



Bruselas, 3.10.2012
COM(2012) 586 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**EL PLANTEAMIENTO DE LA UE SOBRE LA RESILIENCIA:
APRENDER DE LAS CRISIS ALIMENTARIAS**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

EL PLANTEAMIENTO DE LA UE SOBRE LA RESILIENCIA: APRENDER DE LAS CRISIS ALIMENTARIAS

1. LA NECESIDAD DE ABORDAR LA VULNERABILIDAD CRÓNICA

Las recientes crisis alimentarias recurrentes en la región del Sahel y en el Cuerno de África, en donde más de 30 millones de personas sufren hambre, han puesto de relieve la necesidad de trabajar en un enfoque sistemático a largo plazo para incrementar la resiliencia de los países y poblaciones vulnerables.

Los efectos de las perturbaciones económicas, los aumentos y las fluctuaciones de los precios de los alimentos, la presión demográfica, el cambio climático, la desertificación, la degradación medioambiental, la presión sobre los recursos naturales, los sistemas inadecuados de arrendamiento de tierras y la insuficiente inversión en agricultura ha generado en muchas partes del mundo una mayor exposición a los riesgos, en particular a los riesgos derivados de los peligros naturales. El impacto de estas tendencias mundiales se refleja en el aumento del número y la intensidad de las catástrofes naturales y las crisis. Los hogares más pobres son los más vulnerables y en muchos casos esta vulnerabilidad se ve agravada por la inestabilidad política y los conflictos. En el caso de la inseguridad alimentaria, a pesar de algunos avances, mil millones de personas siguen sufriendo hambre y el problema es especialmente acuciante en zonas con tendencia a la sequía en las que la mayor parte de la población depende directamente de la agricultura y el pastoreo.

La UE es uno de los principales donantes mundiales de ayuda para salvar la vida a las personas afectadas por distintas crisis. En los últimos años, las peticiones de tal ayuda han aumentado sustancialmente, superando con mucho los recursos disponibles. Esta asistencia es vital, pero está destinada principalmente a hacer frente a situaciones de emergencia y es necesario que se vea complementada por el apoyo a las poblaciones de riesgo para resistir, dar respuesta y adaptarse a los efectos adversos reiterados y a las tensiones de larga duración.

Desarrollar capacidades de resiliencia es un trabajo a largo plazo que debe estar firmemente integrado en las políticas nacionales y la planificación. Es parte del proceso de desarrollo y un desarrollo verdaderamente sostenible tiene que abordar las causas profundas de las crisis recurrentes y no solo sus consecuencias. Trabajar con las poblaciones vulnerables para desarrollar su resiliencia también forma parte fundamental de la reducción de la pobreza, lo que constituye el objetivo final de la política de desarrollo de la UE, tal y como ha confirmado la UE en el Programa para el Cambio¹.

Las estrategias en materia de resiliencia deberían contribuir a diferentes políticas, en particular la seguridad alimentaria², la adaptación al cambio climático³ y la reducción del

¹ COM (2011) 637, refrendado por las conclusiones del Consejo de 14 de mayo de 2012.

² COM(2010) 127 final.

³ COM(2009)147 final. Libro blanco - Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación.

riesgo de catástrofes⁴ (RRC). En este contexto, la UE siempre ha apoyado la prevención y la preparación ante las crisis en los países más vulnerables y señalado la necesidad de integrar la RRC y la adaptación al cambio climático, en particular, tanto en la cooperación al desarrollo como en la ayuda humanitaria.

Invertir en resiliencia es rentable. Abordar las causas profundas de las crisis no solo es mejor, especialmente para las poblaciones afectadas, que responder únicamente a las consecuencias de las mismas, sino que también es mucho más barato. Cuando el mundo está experimentando una recesión económica y presupuestaria, los presupuestos de los países socios y los donantes están sometidos a una presión cada vez mayor para poner de manifiesto que los fondos que se ponen a disposición generan un impacto máximo.

En respuesta a las grandes crisis alimentarias en África, la Comisión ha tomado recientemente dos iniciativas: *Supporting Horn of African Resilience (SHARE)*⁵ y la *Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel (AGIR)*⁶. Estas crean un nuevo planteamiento para reforzar la resiliencia de las poblaciones vulnerables.

El objetivo de la presente Comunicación es utilizar esta experiencia para mejorar la eficacia del apoyo de la UE con el fin de reducir la vulnerabilidad de los países en desarrollo, propensos a las catástrofes, mediante la inclusión de la resiliencia como objetivo central.

