género y los Derechos Humanos en general. Se vincula indirectamente con los servicios de los ecosistemas.

La relación de dependencia entre los servicios de los ecosistemas y los DDHH acaba de ser reconocida por la Asamblea General de Naciones Unidas en un informe del Relator Especial sobre DDHH en torno al **derecho a disfrutar de una vida segura** y un ambiente limpio, sano y sostenible. El informe resalta el valor de la biodiversidad para la sociedad y la obligación de los Estados de protegerla en una óptica de protección de los derechos de la persona.

### 3.1.3 La resiliencia socioecológica

#### Directriz nº3

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar se apoya en el concepto de resiliencia socioecológica que vincula la sostenibilidad del desarrollo con el respeto por los límites biofísicos del planeta.

En la figura 3.2 se muestran algunas de las contribuciones que los tres tipos de servicios de los ecosistemas hacen a los diferentes componentes del Bienestar humano.

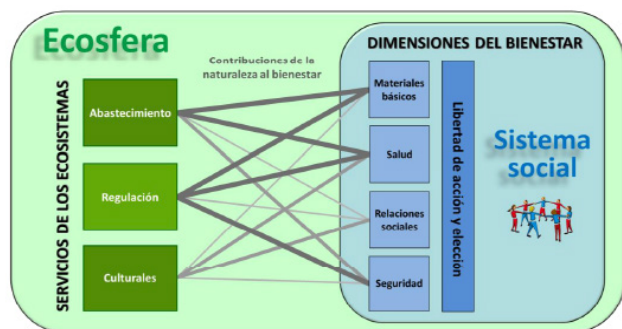


Figura 3.2: Contribuciones de los servicios de los ecosistemas a las dimensiones del Bienestar. El grosor de las líneas muestra el grado de importancia de la contribución del tipo de servicio a cada componente del Bienestar Humano (Fuente: Aguado, 2016)

Podemos relacionar con esta idea de bienestar el concepto de **“salud planetaria”** que entiende la salud pública como la acción colectiva e interdependiente de personas y comunidades para proteger y promover el bienestar, prevenir las enfermedades y las discapacidades y aumentar la resiliencia y la adaptación teniendo en cuenta la fragilidad de nuestro planeta y nuestra obligación de salvaguardar el ambiente en el que existimos para futuras generaciones.

Las interacciones entre los sistemas naturales (o ecológicos) y los humanos junto con las instituciones que las regulan, configuran **“sistemas socioecológicos”** o sistemas integrados de humanos en la naturaleza, que co-evolucionan de forma conjunta en un marco de incertidumbre. Este concepto de sistema socioecológico es el punto de partida de los análisis de CRB. Desde esta perspectiva el capital natural y el capital social deben conceptuarse y gestionarse como un todo, lo que obliga a romper la separación que suele existir entre programas de cooperación ligados a la gestión del capital social de las comunidades y programas medioambientales relacionados con la conservación de la biodiversidad.

El concepto de **“resiliencia socioecológica”**, promovido por el Centro de Resiliencia de Estocolmo (<http://www.stockholmresilience.org>), se refiere a la capacidad de un sistema socio-ecológico para gestionar condiciones cambiantes complejas, responder a las perturbaciones de forma adaptativa y transformativa y mantener su nivel de prosperidad. La influencia ejercida a nivel internacional por esta institución sueca para promover la transversalización de la **biodiversidad** en todos los ODS ha sido decisiva en el proceso de incorporación de los objetivos de Río+20 a la



Agenda 2030 (Fig.3.3.). Su mensaje principal es que la pérdida de biodiversidad erosiona la base del Desarrollo Sostenible al socavar los servicios de los ecosistemas, lo que reduce la capacidad de generar respuestas adaptativas en un mundo que cambia rápidamente.

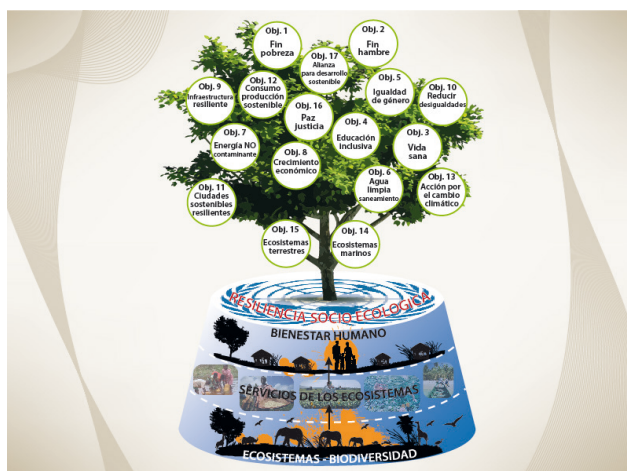


Figura 3.3. La resiliencia del sistema socio-ecológico, enraizada en la biodiversidad, es el sostén de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (modificado de SRC, 2013).

Ser resiliente significa por tanto saber gestionar los umbrales de cambio para que las comunidades, de entre los diferentes estados que pueden adoptar en respuesta a los cambios, no pasen a uno no deseado por ser socio-ecológicamente insostenible. Algunos de estos estados no deseados a los que se llega por una mala gestión de los umbrales de cambio son extremadamente persistentes y el sistema puede permanecer durante mucho tiempo en un cuadro socio-ecológico no deseado dando lugar a las denominadas «**trampas de resiliencia**», que son muy difíciles de romper y que hipotecan el futuro de las comunidades.

Es el caso de las poblaciones agrícolas que comen el grano que tienen para sembrar en caso de hambruna, o de las poblaciones ganaderas que venden o sacrifican sus animales para poder comer, arruinando sus posibilidades de bienestar futuro al destruir sus medios de vida. Es el caso también de determinadas medidas de reducción de riesgos como la utilización de plaguicidas en la agricultura, que pueden acabar con la fertilidad de los suelos. Hablamos entonces de “**resiliencia negativa**”, estrategias

de supervivencia de corto plazo que conducen a una situación en la que el individuo o la comunidad está todavía más debilitada para afrontar la próxima crisis. El carácter positivo o negativo de la estrategia tiene que ver con su capacidad de generar o no una situación más sostenible a medio plazo: así, la migración puede ser una estrategia de adaptación positiva a cambios globales del mercado laboral o puede ser un ejemplo de resiliencia negativa, en el caso de desplazamientos masivos a poblaciones sin recursos suficientes para integrar esos flujos de población.

Estos ejemplos pueden ayudar a entender la relación entre “**resiliencia**” y “**sostenibilidad**”, términos que a veces se utilizan de forma indiscriminada aunque no son sinónimos. Ambos comparten la idea de un bienestar que pueda mantenerse en el largo plazo, pero pertenecen a registros distintos. Mientras que el concepto de sostenibilidad tiene un carácter normativo, trata de definir los condicionantes de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, tanto en el ámbito económico, como social o medioambiental, el concepto de resiliencia no tiene este carácter (ya hemos señalado que puede haber estrategias de resiliencia buenas o malas), se refiere a una capacidad de adaptación, a una herramienta para generar cambios en respuesta a unas amenazas.

Pero hay otra diferencia: mientras que el concepto de sostenibilidad considera por igual los pilares económicos, sociales y medioambientales de una sociedad, buscando un equilibrio entre conservación y crecimiento económico (que es muy difícil de lograr), la resiliencia socio-ecológica, se basa en una concepción distinta de la relación entre estos tres ámbitos, subrayando la inclusión de la organización social y económica dentro del sistema ecológico al que pertenecen. La economía sólo tiene su razón de ser dentro de la sociedad y ésta encuentra su significado dentro del sistema ecológico al que pertenece. Esta relación piramidal entre la biosfera, la sociedad y la economía puede ser representada bajo la forma de círculos concéntricos, idea ya desarrollada por Carlos Montes en 2006 para el Programa ARAUCARIA XXI. (Figura 3.4)



Figura 3.4. De la visión del desarrollo sostenible como una “triple alianza entre economía, sociedad y naturaleza a su conceptualización como “círculos concéntricos” (según ARAUCARIA, 2006)

En este modelo, el crecimiento debe tener límites fijados por criterios socio-ecológicos, y no solo monetarios o tecnológicos, para que sea sostenible, convirtiéndose la resiliencia en el camino que va desde la gestión de riesgos de desastres hasta la construcción de comunidades sostenibles.

Respetar los límites biofísicos de los ecosistemas del planeta, tanto a escala local como global, es condición necesaria para alcanzar modelos de desarrollo sostenible a largo plazo. Ser capaces de satisfacer las necesidades fundamentales de la población mundial sin sobrepasar los límites biofísicos del planeta es uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo.

### 3.2 El fundamento ético: “No dejar a nadie atrás”

#### Directriz nº 4

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar es un enfoque de Derechos Humanos que requiere procesos participativos y transparentes que den voz a todas las personas, incluidas las minorías, y eliminen las barreras que impiden el disfrute de sus derechos.

#### 3.2.1 DDHH y vulnerabilidad

Este marco de CRB pone los DDHH en el centro de atención de las políticas de desarrollo al adoptar este concepto de bienestar como finalidad última de la construcción de resiliencia. La dimensión de “seguridad humana” incluye todas las circunstancias en las que la persona ve amenazada su existencia al no poder disfrutar de los DDHH más fundamentales. Empezando por el derecho a la vida, y a su protección, directamente amenazado en contextos de catástrofes naturales o de conflictos armados, y casi al mismo nivel de importancia, por el impacto que tiene sobre las posibilidades de desarrollo físico e intelectual de la persona, el derecho a una alimentación suficiente y adecuada. La afirmación de estos derechos, central en los planteamientos de la CE, junto con el derecho al agua y el derecho a la salud, materializados en objetivos concretos de reducción de la mortalidad y la malnutrición infantil, configura un ámbito de trabajo de primordial importancia en la construcción de resiliencia, hasta el punto que en el ámbito UE los primeros programas y planteamientos vinculados a este concepto se han desarrollado en torno a la Seguridad Alimentaria y Nutrición (SAN) en África.

Pero además, este marco estratégico encuentra su justificación ética en el mandato de la Agenda 2030 de **“No dejar a nadie atrás”**, poniendo el foco en la protección de los derechos de los grupos de población más vulnerables, para que no se vean golpeados de forma brutal y desigual por los efectos desastrosos de cualquier tipo de evento extremo (catástrofe natural, crisis económica o conflicto político) que pueda aparecer y poner en peligro su modo de vida. La consolidación de los avances en materia de desarrollo humano, a nivel de comunidad o de país, pasa por asegurar que los logros conseguidos en relación al acceso a servicios básicos no se vean rápidamente socavados por una perturbación natural o una recesión económica (Informe Desarrollo Humano 2014). En países que han conseguido salir de la pobreza extrema como en la región de América Latina y Caribe, existe una importante franja de población que puede volver a recaer en la misma ante cualquier amenaza, al tener un alto nivel de vulnerabilidad.

Para poder contribuir a un desarrollo resiliente, que sea sostenible en el tiempo, es necesario enfocar la acción de desarrollo hacia la **reducción de vulnerabilidades**, eliminando las barreras que impiden que las personas puedan actuar con libertad, reforzando su capacidad para lidiar con y adaptarse a acontecimientos adversos. Esto supone asumir una actitud de discriminación positiva hacia los que menos recursos tienen para hacer frente a todo tipo de amenazas, y se sabe que estadísticamente hablando, se trata mayoritariamente de población femenina.

En este marco de análisis, la vulnerabilidad está directamente vinculada a la **falta de acceso a los recursos y a las capacidades** que permiten a las personas gestionar libremente su vida y, por lo tanto, el análisis de vulnerabilidades implica una consideración de los factores de desigualdad social y de las relaciones de poder que inciden en una distribución desigual de los recursos a disposición de la sociedad. La capacidad de un grupo social para adaptarse o cambiar depende en gran medida de los activos que posee.

#### 3.2.2 Diversidad cultural y empoderamiento

Dentro de estos activos la educación y la cultura son instrumentos esenciales para la supervivencia de las comuni-

dades. Aprendizaje, gestión del conocimiento, capacitación y empoderamiento son, por lo tanto, estrategias de acción imprescindibles en un enfoque de CRB. Dar voz a los grupos más desfavorecidos y excluidos para que puedan expresar sus preocupaciones y sean agentes activos en la definición de su propio destino es otra de las características básicas de este enfoque, inseparable de un concepto de desarrollo inclusivo.

No se trata solo de dirigir la atención hacia los sectores más vulnerables de la sociedad como grupos beneficiarios, se trata también de escucharles para poder idear con ellos soluciones a los problemas a los que se enfrentan. El trabajo en resiliencia requiere partir de las propuestas de las comunidades locales afectadas superando el hecho de su mera participación en esta búsqueda de soluciones, ya que son ellas las que mejor conocen su entorno/medio ambiente y son ellas las que tienen claro lo que están dispuestas a cambiar y la medida de este cambio. Todos pueden aportar algo desde su punto de vista, privilegiándose el valor de los saberes tradicionales y locales que poseen las comunidades indígenas. La diversidad de perspectivas y de conocimientos humanos, es clave para la resiliencia socio-ecológica, junto a la biodiversidad. El marco estratégico de CRB se apoya en métodos de investigación participativa y apuesta por la diversidad y la creatividad, como valores intrínsecos a la hora de generar respuestas novedosas.

#### 3.2.3 Equidad de género

##### Directriz nº 5

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar contribuye al empoderamiento de las mujeres, facilitándoles el acceso a todo tipo de recursos, incluida la formación y las tecnologías, y fomentando su participación en la toma de decisiones.

En esta visión de derechos y de empoderamiento de las personas más discriminadas tiene un valor central la integración del enfoque de género en desarrollo (GED), estando las mujeres en el centro de la construcción de sociedades resilientes, tanto por sus características de vulnerabilidad



Foto 3.1. Mujeres africanas participando en un ejercicio de "brainstorming" Foto AECID

como por su potencial para el cambio. Sabemos que las catástrofes afectan de forma desproporcionada a las mujeres y a las niñas, por su desigual acceso a la información, a los recursos y al poder.

«Si en circunstancias 'normales', una niña de diez años en determinados países puede ser víctima de la trata de personas, verse obligada a casarse o simplemente verse excluida del acceso a la educación o a la salud, cuando sobreviene una crisis, tales riesgos se multiplican, y con ellos las vulnerabilidades de esa niña. Sus perspectivas de supervivencia y de desarrollo personal empeoran, incrementándose la probabilidad de que sea víctima de violencia sexual, contraiga el VIH o se quede embarazada en cuanto alcance la puber-

tad, trastocando todas sus posibilidades de desarrollo personal. » (Informe FNUAP 2015 «Refugio en la tormenta»).

Esta situación de vulnerabilidad no tiene que ver con las capacidades físicas o síquicas de las mujeres, es una cuestión de **desigualdad de género**. Son los roles y responsabilidades de género asignados por la sociedad y la cultura los que determinan cómo hombres y mujeres experimentan de forma diferenciada los efectos de las crisis, conflictos o desastres, incluyendo los efectos del cambio climático. Es por lo tanto indispensable analizar estos roles para poder promover medidas de empoderamiento que contribuyan a una transformación de la sociedad (CARE Internacional, 2016).

Por otra parte, las mujeres, por su posición en la sociedad, suelen tener una visión propia acerca de las posibles estra-

tegias de supervivencia, junto con unas capacidades y experiencias que deben ser incorporadas, mediante su participación activa en el diseño de los programas de reducción de riesgos y en la toma de decisiones dentro de la comunidad. Su relación directa con las economías de subsistencia y con los comportamientos tanto de consumo como de producción, cuando están al frente de explotaciones agrícolas, las convierte en agentes imprescindibles de cambio tanto en procesos de adaptación al cambio climático como de reestructuración económica o social. La investigación social ha puesto de relieve que los procesos de transformación vinculados a la necesidad de hacer frente al cambio climático son una magnífica oportunidad para derrumbar barreras de desigualdad de género, como es la cuestión del acceso a la tenencia de la tierra. Reconocer el aporte de las mujeres y promover medidas de empoderamiento son elementos fundamentales de este marco estratégico.

#### 3.2.4 Justicia climática

##### Directriz nº 6

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar encierra un compromiso claro de promover el cumplimiento del Acuerdo de París sobre Cambio Climático y de acompañar a nuestros socios en su transición hacia una economía baja en carbono.

Si bien el término “resiliencia” se refiere a la capacidad de reacción y respuesta ante cualquier tipo de amenaza, su utilización ha prosperado ligada a la recurrencia e intensidad en la última década de perturbaciones naturales asociadas al clima (sequías, inundaciones, lluvias torrenciales, grandes incendios, olas de calor...) que los científicos relacionan de forma directa con los procesos del cambio global, y en particular con el fenómeno del calentamiento global. Es en gran parte la sensibilización hacia los efectos del cambio climático inducido por la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), que le ha dado al término “resiliencia” la proyección que tiene actualmente.

Ya hemos señalado en la introducción el impacto del cambio global y el carácter desigual de la distribución de los

eventos climatológicos extremos: de las 262 millones de personas que han sufrido catástrofes naturales relacionadas con el clima en 2013, más del 98% vivía en países en desarrollo. Y dentro de estos países, son los más pobres y/o los más pequeños (Sahel, Cuerno de África y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo o SIDS) los que están más expuestos a los riesgos y sufren las peores consecuencias cuando se produce una catástrofe, si bien son los que menos producen emisiones de GEI a la atmósfera. El concepto de “justicia climática” promovido por Mary Robinson ha sido enarbolado por la sociedad civil africana para reivindicar los derechos de sus países en relación al impacto desproporcionado que la crisis climática está generando en ellos (Declaración de Maputo, 2015).

Es por lo tanto también desde una perspectiva de protección de DDHH y de reducción de desigualdades que este marco estratégico de CRB introduce la preocupación por promover medidas de gestión del cambio y de resiliencia acordes con los compromisos adoptados por los Estados en el marco del Acuerdo de París. Todos los países firmantes han presentado en París planes nacionales (llamadas **Contribuciones Determinadas a nivel Nacional**, NDC por las siglas en inglés), donde reflejan sus compromisos de aquí a 2030 tanto en el ámbito de la mitigación (reducción de emisiones de GEI) como en el ámbito de la adaptación al cambio climático, planes para los que el mundo en desarrollo necesita apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional.

La necesidad de construir comunidades resilientes y la Agenda 2030 nos obligan a reconsiderar un modelo de desarrollo basado en una explotación abusiva de los recursos naturales que no tiene en consideración la capacidad de carga de los ecosistemas y en un modelo energético basado en la extracción de combustibles fósiles que está dañando de forma irreversible los ecosistemas del planeta Tierra. Nuestro planeta es limitado porque es un sistema finito y, por tanto, la explotación de los recursos naturales necesarios para construir la civilización humana tiene límites que no se deben sobrepasar.

#### 3.3 El marco analítico de la CRB

Una vez establecidos los fundamentos conceptuales que subyacen a esta propuesta de marco estratégico, podemos

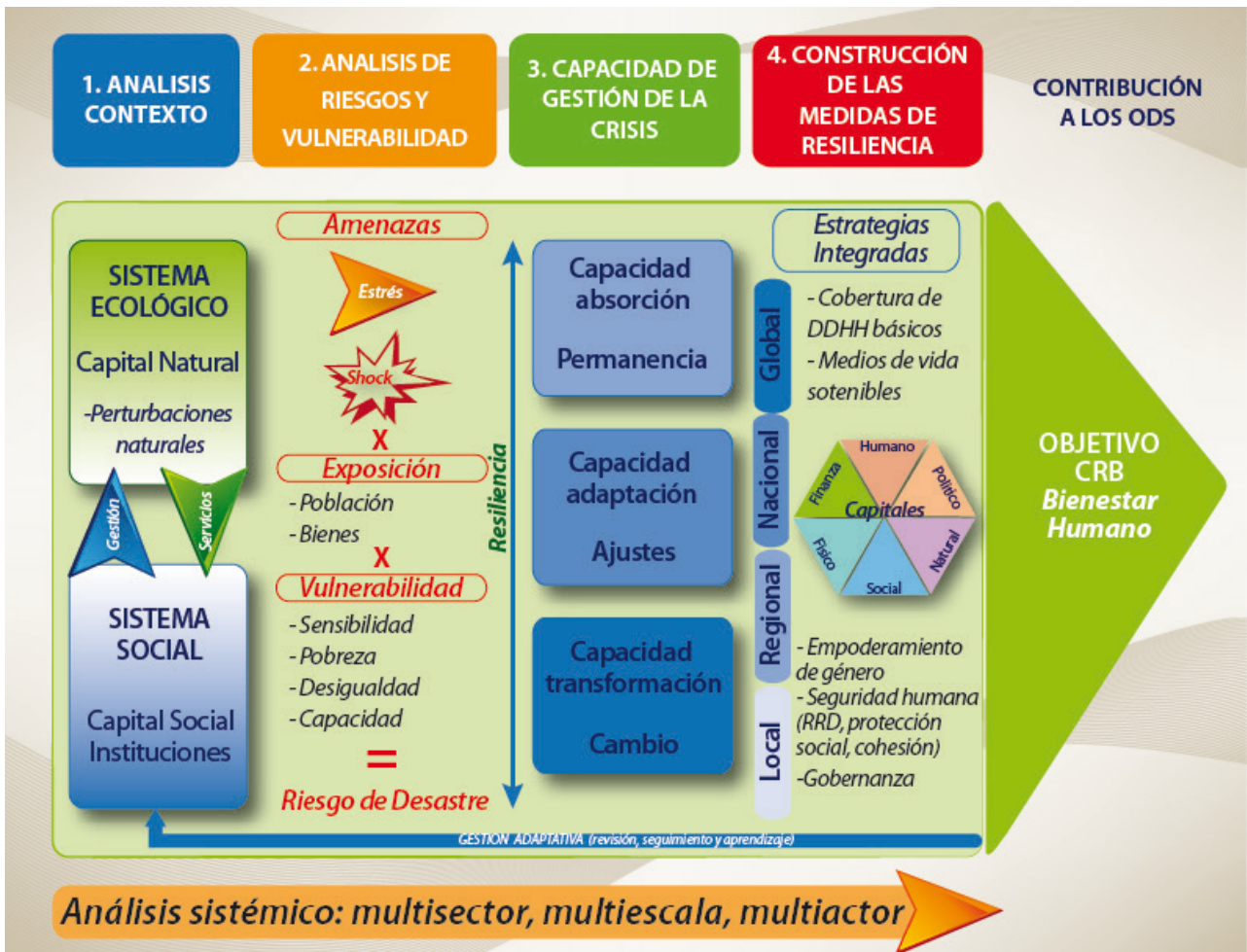


Figura 3.5. Marco analítico propuesto para integrar la Construcción de Resiliencia para el Bienestar en las políticas de desarrollo.

establecer los principales elementos que constituyen la lógica del proceso de CRB. La figura 3.5. representa las distintas fases que constituyen el proceso de análisis orientado hacia la construcción de medidas de resiliencia. La finalidad del proceso es contribuir a la consecución de los ODS y al bienestar humano.

### 3.3.1 Análisis del contexto

El punto de partida de cualquier proceso de construcción de resiliencia es el análisis del contexto. Es una fase que no se puede obviar porque no hay dos contextos iguales, y cualquier estrategia de resiliencia responde a unas con-

diciones específicas e irrepetibles, es una construcción ad hoc. El análisis se apoya en la comprensión del **sistema socio-ecológico** como un todo, que produce a la vez amenazas y respuestas a las mismas. Más que los elementos que componen el sistema, lo importante es analizar las interacciones entre ambos sistemas.

Para un análisis en profundidad de las interacciones entre sistemas ecológicos y sociales, se recomienda adoptar como herramienta conceptual y metodológica más adecuada la aproximación de la **“Gestión de Ecosistemas”** aceptada por el Convenio de Diversidad Biológica y el Pro-

grama MAB de Reservas de Biosfera de UNESCO (UNESCO, 2000)

### 3.3.2 Identificación de los riesgos y de las vulnerabilidades

#### Directriz nº 7

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar requiere identificar quiénes son las poblaciones vulnerables para impedir que se conviertan en víctimas o recaigan en situaciones de pobreza extrema.

Desde esta comprensión de las interacciones entre sistema natural y sistema social, podemos iniciar la identificación de los riesgos a los que se enfrenta una determinada población. Es importante analizar el conjunto de riesgos ligados a amenazas de distinta naturaleza, sus interconexiones, y las distintas escalas a las que se producen, desde el nivel local hasta el más global, como vimos en el capítulo anterior.

Una buena identificación de riesgos requiere una recogida de información empírica acerca del comportamiento en el pasado de las posibles amenazas y sus proyecciones de futuro. Así, se puede elaborar para cada país o contexto un perfil de riesgo consolidado, que contenga las principales

características en cuanto a tipos de amenazas, población y bienes expuestos, grupos vulnerables y capacidades institucionales para enfrentarse a las crisis.

El análisis de vulnerabilidades nos permite definir para cada tipo de amenaza qué grupo de población tiene más probabilidad de verse afectado, y cuál es el conjunto de activos que posee, cuál es su capital. Una de las formas de analizar cuáles son esos activos es utilizar **el marco de análisis de los 6 capitales**, que nos servirá también a continuación para la definición de medidas de resiliencia (Caja 3.2, Figura 3.5)

Al analizar las diferencias de acceso a estos recursos, se ponen de relieve las desigualdades de poder y de género, y se identifica a los grupos más vulnerables.

### 3.3.3 Capacidad de gestión de la crisis

#### Directriz nº 8

Construir Resiliencia para el Bienestar es incrementar la capacidad de absorción, adaptación y transformación de un sistema socio-ecológico, aprovechando los riesgos potenciales para introducir cambios positivos en el mismo.

La tercera fase del proceso tiene que ver con el análisis de los procesos y los comportamientos existentes en materia

## Caja 3.2. Marco de análisis de los capitales

- 4. Capital natural:** Los ecosistemas y los servicios que generan
- 5. Capital social:** El conjunto de relaciones sociales, asociaciones e instituciones de cohesión social.
- 6. Capital humano:** Incluye la salud, el conocimiento, las habilidades técnicas, la motivación de los RRHH. Especialmente relevante es la capacidad de innovación para transformar el sistema.
- 7. Capital físico o construido:** Se refiere a los activos materiales y a la infraestructura física, familiar, comunitaria y productiva controlados por una comunidad.
- 8. Capital financiero:** Se refiere a los activos financieros, ahorros y acceso al crédito.
- 9. Capital político:** Capacidad de incidir en la toma de decisiones en la comunidad, liderazgo.

de gestión de crisis, o dicho de otro modo, las distintas dimensiones de la capacidad de resiliencia. Cualquier sistema (individuo, familia, comunidad, país o región) tiene una manera de enfrentarse a los riesgos conocidos con el objeto de reducir el potencial daño sobre sí mismo, en base al capital que posee. Estas estrategias de resiliencia tradicionales suelen ser adaptadas a la cultura y las condiciones del contexto, y en este sentido deben ser siempre tenidas en cuenta, aunque puedan ser insuficientes. La forma más eficaz de reforzar la resiliencia es construir sobre estrategias locales existentes.

Las estrategias más sencillas son las que tienen que ver con lo que definimos como **capacidad de absorción** (por ej. ponerse a salvo en un lugar elevado ante una posible inundación o hacer reservas de alimentos en previsión de una crisis alimentaria o desplazarse a otro país en caso de conflicto). Estas medidas en sí son importantes porque salvan vidas pero su nivel de construcción de resiliencia es bajo porque no generan ninguna capacidad que permita enfrentarse mejor a la próxima crisis, aparte de las lecciones que se pueden sacar acerca de cómo se han llevado a cabo esas acciones y cómo se puede mejorar su eficacia. El componente de aprendizaje y de reflexión constructiva a partir de la observación de experiencias previas (gestión adaptativa) es esencial para la construcción de resiliencia.

Todo lo que tiene que ver con la fase anterior a la emergencia, el ámbito humanitario de **Preparación para la Respuesta a Emergencias**, refuerza la capacidad de absorción del sistema y tiende a reducir el daño potencial, mientras que las medidas de adaptación requieren planteamientos más a largo plazo para incidir sobre el riesgo en sí. Hemos dicho que la adaptación supone un cambio en la forma de comportarse (producir, construir, organizarse...) para reducir y también, en ciertos casos, aprovechar el riesgo potencial para introducir cambios positivos, pero no supone una transformación del sistema que eliminaría totalmente el riesgo. Ejemplos de **medidas de adaptación** son: diversificar las fuentes de ingresos/alimentos para disminuir la dependencia o establecer mecanismos de protección social o financiera que incrementen la seguridad.

Este análisis de cómo las comunidades gestionan los riesgos y se enfrentan a los cambios externos permite señalar

dónde están las carencias, los déficits del sistema en materia de resiliencia y, en particular, qué poblaciones deben ser protegidas o capacitadas para mejorar el comportamiento global del sistema.

### 3.3.4 Construcción de las medidas de resiliencia

Una vez identificados los elementos del sistema que necesitan refuerzo y los activos de los que se dispone, el paso siguiente es la programación e implementación de un conjunto de medidas de resiliencia. Se trata de diseñar e implementar respuestas integradas que permitan cubrir los déficits que se han puesto de manifiesto en la fase anterior. Las propuestas de intervenciones promoverán desde un mejor nivel de absorción hasta una posible transformación del sistema para erradicar el riesgo, incidiendo en los siguientes ámbitos con impacto final en los niveles de bienestar:

- Cobertura de derechos humanos básicos
- Medios de vida sostenibles
- Empoderamiento de género
- Seguridad humana (RRD, protección social y financiera)
- Gobernanza (planificación territorial, capacitación institucional).

Estos ámbitos de trabajo corresponden en gran parte a los que han sido tradicionalmente objeto de atención de la CE, especialmente las cuestiones de salud básica, seguridad alimentaria, acceso al agua, género, protección social, medios de vida y gobernanza.

Las **medidas más transformadoras** son las que provocan cambios profundos en la organización social, en los sistemas de producción o de infraestructuras de una comunidad, en los que juegan un papel importante programas relacionados con la educación, sensibilización, transferencias de conocimientos técnicos y refuerzos institucionales, o los programas de inversión. Instaurar un sistema de planeamiento y gestión urbana que no permita la edificación en áreas inundables es un buen ejemplo de una medida que puede eliminar totalmente un riesgo. Una forma de reducir riesgos futuros es incorporar a los



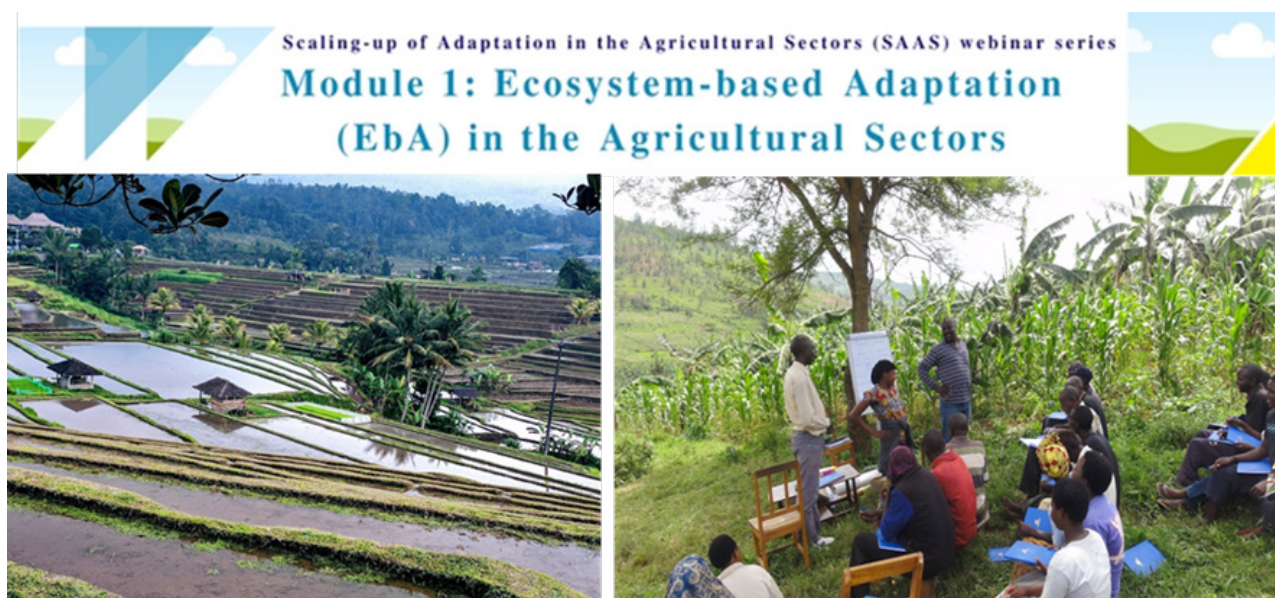


Figura 3.6. Módulo de formación de FAO en Adaptación Basada en Ecosistemas en el sector agrícola.

procesos de reconstrucción post-desastres estándares técnicos que reduzcan la posibilidad de que se reproduzca un desastre similar (lo que en términos anglosajones se llama Building Back Better). En este caso, la reconstrucción presenta una oportunidad de mejora de los niveles de bienestar.

Vinculado a la necesidad acuciante de desarrollar medidas de construcción de resiliencia ligadas a prevenir los efectos negativos del calentamiento global, se ha ido constituyendo todo un ámbito de trabajo relacionado con la adaptación al cambio climático, especialmente relevante en lo relacionado con el ámbito de la seguridad alimentaria (Caja 3.3)

### Caja 3.3. La Adaptación al Cambio Climático

Un ámbito específico de adaptación es el que se refiere a las estrategias de adaptación al cambio climático, que incluyen muy distintos tipos de medidas e iniciativas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados del cambio climático. Estas medidas pueden ser preventivas o reactivas, y abarcan cuestiones tan distintas como la construcción de diques fluviales o costeros para reducir los impactos de las inundaciones o, en el ámbito agrícola, la sustitución de plantas sensibles al choque térmico por otras más resistentes a la variabilidad del clima. Podemos diferenciar dos tipos de intervenciones: las “duras”, que tienen como objetivo construir infraestructuras y adaptar la producción económica a los impactos esperados, y las “blandas”, que buscan incrementar el conocimiento y la sensibilización de las poblaciones hacia las transformaciones climáticas de forma que puedan integrar este conocimiento en su toma de decisión diaria. Ambas son necesarias y complementarias. El enfoque de CRB encuentra particularmente interesante dos tipos de intervenciones blandas que han visto la luz en este campo: la **Adaptación basada en la Comunidad (AbC)**, dirigida al refuerzo de capacidades de las comunidades locales para gestionar los riesgos y tomar decisiones acertadas en contextos de incertidumbre; y la **Adaptación basada en Ecosistemas (AbE)**, promovida por el PNUMA, que propone intervenciones tendentes a mejorar la gestión de los ecosistemas para reducir los riesgos de desastres.

## 4. ¿QUÉ IMPLICA ADOPTAR UN MARCO DE CRB?

Hemos señalado en el capítulo anterior cómo el marco estratégico propuesto se ha construido reafirmando los principios transversales de la CE (DDHH, género, sostenibilidad ambiental, diversidad cultural) dentro de un enfoque de ecosistemas que nos permite entender las interacciones entre capital natural y capital social, para poder reforzar las capacidades de las poblaciones enfrentadas a los riesgos de desastres desde este entendimiento. Es necesario ahora analizar qué tipo de cambios es necesario introducir en la forma de trabajar para implementar este marco estratégico.

Estos cambios tienen que ver con la introducción de un “pensamiento resiliente” frente a un pensamiento tradicional, según el esquema propuesto por ODI (Tabla 2.1). Esto requiere para empezar un cambio de mentalidad, asumir este “No business as usual” que reivindicaba el anterior Secretario General de NNUU, Ban Ki Moon, para las políticas de ayuda al desarrollo con el objeto de ser más eficaces en un mundo en crisis. El primer paso es entender el porqué de esta visión holística y la necesidad de superar un modo de trabajar compartimentado y aislado, el segundo, apoyarse en una serie de principios metodológicos a la hora de intervenir; y, finalmente, conocer y utilizar algunas de las herramientas de análisis que han sido desarrolladas a nivel internacional para trasladar el concepto de “resiliencia” de la teoría a la práctica. Las herramientas que se proponen en este capítulo como el Manual de resiliencia de CARE, o el mismo Análisis Sistémico de Resiliencia de la OCDE no son más que eso: herramientas, que en sí no sustituyen el proceso de comprensión y apropiación del enfoque de CRB, pero sí ayudan a implementarlo.

### 4.1 Cambiar de mentalidad

En el ámbito de la CE, este cambio de mentalidad pasa por tres procesos fundamentales, vinculados al marco teórico adoptado, que obligan a poner en cuestión formas de trabajo arraigadas. Esto pasa por:

- Asumir la complejidad y la intersectorialidad
- Revisar nuestro concepto de sostenibilidad
- Aprender a trabajar en alianzas

#### 4.1.1. Asumir la complejidad y la intersectorialidad.

##### Directriz nº 9

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar implica una visión holística del desarrollo sostenible en la que las medidas sectoriales y transversales confluyen para lograr resultados de desarrollo medidos en términos de refuerzo de las capacidades de las poblaciones vulnerables.

Asumir la complejidad significa reconocer la dificultad de querer contribuir al desarrollo de comunidades inclusivas y sostenibles en un entorno caracterizado por el cambio y la incertidumbre. La complejidad solo se puede abordar desde una visión sistémica. Como dice Ed Ayres, experto norteamericano en sostenibilidad: “Fabricar cohetes y construir comunidades humanas habitables son dos empresas fundamentalmente distintas: la primera exigió que se le dedicara una atención excepcionalmente minuciosa y limitada, la segunda precisa de una perspectiva holística”. Y añade que lo segundo es bastante más difícil que lo primero. Trabajar en desarrollo es un reto porque no se pueden aportar soluciones simples a problemas complejos (del tipo: hay escasez de agua, entonces construimos un pozo) sin riesgo de equivocarse. El análisis de los factores subyacentes de riesgo y de sus interconexiones a distintos niveles permite acercarse a la complejidad y facilita el diseño de respuestas integradas intersectoriales.

La Agenda 2030 y sus ODS ha abierto la vía de un trabajo que se apoya en la intersectorialidad de las políticas para poder alcanzar resultados de desarrollo. El propio sistema de NNUU está ahora reconociendo que los vínculos entre desarrollo, paz y DDHH son tan fuertes que deben revisar su forma de trabajar en paralelo en esos tres pilares. Para poder avanzar en paz y seguridad es necesario entender los determinantes de los riesgos de conflicto antes de que estalle la violencia, a través de un enfoque de desarrollo global e integrado que profundice en el nexo entre clima, medioambiente, economía y paz.

Esta visión trastoca una forma común de trabajar dividida en torno a sectores, divisiones administrativas y/o es-

pecialización técnica, que acaba definiendo los problemas no a partir de la realidad del contexto, sino a partir de lo que uno sabe o es competente para hacer. Las políticas de Reducción de la Pobreza dirigidas a la cobertura de necesidades básicas, las de Reducción de Riesgos de Desastres apoyadas en sistemas de información meteorológica y técnicas de protección civil, las de Adaptación al Cambio Climático, en manos de los expertos en medioambiente, y las de Acción Humanitaria que ponen por delante el respeto a los principios humanitarios, se aplican en un mismo terreno y sobre las mismas poblaciones por actores muy difíciles de coordinar, en parte porque no suelen hablar el mismo lenguaje.

Sin pretender que todo el mundo haga lo mismo, borrando lo que es la competencia técnica de cada uno de los actores, el enfoque de CRB plantea la necesidad de avanzar hacia una cierta integración de los planteamientos, en parte porque lo que vive la comunidad local enfrentada a un riesgo (o a una catástrofe) es una única realidad, y las disquisiciones de tipo ¿quién es competente? o ¿con qué dinero? pueden parecer artificiales cuando se trata de dar respuesta a problemas reales. Pero eso significa repensar con una visión holística desde la estructura interna de nuestras organizaciones hasta la forma de definir los objetivos de un proyecto y los modos de ejecutarlo.

El análisis realizado en SGCID para ver cómo los MAP de África reflejan sus líneas de acción en materia de SAN ha puesto de relieve la dificultad existente en AECID por superar la compartimentación sectorial en la que los técnicos están acostumbrados a trabajar y utilizar coherentemente la categorización de Objetivos Estratégicos transversales del IV Plan Director. Si nuestro objetivo principal es la lucha contra la malnutrición, las distintas intervenciones de tipo sectorial que inciden en materia de SAN deben agruparse en torno al OE 2 de reducción de vulnerabilidad a las crisis alimentarias. Sin embargo, este objetivo estratégico es el que aparece menos representado en el conjunto de la programación. La reflexión que surge de esta constatación es la necesidad de aprovechar el instrumento MAP para promover una visión más estratégica e intersectorial del trabajo en desarrollo, así como una verdadera coordinación de actores en torno a objetivos colectivos de desarrollo.

#### 4.1.2. Revisar nuestro concepto de sostenibilidad

Este punto está directamente relacionado con la adopción de un concepto de « resiliencia socio-ecológica » definido en el capítulo anterior que se vincula a una visión del mundo que concibe la Ecosfera como el medio en el que se desarrolla cualquier organización socio-económica.

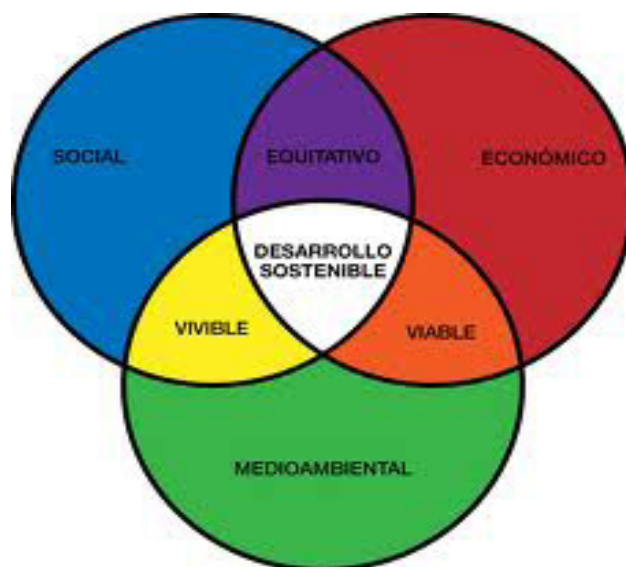


Figura 4.1. El concepto clásico de desarrollo sostenible

El concepto de « desarrollo sostenible » (Fig.4.1.) con su visión normativa de un ideal de progreso caracterizado por un avance equilibrado en crecimiento económico, cohesión social y conservación de la naturaleza, sin que en teoría ninguno de los tres ámbitos tuviera preferencia sobre los otros, se ha convertido en un concepto difícilmente articulable, que no ha impedido la expansión de un modelo de desarrollo en el que las esferas sociales y medioambientales están subordinadas a las necesidades del crecimiento económico.

Hoy en día, se reconoce que la sostenibilidad medioambiental es la que permite la sostenibilidad de las sociedades y de las economías en el largo plazo, por lo tanto no se sitúa al mismo nivel que las otras dos dimensiones, es la condición sine qua non de la resiliencia socio-ecológica. El ámbito económico no puede seguir creciendo a costa de la sobreexplotación de los recursos naturales y la salud de las

sociedades depende de los niveles de contaminación del aire, de la tierra o de los mares. Por lo tanto, conviene dejar de pensar en términos de « equilibrio » entre las tres dimensiones, y asumir que si nuestro objetivo es el desarrollo sostenible, habrá que pensar primero en proteger lo que hace posible la vida en este planeta Tierra.

Por otra parte, un enfoque de ecosistemas ayuda a dirigir la mirada hacia el territorio, el espacio físico donde se desarrollan las relaciones socio-económicas. El enfoque territorial, que ha tenido cierta relevancia en el pasado en programas de la CE, encuentra en el marco estratégico de CRB una nueva dimensión: el territorio es el lugar donde aterrizan el conjunto de políticas desde el nivel nacional hasta el nivel local y donde se valoran las necesidades y las capacidades. Un territorio en el que cada vez es más importante analizar las interconexiones entre la ciudad y el campo, para tratar cuestiones de seguridad alimentaria, gestión de recursos naturales o creación de empleo. En relación con la prevención de riesgos de desastres, el ámbito de la planificación territorial de nivel regional o local es uno de los ámbitos de intervención más decisivos en el medio plazo.



Foto 4.1. Programa de desarrollo rural territorial en la región del lago Enriquillo (foto AECID República Dominicana)

#### 4.1.3. Aprender a trabajar en alianzas.

##### Directriz nº10

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar implica participar en alianzas internacionales de actores que trabajan conjuntamente por la consecución de los Bienes Públicos Globales o Regionales.

El pensamiento “resiliente” requiere un análisis multisector, multinivel y multiactor. Ya señalamos que es un reto conseguir que actores de distintos ámbitos profesionales hablen el mismo lenguaje y se pongan de acuerdo para conseguir unos objetivos. En la medida en que una de las mayores dificultades que entrañan este tipo de enfoques integrados es la coordinación del conjunto de los actores implicados, dedicaremos cierta atención a este reto y, en particular, a cómo relacionar la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo, cuestión sobre la que se va a profundizar en torno a los estudios de caso.

Pero más allá de las meras cuestiones de coordinación, este marco estratégico promueve el trabajo en alianzas, en parte por el componente multisectorial de las estrategias de resiliencia, en parte por la necesidad de contar con el sector privado para la inversión en medidas de prevención de riesgo, y en parte por el convencimiento de que la CRB trabaja a favor de la provisión de lo que son Bienes Públicos Globales o Regionales (seguridad, estabilidad económica o política, salud global y medioambiente) que requieren la implicación financiera de muchos actores en plataformas internacionales que asuman un compromiso de medio-largo plazo.

Trabajar en alianzas supone salir de la “zona de confort” que se refiere al ámbito de lo conocido para abrirse a mentalidades y formas de trabajar distintas. El mundo de la empresa privada tiene sus reglas y una forma de proceder distinta del mundo de la cooperación, hay que hacer un esfuerzo para conseguir atraerlo hacia fines comunes. Sin embargo, hay una dinámica de implicación creciente en los últimos años, incluso en un sector poco “rentable” como el humanitario en el que según datos de OCHA la participación del sector privado ha alcanzado el 32% de la financiación en 2015.

Supone también transitar progresivamente desde un enfoque de “proyecto” de tipo bilateral hacia formar parte de grandes iniciativas que dan soporte a ambiciosas políticas públicas de los países socios. Solo por medio de estas alianzas potentes, trabajando con los gobiernos, con las organizaciones multilaterales y con los actores privados, se podrá hacer frente a los retos mundiales. En este sentido, la ex-

perencia reciente de AECID de trabajar con fondos delegados de la UE, y en partenariat con otras agencias, es una buena experiencia porque permite renovar procedimientos y habituarse a trabajar con entidades de otros países.

En este siglo XXI, la cooperación al desarrollo tiene que pasar de un modo de hacer cooperación que ponía por delante la imagen nacional del donante, buscando proyectarse a través de la consecución de resultados tangibles en un sector determinado, hacia otra forma de proyección internacional. Esto requiere saber poner en valor a nivel de comunicación y de rendición de cuentas la participación en grandes empresas conjuntas que, a costa de perder algo de visibilidad nacional, pueden incidir en la consecución de resultados de desarrollo de mucho mayor alcance, alineados con las metas de los ODS.

### 4.2 Incorporar algunos principios metodológicos

El marco estratégico de CRB puede, y debe, trasladarse a cualquier momento, actor o sector de las políticas de ayuda, a través de la aplicación de una serie de recomendaciones metodológicas, tendentes a revitalizar principios básicos de actuación que en sí mismos no tienen mucho de nuevo, pero que adquieren una nueva dimensión cuando se vinculan a un enfoque de reducción de vulnerabilidad. Transversalizar medioambiente, aplicar a nuestras intervenciones un Enfoque Basado en DDHH, promover el Vínculo entre Ayuda Humanitaria, Rehabilitación y Desarrollo son cuestiones sobre las que se lleva tiempo trabajando en la CE, y en las que existen algunas buenas prácticas, pero sin embargo siguen alimentando debates porque globalmente los resultados no se corresponden con los esfuerzos desarrollados. Un ejemplo es la transversalización de género, que a pesar de contar con una larga trayectoria de apoyo institucional, expertos en sede y terreno y herramientas técnicas de análisis, no acaba de verse reflejada de forma satisfactoria en los proyectos financiados por la CE, como puso de manifiesto una reciente evaluación del IV Plan Director. Esta constatación obliga a reconsiderar la eficacia real de la incorporación de los principios horizontales en el diseño de los proyectos.

#### 4.2.1 Hacer de la transversalización una herramienta para construir una visión sistémica.

##### Directriz nº11

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar implica revisar el concepto de transversalización para conseguir poner los principios fundamentales de la CE en el corazón de los objetivos perseguidos por los programas.

La adopción de un marco de análisis basado en la consideración de sistemas socioecológicos, en los que sistemas naturales y humanos interactúan para producir un determinado modo de vida cuya sostenibilidad es el fundamento de la capacidad de resiliencia obliga a dejar de considerar la cuestión del medio ambiente como un factor más a tener en consideración en los programas de desarrollo, y ayuda a profundizar en la transversalización de las cuestiones de sostenibilidad medioambiental. El marco de CRB implica que la protección de la biodiversidad y la consideración de los procesos globales de deterioro del planeta, incluido el cambio climático inducido, informen todas nuestras intervenciones en materia de desarrollo.

Un instrumento muy sencillo de transversalización de Medio Ambiente y Cambio Climático utilizado por todas las agencias de cooperación del ámbito OCDE es la aplicación de los **Marcadores de Río** para ver en qué medida los proyectos de cooperación inciden en cuestiones de protección de la biodiversidad, lucha contra la desertificación y adaptación y mitigación del cambio climático. Mejorar en la utilización de este instrumento, más allá de su consideración como un requisito a rellenar a efectos de información estadística para el CAD, de forma a integrarlo en el mismo diseño de las acciones de cooperación, sería un muy buen paso en esta dirección. De forma muy sistemática, la **Guía de Transversalización de Medio Ambiente y Cambio Climático** de AECID ofrece pautas sencillas para asegurar que todas las acciones propuestas cumplan con este mandato del IV PD. La Comisión Europea por su parte acaba de sacar unas nuevas directrices sobre "Cómo integrar medio ambiente y cambio climático en la política de desarrollo y de cooperación internacional de la UE".

No menos imprescindibles para lograr avances en CRB son las otras dimensiones transversales de la CE: la igualdad de género, la diversidad cultural y los DDHH, que están directamente vinculadas a las características de vulnerabilidad de las poblaciones. El análisis realizado a través de los estudios de caso ha demostrado que queda todavía mucho camino que recorrer para conseguir la plena incorporación de estos principios transversales. Desde luego, hay que seguir profundizando en el enfoque GED. Aparte de la utilización de la **Guía de Transversalización de Género** de AECID, que es esencial, hay otras herramientas muy recomendables vinculadas a la investigación participativa como la Caja de herramientas de CARE Internacional que vincula género y cambio climático.

Pero transversalizar quizá no sea suficiente para culminar el cambio de mentalidad que necesitamos. Los trabajos que han conducido a la elaboración de la Agenda 2030 apuntan a que cuestiones como Medio Ambiente o Género no pueden seguir siendo productos secundarios de otros objetivos de desarrollo de tipo sectorial, sino que son consustanciales a un nuevo modelo de desarrollo humano, sostenible y resiliente, que requiere una visión global e integrada de los

logros que queremos alcanzar. Mientras “transversalizar” signifique aplicar un check list a un proyecto de desarrollo definido de antemano para comprobar si cumple más o menos con las recomendaciones prescritas, no se conseguirá esta visión integrada y nuestros principios horizontales seguirán siendo más una reivindicación de discurso que una práctica. El marco de CRB asume como propios el conjunto de los principios de la CE y los coloca en el centro de la definición del objeto de las intervenciones, superando un modo de transversalizar que ha demostrado tener limitaciones.

#### 4.2.2. Encontrar una división del trabajo razonable entre actores humanitarios y actores de desarrollo

##### Directriz nº 12

Construir Resiliencia para el Bienestar es conseguir que en situaciones de crisis las poblaciones vulnerables puedan mantener y consolidar sus medios de vida, buscando sinergias entre intervenciones humanitarias y de desarrollo.

#### Caja 4.1. El enfoque VARD

El enfoque VARD, conocido también por la expresión continuum emergencia-desarrollo, reflejaba en su concepción inicial una visión muy lineal de las etapas que definen el desarrollo de una crisis (antes-durante-después) y del papel de los actores en cada etapa, describiéndose una “zona gris” en los bordes del “durante” en las que ambos tipos de intervenciones deberían coordinarse. En la práctica, la implementación de este enfoque siempre resultó difícil, ya que las intervenciones de emergencia y las de desarrollo son diferentes en múltiples aspectos: objetivos, marcos temporales, planificación y gestión, procedimientos de trabajo, etc. La ayuda de emergencia, orientada a salvar vidas y aliviar el sufrimiento a corto plazo (proyectos de 6 meses) hace que se olviden de las necesidades futuras, mientras que las intervenciones de desarrollo no suelen plantearse la posible ocurrencia de catástrofes o crisis. Esto dificulta una vinculación flexible entre ambas formas de actuación, si bien, algunas ONG que trabajan en los dos ámbitos (como Intermón-Oxfam, Acción Contra el Hambre o Cruz Roja) y algunas agencias y programas de NNUU como UNICEF y el PMA han podido desarrollar experiencias interesantes en este sentido.

La experiencia de la comunidad internacional en el marco de la respuesta a grandes catástrofes, como fue el caso del **terremoto de Haití**, ha mostrado mucha deficiencia en cuanto a coordinación de actores en terreno y a previsión y reducción de riesgos, señalando de algún modo la escasa operatividad del enfoque VARD. Es en parte la reflexión sobre este triste caso la que ha generado la puesta en marcha de un proceso de revisión a fondo de la provisión de ayuda humanitaria en el marco de NNUU y del mismo concepto de ayuda humanitaria, que ha culminado en la primera gran Cumbre Humanitaria Mundial en 2016.

#### 4. ¿QUÉ IMPLICA ADOPTAR UN MARCO DE CRB?

En el origen de la reflexión sobre “resiliencia” está la necesidad de mejorar la respuesta a las situaciones de crisis coordinando las actuaciones de los actores humanitarios y de desarrollo. Este principio de acción, conocido como enfoque VARD (Vínculo entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo), sobre el que se viene debatiendo desde finales de los años 90, es interesante como antecedente de los planteamientos actuales, si bien se suele quedar en un mero ejercicio de coordinación de actores que siempre ha resultado bastante difícil de llevar a cabo (Caja 4.1.).

Al margen del VARD, la Acción Humanitaria (AH) ha ido evolucionando hacia planteamientos más “resilientes” después de 2005 gracias a la introducción del concepto de “Medios de Vida Sostenibles” por parte de la FICR. Hablar de “medios de vida” es hablar de las “capacidades, bienes y actividades que se requieren para generar un ingreso y tener una posibilidad de sustento en la vida” (FICR, 2014).

El **enfoque de medios de vida** de la FICR constituye un marco estratégico global para las intervenciones humanitarias que buscan reforzar la seguridad de los hogares a

partir del análisis y la evaluación de sus medios de vida (capitales + actividades) y de sus estrategias de respuesta ante la adversidad en contextos de vulnerabilidad. Los medios de vida están orientados hacia la consecución de niveles de bienestar medidos en términos de seguridad alimentaria, de acceso a la salud, a la educación y a la vivienda (Fig. 4.2.).

Hay un vínculo directo entre medios de vida sostenibles y construcción de resiliencia de las personas y comunidades, elemento que se ha integrado en nuestro marco conceptual como uno de los ámbitos preferentes para la definición de estrategias de resiliencia. Otro elemento de avance en la concepción de la actividad humanitaria, ligado a este enfoque de capacidades, ha sido la decisión de UNICEF de promover la inclusión del sector **educación** dentro de la atención humanitaria de emergencias.

Los programas de recuperación de medios de vida, que se ejecutan en fase de rehabilitación temprana, con el objetivo de restablecer o mejorar las condiciones de vida de las que gozaban las poblaciones antes del desastre, permiten aunar



Fig. 4.2. El enfoque de medios de vida de la FICR (según “Programming through a Livelihoods lens: A Livelihoods Approach for IFRC”, CPRR department, jan.2013)

emergencia y desarrollo con una perspectiva de CRB, y suelen ser utilizados por FAO en situaciones de post-crisis para ayuda a poblaciones agrícolas. El enfoque de medios de vida también ha sido utilizado por Help Age International para atender las necesidades de las personas mayores como grupo especialmente vulnerable en situaciones de emergencias.

La cuestión del vínculo (o del nexo) entre AH y Desarrollo no es tanto de coordinación de actores, ni de quién hace qué y con qué presupuesto en las “zonas grises”, sino de encontrar un modus operandi razonable entre los distintos actores (todos) presentes en contextos de crisis o catástrofes que permita incrementar la eficacia de la ayuda internacional, respondiendo mejor a las necesidades de las poblaciones afectadas.

Esta problemática ha encontrado un eco renovado en la **1ª Cumbre Humanitaria Mundial (CHM)** en mayo de 2016. En Estambul, el entonces Secretario General de NNUU llamó de forma específica a superar la división entre actores, uniendo fuerzas desde la diplomacia, la atención humanitaria y la acción de desarrollo para atender los grandes retos humanitarios de nuestro tiempo. La reflexión sobre el nexo AH-Desarrollo pasa a incorporar un tercer componente: la acción política a favor de la resolución de conflictos y la construcción de paz, lo que implica coordinarse con otros actores. En la Cumbre se impone por su dramatismo la problemática de los flujos de población desplazada y refugiada, que huyen de los conflictos o de los desastres medioambientales, y cuya situación humanitaria se puede prolongar de modo indefinido. Es por lo tanto imprescindible diseñar estrategias de atención a estas poblaciones que permitan no sólo cubrir sus necesidades básicas, sino reforzar sus capacidades para que puedan encontrar un medio de vida sostenible en el medio plazo y superar su situación de dependencia.

Dentro de los compromisos adoptados en torno a la CHM están varios mandatos que coinciden plenamente con estas Directrices de CRB, tanto en el ámbito estratégico como en el de la gestión, reflejados en el Pacto por la Eficiencia. Estos son:

- La importancia de la prevención de crisis y conflictos a través de la diplomacia preventiva y de la política.

- El mandato de “no dejar a nadie atrás”, dando prioridad a los grupos más vulnerables
- La necesidad de cambiar el enfoque de la AH pasando de la provisión de asistencia humanitaria a la reducción de necesidades.
- La promoción de evaluaciones de necesidades conjuntas multiactor y la posibilidad de establecer programas de financiación plurianual que permitan una acción a medio plazo.
- El intentar no sustituir a los actores locales, apoyando a los que están en terreno, siempre que sea posible.
- La necesidad de implicar a las poblaciones afectadas en la toma de decisiones.
- El refuerzo a las consideraciones de las cuestiones de género en la atención humanitaria.

Este conjunto de compromisos refleja la convicción de la comunidad internacional de que existe un espacio para que los actores humanitarios contribuyan a la construcción de resiliencia, compartiendo, cuando sea posible, las evaluaciones de necesidades, la reflexión estratégica sobre el medio plazo, incluso la programación y utilizando herramientas vinculadas al refuerzo de medios de vida, de modo a **crear pasarelas entre el corto y el medio plazo** que permitan a las personas salir de la situación de crisis.

#### Directriz nº 13

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar no significa pedir a los actores humanitarios que se olviden de su obligación de resolver a corto plazo sino que se acuerden de su deber de contribuir a la búsqueda de soluciones sostenibles en el medio-largo plazo.

El objetivo es que **cada uno pueda hacer lo que mejor sabe hacer**, dentro de una estrategia común dirigida a reforzar el bienestar de las poblaciones afectadas. La CE, que fue pionera en la necesidad de reflexionar sobre la construcción de resiliencia desde la AH, todavía tiene un



##### Caja 4.2. ¿Por qué es “específico” lo humanitario?

La AH, que nace para atender de forma imparcial a las **víctimas de conflictos armados**, se rige por unos principios de independencia, neutralidad y humanidad, que a veces se utilizan para señalar lo radicalmente distinto de la labor humanitaria en el debate acerca del nexo AH-Desarrollo y para rechazar la adopción de un pensamiento resiliente. Pero lo cierto es que existen muchos contextos humanitarios, los que están ligados a crisis alimentarias, a inundaciones o a atención a refugiados, en los que no existe una diferencia radical entre lo que hacen los humanitarios y los otros actores en terreno; en estos casos, los principios humanitarios no deben ser utilizados para levantar barreras y no aunar esfuerzos.

Esto no impide reconocer que en situaciones de conflicto armado, el poder llegar a las víctimas requiere de **organizaciones humanitarias muy especializadas**, con una enorme capacidad logística, de asunción de riesgos y de su propia seguridad, que actúan de forma rápida y ágil y cuyo éxito depende de su capacidad de ser percibidas por las partes en conflicto como totalmente neutras, de ahí un apego justificado a los principios humanitarios, al Derecho Humanitario Internacional (DHI) y a su “diferencia”. Frente a la multiplicación de crisis complejas en el mundo actual, que dejan millones de víctimas sin atender, la capacidad de atención humanitaria de emergencia en zonas de conflicto es cada vez más escasa, como ha denunciado Médicos sin Fronteras (MSF) en una iniciativa reciente. En esos contextos, en palabras de un responsable de MSF, “tu obligación es resolver en el corto plazo y eso puede ser incompatible con pensar a largo plazo”.

entre la especificidad de lo humanitario y su contribución a la eficacia de la ayuda en contextos complejos. El marco de CRB pretende contribuir a encontrar este espacio, no para diluir la AH, cuyo valor añadido en determinados contextos es insustituible, sino para encontrar la flexibilidad necesaria para optimizar los recursos existentes en favor de las poblaciones más vulnerables.

Es importante señalar que la participación de los actores humanitarios en planteamientos de construcción de resiliencia y de coordinación con otros actores en contextos en los que es positiva esta sinergia es algo que se debe de valorar **en cada caso**, reconociendo que existen contextos humanitarios en los que ni es posible ni es deseable. (Caja 4.2.)

##### 4.2.3 Diseñar soluciones integradas, flexibles y negociadas desde el terreno

###### Directriz nº 14

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar supone trabajar en un marco de incertidumbre en el que no hay una respuesta predeterminada, sino que para cada contexto se negocia una respuesta entre el conjunto de las partes implicadas.

Construir un depósito o un colector de agua puede financiarse (y ejecutarse) con cargo a cualquiera de estas tres líneas de actuación: como adaptación al cambio climático o preparación para una emergencia (almacenamiento de cara a una futura escasez), como reducción de riesgos de desastre (mitigación de los efectos de la sequía) o como estrategia de reducción de la pobreza (incremento de los ingresos de la población agrícola gracias a la irrigación). Este ejemplo permite ilustrar la flexibilidad discursiva de estas categorías.

En terreno, hay múltiples actores, múltiples intereses, múltiples percepciones y, a menudo, múltiples fuentes de financiación para dar respuesta a un mismo problema. Gran parte de los problemas de eficacia de la ayuda tienen que ver con actuaciones predeterminadas que no son parte

de estrategias integradas dirigidas a eliminar los factores subyacentes de riesgo.

El marco de CRB subraya la importancia de partir del contexto para diseñar las medidas de construcción de resiliencia, porque la complejidad de cada caso hace imposible la utilización de respuestas estándar. Cada propuesta debe ser contrastada no sólo con los beneficiarios, sino con el conjunto de actores implicados y los grupos de intereses. Una medida positiva para un grupo determinado puede afectar negativamente los intereses de otro. Es por lo tanto necesario negociar una solución entre el conjunto de los actores, teniendo como norte el interés de las poblaciones más vulnerables.

Lo mismo que no hay soluciones estándar, tampoco hay soluciones, por muy consensuadas que hayan sido, inalterables al paso del tiempo. Si los sistemas son dinámicos, las estrategias de resiliencia tienen que serlo también, e irse modificando a medida que se van ejecutando, en función de los impactos que se producen en terreno. Esto es lo que el pensamiento resiliente denomina Gestión Adaptativa, porque no está dirigida por la consecución de unos resultados fijados de antemano e inamovibles, sino por la adaptación del proyecto en función de las informaciones.

La Gestión Adaptativa promueve una forma de trabajo basada en el aprendizaje continuo, que saca partido tanto de los logros como de los fallos, asumiendo que se aprende más de los segundos que de los primeros, desde el convencimiento de que no hay un único camino trazado hacia la resiliencia, y pueden ser necesarios los errores para poder rectificar.

### 4.3 Conocer (y utilizar) las herramientas existentes

#### Directriz nº 15

La Construcción de Resiliencia para el Bienestar requiere integrar en el proceso de planificación y de definición de proyectos la utilización de herramientas para la identificación de riesgos y vulnerabilidades, desde un enfoque participativo e inclusivo, sensible al género, con el fin de reforzar la seguridad y el bienestar de las poblaciones.