Además, la presente Comunicación aspira a contribuir al debate internacional sobre la mejora de la seguridad alimentaria y la resiliencia en un sentido más amplio, en particular en el contexto del G8, el G-20, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Movimiento para el Fomento de la Nutrición (MFN), las negociaciones de los Convenios de Río⁷ y la Alianza Mundial para el Cuerno de África.

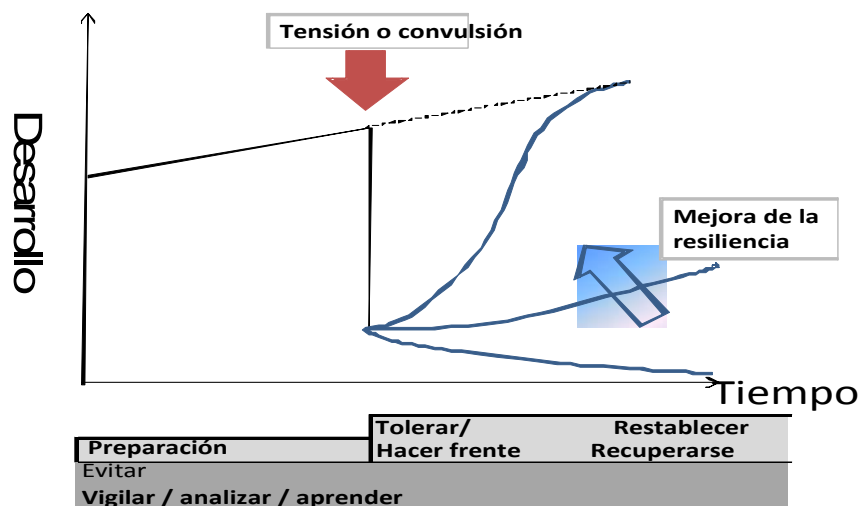
⁴ Estrategia de la UE para la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo (COM (2009) 84 de 23 de febrero de 2009. Hacia una respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad: Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz [COM (2007) 643 de 25.10.2007].

⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – SEC (2012) 102 de 11 de abril de 2012.

⁶ *Alliance globale pour l'Initiative Résilience (Sahel)* – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/613&format=HTML&aged=0&language=EN&>

⁷ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación.

2. EL PARADIGMA DE LA RESILIENCIA



Adaptado del Paul de Montpellier: «Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture», marzo 2012

La resiliencia es la capacidad de una persona, un hogar, una comunidad, un país o una región para hacer frente, adaptarse y recuperarse rápidamente de las tensiones y las convulsiones.

El concepto de resiliencia posee dos dimensiones: la fortaleza inherente de una entidad (una persona, un hogar, una comunidad o una estructura más amplia) para resistir mejor las tensiones y las convulsiones, y la capacidad de esta entidad para sobreponerse rápidamente al impacto.

El aumento de la resiliencia (y la reducción de la vulnerabilidad) puede, por tanto, lograrse mediante la mejora de la resiliencia de la entidad o la reducción de la intensidad del impacto, o ambos. Exige una **estrategia multidimensional** y una amplia perspectiva de sistemas encaminados a reducir los diversos riesgos de una crisis y, al mismo tiempo, a mejorar los mecanismos de adaptación rápida a nivel local, nacional y regional. **El aumento de la resiliencia** es la interfaz de la ayuda humanitaria y al desarrollo.

El aumento de la resiliencia exige un **planteamiento a largo plazo**, basado en la reducción de las causas subyacentes que generan las crisis, y la potenciación de las capacidades para gestionar mejor la incertidumbre y el cambio en el futuro.

3. LA EXPERIENCIA DE LA UE EN LA GESTIÓN DE LA RESILIENCIA Y DE LAS CRISIS ALIMENTARIAS EN ÁFRICA

En el África Subsahariana, los hogares, las comunidades y los países más pobres vienen sufriendo desde hace mucho tiempo una capacidad cada vez menor de recuperación de los efectos a largo plazo del cambio climático, especialmente de frecuentes e intensas sequías, así como de crisis económicas y conflictos internos. La UE ha prestado apoyo en relación con las crisis alimentarias en África durante muchos años a través de la ayuda humanitaria y al desarrollo. Sobre esta base, el Programa para el Cambio de la UE dará prioridad a la cooperación en materia de agricultura sostenible, incluida la salvaguardia de los servicios ecosistémicos y la seguridad alimentaria y de la nutrición en la futura ayuda para el desarrollo a largo plazo de la UE.

En consonancia con la concentración sobre la resiliencia, el apoyo al sector agrícola y las políticas nacionales y regionales relacionadas con él, incluido el empleo del suelo, no solo deberían reforzar la producción, sino garantizar en particular un mejor funcionamiento de los mercados alimentarios y fomentar el empoderamiento de los grupos vulnerables y la sociedad civil.