Existen numerosas herramientas de análisis metodológico que pueden resultar útiles a la hora de planificar, recoger información, diseñar o evaluar la implementación de proyectos en un marco estratégico de CRB. Este apartado no pretende ser exhaustivo, sino presentar una selección diversa, precisando su objetivo y valor añadido, bien como herramienta cuya utilización por los actores de la CE es recomendable, bien como fuente de información sobre los países.

Se han agrupado en torno a tres fases metodológicas:

- A.- Planificación estratégica.
- B.- Recogida de información sobre riesgos.
- C.-Diseño de proyectos.

#### A.- Planificación estratégica

##### 4.3.1. El Análisis Sistémico de Resiliencia (OECD (2014) Guidelines for Resilience Systems Analisis)

El marco de análisis más próximo al enfoque de CRB es el que ha desarrollado el CAD-OCDE en 2014 con una metodología que permite introducir de forma sistemática el análisis de resiliencia en la planificación de acciones de desarrollo. El Análisis Sistémico de Resiliencia (ASR) permite establecer una hoja de ruta con las posibles medidas a tomar para incrementar la capacidad de absorción, adaptación o transformación de un sistema ante cada uno de los riesgos a los que se puede ver enfrentado.

El ASR, a diferencia de la GRD, abarca todo tipo de riesgos, no sólo los ligados a las catástrofes naturales, y analiza las interconexiones entre los distintos tipos de riesgos. Examina cómo las tendencias de largo plazo (factores de estrés) como son los movimientos demográficos, el cambio climático o los ciclos económicos de la economía global inciden sobre la vulnerabilidad de las personas y pueden cambiar radicalmente la naturaleza de los choques en el futuro. Su centro de atención no es el riesgo en sí mismo, sino cómo reforzar el sistema, e incorpora un análisis de las relaciones de poder que favorecen o impiden la resiliencia.

El modelo propuesto por el CAD es bastante sencillo, es un ejercicio que puede perfectamente insertarse en cualquier metodología de planificación. Consiste en una serie de procesos cuyo objetivo es comprender el abanico de riesgos a los que se enfrenta el sistema y cómo impacta cada uno sobre el sistema, determinar a qué nivel de la sociedad estos riesgos se gestionan mejor y aplicar un conjunto de medidas de resiliencia para reforzar la capacidad del sistema. La parte más creativa del análisis, de valoración de las estrategias de resiliencia existentes y propuestas de medidas de refuerzo, se elabora en el marco de **un taller** en terreno en el que participan todos los actores implicados, tanto técnicos, como sociales, como decisores políticos.

El último paso consiste en hacer un seguimiento del impacto de las medidas diseñadas en relación a cada tipo de riesgo, pudiendo medirse los resultados alcanzados en cuanto a construcción de resiliencia a partir de indicadores, que pueden ser bien de procesos y de productos relacionados con la ejecución de las acciones previstas, bien pueden ser de resultados, es decir midiendo la resiliencia del sistema ante posibles choques.

#### 4.3.2. Metodología PNUD para aterrizaje de los ODS

Con el objetivo de contribuir a la aplicación por los países de la Agenda 2030, el PNUD ha desarrollado un **curso metodológico** para, partiendo del análisis de las situaciones de vulnerabilidad de los países, proponer una serie de recomendaciones en materia de políticas públicas para avanzar en el logro de los ODS.

El método ha sido utilizado para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano 2016 para la región de América Latina y Caribe<sup>2</sup>. El primer paso es una recogida exhaustiva de datos sobre condiciones económicas y sociales de la población a través de encuestas a los hogares, se analizan los datos reflejando los movimientos ascendentes y descendentes en la escala económica, y se construye de forma ad

hoc para cada contexto una **canasta de resiliencia**, agrupando medidas para reducir la vulnerabilidad económica de forma que la población recién salida de la pobreza extrema no recaiga en la misma ante cualquier fenómeno adverso. El PNUD utiliza el concepto de “resiliencia” casi exclusivamente para este tipo de situaciones, típicas de Países de Renta Media cuyo crecimiento económico reciente ha permitido la salida de la pobreza de un grupo de población amplio que sin embargo no tiene consolidados sus niveles de bienestar. Diferencia estas actuaciones de las estrategias “clásicas” de erradicación de la pobreza dirigidas a las poblaciones que sufren de discriminaciones históricas como las poblaciones afrodescendientes.

#### 4.3.3. Enfoque Territorial integrado

La FAO, la OCDE y el Fondo de NNUU para el Desarrollo de la Capitalización han promovido una iniciativa conjunta para promover un enfoque territorial a las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición, reconociendo la importancia de tener en cuenta la heterogeneidad de las características de los territorios y de las comunidades a las que se aplican las políticas de desarrollo. Los enfoques territoriales ponen el funcionamiento de las instituciones (formales e informales) en el centro de las políticas y requieren de una importante participación de la población, y una fuerte implicación de las autoridades locales en su diseño e implementación.

La idea es que para solucionar los problemas de seguridad alimentaria a largo plazo, se requiere un nuevo paradigma que sea multisectorial, “bottom-up” y que tome en cuenta las especificidades territoriales. El enfoque territorial reconoce y aprovecha las ventajas de los vínculos urbano-rurales, en vez de abordar las áreas urbanas y rurales con políticas diferentes y a menudo desvinculadas entre sí. La introducción de un enfoque territorial integrado necesita apoyarse en buenos sistemas de información territorial de nivel subnacional, ya que pueden existir den-

2. [http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e/](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e/)

tro de un mismo país diferencias extremas en indicadores socioeconómicos básicos que quedan ocultas al calcular la media nacional. Es necesario mejorar los sistemas de información a nivel local y regional para identificar mejor los cuellos de botella que ponen en riesgo la seguridad alimentaria.

La iniciativa, apoyada en estudios de casos en Perú, Marruecos, Colombia y Camboya, ha demostrado que esta metodología es buena para implementar el ODS 2 y todas sus interconexiones con otros ODS.

**B.- Recogida de información**

**4.3.4. La base de datos INFORM.**

Para facilitar a la comunidad de donantes el conocimiento de los niveles y tipos de riesgos que soportan los diferentes

países del mundo, NNUU en colaboración con la Comisión Europea ha desarrollado una herramienta (INFORM, Índice para la Gestión de Riesgos), que elabora anualmente para cada país un perfil de riesgo consolidado, a partir de la información procedente de numerosas organizaciones internacionales e instituciones relacionadas con previsiones meteorológicas, sísmicas u otras.

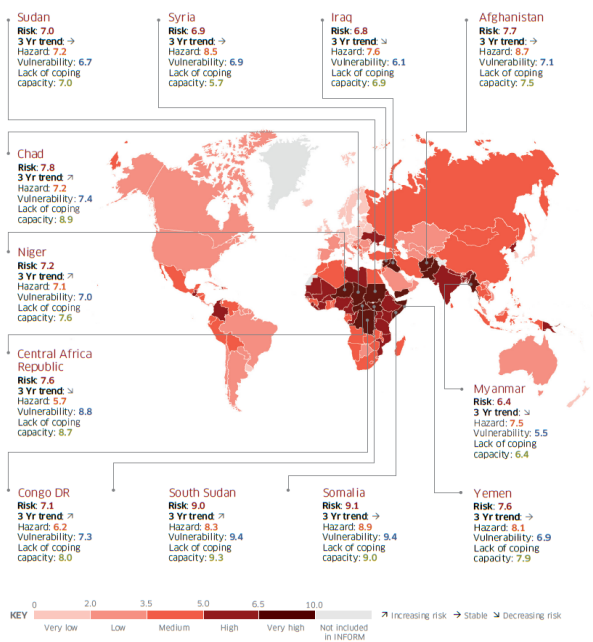
Se presenta la información sintetizada en torno a **3 dimensiones:**

- a) los riesgos y la exposición
- b) la vulnerabilidad (abarca las características socio-económicas y los grupos vulnerables)
- c) la capacidad de hacer frente a los riesgos (desde el punto de vista institucional y del nivel de infraestructuras, incluyendo el acceso al sistema de salud).

**RISK OF HUMANITARIAN CRISES AND DISASTERS**

The overall INFORM risk index identifies countries at risk from humanitarian crises and disasters that could overwhelm national response capacity. It is made up of three dimensions - hazards and exposure, vulnerability and lack of coping capacity. This map shows details for the 12 countries with the highest overall risk.

INFORM 2018 Risk index



**HAZARDS AND EXPOSURE**

This dimension of INFORM measures hazardous events that could occur and the people or assets potentially affected by them. It is made up of two categories - natural hazards and human hazards. This map shows details for the 12 countries with the highest values in the hazard & exposure dimension.

INFORM 2018 Hazard and exposure dimension

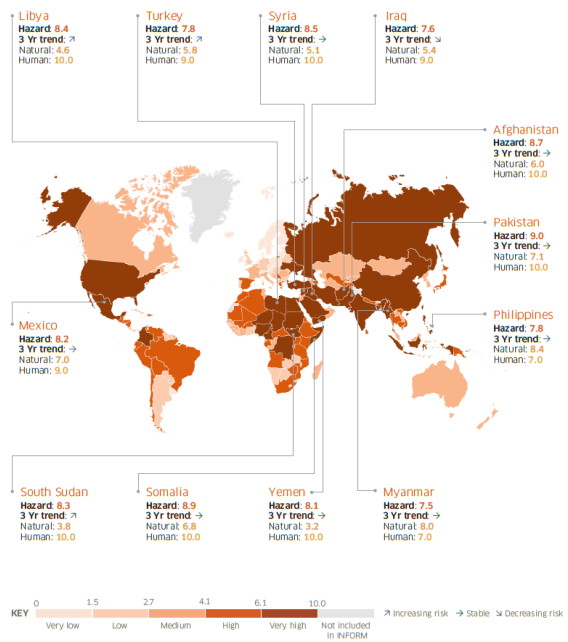


Figura 4.3. Mapa de riesgos, amenazas y niveles de exposición INFORM 2018

Esta base de datos, que actualmente abarca 191 países, y es de libre acceso, ([www.inform-index.org](http://www.inform-index.org)) es muy valiosa para la prevención de crisis o desastres humanitarios y la toma de decisiones en materia de preparación y respuesta a la emergencia. Pero también sirve como base para ejercicios de planificación en países propensos a crisis o conflictos. (Figura 4.3.)

### 4.3.5. El Análisis de Vulnerabilidad, Impacto y Adaptación al Cambio Climático

El Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático ha desarrollado una herramienta específica, el Análisis de Vulnerabilidad, Impacto y Adaptación al Cambio Climático (VIA, en siglas inglesas, Vulnerability Impact Assessment), que genera información sobre las áreas, poblaciones, sectores o ecosistemas de una región más susceptibles a los impactos del CC. Estos análisis, que realizan consultorías técnicas, pueden hacerse tanto a nivel local como a nivel nacional. Los datos proporcionados por los estudios VIA se pueden incorporar fácilmente a una metodología como la del ASR.

La plataforma regional REGATTA del PNUMA, apoyada por España, con objeto de disminuir la brecha de información local disponible en ALC ha promovido y difundido a través de la web análisis VIA diferenciando 4 subregiones: el Gran Chaco Americano, los Andes, Centroamérica y el Caribe. Los informes finales proporcionan una información muy rica con infografías, mapas de recursos hídricos y síntesis de políticas y señalan los sectores prioritarios para la adopción de medidas de Adaptación al Cambio Climático (ACC) que suelen girar en torno a: recursos hídricos, agricultura y salud. En Centroamérica los informes nacionales están dedicados a la agricultura y el cambio climático. ([www.cambio-climatico-regatta.org/index.php/es/vulnerabilidad](http://www.cambio-climatico-regatta.org/index.php/es/vulnerabilidad)).

### 4.3.6. RIMA : Un instrumento de medición de la resiliencia

La medición y el análisis de la resiliencia son fundamentales para la formulación de políticas, programas e inversiones para la seguridad alimentaria. Desde 2008, la FAO

ha estado a la vanguardia de los esfuerzos para medir la resiliencia a la inseguridad alimentaria y ha sido pionera en el desarrollo y uso de la Medición y Análisis del Índice de Resiliencia (RIMA por sus siglas en inglés, Resilience Index Measurement and Analysis).

El modelo RIMA es un enfoque cuantitativo que permite un análisis riguroso de cómo los hogares hacen frente a las perturbaciones y los factores de estrés. Permite hacer comparaciones entre diferentes tipos de hogares (por ejemplo, los encabezados por hombres o por mujeres; los que viven en un contexto urbano o rural) en un país o zona determinada. El análisis de la resiliencia usando el modelo RIMA proporciona la evidencia necesaria para diseñar, poner en práctica, supervisar y evaluar la asistencia a las poblaciones vulnerables de manera más efectiva, basándose en lo que más necesitan.

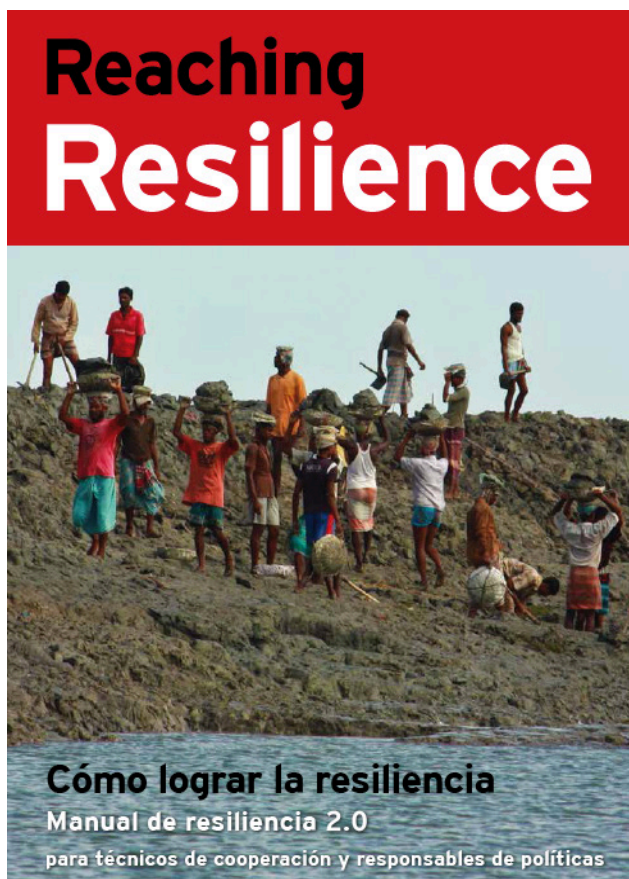
La FAO produce una serie de productos y publicaciones en los que se presentan los resultados de la aplicación del modelo RIMA, entre ellas informes de análisis de resiliencia en países o áreas seleccionadas e indicaciones de políticas.

## C.- Diseño de proyectos

### 4.3.7. El manual "Reaching Resilience 2.0"

"Reaching Resilience" o "Cómo lograr la resiliencia" es un manual promovido en 2013 por un consorcio de ONGD europeas liderado por CARE-Nederland, y traducido al español por la OAH en la primera fase de la reflexión sobre resiliencia en el ámbito SAN. Aporta elementos muy **prácticos sobre cómo** enfocar esta realidad en el terreno y diseñar intervenciones desde una perspectiva de construcción de resiliencia. Insiste especialmente en cómo hacer converger en terreno los programas de Desarrollo Sostenible con los de RRD y los de ACC, tres tipos de actores con tres lenguajes distintos.

El manual, producto de un estudio que incorpora el análisis de experiencias en países muy distintos, llama la atención sobre las dificultades prácticas a la hora de diseñar estas intervenciones, que tienen que ver con la existencia (e interacción) de instituciones y actores con intereses diferenciados, y a veces contrapuestos, que conviven en el seno de



una misma comunidad. Pone de relieve la cuestión de las relaciones de poder y la necesidad de negociar con todas las partes los objetivos de la intervención. El manual define e ilustra una serie de puntos clave de orden metodológico, que ayudan a orientar la acción en terreno (Caja 4.3.).

#### 4.3.8. Las Directrices de la FICR sobre los medios de vida

Estas Directrices son parte de la labor formativa de la FICR y están dirigidas a los responsables de la programación en medios de vida, con el objeto de integrar una visión de reducción de riesgos de desastres y de reconstrucción de capacidades post-desastre. Se aprobaron en 2010 después de un trabajo de 2 años a iniciativa de Cruz Roja Española. Contienen recomendaciones prácticas sobre el ciclo del

#### Caja 4.3. 8 puntos clave para el análisis y la acción

- 1) Partir de un análisis del escenario global de riesgos a los que se enfrenta la población, comunidad o país con quién trabajamos.
- 2) Analizar el contexto de gobernabilidad, el conjunto de instituciones y agentes que tienen algo que decir y las relaciones que tienen entre sí.
- 3) Estudiar las relaciones de poder y las conexiones entre los grupos de intereses.
- 4) Fomentar la integración de las políticas mediante la colaboración entre las partes.
- 5) Negociar las diferencias de intereses, valores y escalas entre los actores.
- 6) Trabajar a distintas escalas: asociar intervenciones a nivel local con enfoques de ecosistemas.
- 7) Diseñar intervenciones flexibles en constante proceso de revisión (no hay una receta de "resiliencia" que valga para todos los casos).
- 8) Ser conscientes de lo que se juega cada uno, promoviendo respuestas que tienen en cuenta los distintos intereses legítimos de las partes.

medios de vida. Una de las herramientas principales es el **Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades (AVC)** desarrollado conjuntamente con DFID en 2008.

La FICR ha desarrollado un Centro de Recursos sobre Medios de Vida ([www.mediosdevida.org](http://www.mediosdevida.org)), con sede en Madrid, que funciona como plataforma de gestión de conocimientos en la materia y de apoyo técnico para todos los que quieren profundizar en este enfoque. Con financiación de ECHO, ha elaborado y colgado en la web una recopilación de herramientas diversas con el objeto de fortalecer la preparación y las capacidades de respuesta humanitaria global. Es una caja de herramientas muy potente y muy recomendable, aunque quizá demasiado compleja. Particularmente interesante para el análisis de resiliencia,

#### 4. ¿QUÉ IMPLICA ADOPTAR UN MARCO DE CRB?

es el material elaborado para medir el nivel de resiliencia comunitaria ante desastres. Se compone de una serie de fichas-cuestionarios con preguntas orientativas agrupadas en torno a 5 áreas temáticas: 1) Gobernanza, 2) Evaluación del riesgo, 3) Conocimiento y Educación 4) Gestión de riesgos y reducción de vulnerabilidad y 5) Preparación.

#### 4.3.9. Investigación participativa: Caja de herramientas para Género e Inclusión (CARE, CGIAR y World Agroforestry Center, 2014)

Otra herramienta muy valiosa promovida por CARE Internacional en colaboración con el Programa de Investigación de CGIAR sobre Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria, la Caja de herramientas para Género e Inclusión (traducido al castellano por CATIE) proporciona elementos básicos en cuanto a conceptos y métodos de investigación participativa desde una perspectiva de género. Está dirigido a ONGD y diseñadores de programas interesados en diagnósticos de investigación-acción sobre programas relacionados con Cambio Climático, socialmente incluyentes y sensibles al género. Propone técnicas basadas en enfoques participativos y cualitativos a nivel de hogares y comunidades.

Se compone de 4 partes, la primera de conceptos básicos, la segunda de ejercicios prácticos de reflexión y aprendizaje en equipos sobre género e inclusión, la tercera sobre logística y la cuarta, que contiene 4 módulos de investigación participativa en los temas siguientes: coproducción de conocimiento, agricultura resiliente al clima, servicios de información sobre el clima y mitigación.

Este tipo de análisis permite comprender cómo las dinámicas de poder afectan la vulnerabilidad, y en el caso del género, cómo repercuten en las necesidades, capacidades, oportunidades y riesgos, que son diferentes para hombres y mujeres.

#### 4.3.10. Coordinación de actores: Marco de acción conjunta Acción Humanitaria-Desarrollo (ECHO, Power Point, 2014)

La Comisión Europea ha desarrollado una metodología para promover un marco de acción conjunta entre ECHO y

DEVCO (JHDF Joint Humanitarian-Development Framework) para trabajar en contextos de inseguridad alimentaria. Este Marco de acción conjunta se apoya en un modelo de intervención en 5 pasos, ilustrado en la presentación de la UE con un caso práctico inspirado de una situación de crisis posterior a una inundación en Burkina Faso (Fig. 4.4.)

Los 5 pasos son los siguientes:

1. Debate sobre la naturaleza global de la crisis
2. identificación de la población meta
3. Análisis conjunto de las causas de la inseguridad alimentaria de la población
4. Identificación de las respuestas UE.
5. Evaluación de la coherencia de las intervenciones UE, definición de prioridades estratégicas y diseño de un plan de acción.

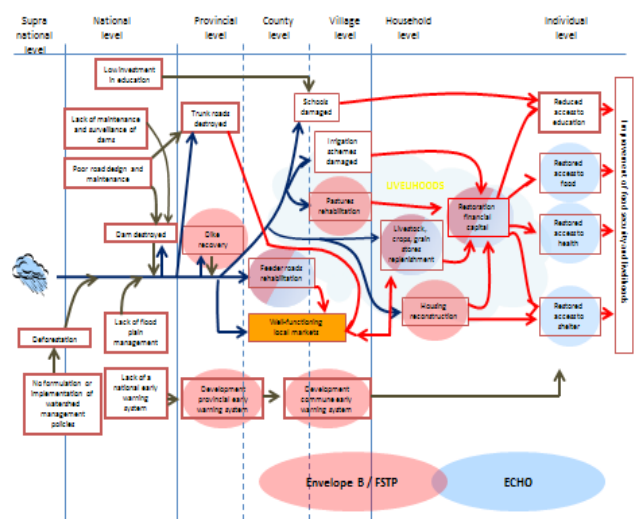


Figura 4.4. JHDF Diseño de la respuesta UE ante una situación de crisis (ECHO-DEVCO)

## ESTUDIOS DE CASO Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

- La Seguridad Alimentaria y Nutricional en África Subsahariana
- La Reducción de Riesgos de Desastres en América Latina y Caribe





## 5.- ¿QUÉ HACE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN TERRENO?

Esta parte pretende llevar la reflexión al terreno, partiendo de la experiencia acumulada en situaciones de crisis, post-crisis o desastres naturales en determinados países, de las lecciones aprendidas y de cómo se han ido desarrollando intervenciones tendentes a prevenir riesgos. Es evidente que la CE no ha esperado la elaboración de estas Directrices para trabajar a favor de los grupos más vulnerables, reforzando sus capacidades ante las dificultades que tienen que afrontar, y en este sentido podemos decir que llevamos años construyendo resiliencia, aunque sin definirlo como un objetivo específico.

Lo que se presenta es el resultado de las contribuciones realizadas en el marco de dos subgrupos de trabajo, en los que han participado técnicos de AECID de sede y de terreno, uno centrado en la problemática de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en África Subsahariana y el otro en la cuestión de la Reducción de Riesgos de Desastres en América Latina y Central. Hemos elegido dos contextos diferenciados, tanto a nivel geográfico como temático, con la intención de poner de relieve por una parte las intervenciones o programas que claramente participan de este enfoque, lo que podemos llamar “buenas prácticas”, pero también analizar las contradicciones o las carencias detectadas que nos permitan hacer recomendaciones específicas para ser más eficaces en la construcción de resiliencia. La elección de las temáticas se ha hecho pensando en ámbitos de trabajo en los que la CE tiene suficiente experiencia como para aportar un cierto valor añadido.

La decisión de entrar en más profundidad en estos dos contextos, definidos por la existencia de un determinado tipo de riesgo, como es la inseguridad alimentaria o la posibilidad de sufrir un desastre natural, tiene la ventaja de delimitar el objeto de análisis, y en este sentido es funcional para los fines del documento, pero es necesario recordar que uno de los principios más interesantes del análisis de resiliencia propuesto es la consideración de **la interconexión entre todo tipo de riesgos** de forma a tener un mapa global del conjunto de amenazas que afectan a las poblaciones. Inseguridad alimentaria y desastres están directamente conectados entre sí, pero también con otros tipos de riesgos ligados a inestabilidad política o económica. La historia nos ha mostrado una y otra vez cómo crisis econó-

micas, conflictos sociales y bélicos entre vecinos suelen ir de la mano y convergen hacia un incremento de la vulnerabilidad. En este sentido, el acotar un ámbito determinado para este ejercicio no conlleva el abandono de la necesidad de un análisis multiriesgo y multisector.

La segunda consideración relevante es reconocer que las dos temáticas seleccionadas no agotan ni mucho menos el conjunto de problemáticas relevantes en relación a la CRB. Y en particular, deja fuera la cuestión de la prevención de riesgos de conflictos violentos, en contextos de fragilidad institucional, que es sin embargo un tema muy relevante si lo que nos proponemos es mejorar la seguridad humana. Siendo conscientes de este déficit, se ha valorado que ni la reflexión previa ni la experiencia de AECID en terreno ni los RRHH disponibles permitían tratar este tema con suficiente solvencia.

En este capítulo se presenta un análisis sintético del contexto de riesgos para ambas temáticas, junto con las políticas desarrolladas en respuesta a los mismos, ilustradas con ejemplos de algunos proyectos financiados por la CE. Las lecciones aprendidas y las recomendaciones específicas en torno a temáticas muy relevantes en un marco de CRB se recogen en el capítulo siguiente.

### 5.1 Seguridad Alimentaria y Nutrición en África Subsahariana

#### 5.1.1. Análisis de riesgos y vulnerabilidades

Según el informe SOFI 2014 sobre el Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo, la prevalencia de la malnutrición en África Subsahariana se ha visto reducida en casi 10 puntos entre 1992 y 2012, gracias a un mayor compromiso político de los gobiernos en la lucha contra el hambre y a haber experimentado la región un período de fuerte crecimiento económico. Sin embargo, estos progresos fueron insuficientes para alcanzar la meta de reducción a la mitad de la malnutrición marcada por el ODM1 y la región sigue siendo la más atrasada del mundo a este respecto, con más de un 25% de población malnutrida.

En los últimos 10 años, y especialmente en regiones de extrema fragilidad ecológica como el Sahel, la situación no

### Caja 5.1. Amenazas a la SAN en África Subsahariana

#### I. Catástrofes naturales

Sequías, inundaciones, movimientos de tierra, eventos meteorológicos extremos, incendios, plagas de langostas.

#### II. Factores económicos

Inestabilidad de los mercados regionales, obstáculos comerciales en la región, alza de precios de alimentos.

#### III. Epidemias

ha mejorado sustancialmente debido a una serie de amenazas (Caja 5.1.) y de factores subyacentes de tensión (Caja 5.2.) que están minando todos los esfuerzos desplegados en este sector, incidiendo en los niveles de vulnerabilidad de una población cuyos medios de vida tradicionales (agricultura y pastoreo) dependen esencialmente de los recursos naturales. Por una parte, un proceso de largo plazo de degradación de los suelos ligado al calentamiento global y unas alteraciones en los regímenes de lluvias hacen cada vez más difícil la producción de alimentos; por otra parte, la región sigue teniendo tasas de natalidad muy altas, que generan una presión cada vez mayor sobre los recursos naturales, produciéndose hambrunas recurrentes en los períodos de carestía entre cosecha y cosecha.

Para la población que no tiene tierras o ganado, el acceso a los alimentos está ligado a su capacidad de compra de alimentos en el mercado local. Por eso, la volatilidad de los precios de los alimentos tanto en los mercados regionales como internacionales es una amenaza seria para la seguridad alimentaria. La grave crisis alimentaria que sufrieron los países del Sahel en 2008 fue provocada principalmente por alzas de precios de los granos provocadas por movimientos especulativos en los mercados internacionales.

El cambio climático en la región actúa como un **acelerador de amenazas**. Combinado con debilidad de las insti-

### Caja 5.2. Factores subyacentes de tensión

#### I. Factores medioambientales

Degradación de los suelos, escasez de agua, precipitaciones escasas e irregulares, desertificación, altas temperaturas.

#### II. Factores socio-políticos

Pobreza extendida, discriminación de género, acaparamiento tierras agrícolas, conflictos entre comunidades, grupos terroristas, éxodo rural y población desplazada.

#### III.- Factores institucionales

Debilidad instituciones, políticas inadecuadas, falta de financiación pública, carencia de servicios básicos, ineficacias en cadenas de valor de producción de alimentos.

#### IV.- Crecimiento demográfico

Transición demográfica inacabada, crecimiento población urbana, aumento exponencial demanda de alimentos.

tuciones, inestabilidad política y económica, presión demográfica, pobreza generalizada y rencillas históricas, exacerba tensiones étnicas o identitarias previas, especialmente entre ganaderos y agricultores que compiten por los recursos naturales. Aunque no se puede decir que es en sí mismo un factor generador de conflicto, puede generar situaciones de crisis tales que desborden la capacidad de los gobiernos a hacerles frente, con la consecuente pérdida de legitimidad y ocupación del vacío de poder por los grupos islamistas radicales. Es llamativo comprobar sobre unos mapas cómo en la región del Sahel coinciden geográficamente las zonas de sequías recurrentes, de crisis alimentarias, la aparición de movimientos yihadistas y los flujos de migraciones hacia el norte. Conscientes de esta situación, y de la necesidad de coordinar sus acciones, los Jefes de Estado de Burkina Faso, Mali, Mauritania, Níger y Chad se

han unido en 2014 para crear el G5 Sahel, poniendo en común sus estrategias y políticas en materia de defensa y seguridad, gobernanza, infraestructura y resiliencia.

### 5.1.2. Estrategias de respuesta

Una de las estrategias de adaptación de los agricultores de la región ha sido buscar tierras más al norte para la agricultura, compitiendo por el espacio con las poblaciones ganaderas nómadas. La recurrencia de crisis alimentarias ha ido minando los medios de vida de la población más vulnerable, que no tiene capacidad de reponerse entre crisis y crisis y ha incrementado las desigualdades dentro de un mismo territorio, al verse los más pobres forzados a vender tierras y ganado a las familias mejor situadas para sobrevivir. En este contexto, mucha población rural ha dejado de poder vivir de la actividad agropastoral tradicional y ha tenido que buscar otras fuentes de ingresos a través de pequeños empleos en el campo o la ciudad.

#### Las políticas agrícolas regionales

La lucha contra el hambre a través del **fomento del desarrollo agrícola** ha sido una prioridad de los dirigentes africanos en la última década manifestada en los compromisos asumidos en Maputo en 2003 de dedicar un 10% de sus presupuestos nacionales a la agricultura y de perseguir una tasa de crecimiento anual del sector de al menos 6%. En este marco general, la Comunidad Económica De Estados de África Occidental (CEDEAO) adoptó en 2005 una política agrícola regional para los países de África Occidental que se articula a través de un Programa Regional de Inversión Agrícola y de programas nacionales que elaboran los países.

Para reducir la vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria y hacer frente a las crisis, los países han creado **dispositivos nacionales de prevención y gestión de crisis** coordinados a nivel regional. Estos dispositivos reúnen sistemas de información, mecanismos de protección de las poblaciones vulnerables, y medidas de gestión de riesgos de los pequeños agricultores como son la **diversificación de la producción**, o el establecimiento de **seguros agrarios** contra los riesgos climatológicos. En el marco OCDE funciona desde 1984 un foro de diálogo político so-

bre seguridad alimentaria en la región, le "Réseau de Prévention des Crises Alimentaires" (RPCA), que se reúne anualmente para analizar el estado de situación de la producción agrícola y tomar las medidas adecuadas de acuerdo con las previsiones de cosechas en los distintos países.

Los mercados regionales de cereales juegan un papel clave en las crisis alimentarias, ya que pueden contribuir a agravar o mitigar sus efectos. La insuficiente capacidad de almacenamiento de grano y otros productos básicos, que permitiría atender a la demanda entre cosecha y cosecha y sobre todo, que los productores puedan esperar el mejor momento para vender, contribuye a la vulnerabilidad de muchos hogares. El establecimiento de **una Reserva Regional de Seguridad Alimentaria** promovido por la CEDEAO a partir de 2012 es un elemento de una política de gestión de riesgos que sirve para mitigar los impactos sobre la población de la volatilidad de los precios de los alimentos.

Después de la crisis regional de 2008, la CEDEAO ha reforzado la atención a la vulnerabilidad, e integrado las cuestiones de **nutrición**, al hacerse evidentes que los problemas de malnutrición, que lastran el desarrollo de sus países, son problemas complejos que no se resuelven únicamente con medidas de fomento de la productividad. Requieren un enfoque mucho más integrado y global, que abarque cuestiones clave como el empleo, la demografía, la capacitación institucional y la financiación de las políticas públicas. A diferencia del desarrollo rural, la lucha contra la malnutrición pertenece tanto al ámbito humanitario como al de desarrollo, en la medida en que, en casi todos estos países, la malnutrición tiene raíces estructurales aunque su incidencia se ve multiplicada en momentos de crisis. En países de extrema pobreza, el umbral que define el paso a una situación de necesidad humanitaria se ve constantemente traspasado, difuminando las fronteras entre intervenciones humanitarias y de desarrollo.

#### La política de resiliencia de la Unión Europea

La situación de "cronificación" de las crisis alimentarias en África ha generado una reflexión desde la agencia humanitaria ECHO acerca de la necesidad de pasar de una ayuda

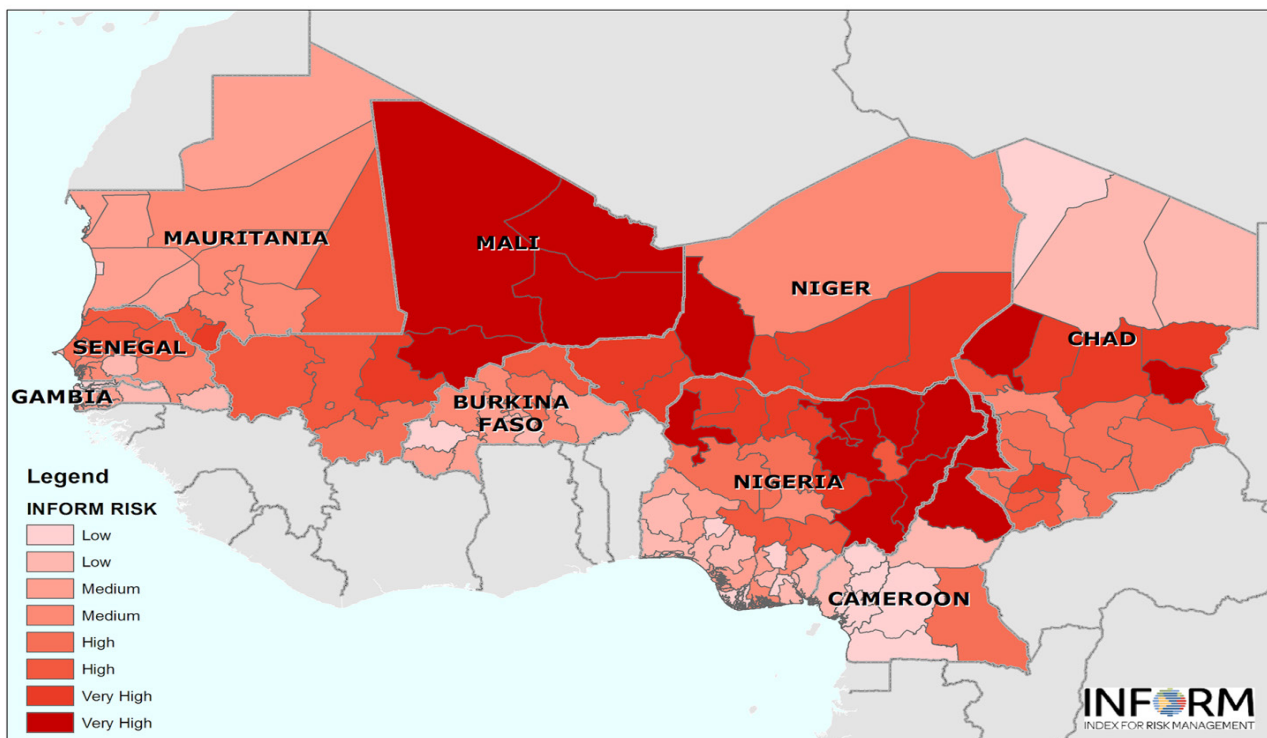


Figura 5.1. Niveles de intensidad de riesgos en el Sahel (INFORM 2015)

concentrada en acciones de respuesta a la emergencia a **políticas de más largo plazo** y de prevención de crisis, con instrumentos que tienden a generar comportamientos activos de los beneficiarios y no de meros receptores de ayuda. La UE ha construido su enfoque de resiliencia, que se consolida en 2012, a partir de la necesidad de coordinar mejor sus programas humanitarios y de desarrollo, siendo de hecho su mayor éxito haber conseguido que las delegaciones de ECHO y DEVCO en terreno trabajen conjuntamente en un marco de programación basado en un análisis de riesgos compartido. El programa RESET (RESilience building in ETHiopia) ha sido el mayor exponente de este enfoque.

Esta reflexión está en el origen de las iniciativas de la Comisión Europea para promover políticas integradas en materia de SAN tanto en el Cuerno de África (**programa SHARE**, Supporting Horn of Africa Resilience) como en la región del Sahel y África Occidental (l' Alliance Globale pour l' Initiative Résilience, **AGIR-Sahel**). La adopción en 2013 por los

Jefes de Estado de la CEDEAO de la Hoja de Ruta de AGIR, que pasa por el diseño por los países de **Prioridades Resiliencia País**, ha convertido esta iniciativa europea, que además cuenta con un importante respaldo financiero de la UE hasta 2020 (1500M€ vía FED), en un instrumento con un alto grado de apropiación por los gobiernos nacionales.

### 5.1.3. Análisis de proyectos.

Se han seleccionado tres proyectos, de alcance y naturaleza distinta, para ver en qué medida las intervenciones realizadas participaron de un enfoque de construcción de resiliencia. Las valoraciones de los mismos proceden de las conclusiones alcanzadas en el marco del grupo de trabajo.

#### Apoyo a la creación de una reserva regional

España, líder de donantes en agricultura y seguridad alimentaria para la CEDEAO, dentro de su estrategia de coo-

peración en África Occidental tendente a reforzar las capacidades de este organismo de integración regional, está participando en este proyecto con financiación UE, en lo que es para AECID la primera experiencia de cooperación delegada en África Subsahariana. El proyecto, gestionado a través de tres operadores diferentes (AECID, AfD y AGRHYMET), incluye 5 componentes: 3 relacionados con el apoyo a los sistemas de almacenamiento de emergencia a nivel local, nacional y regional, y otros dos relacionados con refuerzo de capacidades: apoyo a los sistemas nacionales de información sobre vulnerabilidad de los hogares en SAN, creación de un mecanismo regional y apoyo a los dispositivos de toma de decisiones esenciales para la buena gobernanza del sistema. El objetivo es consolidar la capacidad de gestión de la reserva regional a través de la Agencia Regio-

nal para la Agricultura y la Alimentación (ARAA) de la CE-DEAO.

Desde una perspectiva de CRB, este proyecto tiene varios **puntos fuertes:**

- Está orientado hacia la reducción de vulnerabilidad ante volatilidad de precios
- Invierte en la creación y el refuerzo de capacidades de gestión de una institución regional,
- Trabaja a la vez sobre los tres niveles: local, nacional y regional
- Apuesta por un mecanismo que va más allá de la respuesta humanitaria, con la idea de que la Reser-

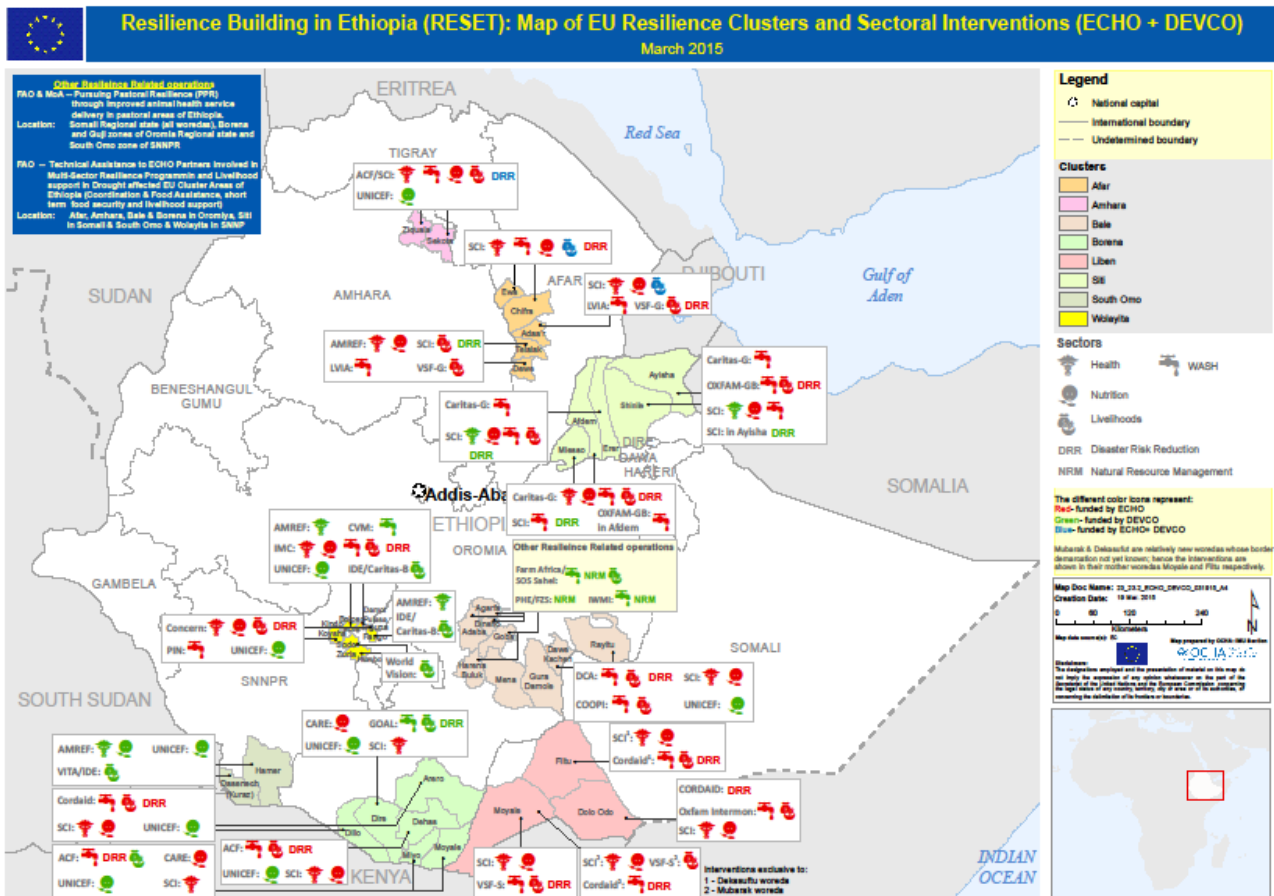


Figura 5.2 Mapa de sectores de intervención integrados ECHO-DEVCO en el marco del programa RESET

va Regional pueda jugar un papel en la regulación de los precios de los alimentos en el futuro.

- Se inscribe en la dinámica de la Iniciativa AGIR-Sahel que estructura un conjunto de líneas de acción multi-sectoriales tendentes a reforzar la resiliencia y establece un marco de coordinación del conjunto de donantes.

Al mismo tiempo adolece de ciertos **puntos débiles** comunes al conjunto de la Iniciativa AGIR-Sahel:

- Una visión demasiado “productivista” de los problemas de seguridad alimentaria, en parte fomentada por los propios Estados africanos.
- La falta de medidas dirigidas a los factores subyacentes de estrés que generan los riesgos de hambrunas (desde la pérdida de fertilidad de los suelos hasta las tasas de natalidad, pasando por la distribución de la tierra)
- Una ausencia llamativa de enfoque de género.
- Una iniciativa “de arriba-abajo” que deja poco espacio a la participación de las poblaciones afectadas.

En 2017, el ARAA ha conseguido reunir un primer stock físico de 11.200 toneladas de cereales, y acudir en ayuda de la grave situación humanitaria en Nigeria Este.

### El Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias de Níger

Níger, el país más pobre del mundo en la escala IDH, es el país del Sahel que reúne de forma más contundente el conjunto de características y amenazas que se han enumerado en el análisis de contexto regional: un crecimiento demográfico acelerado (3,3% anual) con una previsión de duplicar la población en el año 2035; una producción agrícola cada vez más aleatoria debido al impacto de las variaciones climatológicas; unos conflictos violentos entre comunidades agrícolas y pastorales que producen una media de 2000 muertos al año; una economía predominantemente informal que no deja mucho margen para una política fiscal joven y, como consecuencia, un 25% de la población que sufre inseguridad alimentaria de forma permanente, existen o no excedentes. En Níger, la tasa de malnutrición aguda no ha bajado del 14% en los últimos 5 años

El Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias establecido por el gobierno nigerino desde los años 90 es un ejemplo ya casi tópicos de una iniciativa gu-

#### Caja 5.4. La Iniciativa 3N

Este Dispositivo Nacional se ha integrado dentro de la gran iniciativa I3N (*Les Nigériens Nourrissent les Nigériens*) promovida en 2013 por el Jefe del Estado de Níger y que constituye un referente en la incorporación del enfoque de resiliencia en los planes nacionales. La I3N se enmarca en el **Plan de Desarrollo Económico y Social** (PDES 2012-2015) de Níger, tomando en consideración aspectos como: la creciente presión demográfica, el impacto de los cambios climáticos en un medio extremadamente frágil, la falta de accesibilidad a los recursos productivos (tierra, agua, tecnología y financiación) por gran parte de los productores, así como la competencia cada vez mayor por los recursos naturales. El diseño de la estrategia responde directamente al enfoque de resiliencia, de ahí, su contenido comprehensivo (holístico), multisectorial, y multinivel. Así, la incorporación de la gestión sostenible del agua como elemento esencial para la seguridad alimentaria se ha visto facilitada por un nuevo programa gestionado por FAO, en el marco de la **Iniciativa Agua y Seguridad Alimentaria en África**, subvencionado por AECID en 2014. Esta concepción sistémica constituye la mayor fortaleza de esta Iniciativa pero, al mismo tiempo, han surgido dudas sobre la capacidad institucional (la Comuna, último nivel administrativo y, por tanto, extremadamente débil, se erige como el actor principal de la I3N) y financiera de un país como Níger para afrontar una estrategia tan ambiciosa.

bernamental africana para luchar contra situaciones recurrentes de hambrunas intentando prevenir las mismas. Financiado desde 2008 por un fondo de donantes, el Dispositivo depende directamente del Primer Ministro, que preside el comité mixto de concertación que reúne a las instituciones firmantes del Acuerdo Marco a nivel de Jefes de Misión y Jefes de Cooperación. España, a través de la OAH, ha contribuido desde sus inicios al despliegue del Dispositivo, si bien sólo se pudo integrar plenamente en el comité de concertación después de la firma del Acuerdo que se produjo en diciembre de 2013.

#### Puntos fuertes:

- Un fuerte respaldo político al diseño de la estrategia con la implicación de las máximas autoridades del país en el marco de la Iniciativa 3N (Caja 5.4.).
- Una estructura de gobernanza intersectorial que vincula varios departamentos ministeriales
- Un marco de coordinación en materia SAN que agrupa el conjunto de los donantes de la comunidad internacional y funciona relativamente bien.
- Un sistema de alerta temprana y de gestión de riesgos que ha permitido mitigar el impacto de las crisis alimentarias en los últimos años.
- Por parte de AECID, se pasó de una financiación humanitaria a compartir el respaldo al programa con la unidad geográfica de desarrollo.

#### Puntos débiles:

- Una planificación demasiado general, que no responde a las necesidades concretas de las comunidades locales.
- El mecanismo sigue estando más centrado en la respuesta a la crisis que en la prevención. Se incluyen intervenciones humanitarias de lucha contra la malnutrición en zonas donde el hambre es estructural.

- Poca participación de las mujeres en el sistema y a veces, inadecuada: no se tienen en cuenta sus necesidades ligadas al cuidado de lactantes y niños.
- Gran dependencia de la ayuda internacional, que lo hace poco sostenible.
- Incluso en el marco de coordinación UN de las "comunautés de convergence", se han comprobado incoherencias entre unos programas y otros (por ej. bolsas de plástico de los suplementos nutricionales de UNICEF perjudicando al ganado apoyado por FIDA).

#### El programa nacional de Lucha contra la Malnutrición de Senegal

En Senegal, según el análisis de la encuesta nacional de la inseguridad alimentaria y la nutrición realizado en junio de 2013 (ENSAN 2013), la baja capacidad de resiliencia de los hogares y comunidades ante las crisis alimentarias recurrentes es lo que explica el deterioro de la situación nutricional. Una comparación de resultados entre junio 2010 y junio 2013 muestra una degradación de la tasa de malnutrición que ha pasado del 15,1% a 25,1% (6,5% en situación severa y 18,6% en moderada) en el entorno rural. Esta situación se generó en gran parte por el impacto sobre las familias del incremento de precios de los productos básicos.

El Programa Nacional de Lucha contra la Malnutrición, que recibió en 2013 una subvención de la OAH para las regiones de Podor y Mata, tiene como finalidad contribuir a la reducción de la vulnerabilidad nutricional de la población. La organización vertical del programa (la Célula de Lucha contra la Malnutrición depende del Primer Ministro) facilita la apropiación del programa a nivel descentralizado, al apoyarse en las instituciones locales. Las líneas del programa, que tiene como objetivo principal reducir la malnutrición aguda en niños menores de 5 años, incluyen componentes de fortalecimiento de la capacidad de las comunidades y de sensibilización de la población para favorecer cambios de comportamiento tendentes a reducir la incidencia de enfermedades.



Como complemento a esta iniciativa, en 2014 se identificó una nueva intervención desde la unidad geográfica (DCAA) para atender específicamente a las poblaciones nómadas, ya que se detectó que estas poblaciones no recibían atención especializada pese a presentar graves problemas nutricionales tras los períodos de trashumanicia. Es siempre difícil que las intervenciones humanitarias aborden con éxito las necesidades de los pastores. El programa concentra sus esfuerzos en aquellas comunidades más afectadas, trabajando sobre las causas subyacentes, e inmediatas de la desnutrición y aplicando un enfoque multisectorial. Esto implica trabajar en alfabetización funcional, servicios básicos de agua y saneamiento, educación en higiene y pautas alimenticias, así como en acceso a una alimentación diversificada. La dimensión de refuerzo institucional a las comunas y los servicios desconcentrados del Estado (brigadas de higiene, ganadería, hidráulica, alfabetización) también se contempla en el proyecto.

### Puntos fuertes

- Une intervenciones humanitarias y de desarrollo en torno a una misma problemática, desde el reconocimiento de la necesidad de identificar las causas profundas de la desnutrición para prevenirla, y por tanto la necesidad de compartir información acerca del mapa de riesgos subyacentes.
- Asume plenamente la necesidad de un enfoque multisectorial para poder avanzar en resultados de desarrollo, pero no ha evitado disfunciones con el sistema de salud.

Reconoce la importancia de trabajar con la comunidad local: el programa dispone de una vasta red de agentes comunitarios encargados de sensibilizar.

Pone de relieve que para reducir la inseguridad alimentaria se puede trabajar a la vez en el corto y en el medio plazo desde el ámbito humanitario, al realizar intervenciones terapéuticas específicas vinculadas a acciones de sensibilización y prevención.



Foto 5.1 Programa de atención a la malnutrición infantil, Senegal (Foto: M<sup>o</sup> Eugenia García, OTC Dakar)

### Puntos débiles

- En el ámbito de la coordinación local, el programa nacional ha generado disfunciones con el sistema de salud en el que no está integrado.
- No se ve reflejado ni en el diseño ni en la ejecución un enfoque GED.
- En el análisis de las causas profundas de la malnutrición en el colectivo de pastores, se debería partir de un análisis del medio de vida y del **sistema socioecológico** que representa el pastoralismo, para entender la naturaleza de los riesgos y de las capacidades subyacentes. Los pastores tienen un medio de vida diseñado para hacer frente a las variaciones de las precipitaciones de un año para otro. En tiempos de sequías, la mejor manera de ayudarles es apoyándoles en lo que ellos suelen hacer por sí mismos, es



Foto 5.2. Clases de sensibilización en salud materno-infantil, Senegal (Foto: M<sup>o</sup> Eugenia García, OTC Dakar).

decir proteger la cría de ganado, fomentar la diversificación de rebaños, así como promover el acceso al agua, a los pastos y a los mercados.

## 5.2 La Reducción de Riesgos de Desastres en América Central

### 5.2.1. Análisis de riesgos y vulnerabilidades

El Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad y Riesgos de Desastres en Centroamérica elaborado y publicado en 2014 por la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de NNUU (UNISDR en inglés, United Nations International Strategy for Disaster Reduction) y el Centro para la Prevención de Desastres de América Central (CEPREDE-

NAC) hace un estudio muy exhaustivo de las amenazas, los costes tanto económicos como sociales o medioambientales vinculados al impacto de los desastres, las características de vulnerabilidad de la población y las políticas emprendidas por Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá para prevenir y reducir los riesgos de catástrofes, en aplicación del Marco de Acción de Hyogo <sup>3</sup>.

Según este Informe, " *Centroamérica es una zona de multiamenazas, altamente expuesta y caracterizada por factores como su ubicación geográfica, prolongada estacionalidad ciclónica proveniente del mar Caribe y del océano Pacífico, geomorfología de sus territorios y confluencia de*

3. Informe regional del estado de la vulnerabilidad y riesgos de desastres en Centroamérica, UNISDR y CEPREDENAC <http://eird.org/americas/docs/informe-regional-centromericano-RAR.pdf>



Foto 5.3. Centro de acogidos para afectados del terremoto en Ecuador (Foto: Miguel Lizana AECID)

*placas tectónicas activas, que mantienen a la región con un nivel de alta actividad sísmica, erupciones volcánicas y amenazas de origen hidrometeorológico y otras, como los incendios forestales, pérdida de biodiversidad, algunas de ellas exacerbadas por el cambio climático". (Caja 5.5.)*

Con 523.000 km<sup>2</sup> y un poco más de 40 millones de habitantes, Centroamérica está enclavada en el denominado "Cinturón de Fuego del Pacífico", por lo que está expuesta a terremotos y a huracanes, estos últimos sobre todo en la región del Caribe. Las amenazas de origen hidrometeorológico (principalmente, inundaciones, tormentas y huracanes) han sido responsables de casi el 70% de los desastres ocurridos en la región entre 1970 y 2010, seguido a larga distancia por las amenazas geofísicas con un 21% y las biológicas (epidemias y plagas) con el 9,3%. Durante este periodo, la región registró más de 467.000 muertes y un promedio anual de 4,5 millones de afectados. Los riesgos meteorológicos de tipo extensivo (recurrentes pero de baja intensidad) generan daños materiales y pérdidas económi-

cas y humanas mucho más cuantiosos que los generados por riesgos intensivos como puede ser un terremoto, aunque éstos son más mediatizados y también más evaluados. Además, los impactos de los distintos tipos de desastres son acumulables, y su frecuente sucesión disminuye la posibilidad de generar resiliencia en las comunidades y países.

Los estudios empíricos demuestran que estos desastres naturales pueden tener efectos de corto plazo – como incrementar los niveles de pobreza – pero también efectos duraderos que se pueden transmitir de una generación a otra. Los desastres generan cambios en las trayectorias de crecimiento y desarrollo económico de los países, porque también afectan sus finanzas públicas, la inflación, las tasas de interés, el empleo, sus necesidades de importación y exportaciones y por ende afectan sus tasas de crecimiento y balanza de pagos. Tienden además a exacerbar las desigualdades sociales y económicas. Un estudio para Perú sobre el período 2002-2006 ha mostrado que la población infantil nacida durante y hasta tres años después de la ocurrencia

del fenómeno de El Niño tuvo, en promedio, menor estatura que sus pares nacidos antes o después. Esta población nacida durante el desastre carecía de una dieta adecuada para el crecimiento óptimo, y la escasez de alimentos ricos en nutrientes y energía llevó a disminuir significativamente la masa muscular en este grupo.

A medida que aumentan los fenómenos meteorológicos extremos ligados a los avances del proceso de calentamiento global, se acrecientan los costes y los daños relacionados. En la región de América Latina y Caribe, es el alto nivel de vulnerabilidad de las poblaciones que explica el elevado coste humano y económico asociado a estos eventos, siendo los grupos más vulnerables las poblaciones indígenas, los afro-descendientes, y las mujeres. Vulnerabilidad ligada en gran parte a las condiciones de pobreza en las que vive parte de la población y a la falta de capacidad institucional local para desarrollar medidas de reducción de riesgos. Por otra parte, más del 80% de los desastres afectan a áreas urbanas de las grandes ciudades, en las que la carencia de un planeamiento territorial adecuado es un evidente factor de riesgo.

Más allá de la cuantificación de daños directos ocasionados por los desastres, y de costes asociados a los mismos, recogidos en detalle en el Informe de UNISDR, se ha empezado a analizar y valorar los impactos de todo tipo (desde cambios en los patrones de inversión extranjera, cambios en la productividad agrícola, daños al turismo, aumento de la vulnerabilidad a los choques de la economía internacional hasta cambios en los patrones de migración) ligados a los efectos del cambio climático en el desarrollo económico, y su incidencia directa sobre el grado de vulnerabilidad de los países. Es el caso de la incidencia de riesgos fitosanitarios en la producción agrícola como en el caso de la roya del café.

### Estrategias de respuesta

Los países latinoamericanos han hecho grandes esfuerzos para implementar el Marco de Acción de Hyogo e ir integrando los objetivos de RRD dentro de sus políticas de desarrollo nacionales con el apoyo de la Oficina regional de UNISDR para Las Américas. Los más avanzados, probable-

## Caja 5. 5. Amenazas y factores de vulnerabilidad en ALC

### 1. Amenazas

- De origen hidrometeorológico (inundaciones, tormentas y huracanes)
- De origen geofísico (terremotos, erupciones volcánicas, deslizamiento de tierras)
- De origen biológico (epidemias y plagas)
- De origen humano (contaminación medioambiental ligada a actividades productivas)

### 2. Factores de tensión

- Población creciente (68 millones en 2050), incrementa la presión sobre los recursos naturales
- Economía cíclica e impredecible
- Altos niveles de pobreza y desigualdad
- Población desplazada por conflictos
- Corrupción en los sistemas administrativos

mente porque son los más vulnerables, son los países de Centroamérica, cuyo centro de coordinación regional CEPREDENAC lleva desde su constitución en 1993 promoviendo la necesidad de desarrollar sistemas estructurados y coordinados de gestión de riesgos de desastres. Se aprobó después de Hyogo un **Plan Regional de Reducción de Riesgos 2006-2015**, en el marco del cual todos los países han desarrollado sistemas nacionales de Gestión de Riesgos de Desastres que incluyen Sistemas de Alerta Temprana (hay 166 funcionando), la mayoría vinculados a fenómenos hidrometeorológicos, y Sistemas Nacionales de Emergencias. Con financiación del BID y de los países de la región, se ha desarrollado el Sistema Mesoamericano de Información Territorial, una plataforma tecnológica que permite almacenar y procesar información sobre amenazas y vulnerabilidades como herramienta esencial para la toma de decisiones sobre riesgos. La región cuenta además con

una Red Universitaria para la Reducción de Riesgos de Desastres que en 2016 cumplió 10 años de actividad y que ha permitido vincular de forma eficaz el ámbito de la educación superior y de la investigación a este ámbito de políticas públicas.

En los últimos 5 años, y vinculado a la difusión de datos sobre los avances de los procesos de cambio climático y los impactos económicos negativos que suponen para el desarrollo de los países, se ha ido reforzando el vínculo entre las políticas de RRD y las políticas de lucha contra el cambio climático. La vinculación de ambas agendas resulta fundamental para el logro de sinergias en un enfoque de construcción de resiliencia. Esta vinculación está ya siendo impulsada en el marco de la **Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres**, aprobada en 2010 por los países del SICA, que tiene como objetivo dotar a la región de un marco orientador en la materia, que permita vincular la gestión del riesgo con la gestión económica, social y medioambiental, desde un enfoque multisectorial y territorial, de respeto de los derechos humanos, y considerando la multiculturalidad y la equidad de género. El objetivo de esta Política responde plenamente, por lo menos en su planteamiento, a la visión sistémica, multisectorial y de derechos que promueven estas Directrices sobre Construcción de Resiliencia para el Bienestar. Esta política se complementó con la adopción a finales de 2010 de una **Estrategia Regional de Cambio Climático**, muestra de voluntad política de los países de la región con un objetivo claro de armonización de sus políticas nacionales en la materia.

La región de ALC es sin lugar a dudas una de las regiones que más en serio se están tomando la lucha contra el cambio climático, conscientes de la relación que tiene con las catástrofes que padecen de forma regular. La Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC), cuya secretaría ostenta España, ha promovido desde su creación un valioso intercambio de información y de conocimientos que ha servido de apoyo técnico a los países de la región para el desarrollo de sus estrategias nacionales de lucha contra el cambio climático.

#### Caja 5.6. El Plan de Acción 2007-2008 para la Prevención de Desastres y la Reducción de la Vulnerabilidad Ecológica en Centroamérica.

Este documento, que incluye un diagnóstico completo de las amenazas vinculadas a fenómenos naturales en la región, desarrollaba una de las 8 líneas de acción del Programa de Cooperación Regional en Centroamérica, con el objetivo explícito de reducir la vulnerabilidad de la población ante fenómenos naturales. Definía 4 áreas de trabajo: Fortalecimiento institucional, Formación de RRHH, Gestión del Conocimiento y Coordinación en temas de atención a emergencias y reconstrucción, de acuerdo con las prioridades marcadas por CEPREDENAC. Los Centros de Formación de AECID han permitido la capacitación de numerosos funcionarios de la región en el marco del antiguo Plan de formación técnica PIFTE con la participación de expertos de la DG de Protección Civil y Emergencias, de la DG de Biodiversidad, de la AEMET...

El Plan de Acción es un excelente antecedente de un enfoque de CRB, aunque su ámbito se limita a los riesgos de desastres naturales. Integra de forma clara los principios de alineamiento y armonización, junto con las preocupaciones transversales de la CE en materia de equidad de género y respeto a la diversidad cultural. En colaboración con el Programa Indígena, se elaboró una guía para la sensibilización de las comunidades indígenas en temas de prevención de desastres con la participación de representantes de las mismas. Ha permitido generar conocimiento sobre los riesgos de desastres y su prevención, reforzar la coordinación regional y fortalecer los sistemas nacionales de GRD.

En el desarrollo de estas políticas, AECID ha desempeñado un papel relevante primero dentro de su estrategia de **refuerzo de los organismos de integración regional** con el apoyo a la labor del CEPREDENAC en el marco del

Programa de Cooperación Regional con Centroamérica financiado por el Fondo España-SICA 2006-2009, (se llega incluso a elaborar en 2007 un Plan de Acción bianual de la CE para la Prevención de Desastres y Reducción de la Vulnerabilidad Ecológica - Caja 5.6), y luego en el ámbito de la gestión del conocimiento en materia de lucha contra el cambio climático.

Si añadimos los convenios firmados con ONGD españolas para acometer programas de prevención o reconstrucción post-desastres, las contribuciones del MAEC al Fondo Fiduciario para la Estrategia Internacional de Riesgos de Desastres y al Fondo Global del Banco Mundial (GFDRR) para la ejecución de programas en países de ALC, los  **cursos de formación para profesionales latinoamericanos**  en el marco del programa PIFTE así como la constitución en Panamá de un centro logístico regional para la preparación a emergencias, ahora integrado en la red de centros logísticos de NNUU, se comprueba la existencia de una lógica coherente y sólida de intervención de España en el marco del III PD, vinculando distintos instrumentos y actores en

torno a una política de Gestión de Riesgos de Desastres definida a nivel regional.

Desde la OTC de Perú, en el marco de las actividades de la red sectorial de Medio Ambiente y Cambio Climático, se presentó en 2012 un trabajo planteando la necesidad de **transversalizar la Gestión de Riesgos de Desastres** en todas las intervenciones de la Cooperación Española, con la finalidad de integrar este enfoque en el IV Plan Director 2013-2016. Sin embargo, este interesante trabajo no adquirió en ese momento proyección suficiente, y la cuestión de la prevención y gestión de riesgos de desastres sólo se recogió de forma indirecta en el IV PD a través de la Orientación Estratégica 2 dirigida a la reducción de la vulnerabilidad a las crisis y a la pobreza extrema.

Otra de las aportaciones interesantes con vistas a la construcción de resiliencia que se han hecho desde la región ALC es la reflexión sobre el papel del sector de la educación en la gestión de riesgos de desastres. (Ver Caja 5.7.)