En este contexto, la UE ya está desarrollando y ejecutando respuestas innovadoras a las crisis del Cuerno de África y el Sahel, las cuales deberían representar una valiosa experiencia de cara a un planteamiento más sistemático y a largo plazo del desarrollo de la resiliencia de las poblaciones afectadas. Para ello es importante reconocer el papel de las mujeres en el aumento de la resiliencia de los hogares y las comunidades afectadas por las crisis. En los países inestables y frágiles, en los que la resiliencia es, con frecuencia, más débil, es también importante velar por que las iniciativas políticas tengan en cuenta el vínculo entre seguridad y desarrollo, fomentando así un planteamiento que promueva la coherencia y la complementariedad de las políticas.

3.1. Apoyar la resiliencia del Cuerno de África (SHARE en sus siglas inglesas: *Supporting the Horn of Africa's Resilience*)

Hay una serie de factores que subyacen a la prolongada vulnerabilidad de los medios de vida en el Cuerno de África. Entre ellos figura el crecimiento de la población y el aumento de la presión sobre los recursos, la pobreza rural, la baja productividad, el debilitamiento de las condiciones comerciales, la inseguridad del acceso a la tierra y a las aguas, una gobernanza débil, la inseguridad y la prolongada inestabilidad geopolítica. La UE tiene una experiencia considerable en cooperación con los socios del desarrollo en el Cuerno de África en materia de agricultura y seguridad alimentaria y ha adquirido una valiosa comprensión de los planteamientos que tienen el mayor potencial.

La sequía que afectó en 2011 a la región ha sido la peor en 60 años. Constituyó una convulsión que convirtió una situación precaria en una crisis (y en Somalia, la situación derivó en hambruna).

La UE y sus Estados miembros, que habían sido informados puntualmente por los avisos de los sistemas de alerta precoz sobre seguridad alimentaria, trabajaron para crear una respuesta a la medida de la crisis:

- Se elaboró un marco conjunto analítico humanitario y de desarrollo que permitió a los agentes de desarrollo y humanitarios trabajar desde una comprensión común y definir prioridades conjuntas.
- Toda la UE proporcionó 790 millones EUR en ayuda humanitaria en 2011-2012. La Comisión sola aportó 181 millones EUR. Además de las actividades destinadas a salvar vidas, esta ayuda permitió también dar los primeros pasos del proceso de recuperación, por ejemplo, mediante el suministro de semillas y herramientas, la mejora de la gestión del agua y la repoblación de los rebaños.
- Rápidamente se aportó un aumento de la financiación del desarrollo a corto plazo en apoyo de la fase de recuperación inmediata. El compromiso de la Comisión para el período 2012-2013 era de 250 millones EUR para apoyar la producción agrícola y ganadera, la nutrición, la salud del ganado, el suministro de agua y la gestión de los recursos naturales.

Además de la respuesta a corto plazo, la UE estableció un planteamiento estructurado y a largo plazo para ayudar a los países y comunidades afectados a recuperarse tras la sequía y a desarrollar su capacidad para hacer frente a futuras sequías. Esto implica:

- Un compromiso de trabajar con y a través de socios regionales. La UE y otros donantes bilaterales asisten a la Secretaría de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) para reforzar su capacidad y coordinar y fomentar las iniciativas transfronterizas en ámbitos tales como el desarrollo de la ganadería y la gestión de los recursos naturales.
- Un compromiso de colaborar estrechamente con otros donantes activos en la región. La comunidad de donantes ha puesto en marcha una incipiente plataforma de coordinación, la «Alianza Mundial de Acción para la Resiliencia y el Crecimiento»⁸. En estrecha colaboración con la IGAD, la Alianza Mundial ha proporcionado un foro que reúne a países socios con los donantes que actúan para apoyar la resiliencia frente a las sequías.

Un compromiso a largo plazo para abordar los problemas estructurales y desarrollar la resiliencia a largo plazo. Dependiendo del contexto nacional y local específico, se tratarán varios temas y sectores como prioridades para la financiación de la UE durante el período 2014-2020. Podrían destacarse los siguientes: nivel sanitario de la cabaña ganadera y desarrollo de la misma, gestión de los recursos naturales, RRC, comercio nacional y regional, nutrición, gobernanza, investigación y transferencia de tecnología, y flujos de población.

3.2. AGIR Sahel: la Alianza Mundial para la Iniciativa de Resiliencia de la UE *(Alliance Globale pour l'Initiative Résilience-Sahel)*

En las últimas nueve campañas agrícolas, el Sahel se ha enfrentado a seis crisis alimentarias distintas. La región es víctima de la malnutrición, con indicadores muy por encima de los niveles de alarma. Actualmente corren riesgo de malnutrición doce millones de personas, lo que representa un 20 % de la población. Las mujeres y los niños son los más vulnerables a las tensiones alimentarias y económicas, sobre todo durante los períodos entre ciclos de cosechas.