Si construcción de resiliencia es en gran parte construcción de capacidades para poder afrontar mejor las amenazas



Foto 5.4 Taller de formación en prevención de riesgos meteorológicos en el Centro de formación AECID de la Antigua (Guatemala). Foto AECID

### Caja 5.7. El Grupo Sectorial de Educación en Emergencias y Reducción de Riesgos

En la región latinoamericana, se configuró en 2012 un Grupo Sectorial Regional de Educación en Emergencia y Reducción de Riesgos. Este Grupo formado por entre otros, la red INEE (International Network Education in Emergency), UNICEF, OCHA, USAID, Plan Internacional, Save the Children y RET, y en el que participa AECID desde el ámbito sectorial, sirve de mecanismo de coordinación entre actores para el intercambio de información, reflexión y programación conjunta en apoyo a los países de la región. Este Grupo Regional ha producido dos documentos muy relevantes para reforzar capacidades en gestión de riesgos: “Evolución de la gestión del riesgo en el sector educativo en ALC” y “Sistema de indicadores para monitorear el avance del sector educativo en la gestión de riesgos de desastres” con el objetivo de apoyar a los Ministerios de Educación. Este último documento es una metodología que permite identificar el avance alcanzado por los Ministerios de Educación en la integración de la gestión del riesgo de desastres en su quehacer o de los procesos que promueven y aseguran la educación durante situaciones de emergencia. Se articula en torno a las temáticas identificadas por los Ministerios, es decir, marco de planificación, marco de coordinación, currículo y actividades extracurriculares. El último producto desarrollado en el marco de este grupo, promovido por un grupo de ONGs, es un manual de divulgación para los niños sobre los riesgos de desastres y el Marco de Acción de Sendai, de gran valor pedagógico y gran potencial en una perspectiva de CRB.

existentes, un papel fundamental desarrollado por la AECID sobre todo en países de renta media, ha sido promover el desarrollo y la transferencia de tecnologías que permitan la introducción de medidas innovadoras de Adaptación al Cambio Climático. La iniciativa del PNUMA, apoyada financieramente desde sus inicios por la CE junto con la Coope-

### Caja 5.8. La iniciativa PEI (Poverty-Environment Initiative)

La voluntad de demostrar que los programas de carácter medioambientalista pueden ser instrumentos eficaces de lucha contra la pobreza ha llevado al PNUD a promover una interesante iniciativa que vincula ambos términos, la iniciativa PEI (Poverty Environment Initiative). Entre 2012 y 2016 se ha desarrollado un proyecto piloto en República Dominicana, con el propósito de integrar los vínculos entre pobreza, medio ambiente y adaptación al cambio climático en los procesos de planificación y desarrollo, y en las estrategias de protección social, a fin de reducir la vulnerabilidad de los hogares rurales pobres, aumentando su resiliencia ante shocks climáticos como son: tormentas tropicales, sequías e inundaciones. Dentro de los logros alcanzados, hay que señalar la introducción de un enfoque pobreza-medio ambiente en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, el diseño de un Índice de Vulnerabilidad a Choques Climáticos (IVACC) y la inclusión de variables de vulnerabilidad en el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) que permite identificar la población más vulnerable y focalizar las intervenciones hacia los hogares más pobres.

ración Noruega, de crear un Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático (REGATTA) se ha convertido en una herramienta valiosísima para la lucha contra el cambio climático en la región. REGATTA ha organizado numerosos seminarios virtuales con participación de expertos en temas relacionados tanto con adaptación como mitigación que están fomentando el intercambio de experiencias y el conocimiento a nivel regional. En alianza con el BID a través de la plataforma #adaptación administran conjuntamente varias Comunidades de Prácticas, siendo especialmente relevante para la construcción de resiliencia la que se inició en 2014 sobre Adaptación basada en Ecosistemas (AbE).

La colaboración española en ALC con organismos internacionales como el PNUD, el PNUMA o la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha favorecido un interés creciente por las cuestiones de cambio climático. Sin embargo, salvo algunas excepciones, no se ha dado una convergencia real entre los programas de RRD, los de cambio climático y los de reducción de la pobreza. El esfuerzo más interesante desde el punto de vista de la construcción de resiliencia ha sido una iniciativa conjunta PNUD-PNUMA para la realización de proyectos que vinculen objetivos medioambientales y **mecanismos de protección social**. (Ver Caja 5.8.)

La CHM de Estambul ha llamado la atención sobre los vínculos entre protección social, gestión de riesgos ante desastres, adaptación al cambio climático y asistencia humanitaria. Entre las aportaciones recientes en esta materia (dic. 2016) se encuentra un estudio encargado por el PMA sobre "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y Caribe", con el objeto de generar conocimiento empírico a partir de casos de estudio en Ecuador, Guatemala y Haití acerca de cómo mejorar la preparación y respuesta a emergencias en ALC con base en sistemas nacionales de protección social más flexibles.

### 5.2.3 Análisis de proyectos

Este ámbito de trabajo abarca muchos tipos de intervenciones de naturaleza (y actores) distintos dentro del abanico de fases que constituyen la Gestión de Riesgos de Desastres (ver Cap.2) desde la preparación para emergencias hasta la reconstrucción, pasando por la construcción de capacidades en prevención de riesgos vía gestión del conocimiento. Las actividades seleccionadas participan todas de este ámbito, pero carecen de vínculo entre sí.

#### Equipo Técnico Español de Ayuda y Respuesta a Emergencias (START)

En el ámbito de la preparación para la respuesta a emergencias, la colaboración entre AECID y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) culminó en la firma en mayo de 2016 de la puesta en marcha de una

base de datos (roster) de profesionales del Sistema Nacional de Salud que quieran formar parte del Equipo Técnico Español START, que se integra en el catálogo de recursos disponibles del Mecanismo Europeo de Protección Civil. Este mecanismo START es una respuesta a la necesidad de mejorar la calidad de la respuesta ante catástrofes y emergencias de salud pública, conforme a unos estándares fijados por la OMS.

Los equipos START (conocidos como "Chalecos rojos") están compuestos no sólo de personal médico y sanitario, sino también de ingenieros, informáticos, expertos en agua y saneamiento y logistas que forman un dispositivo de intervención liderado por el personal de AECID que puede movilizarse, hasta con hospital de campaña, en menos de 72 horas. Con esta iniciativa, en la que participan las CCAA, España se convierte en una referencia europea e internacional en este campo, junto con Japón, Australia y Bélgica.

Desde un enfoque de CRB, el proyecto tiene elementos positivos, por los aspectos de armonización y de integración en un mecanismo europeo así como por contribuir a una respuesta humanitaria de mayor calidad, desde el ámbito de preparación para la respuesta. Sería bueno que incluyera elementos que permitan reforzar la construcción de capacidades locales para la emergencia en línea con las recomendaciones de la CHM.

#### Reconstrucción de viviendas después del terremoto de Ica en Perú (HaB-ETSAM)

Perú es uno de los países con más actividad sísmica del mundo. En 2007 se produjo un sismo que alcanzó una magnitud de 7,9 en la escala de Richter y su epicentro se registró en el Departamento de Ica. El sismo afectó especialmente las zonas más pobres que se caracterizan por la carencia de una cultura de prevención y por la ausencia de políticas de ordenamiento. En este marco, HaB-ETSAM con apoyo financiero de la Universidad Politécnica de Madrid y en coordinación con una ONGD local participó en el proceso de reconstrucción de los barrios, a través de tres proyectos que se desarrollaron entre 2009 y 2013. Los dos primeros se centraron en la construcción participativa de viviendas sismo-resistentes para la población damnificada.





Figura 5.3 Maqueta del proyecto Spanish Technical Aid and Response Team.

El último proyecto fue la construcción de un wawa wasi (casa de los niños en quechua), que finalizó en 2013. Tanto las viviendas como el wawa wasi se construyeron en Quincha Modular, un sistema constructivo local con madera, caña y tierra, que se consideró óptimo para asegurar unas edificaciones seguras, confortables, fácilmente replicables y que respondiesen a las necesidades de las familias.

La información sobre este proyecto proporcionada en el marco de la jornada AECID de buenas prácticas para la preparación de la Cumbre HABITAT III señalaba los siguientes elementos en línea con un enfoque estratégico de CRB:

- El proyecto combina arquitectura de calidad con la tradición y el conocimiento local. Está muy adaptado a la cultura local y al territorio, basado en saberes que respetan el medio ambiente y en técnicas de bajo costo.
- La comunidad local controló todo el proceso de construcción, y participó en el mismo, incluyendo niños y niñas dentro de un proceso de aprendizaje lúdico.

- Las mujeres desempeñaron un papel muy activo en todo el proceso.
- La buena coordinación entre entidades públicas, privadas, organizaciones de base y sociedad civil ha ayudado al éxito del proyecto.

Se han mejorado las condiciones de bienestar de la comunidad, e incrementado su nivel de resiliencia mediante su capacitación en la gestión del riesgo.

#### El Programa Regional del PNUD sobre Cambio Climático en ALC

Este programa regional, financiado por AECID con 8 millones € en su primera fase 2008-2015, a propuesta de la OECC, ha sido una herramienta poderosa de transversalización y de capacitación técnica de los distintos países en cuestiones de adaptación y mitigación del cambio climático. Ha apoyado a 18 gobiernos de la región en la formulación de sus políticas y estrategias de desarrollo bajo en emisiones y resilientes al clima, en el fortalecimiento de sus marcos institucionales para las finanzas de carbono y en la

promoción de acciones de adaptación, con resultados que lo han convertido en una referencia regional. La publicación de un Manual para Negociadores en Cambio Climático, el desarrollo del Enfoque Territorial sobre Cambio Climático (TACC, según siglas en inglés, *Territorial Approach to Climate Change*) o la metodología de análisis del Gasto Público e Institucionalidad para el CC (CPEIR, según siglas en inglés) son algunos de los productos más valiosos de este programa. Esta metodología analiza cómo el CC se inserta en el proceso del gasto público de un país.

La evaluación de la primera fase del Programa Regional ha puesto de relieve las **líneas de trabajo innovadoras** promovidas por el mismo:

- Reconocer la importancia de la Ordenación Territorial metropolitana en el diseño de las políticas de adaptación al cambio climático.
- Fomentar la Cooperación Sur-Sur a través de la amplia red de oficinas del PNUD en la región, una de las prioridades de AECID.
- Intentar vincular la perspectiva de género en el diseño de políticas climáticas.
- Pasar de un enfoque de proyecto a focalizarse en iniciativas estratégicas más globales, que permitan abordar temáticas complejas y sensibles.
- El análisis de **“co-beneficios”** como nueva línea de intervención: Este término se refiere a las oportunidades que ofrecen las acciones ligadas a la lucha contra el CC de generar, además de su cometido primero, otros beneficios para la población en términos de desarrollo económico o calidad de vida, desde la generación de empleo “verde”, el acceso a la energía, el desarrollo tecnológico o la reducción de vulnerabilidad.

### El programa ARAUCLIMA

El lanzamiento en 2014 por AECID del nuevo programa de Medio Ambiente y Cambio Climático para ALC, ARAUCLIMA, a pesar de parecer un producto eminentemente “medioambientalista”, contiene elementos especialmente

interesantes desde una perspectiva de CRB. No sólo porque, a diferencia del programa ARAUCARIA anterior, pone en el centro de su atención las cuestiones climáticas, reconociendo que es la mayor amenaza de nuestra época para el desarrollo, y especialmente para los países más pobres, sino porque su estructura en torno a los ejes Adaptación / Mitigación le permite abarcar muchos sectores distintos de actuación (agricultura, agua, energía, industria, turismo, desarrollo urbano...) convirtiéndolo así en un **programa integral de desarrollo sostenible**, y por otra parte, incluye de forma explícita la cuestión de la gestión de riesgos y la prevención de desastres, a través de dos líneas de acción, una vinculada a los procesos de adaptación al CC y otra referida a la promoción de ciudades sostenibles, más vinculada a procesos de Mitigación. En este sentido, el Programa tiene un enorme potencial como instrumento para la confluencia de las políticas de RRD, Cambio Climático y Desarrollo.

El otro elemento muy relevante de ARAUCLIMA es su voluntad de construcción de una **visión regional**, articulando actores públicos y privados en torno a la identificación de problemas y soluciones, fortaleciendo las instituciones regionales y facilitándoles el acceso a la financiación internacional, fomentando la cooperación Sur-Sur y triangular, y apostando por la gestión y transferencia de conocimiento mediante la coordinación con el Programa INTERCOO-nect@ y los Centros de Formación de AECID. Esta plataforma de conocimiento se nutrirá en parte del seguimiento y evaluación de los proyectos desarrollados en el marco del Programa Regional del PNUD.



## 6. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?

Trabajar en un marco de CRB obliga a enfrentarse a una serie de preguntas relacionadas con el modo de ser más eficaces en determinados contextos, y sobre las que los estudios de caso han aportado algunas claves de respuesta. Hemos identificado una serie de temas dentro del conjunto de cuestiones que se pueden vincular a la atención a poblaciones en contextos de crisis y a la reducción de vulnerabilidades sobre los que se pueden hacer recomendaciones específicas. La reflexión se ha agrupado en torno a **4 bloques temáticos**:

- I.- Atención a emergencias y construcción de resiliencia
- II.- Hacia una agricultura sensible a la nutrición
- III.- Comunidades indígenas, género y cambio climático
- IV.- Ciudades resilientes

### 6.1 ATENCIÓN A EMERGENCIAS Y CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA

El ámbito de la actuación en situaciones de emergencias es el propio de la Acción Humanitaria, junto con las instituciones de Protección Civil de los países, y su primer objetivo es conseguir salvar cuántas más vidas, mejor, en un contexto de respuesta a una amenaza que se ha materializado en catástrofe. La reflexión que se promueve desde el marco estratégico de CRB no es sobre la respuesta humanitaria en sí, sino sobre cómo vincular esta respuesta con un proceso de construcción de capacidades necesario para salir de la crisis, buscando sinergias entre intervenciones humanitarias y de desarrollo como apuntan estas Directrices. Se ha centrado en torno a tres posibles modos de vinculación, en relación a los beneficiarios, a los sectores de intervención y a las modalidades de distribución de la ayuda, con las preguntas siguientes:

1. ¿Quiénes son los beneficiarios de las intervenciones? ¿Cómo se seleccionan? ¿Se corresponden con los grupos más vulnerables? ¿Cómo ayudarles a salir de la vulnerabilidad?
2. ¿Cuáles son las necesidades “básicas” que hay que cubrir? ¿Qué demandan las poblaciones afectadas para poder salir adelante?

3. ¿Qué modalidades de distribución de ayuda son las más eficaces para cubrir esas necesidades? ¿En qué medida los mecanismos de transferencias de liquidez contribuyen a la construcción de resiliencia?

#### 6.1.1.- La identificación de las poblaciones vulnerables

Una de las conclusiones de la reflexión sobre el relativo fracaso de las políticas de seguridad alimentaria desarrolladas en África en los últimos años ha sido que éstas no se han dirigido principalmente hacia los grupos más vulnerables, generándose grupos de población que pierden capacidad de resiliencia en cada crisis y que configuran colectivos en situación de malnutrición crónica, que requieren ayuda humanitaria de forma permanente. Esta cuestión de la identificación de los grupos más vulnerables ante un determinado riesgo es por lo tanto central en un marco de CRB.

En relación al riesgo de inseguridad alimentaria, FAO nos da una primera respuesta a la pregunta acerca de quiénes son los grupos más vulnerables al señalar que, aunque pueda parecer paradójico, éstos se sitúan mayoritariamente entre las poblaciones rurales dedicadas a la agricultura, que sigue siendo el mayor empleador de los pobres. Esta respuesta explica en parte la tradicional asociación entre política de desarrollo agrícola y lucha contra el hambre, con unas metas centradas en el incremento de la producción agrícola y de los ingresos de los pequeños agricultores, como hemos visto en el marco de la CEDEAO.

Sin embargo, hoy en día, los mayores niveles de inseguridad alimentaria están vinculados a situaciones de conflicto. Lo que nos dicen los datos es que el hambre no es sólo una cuestión de pequeños agricultores. La FAO ha desarrollado un índice que utiliza la comunidad humanitaria internacional para medir los niveles de inseguridad alimentaria, la **escala IPC** (*Integrated food security Phase Classification*), que permite situar geográficamente las poblaciones con mayores niveles de malnutrición, clasificando la gravedad de la situación desde un nivel 1 hasta un nivel 5, en el que la hambruna adquiere dimensiones de catástrofe humani-

taria. Durante el verano 2017, cuatro países se encontraban en el nivel 4 de la escala IPC, el de Emergencia humanitaria (Yemen, Sudán del Sur, Somalia y Nigeria), lo que pone de relieve hasta qué punto el factor conflicto es hoy en día tanto o más responsable de la inseguridad alimentaria que la escasez de producción agrícola. Esto no quiere decir que estas poblaciones no pertenezcan al ámbito rural, pero obliga a matizar mucho la respuesta primera, yendo al análisis de las causas profundas de la inseguridad alimentaria y de la vulnerabilidad, y de sus características en cada contexto determinado, antes de promover medidas de apoyo a la producción agrícola. La necesidad de revisar las prácticas de desarrollo agrícola se analizará con más detalle a continuación.

En esta cuestión de dónde se sitúan los más vulnerables nos enfrentamos a una segunda paradoja: existen poblaciones malnutridas en regiones ricas en producción de grano como por ej. la región de Maradí en Níger. Esto significa que los índices globales de niveles de desarrollo económico, a veces las únicas estadísticas de las que se dispone, no sirven para localizar esas poblaciones, y nos señala que el problema reside más en la falta de acceso a los alimentos que en la existencia o la disponibilidad de los mismos. Un análisis de la situación en los países subsaharianos obliga a reconocer que los más vulnerables no son los pequeños agricultores, sino los que han perdido sus medios de vida como agricultores/ganaderos debido a las crisis, y se han convertido en trabajadores minifundistas o sin tierra, con empleos temporales en la agricultura o en cualquier otro oficio.

Este proceso de pérdida de medios de vida en el campo ha generado una aceleración de los **procesos de urbanización** y un aumento importante de población vulnerable en los suburbios de las grandes ciudades. La decisión de migrar a la ciudad (o a otro país, vecino o lejano), es una estrategia de adaptación ante la falta de perspectivas de futuro que asumen principalmente los hombres, dejando en los pueblos mujeres cabezas de familia y familias en las que no existe "mano de obra útil", que se encuentran entre los más vulnerables. El **análisis de los medios de vida**, del capital del que disponen las familias para vivir, es esencial para determinar su nivel de vulnerabilidad, encontrándose

## The Household Economy Approach

A guide for programme planners and policy-makers



en el extremo de la escala las poblaciones desplazadas y los refugiados por razones de conflicto, radicalmente desvinculados de sus medios de vida tradicionales y de su comunidad.

De forma general, en un entorno de pobreza extrema generalizada, una vez localizadas las poblaciones vulnerables, seleccionar beneficiarios para recibir ayuda humanitaria siempre plantea problemas de conciencia, porque es difícil justificar porque a unos sí y a otros no, cuando la percepción colectiva es que todos son pobres. Por eso se suelen utilizar métodos cuantitativos de análisis de la economía de los hogares como el desarrollado por Save the Children conocido como **sistema HEA** (*Household Economy Approach*). Mediante encuestas, se clasifica la población de una comunidad en 4 categorías en función de su nivel de riquezas, identificándose los beneficiarios de las ayudas



Figura 6.1. Una mujer africana beneficiaria de ayuda para explotar un huerto familiar.

dentro de las dos categorías más bajas. (Para los países del Sahel, ver [www.hea.sahel](http://www.hea.sahel)). Sin embargo, este sistema, que tiene la ventaja de una gran objetividad y neutralidad, no está siempre bien aceptado entre las poblaciones beneficiarias en la medida en que es demasiado “occidental”, no tiene en cuenta su organización social y cultural y sus sistemas internos de solidaridad. Por eso es necesario complementarlo en terreno con otras fuentes de información de base comunitaria. El hecho de involucrar a las comunidades en la toma de decisiones puede mejorar la apropiación, así como el seguimiento del proceso y de los resultados. Se ha dado el caso, tratándose de transferencias monetarias, de que éstas se vean redistribuidas por el jefe local según criterios propios, al margen de los gestores del programa. Desde un marco de CRB, el concepto de “justicia” en relación al reparto de las ayudas tiene que asentarse en el conocimiento de los valores y usos de la comunidad, y en ese sentido puede variar de una comunidad a otra.

La cuestión de **género** es otro factor muy importante a la hora de seleccionar beneficiarios. Esta es una problemática que los actores humanitarios tienen dificultad en integrar bien, como se ha reconocido en la CHM. No suelen hacer un análisis en base a relaciones de poder. Las mujeres suelen ser tratadas, o bien como grupo de vulnerabilidad específica en situaciones de malnutrición severa, en la categoría “mujeres embarazadas y lactantes”, o bien como pertenecientes al colectivo de población afectada, sin mucha diferenciación en cuanto al trato recibido. El hecho de que puedan ser cabezas de familia, o jefas de explotaciones agrícolas, no se asume como un factor más de una determinada realidad sociológica y cuando se trata de seleccionar beneficiarios participantes en programas de refuerzos de medios de vida, no suelen estar las mujeres suficientemente representadas. Facilitar el acceso de los jóvenes a las ayudas también es esencial para la resiliencia. Una buena práctica es asignar una cuota dentro del total de agricultores beneficiados para mujeres y para jóvenes (el GAFSP en

sus proyectos fija un 30% de beneficiarios mujeres y un 10% de jóvenes).

Aunque el sistema HEA de clasificación por niveles de pobreza de las familias se puede utilizar también para seleccionar participantes en acciones de desarrollo, lo cierto es que a diferencia de las acciones humanitarias, los programas de desarrollo suelen ir dirigidos no tanto hacia individuos u hogares concretos sino hacia la satisfacción de necesidades colectivas (acceso al agua, a la salud, a la educación...) que benefician a toda la comunidad; o a mejorar el nivel de vida de determinados grupos definidos por su ocupación laboral, que sean pequeños agricultores, pastores o pescadores. La población meta de los programas de apoyo a medios de vida en el campo no suele incluir a la población más vulnerable, que es en gran parte la que ha perdido sus medios de vida. En este sentido, es cierto que se produce frecuentemente una **discontinuidad entre lo humanitario y las acciones de desarrollo**, en cuanto a población atendida, que hace que resulta muy difícil que determinadas poblaciones consigan salir del umbral de la pobreza porque sus características no merecen la atención de los que diseñan las intervenciones.

La solución no es que los programas de desarrollo adopten los mismos mecanismos de selección de beneficiarios, sino que exista una interacción entre ambos tipos de programas de cara a la gestión de determinados riesgos, de forma que conozcan unos y otros con qué poblaciones están trabajando y se planteen la posibilidad de crear pasarelas entre un programa y otro cuando sea posible. El intercambio de información sobre niveles de vulnerabilidad y poblaciones beneficiarias de ayuda permitirá además promover un mejor seguimiento de los resultados alcanzados en cuanto a construcción de capacidades de las poblaciones afectadas. Lo primero es compartir los datos empíricos disponibles, cuantitativos y cualitativos, para generar con el conjunto de actores en terreno un conocimiento profundo del nivel de necesidades para el diseño de sus respuestas respectivas en un marco de coordinación de actores. La información proporcionada por el sistema HEA es un instrumento que puede ayudar a este objetivo.

### 6.1.2. La ampliación del concepto de necesidades básicas

La respuesta humanitaria en situaciones de crisis o catástrofes tiende a cubrir lo mínimo necesario para que las personas afectadas no pasen penalidades físicas, se trata esencialmente de alimentos, agua, atención sanitaria de emergencias y algún tipo de cobijo para los que se encuentran en la calle. Lo que siempre se ha entendido por necesidades "básicas". Pero el hecho es que se ha producido un cambio en el tipo de escenarios humanitarios que predominan en este siglo, ligados a crisis complejas, que se alargan en el tiempo, y en las que las poblaciones afectadas no tienen más remedio que gestionar su vida en este marco de crisis. Esto ha ido cambiando el concepto de necesidades básicas.

Al alargarse los conflictos y las crisis en el tiempo (en 2014, los llamamientos humanitarios internacionales eran en el 90% de los casos superiores a 3 años), la acción humanitaria ha ido abarcando las cuestiones de recuperación y suministro de servicios básicos para la existencia, entre los cuales se encuentra la educación o la salud. Pero mientras la salud, vinculada inicialmente a la atención de emergencias, ha pasado a ser globalmente un sector incluido en la labor humanitaria, la educación nunca se ha considerado una necesidad básica y no suele entrar en los planes de acción humanitaria. Sin embargo, hemos visto que es un factor esencial para el empoderamiento de las personas vulnerables y para proporcionar a los jóvenes un medio de vida que les permita salir adelante. Para los niños y jóvenes atrapados en medio de una situación de crisis prolongada, el poder reanudar sus clases (o algún tipo de prácticas educativas), aparte de incidir en sus posibilidades futuras de desarrollo laboral, tiene un impacto positivo inmediato en términos de seguridad psicológica y de confianza en el futuro. En la CHM, se reconoció la necesidad urgente de hacer un esfuerzo financiero para atender las necesidades de 75 millones de menores de 18 años en 36 países afectados por crisis que demandan apoyo educativo, fijándose el objetivo de alcanzar 1500 millones de dólares US en 2020 para atender a los más vulnerables.



Foto 6.2. Provisión de alojamiento provisional para afectados terremoto Ecuador (foto Miguel Lizana AECID)

La **Educación en Emergencias**, que se ha convertido en un ámbito de actuación reconocido en el marco de los clusters humanitarios de NNUU (*Global Education Cluster* coliderado por UNICEF y Save the Children), comienza cuando fallan los sistemas educativos nacionales y comunitarios por causa de desastres naturales, conflictos armados, emergencias complejas, etc. Las intervenciones pueden ser a corto o a largo plazo, y pueden abarcar distintas etapas: desde la prevención y mitigación de desastres (acciones de fortalecimiento de capacidades y planes de contingencia), la fase de respuesta a la emergencia (difusión de información, procesos de acompañamiento psicológico...) hasta la fase de recuperación post crisis, que puede ser una buena oportunidad para mejorar la calidad de todo el sistema escolar, incluir políticas de género más equitativas y revisar el currículo y prácticas de enseñanza. La Educación en Emergencias prioriza la atención a grupos especialmente vulnerables, como son las niñas (que suelen ser las primeras en

abandonar los estudios en contextos difíciles) y las mujeres, los menores soldados, los refugiados/as y desplazados/as internos, y las personas con necesidades educativas especiales.

Después del terremoto de Haití, AECID contribuyó a restablecer el sistema educativo a través del refuerzo institucional al Ministerio de Educación con un apoyo presupuestario al Plan de Reestructuración y Modernización de la oferta Educativa en el Sudeste, que ha permitido rehabilitar y construir escuelas, formar profesores y fortalecer a los gestores públicos. En este caso, AECID fue capaz de reconducir un programa de desarrollo ya aprobado para adaptarlo a las circunstancias generadas por la catástrofe, en un buen ejercicio de flexibilidad y de construcción de resiliencia, aprovechando la crisis ligada al terremoto para mejorar el conjunto del sistema público de educación. No obstante, el sector no se ha incorporado hasta ahora al ámbito de intervenciones ni a la programación de la OAH.





Figura 6.3. Reestructuración del sistema educativo post terremoto Haití. Foto AECID

Pero no es sólo la educación que se convierte en una nueva necesidad básica en situaciones de crisis prolongadas. Como señalaba el presidente del CICR, Peter Maurer, en su paso por Madrid en junio de 2017, hoy en día las necesidades humanitarias “básicas” son mucho menos fáciles de reconocer que en el pasado, son más sistémicas. En el mundo globalizado del siglo XXI, aparte de la educación, la **conectividad** es una demanda fundamental de las poblaciones asistidas. Y más allá, lo que piden vehementemente los refugiados sirios en los campos de acogida no es ni ropa ni comida, es la posibilidad de trabajar en algo que les permita auto-mantenerse y no depender de la ayuda humanitaria. En este sentido, se puede decir que la atención a refugiados en conflictos de larga duración ha hecho estallar las costuras del modelo tradicional de asistencia humanitaria, ampliando el abanico de necesidades incorporando una visión de medio-largo plazo.

### 6.1.3. Los programas de transferencias de efectivo.

En el repaso a las posibles estrategias para la reducción de riesgos, hemos señalado la instauración de **mecanismos**

**de protección social** como una de las más eficaces estrategias de adaptación. No hay ninguna duda de que los buenos sistemas de seguridad social, seguros sanitarios o seguros agrarios para los agricultores son los mecanismos más potentes de protección de los ciudadanos ante los riesgos, y su existencia califica el nivel de desarrollo social de un país. En el ámbito humanitario, el establecimiento de programas de transferencias de recursos supone también una red de protección, aunque mucho más endeble. Se trata de **ayudas públicas** consistentes en la transferencia directa de recursos a las poblaciones vulnerables, bien bajo forma de bienes materiales (distribución de alimentos o equipos), bien bajo forma de transferencias monetarias (*cash transfer*). Esta última modalidad es la que cada vez se utiliza más, bien bajo forma de entrega de dinero en efectivo o bien bajo forma de cupones, que permiten comprar en ciertas tiendas.

La utilización de estas transferencias de recursos ha ido evolucionando desde una concepción más reactiva, de respuesta a la crisis y vinculada a situaciones de emergencia humanitaria (con un objetivo primordial de vuelta al statu quo anterior) hacia una concepción más proactiva y trans-

formadora, cuando se condiciona la transferencia de dinero al cumplimiento por los beneficiarios de unas determinadas metas que contribuyen a una transformación social a más largo plazo. Estas metas pueden situarse en el ámbito de la nutrición, de la escolarización de los niños o de la atención médica. De este modo, las transferencias de liquidez condicionadas pueden ser un instrumento muy valioso de construcción de resiliencia si consiguen generar cambios en los comportamientos. Sin embargo, hay que asegurarse que las condiciones que se ponen para recibir la ayuda son factibles para la población beneficiaria, y realmente contribuyen al fortalecimiento de la sociedad. Alguno de los primeros programas de “dinero por trabajo” (cash for work) dirigidos a mujeres africanas que visitaron técnicos AECID, no resultó muy convincente en este sentido, además de poder llevar a cierta confusión entre el concepto de “ayuda” y el de “remuneración”.

En los últimos 5 años, esta modalidad de ayuda ha ganado muchísimo terreno en el ámbito de la atención a emergencias. Según el Humanitarian Policy Group, en 2015 las transferencias monetarias alcanzaron 1,900 millones de USD, el 7% del total de la ayuda humanitaria internacional, distribuido entre 49% en cash y 51% en cupones. De este total, las transferencias condicionadas sólo representan un 16%. El Programa Mundial de Alimentos (PMA), en particular, se ha puesto a la cabeza del movimiento en el ámbito multilateral y ha cambiado en gran parte su modo de atender a las poblaciones en situaciones de crisis, sustituyendo de forma cada vez más frecuente la distribución de alimentos o de bienes de primera necesidad por el pago de transferencias a las poblaciones afectadas por una catástrofe. Se han convertido también en el instrumento privilegiado de ECHO y de otras organizaciones humanitarias como OCHA, ACNUR o la ONGD Acción contra el Hambre, junto a agencias gubernamentales como DFID que se han unido en una plataforma global CaLP (*Cash Learning Process*) que genera conocimiento y directrices sobre el tema. (<http://www.cashlearning.org>).

El éxito de esta herramienta se debe a varios factores: por una parte su flexibilidad, es un mecanismo que se puede utilizar tanto en situaciones de emergencias como en programas de prevención de crisis y recuperación. Pero se va-

lora sobre todo los impactos positivos que tiene tanto sobre las personas (mayor nivel de autonomía y dignidad al poder decidir sobre cómo gastar esta ayuda) como sobre el comercio local, que se puede ver reactivado con esas compras. Además, a diferencia de las compras masivas de alimentos por organizaciones de fuera, las transferencias monetarias no distorsionan los mercados locales. En contrapartida, no sirven en contextos donde no hay mercados locales como por ej. los campos de refugiados. Otra ventaja interesante desde el punto de vista del pensamiento “resiliente” es que, al no definir de forma rígida qué tipo de necesidades hay que cubrir, abre la puerta a la adopción de un enfoque más sistémico e intersectorial en la evaluación de necesidades.

ECHO ha utilizado este tipo de mecanismos de protección para promover la coordinación entre actores humanitarios y de desarrollo, con programas que incluyen a la vez transferencias estacionales vinculadas a los periodos de carestía para la compra de alimentos y transferencias dirigidas a la recapitalización y rehabilitación de los medios de vida. La evaluación del proyecto piloto que se ha desarrollado en el norte de Mali muestra que, si bien ha mejorado la situación de los beneficiarios de transferencias en el corto plazo, pasados 5 meses, estaban igual o peor que antes, al no haberse producido avances en la rehabilitación de sus medios productivos. En este sentido, no parece que se haya incrementado mucho la capacidad de resiliencia de las personas. Lo que está comprobado es que sólo con transferencias no se puede sacar a la gente de la pobreza, hay que combinarlas con otras medidas basadas en enfoques de medios de vida sostenibles, que diagnostiquen de forma acertada las capacidades y los recursos de las poblaciones vulnerables e introduzcan un concepto de sostenibilidad.

Todavía no existen muchas investigaciones empíricas y evaluaciones de programas que permitan conocer el impacto de estos programas en el medio plazo. No se conoce cuál es su impacto en términos nutricionales, ni en términos de equidad de género. Construir esta base empírica para evaluar los costes y beneficios de esta modalidad de ayuda en relación con otras es uno de los compromisos asumidos por los gobiernos en el marco del *Grand Bargain* de la CHM. La comunidad internacional ha apostado decididamente por

incrementar su utilización como herramienta humanitaria rutinaria, por su capacidad de enganchar con programas de más largo plazo. Desde la voluntad de aprovechar la crisis para transformar determinados comportamientos de

las personas que permitan incrementar su capacidad para enfrentarse a los riesgos futuros, las transferencias condicionadas son una modalidad con un potencial que debe ser explorado.

### RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

- Identificar los grupos vulnerables con información de tipo cuantitativo y cualitativo.
- Compartir entre el conjunto de actores la información disponible sobre grupos meta de los programas, buscando crear pasarelas entre acciones humanitarias y de desarrollo.
- Dar a la institución local un papel relevante a la hora de seleccionar los beneficiarios y de gestionar las ayudas.
- Ampliar la visión tradicional de las necesidades humanitarias “básicas” a cubrir, con una atención especial a las cuestiones de Educación en Emergencias.
- Incorporar un enfoque de género en la atención humanitaria, más allá de la categoría “mujeres embarazadas y lactantes”.
- Intentar conocer las demandas concretas de las poblaciones afectadas por una crisis promoviendo su participación en el análisis de necesidades.
- Normalizar el uso humanitario de las transferencias de liquidez como mecanismo de distribución de la ayuda, sin dejar de considerar otros posibles. Lo que determina la elección del mecanismo es el contexto.
- Promover el uso de transferencias condicionadas, que inciden en los comportamientos de las personas.
- Adaptar los programas de “dinero por trabajo” a las prioridades definidas por las comunidades y a los condicionantes de trabajo de las mujeres.
- Buscar la vinculación entre programas humanitarios de transferencias de efectivo y otros mecanismos de protección social, o de refuerzos de medios de vida para reforzar su impacto a medio plazo.

### 6.2 HACIA UNA AGRICULTURA SENSIBLE A LA NUTRICIÓN

Del análisis de las situaciones y de las políticas desarrolladas para intentar dar respuesta a los problemas de seguridad alimentaria y nutrición, han surgido una serie de preguntas en torno al vínculo entre la lucha contra la malnutrición y las políticas de desarrollo agrícola:

- ¿En qué medida las políticas de desarrollo agrícola están pensadas para que pueda comer de forma adecuada la población del país?

- ¿De qué forma se puede sacar a los pequeños productores de su situación de pobreza crónica?
- ¿Si las variaciones en el nivel de precipitaciones y el incremento de la temperatura de la tierra ligado al cambio climático inducido son en gran parte responsable de la escasez de producción agrícola, qué se puede hacer para mitigar estos efectos?

Una de las paradojas con las que nos hemos enfrentado en este trabajo es la situación de países o regiones que, siendo exportadoras de cereales, sin embargo tienen índices altos de malnutrición. Comer de forma adecuada sig-



Foto 6.4. Apoyo a pequeños productores de arroz en Níger (Foto AECID)

nifica acceder a alimentos en cantidad y en calidad suficiente, esto significa una alimentación diversificada y equilibrada en cuanto a nutrientes. La construcción de resiliencia obliga a poner en cuestión ciertas políticas de desarrollo agrícola basadas en la producción para la exportación, que pueden poner en riesgo la supervivencia de los pequeños agricultores y la provisión de alimentos diversificados para los mercados locales. El segundo gran problema es la compatibilidad de este tipo de agricultura con la protección de los ecosistemas. Una de las preocupaciones más serias es el uso masivo de fertilizantes químicos, por el elevado impacto medioambiental que produce, que se mide en términos de consumo de energía para su producción y transporte, de degradación progresiva del suelo, de contaminación de los recursos hídricos que sufren procesos de eutrofización creando grandes zonas de costa muerta, así como de emisión directa de óxido de nitrógeno a la atmósfera.

En cuanto a la **atención a los pequeños productores**, que ha centrado buena parte de las políticas de desarrollo agrícola de organizaciones multilaterales como FIDA, FAO, o programas multi-donantes como el GAFSP, el problema de fondo es que la situación de pobreza en la que se desenvuelven, que actúa de factor subyacente de vulnerabilidad, no posibilita la generación de ahorro y de capital necesario para autofinanciarse, no les permite invertir en tipos de producción más rentable, y sobre todo, poder conservar la producción para venderla en los momentos de mayor precio de mercado, y no justo después de la campaña agrícola. Es el círculo vicioso de la pobreza del que es muy difícil salir. El otro gran problema es la débil integración de los productores en las cadenas de valor y su débil acceso a los mercados. Esto les hace perder la mayor parte de los beneficios de sus producciones, que se acumulan en los procesos de transformación y/o comercialización, siendo otros los que se aprovechan de los mismos, y frecuente-

mente presionan sobre los productores para que vendan a la baja.

Ante la necesidad de afrontar el reto de incrementar la producción agrícola para dar de comer a una población mundial cada vez más numerosa en un contexto de cambio climático y de pérdida de productividad, se ha ido desarrollando una reflexión en el ámbito internacional que tiende a recentrar las políticas de desarrollo agrícola hacia la cobertura de las necesidades nutricionales de la población y promueve el desarrollo de prácticas agrícolas más resilientes al clima, más sostenibles en cuanto a gestión de los suelos y menos contaminadoras. El Panel de Expertos sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles (*IPES Food*), en un informe publicado en mayo de 2017, ha señalado la necesidad de un cambio de paradigma en la agricultura, de un modelo dominante de agricultura industrial que ofrece grandes volúmenes de alimentos a los mercados globales, pero genera impactos muy negativos en muchos frentes, a sistemas alternativos más diversificados.

Desde una perspectiva de CRB que persigue el bienestar de las personas, lo más importante es volver a **poner la nutrición en el centro de las políticas agrícolas**. En vez de dar por seguro que el apoyo a la agricultura conlleva una reducción de los niveles de inseguridad alimentaria, es necesario analizar en cada contexto el conjunto de factores que inciden sobre la situación nutricional de una población determinada, abarcando cuestiones como la estacionalidad de la producción y de los ingresos, los recursos alimentarios potenciales, la agro-ecología, el acceso a los recursos productivos (en particular, a la tierra), las oportunidades de mercado y las infraestructuras, los roles específicos de hombres y mujeres, las posibilidades de cooperación con otros sectores y programas y las prioridades locales. Se puede relacionar, por ejemplo, nutrición y desigualdad de género utilizando como indicador de inseguridad alimentaria el índice de Diversidad Dietética Mínima para Mujeres, que mide la proporción de mujeres que tienen acceso a alimentos de 4 o más grupos. Sobre cómo abordar los problemas de malnutrición desde un enfoque multisectorial se publicó en 2013 en el marco del Fondo para el logro de los



Foto 6.5. Mujeres mauritanas esperando al alba la distribución de pescado (Foto: Miquel Lizana/AECID)

### Caja 6.1. El Programa PAA África: una buena práctica

Inspirado en los programas de lucha contra el hambre de Brasil, y con financiación brasileña, el programa *Purchase from Africans for Africa* (PAA Africa) desarrollado por FAO y PMA desde 2012 en 5 países subsaharianos (Etiopía, Malawi, Mozambique, Niger y Senegal), conecta la producción local de alimentos y las organizaciones de agricultores con la institucionalización de la alimentación escolar y la protección social. Trabajando en partenariados con los gobiernos a nivel local, regional y nacional, las organizaciones de agricultores y la sociedad civil, han logrado en sus dos primeras fases un incremento del mercado para los agricultores a pequeña escala, así como la entrega de dietas nutritivas en las escuelas, mejorando a la vez los ingresos de los agricultores y los estados nutricionales de los niños. Es un buen ejemplo de cooperación entre FAO, que apoya la producción y los pequeños agricultores y el PMA, que se ocupa de las compras locales y de la distribución a las escuelas. En este tipo de programas, los principales desafíos son de tipo político e institucional, de compromiso de los gobiernos y de coordinación de actores a nivel local.

ODM un interesante documento de trabajo con estudios de casos procedentes de Perú, Brazil y Bangla Desh.

El objetivo de las políticas debe ser mejorar la eficacia y la eficiencia de los **sistemas alimentarios locales**, concepto que incluye todos estos factores y las actividades relacionadas con la "cadena de valor", que se refiere al conjunto de procesos que van desde la producción hasta el consumo final de los alimentos. Ayudar a los pequeños productores a acceder a los mercados tanto locales como regionales (ver Caja 6.1.), reducir las pérdidas de producción y de alimentos a lo largo de la cadena de valor o promover la diversificación de la alimentación gracias a la conservación y distribución de pescado como hace la AECID en Mauritania (ver foto 6.5), son medidas que mejoran el fun-

cionamiento de los sistemas alimentarios locales y la nutrición. En África, la mayor parte de las pérdidas se producen después de la cosecha, y se deben en gran parte a la falta de sistemas de almacenamiento y transporte adecuados de la producción agrícola.

En relación con el impacto del cambio climático sobre la agricultura, se ha desarrollado el concepto de **Agricultura Climáticamente Inteligente** (*Climate Smart Agriculture*, CSA, en inglés) que, según FAO, es un enfoque que tiende a gestionar los sistemas agrícolas respondiendo de forma eficaz al cambio climático. Así, se busca introducir en determinados contextos nuevas variedades de semillas o especies de ganado cuyas características ofrecen una mayor resistencia a la sequía y a los cambios climáticos, lo que permite incrementar la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores y ganaderos. Esta línea de trabajo se basa en el desarrollo tecnológico aplicado y la investigación, promovida en África por el CGIAR y la red europea-africana de investigación **PAEPARD** (*Platform for African-European Partnership for Agricultural Research and Development* [www.paepard.org](http://www.paepard.org)). Se puede trabajar también en adaptación al cambio climático desde la propia experiencia de los agricultores (Caja 6.2.). Un trabajo publicado por el CTA (Centre Technique pour l'Agriculture) en 2017 analiza los sistemas de conocimiento tradicionales de los agricultores africanos sobre las variabilidades climáticas y sus modos de hacer frente a las mismas. Ver "Indigenous Knowledge Systems and Climate Change Management in Africa" <http://bit.ly/2zIUezo>

La preocupación por el deterioro progresivo de los ecosistemas y por el impacto de la **agricultura tradicional** en el cambio global ha promovido el desarrollo de la agricultura biológica o ecológica, que permite producir alimentos preservando los recursos naturales y la biodiversidad y contribuyendo decisivamente a los objetivos de mitigación. La agricultura es uno de los sectores que más contribuyen a las emisiones de GEI (en África, es responsable del 32% del total de emisiones del continente). Frente a las prácticas de la agricultura industrial, la agricultura biológica es un sistema de producción que persigue la recuperación de la productividad de los suelos por vías mucho menos agresivas para el medio natural. Gracias a la introducción de técnicas de Ges-

### Caja 6.2. El Programa ASAP de FIDA: otra buena práctica

Desde 2012, FIDA ha lanzado un nuevo programa de adaptación para la agricultura en pequeña escala (*Adaptation Smallholder Agriculture Programme*). Como señala en su folleto, enfrentar los retos del cambio climático no significa echar abajo todos los aprendizajes previos en materia de desarrollo agrícola. Al contrario, se trata de apoyarse en prácticas de trabajo con las comunidades que han demostrado ser beneficiosas para la resiliencia de los pequeños agricultores (gestión integrada de recursos hídricos, regeneración de suelos, medidas para la prevención de crisis alimentarias, diversificación de medios de vida...), integrando nuevas herramientas como son la utilización de modelos climáticos para la planificación a largo plazo, el desarrollo de sistemas de recogida y análisis de información meteorológica, el acceso a sistemas de seguros y la consideración de los riesgos climáticos en la planificación de usos del suelo y de las infraestructuras. Una de las líneas de trabajo del programa es facilitar el acceso de los pequeños agricultores a la financiación climática.

ción Sostenible de los Suelos, basadas en el conocimiento del suelo como un organismo vivo, se consigue incrementar la fertilidad de un modo sostenible a largo plazo, y al no utilizar fertilizantes químicos, facilita la conservación del agua y la no contaminación de los acuíferos. Es un tipo de agricultura muy adaptado a las pequeñas explotaciones y que se beneficia de los saberes tradicionales de las poblaciones campesinas, lo que la hace especialmente “resiliente”.

La idea de que la agricultura no tiene por qué ser el “problema”, sino que puede contribuir a la “solución” a los problemas de emisión de GEI a la atmósfera, está detrás de la iniciativa internacional “4 por 1000” promovida por Francia en el marco de la COP 21, y a la que se ha adherido España. La idea es subrayar la complementariedad entre seguridad alimentaria y lucha contra el cambio climático

gracias a la función de **sumideros de carbono** que juegan los suelos agrícolas y la biomasa. En este sentido, los programas de plantación de árboles contribuyen a la mitigación debido a su capacidad de eliminar CO<sub>2</sub> de la atmósfera, al almacenarlo en el suelo.

Una buena fórmula para ayudar a desarrollar esta visión holística que promueve el marco de CRB en el ámbito de la SAN es pensar en términos de “nexo”, introduciendo de forma sistemática el análisis de las relaciones entre la producción de alimentos y las necesidades de agua y de energía, vinculadas a un sistema socio-ecológico concreto. En la medida en que la agricultura es el mayor consumidor de agua potable (70% del total de agua extraída se usa para fines agrícolas), cualquier intervención agrícola debe tener en cuenta la necesidad de una gestión eficiente de los recursos hídricos. La producción de alimentos requiere también grandes cantidades de energía, para proporcionar el agua necesaria para irrigar, y a lo largo de toda la cadena de valor del sistema alimentario. Este enfoque sistémico promovido primero por la cooperación alemana (GIZ), ha sido adoptado por la UE, y se refleja en la Alianza Global para el Agua que está promoviendo la Unión Africana en el marco de la Iniciativa Hambre 0.



Foto 6.6. Proyecto VISA Seguridad Alimentaria en las regiones de Trarza, Brakhna y (Mauritania) Foto AECID

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

- Poner la nutrición en el centro de las políticas y las inversiones agrícolas.
- Analizar la conexión entre nutrición y desigualdades de género.
- Identificar todos los factores que inciden en las causas de la malnutrición para diseñar estrategias integradas.
- Partir del análisis de los sistemas alimentarios locales y las cadenas de valor.
- Incorporar a la agricultura planteamientos de lucha contra el cambio climático.
- Fomentar el nexo Agua-Energía-Alimentos en un marco sistémico de gestión eficiente de los recursos naturales.

### 6.3 POBLACIONES INDÍGENAS, GÉNERO Y CAMBIO CLIMÁTICO

El análisis de proyectos desarrollados en ALC nos ha permitido aportar respuestas y buenas prácticas a las preguntas siguientes:

- ¿Cómo transversalizar en la práctica diversidad cultural, equidad de género, gestión de riesgos de desastres y cambio climático?
- ¿Cómo se puede transmitir conocimientos técnicos sobre los efectos del cambio climático a poblaciones indígenas?
- ¿Cómo se relaciona género y cambio climático?

La defensa de los derechos de las poblaciones indígenas es, junto con la equidad de género, uno de los rasgos más reconocibles de la Cooperación Española, incluyendo en este ámbito la protección de las poblaciones afrodescendientes en ALC (Caja 6.3). La declaración por NNUU de los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, después de 20 años de negociación, ha favorecido una mayor consideración de las formas tradicionales de tenencia de la tierra por las comunidades indígenas, como elemento fundamental de su cultura y su inserción en el territorio.

En el ámbito de la Convención Marco de NNUU sobre Cambio Climático, se ha ido imponiendo progresivamente a partir de 2007 el análisis del vínculo entre **género y cambio climático**, creándose una plataforma reivindicativa, que pasó de un enfoque inicial de sensi-



Foto 6.7 Programa de cooperación con mujeres indígenas de Ecuador. Foto: AECID.

bilización hacia los temas de género (gender sensitive) al diseño de medidas que dan respuesta a las necesidades de las mujeres (gender responsive) hasta conseguir una progresiva transformación social (gender transformative). A partir de 2010, con el apoyo técnico de la UICN, varios países han ido elaborando Planes nacionales de Acción en Género y Cambio Climático. El gobierno peruano presentó formalmente el suyo en la Cumbre de París sobre el Clima (COP21) en diciembre de 2015, documento que contó con el apoyo financiero de España. Muy relevante también en esta materia es la labor del portal REGATTA que ha desarrollado un módulo sobre transversalización de género dentro de la Comunidad de Prácticas sobre Adaptación basada en Ecosistemas. Sobre el vínculo entre género y cambio climático, aparte de la Caja de herramientas ya señalada de CARE



### Caja 6.3 El Programa de Cooperación con Afrodescendientes

Junto a las comunidades indígenas, la CE ha estado trabajando casi desde sus inicios con población afrodescendiente en países ALC, población que sufre condiciones especiales de discriminación y de exclusión social. Su presencia demográfica, estimada en alrededor de 200 millones de personas, no se corresponde con su escasa visibilidad y representación en términos políticos, sociales, culturales y económicos.

Las comunidades afrodescendientes se asientan tanto en áreas urbanas como rurales. En ambos casos, suelen ser áreas expuestas a condiciones de vulnerabilidad ambiental agravadas por los efectos del cambio climático. El nuevo Programa de Cooperación con Afrodescendientes de AECID señala como intervenciones relevantes la identificación de actuaciones relacionadas con gestión de riesgos de desastres naturales y medidas de adaptación al cambio climático, para contribuir a la preservación de las comunidades, su identidad, y sus medios de vida. Estas intervenciones son parte de una línea estratégica llamada "Etno-desarrollo sostenible", definido como "la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, utilizando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica, y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo a un proyecto que se adapte a sus propios valores y aspiraciones futuras".

Internacional, la UICN ha publicado en 2016 un manual titulado "Roots for the future" que, de momento, no ha sido traducido.

El proyecto bilateral "**El medio rural frente a los retos del cambio climático**" que la CE financia al Instituto de Desarrollo Rural de Costa Rica (INDER) es un ejemplo de buena práctica desde una perspectiva de resiliencia socio-ecológica, que consigue la transversali-



Foto 6.8. Proyecto INDER "El medio rural frente a los retos del cambio climático" Costa Rica. Foto AECID

zación de diversidad cultural, igualdad de género, cambio climático y reducción de la pobreza. El objetivo específico del proyecto es "Apoyar al Territorio Talamanca-Valle de la Estrella en sus procesos de planificación territorial y brindar apoyo a las actuaciones identificadas para promover la adaptación frente a los efectos provocados por el cambio climático". Se desarrolla en el ámbito de la agricultura familiar indígena con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de las familias e incrementar la resiliencia de los sistemas productivos agropecuarios. Esta reducción de vulnerabilidad se basa en una estrategia de recuperación del saber ancestral y los conocimientos tradicionales de producción integral en las fincas familiares, con lo que podemos decir que se trata de medidas de adaptación basada en comunidades. Participa de una metodología de investigación participativa y tiene además un componente de sistematización de lecciones aprendidas para su réplica en otros territorios o a través de cooperación sur-sur. Son especialmente relevantes su enfoque GED y su valorización de las prácticas indígenas tradicionales.

#### 6.3.1 La incorporación de un enfoque GED

La transversalización del enfoque de género es un elemento central en la sostenibilidad y eficacia del proyecto que desarrolla INDER, centrado en dos aspectos: 1) el papel relevante de la mujer en la gestión de los recursos

agropecuarios y en la adopción de prácticas de adaptación a los efectos del cambio climático, 2) el impacto desigual del cambio climático, en la medida en que las mujeres tienen un acceso más limitado que los hombres a recursos para enfrentarse a desastres climáticos, y además debido al rol reproductivo de la mujer que limita su movilidad. Se pretende que el proyecto contribuya a reducir desigualdades de género, además de no excluir de los beneficios del proyecto a personas en razón de su sexo.

Se parte de un diagnóstico de brechas de género en cada uno de los componentes de la intervención (agricultura familiar, productores de plátano-banano, ganadería), el cual permitirá identificar actuaciones encaminadas a reducir desigualdades de género vinculadas a la actividad agropecuaria. Dichas acciones pueden implicar presupuesto, en cuyo caso serán financiadas por el proyecto, o ser simplemente aspectos a tener en cuenta a la hora de realizar las actividades previstas en los diferentes componentes sin implicar gasto alguno. El objetivo es atacar aquellos aspectos de género que sean cruciales para el éxito de la intervención. Por ejemplo, las capacitaciones impartidas deben tener en cuenta la posibilidad real de participación de las mujeres, que son en muchos casos las encargadas de ciertos aspectos agropecuarios.

### 6.3.2 Empoderar a las comunidades indígenas

Vinculado al proyecto de INDER, se ha elaborado un manual dirigido a productores/as, educadores/as, jóvenes, niños y niñas de las comunidades de los **Territorios Indígenas Bribri y Cabécar**. El manual pretende ser una guía que contribuya al fortalecimiento de la finca tradicional indígena para incrementar la conservación de los recursos, la economía familiar, la seguridad alimentaria, la conservación del medio ambiente y la adaptación al cambio climático. Explica las causas del cambio climático, cómo afecta a los territorios y da recomendaciones para fortalecer la producción de alimentos ante la variabilidad del cambio climático. Este manual se construyó a partir de la información generada en el marco de los talleres participativos realizados en las comunidades indígenas y las visitas de campo a las fincas de los productores indígenas.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

- Utilizar métodos de Adaptación basada en Comunidades para trabajar con poblaciones indígenas.
- Diseñar medidas de adaptación ad hoc para cada finca y de forma participativa con el productor.
- Contar con técnicos locales con buenas aptitudes para el trabajo participativo con los pobladores.
- Analizar los efectos diferenciados del cambio climático sobre las mujeres e introducir medidas de empoderamiento de género
- Promover planes de desarrollo local conectados con los Planes Nacionales de Adaptación para contar con los apoyos financieros necesarios.

## 6.4.- CIUDADES RESILIENTES

El trabajo de la CE, sobre todo en los últimos años, ha acordado quizá poca relevancia al desarrollo urbano. Si exceptuamos el Programa de Escuelas Taller de AECID, que fue un modelo de intervención en los centros históricos de las ciudades de ALC al integrar objetivos de protección del patrimonio histórico y cultural con objetivos de fomento del empleo juvenil, de cohesión social y de promoción de un desarrollo económico respetuoso del entorno, hay un cierto predominio del trabajo en el medio rural en las intervenciones financiadas por la CE.

Sin embargo, las ciudades y las autoridades de nivel local, tienen un papel cada vez más relevante no sólo a la hora de configurar y gestionar los servicios que requieren los ciudadanos sino también a la hora de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, participando en la respuesta a los retos de ámbito global que plantea la Agenda. Lo están demostrando a través de la formación de alianzas internacionales con gran capacidad de incidencia política, como es el Pacto de política alimentaria urbana que se firmó en Milán en el marco de la Expo 2015. El Marco Estratégico de Acción aprobado en Milán es un modelo de compromiso político y de planteamiento estratégico a

favor de **sistemas alimentarios urbanos** “más sostenibles, más resilientes, más seguros y más inclusivos” en línea con este marco de CRB.

La resiliencia a los **riesgos de desastres** encuentra una resonancia especial en el ámbito urbano. En un planeta cada vez más urbano (en los países de ALC, casi el 80% de la población vive en ciudades), con grandes concentraciones de personas en espacios reducidos y en alojamientos precarios, los daños en pérdidas de vidas y de bienes resultantes del impacto de cualquier evento catastrófico se multiplican, y la gestión de riesgos de desastres se ha convertido en una de las prioridades de la gestión urbana. El ODS 11, característico de esta visión sistémica que promueve la Agenda 2030, nos anima a construir ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, aunando en un mismo objetivo las distintas dimensiones de la sostenibilidad.

El concepto de “ciudades resilientes” está ligado a la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. En 2010 Naciones Unidas promovió la campaña mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes”, con el objeto de sensibilizar a los responsables municipales de las grandes ciudades acerca de la necesidad de invertir en prevención de riesgos y de dar apoyo a las entidades locales comprometidas con la iniciativa. Hay ahora más de 3000 entes locales de distintos tamaños y 98 países diferentes participando en la campaña. ONU-Habitat ha elaborado un “Manual para líderes de los gobiernos locales” en el que se define lo que es una “ciudad resiliente” (Ver Caja 6.3.). Después de Sendai, la campaña ha incorporado una nueva herramienta de autoevaluación a través de la definición de **indicadores urbanos locales** de resiliencia. Estos indicadores permiten establecer una línea de base sobre la cual los gobiernos locales pueden establecer planes de acción para la resiliencia.

Esta sensibilización promovida por NNUU ha permitido la adopción en las ciudades de planes de contingencia específicos ante distintos tipos de amenazas, el desarrollo de sistemas de información para alerta temprana, y la incorporación en la planificación y la gestión urbana de consideraciones sobre riesgos y vulnerabilidades de la población. Dentro del Programa INTERCOOnect@ de AECID, la Escuela Nacional de Protección Civil de la DGPCyE tiene numero-

### Caja 6.3. Diez aspectos esenciales para lograr Ciudades Resilientes (UNISDR)

#### Aspectos básicos

- 1.- Organizarse para la resiliencia ante desastres
- 2.- Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y a futuro
- 3.- Fortalecer la capacidad financiera para mejorar la resiliencia

#### Aspectos operativos

- 4.- Promover un desarrollo y un diseño urbano resiliente.
- 5.- Proteger las zonas rurales del entorno para mejorar la función de protección proporcionada por los ecosistemas naturales
- 6.- Fortalecer la capacidad institucional para mejorar la resiliencia
- 7.- Comprender y fortalecer la capacidad de la sociedad para mejorar la resiliencia
- 8.- Incrementar la resiliencia de la infraestructura.

#### Aspectos para una mejor reconstrucción

- 9.- Asegurar la efectividad de la preparación y la respuesta a los desastres
- 10.- Acelerar la recuperación y una mejor reconstrucción.

sas actividades de formación sobre Gestión de riesgos asociados a ciudades dirigidas a instituciones iberoamericanas responsables de estos temas.

El vínculo con las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático se ha ido imponiendo en los últimos tiempos y la Conferencia de Quito ha vuelto a focalizar la atención sobre los problemas de la ciudad. La nueva fase del programa de la UE sobre cambio climático en los países de ALC, **EUROCLIMA+**, a la que AECID se ha adherido en mayo de 2017, es muy interesante por su temática multisectorial, por su alcance (se dirige a 18



Foto 6.9. Proyecto de arquitectura bioclimática en Túnez (Foto AECID)

países de la región), y por su modo de gestión en partenariatado: va a ser ejecutada vía cooperación delegada por 5 agencias europeas: 2 españolas (AECID y la FIIA-PP), 2 francesas (l'Agence Française de Développement y Expertise France) y la Corporación alemana de cooperación internacional (GIZ). Una de las líneas de trabajo de AECID va a ser la Gestión del agua en entornos urbanos, en torno a la prevención de inundaciones. Este gran programa europeo, cuya finalidad es apoyar los compromisos públicos asumidos por los gobiernos de la región en materia de lucha contra el cambio climático, va más allá de la mera gestión de riesgos de desastres e introduce una reflexión sobre la sostenibilidad a largo plazo de los ecosistemas urbanos.

Desde el punto de vista ecológico, el modo de vida urbano, en constante proceso de expansión a lo ancho del planeta, con sus sistemas de transporte contaminantes y su generación masiva de desperdicios tiene una gran responsabilidad en las alteraciones del clima debido a su contribución a las emisiones de GEI a la atmósfera. La ciudad es a la vez el lugar que encarna para mucha gente las mayores posibilidades de desarrollo personal (con

una alta valoración a nivel social) y el peor enemigo del medio ambiente. Resolver esta enorme contradicción pasa por transformar los espacios urbanos y los modos de vida de sus habitantes para avanzar hacia la construcción de ciudades sostenibles y resilientes. Este es el reto al que intenta responder la **Nueva Agenda Urbana** aprobada en Quito.

Una forma de resolver esta contradicción es promover una arquitectura adaptada al medio y eficiente energéticamente, recuperando cuando es posible técnicas de construcción y diseños tradicionales, tanto en los procesos de reconstrucción post-desastre como en la construcción de viviendas nuevas o en la recuperación de conjuntos históricos para la promoción de un turismo sostenible. La CE ha promovido programas muy innovadores en el marco de HABI-TAT-África, desarrollando técnicas de **arquitectura bioclimática**. Esta consiste en el diseño de edificios teniendo en cuenta las condiciones climáticas, aprovechando los recursos disponibles (sol, vegetación, lluvia, vientos...) para disminuir los impactos ambientales e intentando reducir los consumos de energía.

#### Caja 6.4. La Iniciativa Global Ciudades Seguras

Uno de los programas más interesantes que AECID ha promovido en el ámbito urbano es el programa de ONU-Mujeres y ONU-HABITAT dirigido a reducir la violencia pública y privada contra las mujeres y las niñas en las grandes ciudades. Este Programa se inició en América Latina en 2010 y se ha ido extendiendo a 21 ciudades del mundo en los últimos 5 años, con resultados muy positivos en cuanto a reducción de las tasas de acoso sexual y empoderamiento de las mujeres.

El proyecto piloto se llevó a cabo con gran éxito en la ciudad de Quito, desde la Alcaldía de la ciudad, que lo diseñó como un macro-proyecto integrado basado en 4 pilares: mejora de la seguridad vial, reducción de la violencia familiar y contra las mujeres, gestión de riesgos y desarrollo de una convivencia pacífica.

El Foro Global de la Iniciativa reunido en Ciudad de México (México) en febrero de 2017 ha aprobado un Compromiso global para la acción sobre Ciudades y Espacios públicos Inclusivos, Sostenibles y Seguros para las Mujeres y las Niñas.

Si aplicamos el concepto de “resiliencia socio-ecológica” del Centro de Estocolmo al ámbito urbano, resaltando su vínculo con la biodiversidad, la resiliencia urbana se caracteriza por la capacidad de generar servicios de los ecosistemas del territorio donde se ubica la ciudad. Este territorio no se agota en los límites físicos de la ciudad, lo que obliga a promover una ordenación del territorio urbano que tenga en cuenta las múltiples conexiones de la ciudad con su entorno, integrando los sistemas rurales que la rodean.

Desde el punto de vista social, Construir Resiliencia para el Bienestar en el ámbito urbano supone trabajar para eliminar los factores de tensión que ponen en peligro la cohesión social dentro de la ciudad, como pueden ser la desigualdad social, la discriminación racial o la violencia contra las mujeres. (Ver Caja 6.4.)

#### RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

- Recuperar la atención hacia el espacio urbano y su vínculo con el desarrollo humano sostenible.
- Reconocer la importancia del nivel local a la hora de definir estrategias de resiliencia urbana.
- Promover una ordenación del territorio que conecte la ciudad con su entorno rural.
- Apoyar diseños y técnicas de construcción respetuosas del medio ambiente y eficientes energéticamente.
- Fomentar redes de conocimientos y alianzas globales entre ciudades para generar soluciones innovadoras a problemas comunes.
- Aprovechar las crisis para promover modos de vida urbanos más sostenibles (reducción despilfarros, ahorro energético...)

## 7.- CONCLUSIONES

### 7.1 VALORACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Este trabajo ha puesto de relieve que la CE sí ha integrado la cuestión de la prevención de riesgos y la construcción de resiliencia cuando se ha tenido que enfrentar a problemáticas muy concretas como las que hemos analizado, apoyándose en gran medida en iniciativas de ámbito multilateral, aunque no lo ha hecho de forma sistemática. Hay algunas experiencias muy interesantes en el ámbito de la gestión del conocimiento, del refuerzo de la gobernabilidad regional, de la coordinación de actores, de la incorporación de las cuestiones climáticas o del enfoque de género, vinculadas a objetivos de reducción de vulnerabilidades, si bien carecen de conexión entre sí. El mayor interés por estos temas se ha constatado en el ámbito no gubernamental, con el liderazgo destacado de Oxfam-Intermón.

#### 7.1.1. Conclusiones generales

- El análisis de las intervenciones financiadas por AECID en cada una de las temáticas elegidas muestra que, tanto en África como en ALC, existe un planteamiento explícito y reconocido de **construcción de capacidades de instituciones regionales** que trabajan en prevención de riesgos, ya sea en el marco de la CEDEAO o en el marco del SICA.
- En relación a la búsqueda de sinergias entre **actores humanitarios y de desarrollo**, se ha producido una evolución manifiesta en torno a la reflexión conjunta sobre eficacia de la respuesta y algunos desarrollos interesantes en el ámbito SAN África, en parte como fruto de los trabajos del GT Resiliencia Sahel, pero no se ha avanzado mucho en programación conjunta. Sigue habiendo cierta reticencia por parte de los actores humanitarios a la hora de sumarse a los ejercicios de planificación geográfica en contextos de crisis de larga duración.
- En cuanto a los modos de cooperación, la participación de AECID en fondos multidonantes o en programas multilaterales de envergadura, que implican **marcos de coordinación de actores** y programas plurianuales, es muy valiosa desde un punto de vista de CRB. Esto incluye las recientes experiencias de cooperación delegada de la UE en África y en América Latina. Sin embargo, el peso de los pequeños proyectos bilaterales, vinculado en buena parte a la financiación a ONGD, es todavía significativo.
- La **transversalización de las cuestiones de cambio climático** y la preocupación por los temas medioambientales resultan mucho más evidentes en los proyectos del ámbito ALC que en los africanos, a pesar de la extrema vulnerabilidad de los sistemas alimentarios africanos ante las variaciones del clima. En el ámbito humanitario, aunque se trabaja con sistemas de alerta que informan sobre riesgos potenciales, no se ha integrado plenamente la gestión de riesgos medioambientales en la atención a emergencias.
- Las cuestiones de **género** están también mucho más integradas en los programas latinoamericanos que en las intervenciones en África. Sin embargo, hay experiencias en África que demuestran que la participación de las mujeres en programas de respuesta al cambio climático puede conducir a plantear la eliminación de barreras seculares de género como el acceso a la tierra. Existe un interesante terreno que explorar en el marco de la CRB de la mano de la UICN.
- De forma general, el ámbito específico de la RRD está bastante **invisibilizado** tanto en la arquitectura institucional como en los planteamientos estratégicos de la CE. A pesar de los esfuerzos de UNISDR para promover la integración de la Reducción de Riesgos de Desastres en las políticas de desarrollo desde 2005, en España no se ha conseguido esta transversalización, y los proyectos vinculados a RRD se encuentran siempre un poco "huérfanos". En la AECID, se encuentran a caballo entre la OAH, el área de Medio Ambiente del Departamento Sectorial o los Departamentos geográficos, sin que ninguna unidad se los apropie del todo. Más invisible aun, a nivel de arquitectura

institucional, es el ámbito de las políticas de desarrollo urbano.

- En lo que se refiere a planificación geográfica, el OE 2 del IV Plan Director y las líneas de trabajo en prevención de riesgos tienen una **dimensión muy escasa** en los ejercicios MAP (Marcos de Asociación País) de planificación.

Al margen de lo ya señalado en capítulos anteriores, hay dos lecciones importantes que proceden del estudio de terreno y que queremos destacar a la hora de construir estrategias de resiliencia:

- La necesidad de una **perspectiva de medio plazo**: Construir resiliencia implica cambios que no pueden producirse de un día para otro y pueden depender de factores políticos. Es imprescindible diseñar estrategias de medio plazo con objetivos definidos consensuados entre los actores y con un nivel de financiación previsible para conseguir mejoras en reducción de vulnerabilidad. Esta perspectiva es la que deshace radicalmente el vínculo que se suele establecer entre “resiliencia” y acción humanitaria, como si la prevención de riesgos globalmente fuera su responsabilidad. No lo es, es más responsabilidad de las políticas de desarrollo, lo que no impide que los actores humanitarios puedan contribuir en muchos contextos a la construcción de capacidades locales.
- El principio de **apropiación**: Los principales actores y responsables del desarrollo económico y social de los países y de la reducción de riesgos de desastres, son sus propios pueblos, sus instituciones, y los gobiernos que éstos eligen para que los representen. Por tanto el trabajo de la CE, especialmente a nivel gubernamental, debe ser ayudar a **promover las políticas públicas nacionales de reducción de riesgos, adaptación al cambio climático y construcción de resiliencia**, apoyando a las administraciones a conseguir sus objetivos. Un buen instrumento puede ser la participación de España en la alianza internacional dirigida a apoyar el cumplimiento de las Contribucio-

nes Nacionales Determinadas en materia de cambio climático (en siglas en inglés NDCP, Nationally Determined Contributions Partnership). Es necesario resaltar también la articulación con el nivel local, el importante papel que tienen las autoridades municipales en los procesos de planificación del territorio y de gestión de la ciudad, y reforzar su participación en los ejercicios de análisis sistémico de resiliencia.

### 7.1.2. SAN en África Subsahariana

La aparición del concepto de “resiliencia” a principios de esta década en el marco de la reflexión internacional acerca de cómo mejorar la eficacia de la ayuda en materia de lucha contra el hambre ha tenido indudablemente a nivel global **efectos muy positivos** en cuanto a:

- Introducir mayor coherencia entre las intervenciones humanitarias y las de desarrollo. En materia SAN, incrementar la resiliencia significa a la vez salvar vidas y adaptar a más largo plazo los medios de vida y los sistemas alimentarios para incrementar su sostenibilidad, especialmente en los lugares y entre las poblaciones expuestas a crisis y perturbaciones recurrentes. Se ha producido un cambio importante en las modalidades de distribución de la ayuda humanitaria y en la coordinación de actores en terreno.
- Promover un enfoque más integrado y más intersectorial de las políticas públicas que contribuyen a mejorar la seguridad alimentaria, gracias a una mayor atención a las cuestiones de nutrición, que implican la consideración de medidas relacionadas con salud e higiene, protección social y gestión de recursos naturales, más allá de las políticas de desarrollo agrícola.
- Reconocer la necesidad de trabajar y de invertir en la prevención y gestión de riesgos ante las crisis alimentarias recurrentes desde el apoyo a las estrategias y los dispositivos institucionales diseñados

por los Estados socios y sus organizaciones regionales.

- Fomentar en el marco de NNUU una notable convergencia de políticas entre las distintas agencias basadas en Roma (FAO, PMA y FIDA) que han ido construyendo un marco común de trabajo ("Partnering for Resilience"), utilizando el concepto de "medios de vida resilientes", y con unas líneas de acción que privilegian la atención a poblaciones vulnerables, la construcción de capacidades e integran cada vez más las cuestiones medioambientales..

Las intervenciones financiadas por la CE han participado en gran medida del modelo europeo de resiliencia, en torno a la Alianza global AGIR, cuyos 4 pilares iniciales (Protección social para reducir la vulnerabilidad, Nutrición, Incremento de la productividad y de los ingresos de los agricultores y Gobernanza de la SAN) apenas incluían ninguna referencia a las cuestiones climáticas ni a la necesidad de promover medidas de adaptación y/o mitigación al cambio climático. Esta ausencia era llamativa, constituyéndose en la mayor crítica al enfoque de resiliencia europeo desde una perspectiva de CRB.

No ha sido hasta finales de 2015 cuando la Red de Prevención de las Crisis Alimentarias (RPCA) de África Occidental ha publicado un interesante documento con mapas y datos sobre evoluciones de las temperaturas y pluviometría en el Sahel y su impacto sobre la agricultura y la ganadería. En este documento, se integra en el 3er y 4º pilar de la Alianza un componente de **contribución a la Adaptación al Cambio Climático**. Se ha podido comprobar en este caso los efectos positivos de la movilización internacional generada en torno a la negociación del Acuerdo de París sobre el Clima. En el caso de FAO, la cuestión del cambio climático y su impacto en la agricultura va a ser el tema central de su programa de trabajo para el bienio 2018-2019. La Unión Europea por su parte, ha integrado dentro de su programa de acción regional para África Occidental financiado por el FED, junto al componente de refuerzo de las capacidades de gobernanza en materia de SAN y resiliencia, un programa de mejora de la gestión de los 4 grandes ecosis-

temas naturales de la región, con una financiación de 95M € para 2017 y 2018, basado en un excelente diagnóstico.

En su política de apoyo a la CEDEAO, España está promoviendo la utilización de energías renovables y la eficiencia energética en África a través del centro regional ECREE, pero no se han notado muchos cambios en esa dirección en los proyectos ligados al ámbito de desarrollo agrícola.

Otros aspectos que deberían verse reforzados en las intervenciones en materia de SAN desde esta perspectiva son:

- Un análisis más sistemático de los factores de tensión que están en la raíz de la inseguridad alimentaria, tomando en consideración en particular la incidencia del factor demográfico.
- Un enfoque de ecosistemas al tratar con poblaciones nómadas cuyo medio de vida principal es el pastoreo.
- Una mayor integración del enfoque GED: Los programas analizados, tanto humanitarios como de desarrollo, carecen de un enfoque claro de reducción de vulnerabilidad de las mujeres.
- La adopción de enfoques territoriales integrados que tengan en cuenta los procesos de transformación rural y los vínculos entre ciudad y campo: Apoyo a estrategias de diversificación de medios de vida y una mayor atención a la población rural no agrícola, y a la población urbana.
- Más allá de la coordinación de las "agencias basadas en Roma", hay que seguir avanzando en la convergencia con otras agencias de NNUU que inciden en la construcción de resiliencia en materia SAN, como son UNICEF, la OMS, el PNUD, ONU-Mujeres o el PNUMA.

### 7.1.3. RRD en América Latina y Caribe

Lo más interesante de las intervenciones desarrolladas en el ámbito latinoamericano se sitúa en torno a dos cuestiones interrelacionadas y en parte vinculadas a la caracterís-



tica de una región constituida en gran parte por PRM. Estas cuestiones son:

- la importancia de la consideración regional de las políticas de RRD y CC
- la construcción de capacidades nacionales a través de plataformas de gestión del conocimiento.

Siendo la salud del medio ambiente un Bien Público Regional (y Global), promover acciones bilaterales que puedan tener consecuencias positivas más allá de su nivel nacional (como apoyar la conservación de ecosistemas estratégicos para la integridad y funcionalidad de corredores biológicos) o que generen un servicio, un efecto o un aprendizaje del que se puedan beneficiar varios o todos los países de la región (por ejemplo, apoyar la puesta en marcha de una metodología en un país que posteriormente pueda ser aplicada a otros países de la región) son ejemplos de intervenciones que ayudan a articular estrategias de creación o refuerzo de la resiliencia. En este sentido, es reconocida la proyección regional del trabajo desarrollado en transferencias de conocimiento e innovación tecnológica del portal regional REGATTA .

El apoyo de España a la gobernanza regional a través de la ejecución de programas multilaterales que han aportado capacitación técnica al conjunto de países de la región y han facilitado la cooperación sur-sur y triangular es una apuesta sólida y acertada con resultados visibles en cuanto a la adopción por los países de la región de políticas muy avanzadas en estas materias. Países como Costa Rica o México son hoy en día líderes internacionales en cuanto a proceso de implementación de la Agenda ODS o del Acuerdo de París.

Podemos destacar una práctica excelente, por su componente de sostenibilidad y de integración de objetivos, y por lo que representa de excepción en el seno de las agencias de NNUU, la sinergia PNUD-PNUMA en ALC con la iniciativa PEI, vinculando reducción de la pobreza y objetivos medioambientales.

El análisis de los programas financiados por la CE en la región muestra que se ha hecho un gran esfuerzo en la

promoción de políticas nacionales de protección de recursos naturales y de lucha contra el cambio climático, y en el ámbito de la gestión del conocimiento, a través del **programa INTERCOOnect@ y de ARAUCLIMA**, pero no se ha logrado todavía una convergencia plena con otras estrategias de reducción de la pobreza. El ámbito propio de medidas que configuran las políticas de lucha contra el cambio climático, a pesar de su progresivo reconocimiento internacional en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sigue manteniendo un cierto carácter de política “diferenciada”, con financiación diferenciada y en manos de expertos medioambientales cuyo ámbito de especialización no es el desarrollo. Aunque ha habido un cierto acercamiento entre las intervenciones en RRD y las políticas climáticas a través de las medidas de Adaptación al Cambio Climático, es manifiesto que no existe en este momento un marco de trabajo común.

La incorporación del enfoque GED en las políticas públicas de la región apoyadas por la CE ha sido una constante con resultados interesantes como el **Plan de Acción de Perú sobre Género y Cambio Climático**, pero es necesario seguir promoviendo la incorporación de la mujer en el diseño de las políticas a nivel local y su participación en las redes de conocimiento. Uno de los problemas a resolver es la brecha digital.

### 7.2 LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MARCO ESTRATÉGICO DE CRB

Este documento contiene un conjunto de 15 Directrices generales que resumen las características principales de un marco estratégico que, como se refleja en la figura 3.5, propone un modelo de análisis, que integra **marcos conceptuales diversos** (Enfoque Basado en Derechos, gestión de ecosistemas, análisis de riesgos, marco de medios de vida, análisis de género...) en torno a un concepto de resiliencia socio-ecológica, que perfecciona la idea de desarrollo sostenible en la línea de lo que reclama la Agenda 2030. Hoy en día, casi todo el mundo tiene su propio marco de análisis para la resiliencia, con el consiguiente riesgo de que el concepto se acabe vaciando totalmente de sentido. Sin embargo, las motivaciones que llevaron a empre-

der esta reflexión hace 5 años siguen siendo válidas, lo mismo que la necesidad de introducir en el marco de la CE un análisis sistemático de gestión de riesgos. Pero además, en el lapso de tiempo transcurrido, se han producido nuevos eventos y se dan ahora circunstancias que refuerzan la oportunidad de sacar a la luz este trabajo que puede contribuir a definir una posición propia de España en estos temas.

### 7.2.1. Oportunidades

Ya señalamos en la Introducción la evolución de la agenda internacional desde la aprobación de la Agenda 2030, y su énfasis en buscar vías de respuesta a una situación humanitaria mundial cada vez más apremiante, que requiere por una parte una comprensión más sistémica de los retos globales a los que tienen que hacer frente los países, y por otra parte la definición de programas de atención, de recuperación y de reinserción con una visión de medio plazo.

En este marco, España ha asumido compromisos importantes que respaldan los planteamientos que contienen estas Directrices sobre CRB, tanto a nivel humanitario en el marco de la CHM en el sentido de reforzar el nexo entre Acción Humanitaria y Desarrollo en contextos de crisis prolongadas o recurrentes, como a nivel de financiación climática en el marco del Acuerdo de París y de apoyo a la implementación de los compromisos asumidos por los países en desarrollo en materia de adaptación y mitigación. Sin olvidar el compromiso asumido por el MAEC de apoyo a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, afectados de forma muy directa por la amenaza de la subida del nivel del mar y por la recurrencia de eventos extremos ligados al cambio climático.

Este marco estratégico de CRB cuenta además a su favor con una serie de bazas internas de distinto alcance como son:

- La experiencia reconocida de España en materia de prevención de riesgos de desastres (inundaciones, incendios...) y de protección civil.
- La posición privilegiada de la CE en los países ALC, que cuenta con dos Unidades de Cooperación con

competencia regional especializadas en temas de Medio Ambiente y Cambio Climático (Costa Rica) y preparación para la respuesta de emergencias (Panamá).

- La creciente participación de entidades españolas en programas de cooperación delegada de la UE, que implica cambios en las formas de trabajo y alianzas con otros actores.
- El interés mostrado por España por la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Cumbre de Quito.
- El largo proceso interno de reflexión iniciado en 2012, que ha ido aunando intereses y actores desde diferentes ámbitos. Hay dos ámbitos en particular, sobre los que sería necesario seguir profundizando desde este marco estratégico, que son la cooperación con Estados Frágiles y la cuestión de los refugiados y desplazados internos.

A nivel estratégico, la elaboración este año del V Plan Director de la Cooperación Española representa una ocasión única para incorporar una reflexión y unos planteamientos estratégicos que coinciden en el tiempo con debates que están teniendo lugar en el seno de la OCDE, como es el concepto de **desarrollo más allá del nivel de renta** y la búsqueda del Bienestar Humano.

### 7.2.2. Retos

Existen también obstáculos y retos a los que habrá que hacer frente a la hora de incorporar este marco estratégico a las acciones de la CE, siendo el primero la inercia de los hábitos consolidados ante un planteamiento que promueve cambios. Para que se pueda desplegar todo el potencial de cambio contenido en este documento, será necesario:

- Una apropiación plena del marco de CRB por la dirección política (SECIPI-AECID), quien debe liderar su implementación.
- El replanteamiento de la arquitectura institucional y competencial de AECID de forma que las cuestiones de RRD y de construcción de resiliencia consigan un lugar preferente.

- Superar una visión compartimentada de las políticas sectoriales para subordinarlas a la consecución de resultados globales de desarrollo, integrando sus conocimientos técnicos en respuestas multisectoriales y multiniveles diseñadas ad hoc en función de los objetivos perseguidos.
- Reforzar la formación técnica del personal de cooperación en gestión de riesgos y análisis de ecosistemas.
- Pasar de una planificación/programación bilateral basada en proyectos a una que privilegie la programación conjunta con otros actores y busque acciones de mayor alcance dirigidas a sostener políticas públicas.
- Conseguir una mayor implicación del sector privado español en inversiones en GRD y ACC.

### 7.2.3. Medidas para la implementación

El proceso de implementación de este marco estratégico requeriría diseñar un programa de acción en fases, a desarrollar sobre 4 años en el marco del V Plan Director. Debería contar con una serie de **medidas**, empezando por la designación de un órgano responsable del proceso de elaboración de este plan de implementación.

Este programa podría incluir las **acciones** siguientes:

1. El diseño de una campaña de difusión del documento de Directrices sobre CRB, tanto interna como externa. Se recomienda la organización de talleres de debate sobre algunas de las temáticas más relevantes, tanto a nivel sectorial como a nivel metodológico, contenidas en el documento. La difusión de estas Directrices deberá ir de la mano de las actividades ligadas a las Guías de Transversalización de AECID (MA y CC, Género, DDHH) como marco integrador de todos los principios horizontales que rigen la CE.
2. El establecimiento de mecanismos formales de coordinación entre actores humanitarios y de desarrollo para diseñar estrategias conjuntas de CRB allí donde sea posible. Uno de los temas a considerar en este marco es la atención a las necesidades educativas en contextos humanitarios.
3. La organización de cursos y talleres de formación sobre algunas de las herramientas recomendadas, y en particular para aprender a utilizar el Análisis Sistémico de Resiliencia (ASR) del CAD.
4. La incorporación progresiva del ASR en los procesos de planificación geográfica: este proceso requerirá previamente una revisión de la metodología MAP aprovechando la necesidad de tener en cuenta en la misma los nuevos mecanismos de programación conjunta. En países proclives a desastres naturales o crisis alimentarias, la CE deberá contar con un análisis de gestión de riesgos y de construcción de resiliencia compartido entre actores humanitarios y de desarrollo, alineándose con lo establecido en las NDCs de cada país..
5. La inclusión en el plan de formación de AECID de propuestas de actividades formativas relacionadas con la Gestión de Riesgos de Desastres y la Gestión de Ecosistemas.
6. La incorporación del marco estratégico de CRB en el trabajo con las ONGD y en los programas de trabajo de las redes sectoriales.
7. El establecimiento de un sistema de recogida de buenas prácticas, que podría llevar a la presentación de un informe sobre Buenas prácticas en CRB al final del mandato del V PD.

# ANEXOS

## Herramientas recomendadas

### Generales

#### A.- Para transversalizar MA y CC, Género y DDHH

- Guía de Transversalización Medio Ambiente y Cambio Climático de AECID <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/151015guiaTMA.pdf>
- Guía de Transversalización de Género de AECID <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/151015guiaTMA.pdf>
- Nuevas directrices de la UE para transversalizar MA y CC 2017 <https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/minisite/tools-and-methods/new-guidelines-integrating-environment-and-climate-change-eu-international>
- Caja de Herramientas sobre Género e Inclusión CARE International/CGIAR/CCAFS/ICRAF,2014 (ver 4.3.9.), traducido al castellano por CATIE <http://map.catie.ac.cr>

#### B.- Para introducir un análisis de resiliencia en un marco de planificación

- El Análisis Sistémico de Resiliencia del CAD-OCDE (ver 4.3.1.) <https://www.oecd.org/dac/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf> (sería necesario hacer una traducción al castellano del documento para facilitar su difusión)

#### C.- Para integrar la gestión de riesgos de desastres en los programas de desarrollo

- Directrices de la FIRC sobre Medios de vida sostenibles (ver 4.3.8) [http://www.livelihoodscentre.org/documents/20720/100145/file\\_30.pdf](http://www.livelihoodscentre.org/documents/20720/100145/file_30.pdf)
- Manual de "Reaching Resilience 2.0" de CARE Nederland, Wageningen University y Groupe URD. Manual de Resiliencia para técnicos de cooperación y responsables de políticas en materia de Reducción del Riesgo de Desastre, Adaptación al

Cambio Climático y Reducción de la pobreza. (ver 4.3.7.) [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgación/REACHING%20RESILIENCE%20\(ESPAGNOL\)%20LR.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgación/REACHING%20RESILIENCE%20(ESPAGNOL)%20LR.pdf)

- Catholic Relief Services, 2013 "Hacia la Resiliencia: Una Guía para la Reducción del Riesgo de Desastre y la Adaptación al Cambio climático" <https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/hacia-la-resiliencia-una-guia-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-y-adaptacion-al-cambio-climatico.pdf>

### Específicas

#### A.- Sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición

- Guía de ALNAP sobre "Desastres de comienzo lento" editado por IECAH (2010). Este estudio proporciona una síntesis sobre lecciones clave aprendidas a partir de evaluaciones de respuestas de emergencia y de recuperación ante desastres de comienzo lento. Dedicada especial atención a las sequías y a la inseguridad alimentaria. [https://iecah.org/images/stories/publicaciones/libros/descargas/LIBRO\\_ALNAP-DESASTRES.pdf](https://iecah.org/images/stories/publicaciones/libros/descargas/LIBRO_ALNAP-DESASTRES.pdf)
- FAO, 2013 "La resiliencia de los medios de vida. Programa marco de reducción del riesgo de desastre para la Seguridad Alimentaria y Nutricional" <http://www.fao.org/3/a-i3270s.pdf>
- Marco de Acción para Seguridad Alimentaria y Nutrición en crisis prolongadas aprobado por el CSA en 2015. <http://www.fao.org/3/a-bc852s.pdf>
- Marco analítico para clasificar la severidad de las situaciones de inseguridad alimentaria, el índice IPC (Integrated Food Security Phase Classification) es un instrumento que se construye a partir de sistemas de información existentes, y que está respaldado por una coalición de actores de la que participan ONGD (Save the Children, CARE int...), agencias gubernamentales como DFID y organismos multilaterales como UNICEF. <http://www.ip-info.org>

- Curso on line de FAO sobre “Llegar a un entendimiento sobre las causas de la malnutrición para actuar de forma conjunta”: herramienta de autoformación a través de la realización de un taller simulado en un país ficticio, ayuda a elaborar estrategias integradas multisectoriales [www.fao.org/elearning/#/elc/es/Course/ACMJA](http://www.fao.org/elearning/#/elc/es/Course/ACMJA)
- Marco Estratégico de Acción del Pacto de Política Alimentaria Urbana promovido por la ciudad de Milán en el marco de la Expo 2015. <http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-SPA.pdf>
- FAO 2014 “El nexo Agua, Energía, Alimentos: un nuevo enfoque en respaldo de la seguridad alimentaria y de una agricultura sostenible” (ver 6.2). El enfoque de nexo ayuda a conocer mejor las complejas y dinámicas interrelaciones entre agua, energía y alimentos de forma a poder usar los recursos escasos de modo sostenible. Trabaja elaborando escenarios de hechos futuros plausibles para crear alternativas de respuesta adecuadas en función de la evolución del sistema. <http://www.bivica.org/upload/agua-energia-alimentos-nexo.pdf>
- OCDE, 2015 “Adoptando un enfoque territorial a la seguridad alimentaria y nutrición” (ver 4.3.3) [www.oecd.org/gov/regional-policy/territorial-fsn-launch.htm](http://www.oecd.org/gov/regional-policy/territorial-fsn-launch.htm).
- Directrices de DFID para el análisis de riesgos multi-amenazas: Multi-Hazard Risk Assessment. Guidance Note 2012. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/20](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/20)
- UNICEF, Grupo Sectorial Regional de Educación en RRD y Educación en emergencias en LAC, RET, 2016 [https://unicef.org/lac/education\\_35305.html](https://unicef.org/lac/education_35305.html)
- Manual de la campaña de ONU-HABITAT sobre “Cómo construir ciudades resilientes” dirigido a gobernantes locales. [http://www.unisdr.org/files/26462\\_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf](http://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf)

#### B.- Sobre Reducción de Riesgos de Desastres

- Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- “Reducción de Riesgos de Desastres”, Revista digital cuatrimestral de la DG de Protección Civil y Emergencias. Ofrece información actualizada sobre eventos internacionales en este campo, actividades de tipo formativas, herramientas e innovaciones tecnológicas y artículos de análisis. <http://www.proteccioncivil.es/revistadigital/>

#### C.- Sobre Adaptación al Cambio Climático

- Comunidades de Prácticas en Adaptación basada en Comunidades y Adaptación basada en Ecosistemas en la plataforma on-line del portal regional REGATTA [www.cambioclimatico-regatta.org](http://www.cambioclimatico-regatta.org)
- Agricultura Climáticamente Inteligente: [www.fao.org/climate-smart-agriculture](http://www.fao.org/climate-smart-agriculture)

#### Alianzas recomendadas

- **AGIR - Sahel y Africa Occidental (l'Alliance Globale pour la Résilience):** Esta iniciativa se lanzó en dic. 2012 en Ouagadougou, promovida por la Comisión Europea, la CEDEAO, l'UEMOA y el CILSS para hacer frente al carácter crónico y estructural de los factores subyacentes a las crisis alimentarias y nutricionales en la región. Su objetivo es generar sinergias entre las distintas acciones en materia de resiliencia en torno a una Hoja de Ruta regional, que se declina a nivel nacional. La alianza se apoya en plataformas y redes existentes, como el RCPA (Réseau de Prévention des Crises Alimentaires), que reúne las tres organizaciones regionales africanas, las agencias de cooperación bi y multilateral, las agencias humanitarias, ONG internacionales y organizaciones agrícolas y de la sociedad civil. [www.food-security.net](http://www.food-security.net).

- **GCCA (Global Climate Change Alliance):** Partenariado creado en 2007 por la Comisión Europea para reforzar el diálogo y la cooperación sobre cuestiones de cambio climático con los países más vulnerables, especialmente los SIDS y los PMD. Proporciona apoyo técnico y financiero a nivel nacional (38 países), regional y global. A partir de 2014, se inició una nueva fase, la iniciativa GCCA+, alineada con el Marco de Financiación Plurianual de la Comisión Europea, que se ha fijado las 5 prioridades de acción siguientes :
  1. Transversalizar el cambio climático en la labor de desarrollo y reducción de la pobreza.
  2. Promover medidas de ACC, especialmente en los sectores de agua y agricultura
  3. Reducir las emisiones procedentes de la deforestación y degradación de los bosques
  4. Construir capacidades para participar en el Mecanismo de Desarrollo Limpio y otras medidas de mitigación (temas de energía).
  5. Apoyar los esfuerzos de preparación para la reducción de riesgos de desastres vinculados al clima. (<http://www.gcca.eu>)
- **GGCA (Global Gender Climate Alliance):** Alianza creada en 2007 por el IUCN, el PNUD, el PNUMA y WEDO (Women's Environment and Development organization), con el apoyo del gobierno finlandés, cuenta actualmente alrededor de 199 miembros entre organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales de todo el mundo. Su objetivo es trabajar conjuntamente para asegurar que la toma de decisión sobre políticas y las iniciativas en materia de cambio climático respondan a las cuestiones de género y mejoren las vidas y los medios de vida de hombres y mujeres. [www.gender-climate.org](http://www.gender-climate.org)
- **PGRRD (Plataforma Global de Reducción del Riesgo de Desastre):** Establecida por NNUU en el marco de la Estrategia Internacional sobre Riesgos de Desastre, esta Plataforma, constituida de varias plataformas regionales, es el mayor foro internacional de actores relacionados con la agenda de RRD con el objetivo de intercambiar conocimientos, buenas prácticas y evaluar los avances realizados en la aplicación de los Marcos de Acción aprobados en las cumbres internacionales. La última reunión de la Plataforma Global tuvo lugar en Cancún (México) en mayo 2017. El punto focal para España es la DG de Protección civil y Emergencias. <http://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/es>.
- **Grand Bargain (Pacto por la Eficiencia):** Iniciativa de un grupo de países donantes en el marco de la 1ª Cumbre Humanitaria Mundial que se comprometen a adoptar una serie de medidas para avanzar hacia un modo de actuar en el ámbito humanitario más eficaz en la preservación de vidas y de medios de vida. (ver 4.2.2.). España se ha adherido a la iniciativa, teniendo que reportar anualmente sobre sus compromisos. <http://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>
- **Iniciativa 4x1000:** Iniciativa francesa lanzada en el marco de la preparación de la COP 21 para destacar el papel que puede jugar la agricultura contribuyendo positivamente a la seguridad alimentaria y a la lucha contra el cambio climático, preservando e incrementando el carbono en los suelos. Es una coalición de actores voluntarios (Estados, entes territoriales, empresas, ONG y centros de investigación) comprometidos en esta acción y vinculados a un ambicioso programa de investigación. España se adhirió a la Iniciativa en 2015. [www.4pour1000.tumblr.com](http://www.4pour1000.tumblr.com)
- **NDC Partnership:** Partenariado constituido en el marco de la COP 22 (2016) que aglutina a países desarrollados y en desarrollo, junto con instituciones internacionales, con el objetivo de aportar apoyo financiero y técnico a quién lo solicite para implementar sus Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) al Acuerdo de París, promo-

viendo sinergias con los ODS de la Agenda 2030. La Alianza cuenta actualmente con 43 países en desarrollo, 16 países desarrollados y 9 instituciones multilaterales. España se adhirió en 2016. <http://www.ndcpartnership.org/>

### Referencias bibliográficas

AECID, 2006. *Araucaria XXI. Programa para garantizar la sostenibilidad ambiental en América Latina*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

AGNU, 2012 A/66/700. *Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir. Informe del GAN del SGNU sobre la sostenibilidad mundial*.

Aguilar, L, Granat, M & Orwen, C. 2015. *Roots for the Future. The Landscape and Way Forward on Gender and Climate Change*. IUCN & GCCA.

Aguado, M. 2016. *Vivir bien en un planeta finito. Una mirada socioecológica al concepto de Bienestar Humano*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.

Béné, C, Godfrey, R, Newsham, A. & Davies, M. 2012 *Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes*. IDS working paper Volume 2012 Number 405 CSP WORKING PAPER Number 006

Béné, C, Newsham, A, Davies, M, Ulrichs, M. & Godfrey-wood, R. 2015. *Review article: Resilience, poverty and development*. J. Int. Dev. 26, 598–623

Cabot Venton, C, Fitzgibbon, C, Shiterek, T, Coulter, L, Doolley, O. 2012. *The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia*.

Comisión Europea, 2001. *Evaluación de la vinculación entre ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo* COM(2001) 53 final.

Comisión Europea, 2012. *El enfoque UE de la resiliencia: Aprendiendo de las crisis de seguridad alimentaria*. COM (2012)586 final.

Comisión Europea, 2013. *Plan de Actuación para la resiliencia en los países propensos a las crisis. 2013-2020*. SW-D(2013)227final.

Comisión Europea, 2015. *EU Resilience compendium. Saving lives and livelihoods*. ECHO

Comisión Europea, 2017. *Un enfoque estratégico de resiliencia en la política exterior de la UE. Comunicación conjunta al Consejo y al Parlamento Europeo*. JOIN (2017)21final.

CSA, 2014. *Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*.

DFID, 2011. *Defining Disaster Resilience*.

ECHO, 2015. *10 common principles for multi-purpose cash-based assistance to respond to humanitarian needs*

Erismann, J.W., Brasseur, G., Ciais, P., Eekeren, N., Theis, T. 2015. *Put people at the center of global risk management*. Nature 519, 151-153.

FAO, 2015. *The impact of natural hazards and disasters on agriculture and food and nutrition security. A call for action to build resilient livelihoods*.

FAO-UE, 2014. *Measuring resilience. A concept note on the Resilience tool*.

FICR, 2014. *Marco de la Federación Internacional para el fomento de la resiliencia comunitaria*. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra

FNUAP, 2015. *Informe sobre estado de la población mundial. Refugio en la tormenta. Un programa transformador para las mujeres y las niñas en un mundo proclive a las crisis*.

Frauke de Weiger, 2013. *Resilience: a Trojan horse for a new way of thinking?* Discussion Paper n°139 ECPDM

Grain de Sel, 2012-2013. *Quelles politiques pour les populations rurales pauvres du Sahel?* Revue Inter-réseaux n° 59-62

HelpAge International, 2015. *Food security and livelihoods interventions for older people in emergencies*.

IECAH, 2013. *El camino a la resiliencia: la llave para la convergencia de enfoques y actores. Doc. 15/2013*

Intermón Oxfam, Informe nº 33. *Crisis alimentaria en el Sahel: ¿Prevenir o curar?*

OCHA, 2014. *Saving lives today and to-morrow. Managing risk of humanitarian crisis. DARA r OCHA Policy and Studies Series.*

ODI, 2013. *World Vision's resilience programming: adding value to development. Overseas Development Institute. UK*

ODI, 2015. *Investment for education in emergencies. Overseas Development Institute UK*

ODI, 2016. *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era. Humanitarian Policy Group*

OECD, 2013. *Factsheet. What does "resilience" mean for donors?*

OECD, 2014. *Guidelines for Resilience System Analysis. OECD Publishing*

Oxfam, 2013. *Informe "Ningún accidente. Resiliencia y desigualdad ante el riesgo"*

Oxfam, 2016. *El Futuro es nuestra elección. Marco y Guía de Oxfam para un desarrollo resiliente. Oxfam Internacional.*

PNUD, *Informe Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia.*

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos.*

RPCA, 2013. *AGIR-Sahel and West Africa. Regional roadmap.*

RPCA, 2015. *Climats, Changements climatiques & Résilience - Cartes et faits.*

Save the Children, 2008. *The Household Economy Approach. A guide for programme planners and policy makers. FEG Consulting and SC UK.*

## Glosario de Términos

### A

#### **Acción humanitaria** (*Humanitarian assistance*)

Acciones institucionales dirigidas a proteger las vidas, aliviar el sufrimiento y mejorar las condiciones de vida básicas de las personas que han sufrido el impacto de los efectos adversos de las crisis humanitarias. Se ejecutan bajo las normas establecidas por un órgano rector primordialmente responsabilidad del Estado pero también apoyado por organizaciones internacionales, Organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Movimiento de la Cruz Roja / Media Luna Roja. La asistencia humanitaria debe prestarse de conformidad con los principios humanitarios básicos de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad, como se establece en la Resolución 46/182 de la Asamblea General. La asistencia puede dividirse en tres categorías: asistencia directa, asistencia indirecta y apoyo de infraestructura, que tienen un grado de contacto decreciente con la población afectada (ONU, 2016).

#### **Adaptación** (*Adaptation*)

El Proceso de ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes. La Adaptación al Cambio Climático se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, entre ellas la preventiva y la reactiva, la pública y privada, o la autónoma y la planificada (IPCC, 2014).

#### **Capacidad de adaptación** (*Adaptive capacity*)

Capacidad de los sistemas, instituciones, los seres humanos y otros organismos para ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad climática y los cambios extremos) a fin de moderar los daños potenciales, aprovechar las consecuencias positivas y soportar las consecuencias negativas (IPCC, 2014).



**Agricultura Climáticamente inteligente** (*Climate Smart Agriculture*)

Aquella que incrementa la productividad, mejora la resiliencia (adaptación), reduce o elimina los GEI (mitigación) en la medida de lo posible, facilitando el logro de las metas nacionales de seguridad alimentaria y desarrollo. (FAO, 2014a)

**Amenaza** (*Hazard*)

Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa potencial de origen natural o antropogénico que pueden ocasionar la pérdida de vidas, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, infraestructuras, pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o en la disponibilidad de recursos naturales. (UNISDR, 2009, IPCC, 2014). Las amenazas pueden ser únicas, secuenciales o combinadas en su origen y efectos. Cada amenaza se caracteriza por su ubicación, intensidad, frecuencia y probabilidad.

**Antropoceno** (*Anthropocene*)

Periodo geológico que se inicia con la revolución industrial caracterizado por el intenso control que los humanos tienen sobre los procesos globales que determinan el funcionamiento.

**B****Bienestar Humano** (*Human wellbeing*)

Estado de una persona en el que, una vez cubiertos los requerimientos materiales más esenciales que conducen al buen funcionamiento de su actividad somática y psíquica, se alcanza una vida buena, tranquila, decente y lograda sin sobrepasar en el empeño los límites biofísicos de los ecosistemas (EME, 2011).

**Biodiversidad** (*Biodiversity*)

Cantidad, variedad y variabilidad de los organismos vivos así como las relaciones que se establecen entre ellos. Inclu-

ye la diversidad dentro de una especie (diversidad genética), entre especies distintas (diversidad de especies) y entre comunidades (diversidad de comunidades) (EME, 2011)

**Biosfera** (*Biosphere*).

Parte del planeta que comprende todos los organismos vivos de la atmósfera, de la tierra, o de los océanos, incluida la materia orgánica muerta y sus interacciones (IPCC, 2014)

**C****Calentamiento global** (*Global warming*)

Se refiere al aumento gradual, observado o proyectado, de la temperatura

Global en superficie del planeta, como una de las consecuencias del incremento de las emisiones de gases invernaderos de origen antropogénico. (IPCC, 2014).

**Calidad de vida** (*Quality of life*)

Capacidad que posee un grupo social de satisfacer sus necesidades con los servicios disponibles en un sistema ecológico dado. Abarca los elementos necesarios para alcanzar una vida humana decente. Es equivalente a Bienestar humano (EME, 2011).

**Cambio climático** (*Climate Change*)

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC), en su Art. 1, define 'cambio climático' como: 'un cambio del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables'. La CMCC distingue entre 'cambio climático' atribuido a actividades humanas que alteran la composición atmosférica y 'variabilidad climática' atribuida a causas naturales.

**Cambio abrupto/cambio climático abrupto** (*abrupt climate change*).

Un cambio abrupto es un cambio que se produce mucho más rápido que el ritmo de evolución observado en la historia reciente de los componentes de un sistema al sobrepasar un umbral de cambio. Un cambio climático abrupto es un cambio a gran escala en el sistema climático que tiene lugar en algunos decenios o en un intervalo de tiempo menor, persiste (o se prevé que persista) durante al menos algunos decenios y provoca importantes alteraciones en los sistemas humanos y naturales (IPCC, 2014).

**Cambio Global** (*Global Change*)

Conjunto de cambios ambientales inducidos por la actividad humana, que inciden sobre los procesos biogeofísicos globales que determinan el funcionamiento del sistema Tierra. Se relaciona con el control humano del planeta (EME, 2011).

**Cambio no lineal** (*Nonlinear change*)

Aquel que no se basa en una simple relación proporcional entre causa y efecto, por lo que suelen ser bruscos, inesperados y difíciles de prever. Se desencadenan a partir de umbrales de cambio. El sistema climático contiene muchos procesos no lineales, lo que le convierte en un sistema con un comportamiento muy complejo. Dicha complejidad puede desencadenar cambios climáticos muy rápidos y abruptos (IPCC, 2014).

**Capacidad** (*Capacity*)

La combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de los objetivos acordados. La capacidad se basa en la disponibilidad de activos como la infraestructura y los medios físicos, las instituciones y las capacidades de afrontamiento de la sociedad, al igual que el conocimiento humano, las destrezas y los atributos colectivos como son las relaciones sociales, el liderazgo y la gestión. (UNIDSR, 2009).

**Capacidad de afrontamiento** (*Coping capacity*)

Las habilidades de las comunidades, las organizaciones y los sistemas, mediante el uso de los recursos, oportunidades y las destrezas disponibles, de enfrentar y gestionar para superar las condiciones adversas, situaciones de emergencias o desastres. (UNIDSR, 2009).

**Capital natural** (*Natural Capital*)

Aquellos ecosistemas con integridad y resiliencia ecológica y, por tanto, con capacidad de ejercer funciones y de suministrar servicios, que contribuyen al bienestar humano. Se refiere a la dimensión socioecológica de los diferentes componentes de los ecosistemas incluyendo la biodiversidad (EME, 2011).

**Capital social** (*Social Capital*)

Conjunto de recursos reales o potenciales que pueden ser movilizados por una comunidad a través de las relaciones sociales y la pertenencia a redes sociales.

**Cobeneficios** (*Cobenefits*)

Beneficios que se obtienen de las políticas que se implementan por diferentes motivos y en forma simultánea – incluida la mitigación del cambio climático. La mayoría de las políticas diseñadas para aborar la reducción de las emisiones del GEI también tienen otras justificaciones que a menudo son de igual importancia (p.e. relacionadas con objetivos de adaptación al cambio climático, de desarrollo, seguridad alimentaria, la sostenibilidad y la equidad) (FAO 2014b)

**Combustibles fósiles** (*Fossil fuels*)

Combustibles basados en los depósitos de carbono fósil, incluidos el petróleo, el gas natural y el carbón (IPCC, 2014).

**Comunidad** (*Community*)

Una comunidad es una entidad formada por un grupo de individuos que tiene fronteras geográficas y un destino

compartido, al tener una identidad común en términos de idioma, costumbre, valores, cosmovisión. Las comunidades son, así mismo grupos de personas expuestos a los mismos riesgos y amenazas como enfermedades, crisis de orden político y económico y desastres (naturales) (FICR, 2014).

### **Conocimiento ecológico local** (*Local ecological knowledge*)

Cuerpo acumulativo de conocimientos, prácticas y creencias, que evolucionan a través de procesos adaptativos y que es comunicado por transmisión cultural durante generaciones acerca de la relación de los seres vivos, incluidos los seres humanos, de uno con el otro y con sus ecosistemas (EME, 2011).

### **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** (*United Nations Framework Convention on Climate Change*)

La Convención se adoptó el 9 de mayo de 1992 en Nueva York, y más de 150 países y la Comunidad Europea la firmaron en la Cumbre sobre la Tierra de 1992 celebrada en Río de Janeiro. Su objetivo es la 'estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.' Contiene compromisos para todas las Partes. En virtud de la Convención, las Partes del Anexo I se comprometen a volver las emisiones de gases de efecto invernadero no controladas por el Protocolo de Montreal a los niveles de 1990 hacia el año 2000. La Convención entró en vigor en marzo de 1994. (IPCC.2014)

## D

### **Derechos humanos** (*Human rights*)

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Estos derechos están

consignados en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948 y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, desarrollados en otros tratados de esta naturaleza como, por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

### **Derecho humanitario internacional** (*Humanitarian law*)

Conjunto de normas y principios de derecho internacional establecidos para la protección de las personas, en tiempos de guerra o conflicto armado.

### **Desastre** (*Disaster*)

Una interrupción o alteración grave en el funcionamiento de una comunidad o sociedad debido a fenómenos físicos que interactúan con condiciones sociales vulnerables y pueden ocasionar una gran cantidad de muertes, desplazamientos al igual que grandes pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. (UNISDR, 2009).

### **Desarrollo sostenible** (*Sustainable Development*)

Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

### **Desarrollo de capacidades** (*Capacity development*)

El proceso mediante el cual la población, las organizaciones y la sociedad estimulan y desarrollan sistemáticamente sus capacidades en el transcurso del tiempo, a fin de lograr

sus objetivos sociales y económicos, a través de mejores conocimientos, habilidades, sistemas e instituciones, entre otras cosas (UNIDSR,2009).

### **Desarrollo inclusivo** (*Inclusive development*)

Es un enfoque a favor de quienes viven en situación de pobreza, que valora e incorpora equitativamente las contribuciones de todos los participantes, incluidos los grupos marginados, para abordar los problemas del desarrollo. Promueve la transparencia y la responsabilidad y fortalece la colaboración entre todos los actores de la sociedad civil, de los gobiernos y del sector privado.(Oxfam).

### **Discriminación positiva** (*Positive discrimination*)

Hace referencia a aquellas actuaciones dirigidas a reducir las prácticas discriminatorias en contra de sectores históricamente excluidos como personas desarraigadas en estado de vulnerabilidad o individuos con alguna discapacidad física. La discriminación positiva se traduce en leyes concretas pensadas para favorecer a las minorías raciales, los grupos étnicos y las mujeres en sus posibilidades de acceso al trabajo, al voto o a la educación.

E

### **Ecosistema** (*Ecosystem*)

Un sistema complejo y dinámico de micro organismos, plantas y animales y los componentes físicos (atmosfera, suelo, agua, etc) con los que interaccionan como una unidad funcional.

#### **Funciones de los ecosistemas** (*Ecosystem functions*)

Capacidad de las estructuras y procesos ecológicos esenciales de los ecosistemas para suministrar servicios que generan bienestar humano (EME, 2011)

#### **Servicios de los ecosistemas** (*Ecosystems services*)

Contribuciones directas e indirectas de los ecosistemas y la biodiversidad que éstos albergan al bienestar humano. Sinónimo de otros términos como servicios ambientales, servicios ecosistémicos o bienes y servicios (EME, 2011). Hay tres tipos de servicios de los ecosistemas: de abastecimiento, de regulación y culturales.

### **Enfoque basado en derechos EBD** (*Right-based approach RBA*)

Se centra de manera explicita e intencional en que las personas logren las condiciones mínimas para vivir con dignidad. El EBD ayuda al empoderamiento de las personas paa que reclamen y ejerzan sus derechos y cumplan sus responsabilidades.

### **Enfoque basado en Ecosistemas** (*Ecosystem-based approach*)

Una estrategia para la gestión integrada de suelo, agua y los organismos que promueve la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

### **Empoderamiento** (*Empowerment*)

Un proceso que permite a los seres humanos tomar un mayor control sobre las decisiones, activos, políticas, procesos y las instituciones que afectan sus vidas. Pretende desarrollar las capacidades de los individuos y las comunidades para tomar decisiones informadas y actuar en su propio nombre. Esto implica un enfoque de abajo a arriba en contraste con la protección que a menudo implica un enfoque de arriba - abajo (IOM, 2011).

### **Empoderamiento de la mujer** (*Women empowerment*)

Implica la concientización, el desarrollo de autoestima, la posibilidad de escoger y un mayor acceso y control sobre los recursos y las acciones que permitern transformar las estructuras y ls instituciones que refuerzan y perpetuan la

desigualdad y la discriminación por género (CARE Int. 2009)

### **Energías renovables** (*Renewable energy*)

Fuentes de energía que son sostenibles, dentro un marco temporal breve si compara con los ciclos naturales de la Tierra, e incluyen tecnologías no basadas en el carbono, como la solar, la hidrológica y la eólica, además de las tecnologías neutras en carbono, como la biomasa (IPCC, 2014).

### **Estrés** (*Stress*)

Una tensión a largo plazo que debilita el potencial de un determinado sistema e incrementa la vulnerabilidad de sus actores.

### **Exposición** (*Exposure*)

La población, las propiedades, los sistemas u otros elementos presentes en las zonas donde existen amenazas y que, por consiguiente, están expuestos a experimentar pérdidas potenciales. La exposición a la variación climática depende principalmente de la ubicación geográfica

## **G**

### **Género** (*Gender*)

Se refiere al conjunto de roles, responsabilidades, restricciones, oportunidades y privilegios de mujeres y hombres en cualquier contexto. Esos atributos son aprendidos y socialmente construidos, cambiables en el tiempo y puede variar dentro y entre culturas. El concepto de género es relacional y no se refiere simplemente a mujeres o hombres sino también a la relación entre ellos (IOM, 2011).

#### **Igualdad de género** (*Gender equality*)

Disfrute equitativo de los derechos, oportunidades, recursos y retribuciones por parte de mujeres, niñas, hombres y niños. Un aspecto vital de la promoción

de la igualdad de género es el empoderamiento de la mujer, el cual se enfoca a la identificación y modificación de los desequilibrios de poder (CARE. 2009).

### **Equidad de género** (*Gender equity*)

Proceso que busca asegurar que hombres y mujeres tengan una existencia justa. Para garantizar tal justicia se debe contar con estrategias y acciones que compensen las desventajas históricas y sociales que impiden el desarrollo de mujeres y hombres en un contexto de equidad. La equidad lleva a la igualdad. (CARE 2009)

### **Gestión Adaptativa** (*Adaptive Management*)

Un proceso sistémico para mejorar continuamente las políticas y prácticas de gestión aprendiendo de los resultados de políticas y prácticas previamente empleadas. Los planes de gestión son considerados como experimento diseñados con el propósito de aprender y alcanzar un objetivo deseado. Aprendiendo haciendo.

### **Gestión de emergencias** (*Emergency management*)

La organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación. La gestión de emergencias incluye planes y disposiciones institucionales para comprometer y guiar los esfuerzos del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales, de las entidades voluntarias y de las agencias privadas de forma coordinada e integral para responder a todas las necesidades relativas a una emergencia. (UNISDR, 2009).

## **I**

### **Índice de Desarrollo Humano** (*Human Development Index*)

Indicador social, compuesto por tres parámetros: la esperanza de vida al nacer, la educación y el nivel de vida

(medido como PIB per cápita) que trata de reflejar cómo el crecimiento económico y el desarrollo humano se traducen en una mejora del bienestar social de las naciones

### **Índice del Planeta Feliz** (*Happy Planet Index*)

Es un indicador alternativo al PIB para medir el progreso de las naciones, sin referencia al desarrollo económico. Combina tres variables: el grado de satisfacción subjetiva con la vida, la esperanza de vida y la huella ecológica por habitante. Da la idea de una vida larga y considerada satisfactoria respetando los grandes equilibrios ecológicos.

### **Institución** (*Institution*)

El conjunto de reglas, normas, y estrategias adoptadas por los individuos dentro de una organización o a través de organizaciones (EME, 2011).

### **Infraestructura crítica** (*Critical infrastructure*)

Las estructuras físicas, las instalaciones, las redes y otros activos que son esenciales para el funcionamiento social y económico de una sociedad o comunidad. Incluyen sistemas de electricidad, agua y transporte, puertos aéreos y marítimos, sistemas de comunicación, instalaciones sanitarias y educativas, así como servicios básicos, incluyendo administración pública y servicios financieros, centros de bomberos y policía. (ONU, 2016).

## **J**

### **Justicia climática** (*Climate justice*)

Tiene que ver con las medidas dirigidas a devolver la deuda ecológica acumulada, histórica y actual contraída principalmente por los países industrializados del Norte con los pueblos y países del Sur a través fundamentalmente de sus instituciones y corporaciones.

## **L**

### **Línea Base** (*Baseline/reference*)

La línea de base (o de referencia) es el estado de información frente al que se mide el cambio. La "línea base actual" representa las condiciones actuales observables y medibles. Las interpretaciones alternativas de las condiciones de referencia pueden dar lugar a múltiples líneas de base (IPCC, 2012).

## **M**

### **Marco de Acción de Hyogo** (*Hyogo Framework of Action*)

El Marco de Acción de Hyogo se adoptó en 2005 en la 2ª Cumbre de NNUU sobre Riesgos de Desastres, y su objetivo era "la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países". Fue sustituido en 2015 por el Marco de Acción de Sendai adoptado en la 3ª Cumbre internacional. El sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) ofrece un medio para la cooperación entre los gobiernos, las organizaciones y los actores de la sociedad civil para ofrecer asistencia en la implementación del Marco. (UNIDSR 2009)

### **Migración** (*Migration*)

Proceso por el que una persona o grupo de personas se mueve, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un estado. Abarca cualquier tipo de movimiento de personas cualquiera que sea su duración, composición o causas. Incluye migración de refugiados, desplazados internos, migrantes económicos y personas que se mueven por otras razones incluida la reunificación familiar. (IOM, 2011).

### **Medios de vida** (*Livelihood*)

El medio de vida o sustento de una persona hace referencia a los medios que le permiten asegurar sus necesidades vitales. Un medio de vida incluye las «capacidades, activos

(tanto recursos materiales como sociales y culturales) y el conjunto de actividades requeridas para que una persona pueda cubrir sus propios requerimientos y los de su hogar para vivir de modo sostenible y con dignidad.

### **Mitigación** (*Mitigation*)

Con relación al cambio climático: Intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero (IPCC, 2014).

Con relación a la gestión de desastres: La disminución o la limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres afines. A menudo, no se pueden prevenir en su totalidad todos los impactos adversos de las amenazas, pero se pueden disminuir considerablemente su escala y severidad mediante diversas estrategias y acciones. Las medidas de mitigación abarcan técnicas de ingeniería y construcciones resistentes a las amenazas, al igual que mejoras en las políticas ambientales y una mayor sensibilización pública (UNISDR, 2009).

## N

### Nivel de vida (Standard of living)

Es el grado de bienestar, principalmente material, alcanzado por la generalidad de un grupo social dado. Presenta un sesgo materialista, monetario y económico que le hace insensible a otros importantes aspectos del bienestar humano como los culturales y sociales. (EME, 2011).

## P

### **Planificación de contingencias** (*Contingency planning*)

Un proceso de gestión de emergencias que establece disposiciones por adelantado para permitir respuestas oportunas, efectivas y apropiadas. Se basa en la construcción de escenarios de posibles situaciones de emergencia o eventos peligrosos que permite a los actores clave prever, anticipar y resolver los problemas que pueden surgir durante las crisis. Los planes de contingencia deben actualizarse y ejecutarse periódicamente (ONU, 2016).

### **Planificación/ordenación del territorio** (*Territorial Planning*)

El proceso que emprenden las autoridades públicas para identificar, evaluar y determinar las diferentes opciones para los usos del suelo, lo que incluye la consideración de objetivos económicos, sociales y ambientales a largo plazo y las consecuencias para las diferentes comunidades y grupos de interés, al igual que la consiguiente formulación y promulgación de planes que describan los usos permitidos o aceptables. La planificación del territorio puede ayudar a mitigar los desastres y a reducir el riesgo al evitar los asentamientos y la construcción de instalaciones estratégicas en zonas propensas a las amenazas, lo que incluye consideraciones sobre las rutas de servicio del transporte, la electricidad, el agua, el alcantarillado y las instalaciones y los servicios vitales (UNISDR, 2009).

### **Población indígena** (*Indigenous population*)

Población cuyos ancestros vivieron en un lugar o país cuando las personas de otra cultura o grupo étnico llegaron y les dominaron mediante una conquista, asentamiento u otros medios, y que actualmente se ajustan más a sus propias costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales, que a las de los nuevos países de los que ahora forman parte. También se conocen como poblaciones 'nativas', 'aborígenes' o 'tribales' (IPCC, 2014).

### **Pobreza** (*Poverty*)

La pobreza es un concepto complejo y multidimensional definido de diversas formas según las diferentes corrientes de pensamiento. Puede hacer referencia a circunstancias materiales (como necesidad, patrón de privación o recursos limitados), condiciones económicas (como nivel de vida, desigualdad o posición económica) o relaciones sociales (como clase social, dependencia, exclusión, falta de seguridad básica o ausencia de derechos) (IPCC, 2014).

**Prevención** (*Prevention*)

La prevención de desastres expresa el concepto y la intención de evitar por completo los posibles impactos adversos mediante diversas acciones que se toman con anticipación. Entre los ejemplos se incluyen la construcción de represas frente a las inundaciones; reglamentaciones sobre el uso de los suelos que no permitan el establecimiento de asentamientos en zonas de alto riesgo; y diseños de ingeniería sísmica que velan por la supervivencia y el funcionamiento de los edificios que se consideren vitales en caso de un terremoto. No es siempre posible evitar por completo los daños y la prevención deja paso a la mitigación. (UNISDR, 2009).

**Protección** (*Protection*)

Todas las actividades que tienen por finalidad obtener el respeto de los derechos individuales de una persona de acuerdo con la letra y el espíritu del orden jurídico particularmente derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho internacional de la migración o derecho internacional de los refugiados (OIM, 2006).

**R****Reconstruir Mejor** (*Building Back Better*)

Reconstrucción después de un desastre para aumentar la resiliencia de las naciones y comunidades mediante la integración de medidas de reducción del riesgo de desastres en la restauración de la infraestructura física y los sistemas sociales y en la revitalización de los medios de vida. (ONU, 2016).

**Recursos naturales** (*Natural resources*)

Son los elementos que proporciona la naturaleza de tipo biótico o geóticos para ser empleados por los seres humanos para satisfacer sus necesidades, ya sea directamente (por ejemplo el consumo de plantas, frutos o minerales) o en la elaboración por procesos técnicos e industriales de otros bienes, transformándolos. Por ejemplo la extracción

de hierro con los que se produce el acero; o la madera de los árboles para la industria del papel o la fabricación de muebles; o la producción de trigo para la elaboración de harina.

**Refugiado** (*Refugee*)

Una persona que con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede regresar o a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país. (Convención sobre el Estatuto del Refugiado 1951).

**Resiliencia socioecológica** (*Socioecological resilience*)

La capacidad de un sistema socio-ecológico para mantener el bienestar humano lidiando con un régimen multiescalar de perturbaciones sin colapsar, sin cambiar a un estado no deseado, persistiendo, adaptándose o transformándose como respuesta al cambio.

**Riesgo** (*Risk*)

La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento, sus impactos y sus consecuencias negativas sobre algo de valor que está en peligro y con un desenlace incierto. (UNISDR, 2009).

**Gestión del riesgo** (*Risk management*)

El enfoque y la práctica sistemática de gestionar la incertidumbre para minimizar los daños y las pérdidas potenciales por diferentes tipos de amenazas. Es una práctica generalizada entre las empresas para minimizar el riesgo en las decisiones de inversión y para abordar riesgos operativos, tales como la interrupción de los negocios, las fallas en la producción, la degradación ambiental, los impactos sociales y los daños como consecuencia de las amenazas naturales. (UNISDR, 2009).



### **Evaluación del riesgo** (*Risk assessment*)

Una metodología para determinar la naturaleza y el grado de riesgo a través del análisis de las posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de vulnerabilidad que conjuntamente podrían dañar potencialmente a la población, la propiedad, los servicios y los medios de sustento expuestos, al igual que el entorno del cual dependen. Las evaluaciones del riesgo incluyen una revisión de las características técnicas de las amenazas, tales como su ubicación, intensidad, frecuencia y probabilidad; el análisis del grado de exposición y de vulnerabilidad, incluidas las dimensiones físicas, sociales, de salud, económicas y ambientales; y la evaluación de la eficacia de las capacidades de respuesta, tanto las que imperan como las alternativas, con respecto a los posibles escenarios de riesgo. (UNIDSR, 2009).

### **Riesgo de Desastre** (*Disaster risk*)

La probabilidad de que en una determinada comunidad o sociedad ocurra, en un período de tiempo, un desastre en términos de pérdida de vidas, condiciones de salud, medios de sustento y bienes y servicios. El riesgo de desastre se define a menudo mediante la fórmula: Riesgo de desastre = Amenaza x Exposición x Vulnerabilidad (ONU, 2016).

#### **Gestión del Riesgo de Desastre GRD** (*Disaster Risk Management DRM*)

Este término es una ampliación del concepto más general de "gestión del riesgo" para abordar el tema específico del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres busca evitar, disminuir o transferir los efectos adversos de las amenazas mediante diversas actividades y medidas de prevención, mitigación y preparación (UNIDSR, 2009).

#### **Reducción del Riesgo de Desastre RDD** (*Disaster Risk Reduction DRR*)

Es el concepto y la práctica de reducir los desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis

y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y sus propiedades. Implica una gestión sensata de los suelos y del ambiente, así como de la mejora de la preparación y la capacidad de respuesta frente a los eventos adversos.

### **S** **Salud** (*Health*)

Un estado de completo bienestar físico, mental y social. No es solamente la ausencia de enfermedad o dolencia (OMS, 1948).

### **Seguridad alimentaria** (*Food Security*)

Situación que se da cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias para una vida saludable y activa. (FAO, 2014)

### **Sequía** (*Drought*)

Fenómeno que se produce cuando la precipitación ha estado muy por debajo de los niveles normalmente registrados, causando desequilibrios hidrológicos graves que afectan de manera adversa a los sistemas terrestres de producción de recursos (IPCC, 2014).

### **Shock/Choque** (*Shock*)

Un suceso repentino generado por una perturbación de origen natural o antrópico con un impacto importante y a menudo negativo en la vulnerabilidad de un sistema y sus componentes. Los shocks/choques pueden tener impactos negativos o positivos sobre los medios de vida de las personas y el funcionamiento de sus instituciones. Por lo general, los shocks suelen tener efectos negativos y ocurren cuando un riesgo se hace realidad.

**Sistema** (*System*)

Una entidad de la sociedad (individuo, hogar, comunidad) o de la naturaleza (ecosistema) formada por componentes interdependientes que al interactuar generan propiedades emergentes que no pueden deducirse de sus componentes individuales.

**Sistema socioecológico o Socioecosistema** (*Social – ecological system*)

Un sistema complejo adaptativo de humanos en la naturaleza conformado por una o varias unidades biofísicas (ecosistemas y su biodiversidad) interactuando con actores sociales y sus instituciones a través de los servicios que suministran sus funciones ecológicas. Mantiene su sostenibilidad frente a un régimen de perturbaciones mediante su resiliencia socioecológica.

**Sistema de alerta temprana** (*Early warning system*)

El conjunto de capacidades necesarias para generar y difundir información de alerta que sea oportuna y significativa, con el fin de permitir que las personas, las comunidades y las organizaciones expuestas a una amenaza se preparen y actúen de forma apropiada y con suficiente tiempo de anticipación para reducir la posibilidad de que se produzcan pérdidas o daños. Para lograr una respuesta eficaz ante las alertas emitidas, un sistema de alerta temprana debe abarcar todos los pasos, desde la detección de una amenaza hasta la respuesta comunitaria (UNIDSR 2009).

**Sumidero de carbono**

Cualquier proceso, actividad o mecanismo mediante el cual se elimina, acumula y almacena un gas de efecto invernadero o un aerosol que se encuentran en la atmósfera. (IPCC 2007)

**T****Transformabilidad** (*Transformability*)

La capacidad de las personas de un sistema socioecológico de aprender a innovar y transformarse en periodos de crisis

con el fin de crear un nuevo sistema cuando las condiciones socioeconómicas son insostenibles

**U****Umbral de Cambio** (*Threshold*)

Zona de transición en el desarrollo de un sistema ecológico o social que una vez sobrepasada, aparecen nuevas propiedades que definen un nuevo sistema resultando ineficaces las predicciones realizadas desde una concepción lineal del cambio. Existe un punto crítico o punto de inflexión (*tiping-point*) que rebasado se produce un cambio rápido, abrupto y sin retorno (EME, 2011)

**V****Variabilidad del clima** (*Climate variability*)

La variabilidad del clima se refiere a las variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos (como las desviaciones típicas, la ocurrencia de fenómenos extremos, etc.) del clima en todas las escalas temporales y espaciales, más amplias que la de los fenómenos meteorológicos. La variabilidad puede deberse a procesos internos naturales dentro del sistema climático (variabilidad interna), o a variaciones en los impulsores externos natural o antropogénicos (variabilidad externa) (IPCC, 2014).

**Vulnerabilidad** (*Vulnerability*)

El conjunto de factores o características internas que hacen que un sistema se encuentre más susceptible de sufrir daños al ser o no capaz de soportar los efectos adversos de un desastre. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la amenaza a la que se encuentra expuesto un sistema. La vulnerabilidad depende de la exposición a la amenaza, la sensibilidad a sus efectos y a la capacidad de respuesta y adaptación (IPCC, 2014).

**Referencias**

CARE, 2014. *Glosario de la Caja de herramientas sobre Género e Inclusión*

*EME, 2011. Evaluación de los ecosistemas del Milenio de España. Síntesis de resultados. Fundación Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.*

*IOM, 2011. Glossary on Migration. 2nd n° 25 International Migration Law. International Organization for Migration . Geneve.*

*IPCC. 2014: Glosario En : Mach, K.J., S. Planton y C. von Stechow (eds.) Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.*

*UNISDR, 2009. Terminology related to Disaster Risk Reduction. United Nations Office for Disaster Risk Reduction*





GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN



cooperación  
española



FIIAPP

COOPERACIÓN ESPAÑOLA