Se han realizado progresos durante los últimos años en África Occidental gracias al trabajo de instituciones y plataformas existentes, tales como la Red de Prevención de Crisis Alimentarias [*Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA)*] y el Comité Permanente Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel [*Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS)*]. A partir de la experiencia adquirida se han desarrollado planteamientos para afrontar mejor las crisis alimentarias. El funcionamiento mejorado de los sistemas de alerta precoz ha ayudado a los países y los proveedores de fondos a anticipar mejor la actual crisis.

El plan de acción de la UE en respuesta a la crisis del Sahel de 2012 asciende a unos 500 millones EUR (123 millones EUR de la respuesta humanitaria y 372 millones EUR de programas de desarrollo).

Se ha diseñado un planteamiento en tres fases en estrecha coordinación entre la ayuda humanitaria de la UE y la ayuda al desarrollo. El plan abarca una amplia gama de actividades que van desde la mejora del acceso a los alimentos hasta el apoyo a los sistemas de alerta

⁸ El alcance de la Alianza abarca el Gran Cuerno: Etiopía, Kenia, Uganda, Somalia, Yibuti, Sudán y Sudán del Sur. La secretaría la facilita USAID.

precoz de los países socios, el funcionamiento del mercado y la protección de los ecosistemas. Vincula programas de urgencia con los de desarrollo, mezclando financiación a corto plazo con financiación a medio y largo plazo para aumentar la resiliencia con un planteamiento integrado. Hacer frente a situaciones de emergencia mientras se invierte en resiliencia exige una coordinación de los esfuerzos de asistencia, en colaboración con las organizaciones regionales, tanto para velar por la coherencia y la complementariedad como para reducir la vulnerabilidad de los hogares más pobres a las convulsiones y para contrarrestar las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y nutricional.

La asociación de la *Alliance Globale pour l'Initiative Résilience*, que la Comisión puso en marcha el 18 de junio de 2012, proporciona una hoja de ruta hacia la resiliencia que desarrolla y refuerza las estrategias regionales existentes, tales como la estrategia regional conjunta de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO), la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO) y el *Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel* (CILSS) con el apoyo del Club del Sahel y del África Occidental (SWAC). A principios de diciembre de 2012 se celebrará una reunión de alto nivel de todos los estados afectados en Uagadugu, en la cual se presentará un Plan de Acción regional para reforzar la resiliencia de forma permanente y sostenible en el Sahel, redactado por las organizaciones regionales del África Occidental, con el apoyo de la comunidad de donantes.

4. APRENDER DE LA EXPERIENCIA

Las iniciativas SHARE y AGIR representan una mejora en la manera en que interactúan la ayuda humanitaria y al desarrollo, aumentando los niveles de asistencia a corto plazo, facilitando el vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, así como demostrando el compromiso de la UE con la solución de las causas profundas de la inseguridad alimentaria a largo plazo.

Ambas iniciativas se centran en la seguridad alimentaria en el África Subsahariana, pero este planteamiento puede aplicarse igualmente a otras regiones y otros tipos de vulnerabilidad (por ejemplo, regiones amenazadas por inundaciones, ciclones, terremotos, sequías, tormentas y tsunamis, cambio climático, o incremento del precio de los alimentos). El planteamiento desarrollado tiene una serie de elementos comunes que la UE intentará reproducir en los países en vías de desarrollo más vulnerables. Hay tres componentes clave en este planteamiento que se detallan a continuación:

- Anticipar las crisis mediante la evaluación de los riesgos.
- Centrarse en la prevención y la preparación.
- Mejorar la respuesta a las crisis.

4.1. Anticipar las crisis mediante la evaluación de los riesgos

Tanto en el Cuerno de África como en el Sahel, los sistemas de alerta precoz apuntaban la amenaza de crisis. Los sistemas de alerta precoz en materia de seguridad alimentaria (tales como el planteamiento integrado de clasificación de la fase) han experimentado mejorar, de manera que los países socios y las instituciones regionales pueden preparar una respuesta adecuada antes de las crisis. Del mismo modo, los sistemas de alerta precoz para otros riesgos, como los tsunamis, o para otras regiones también funcionan mejor actualmente.

Estos sistemas de información también deben estar interconectados con iniciativas mundiales pertinentes, como el Sistema de Información sobre el Mercado Agrícola (SIMA) en el marco del G20.

Asimismo, debe existir un vínculo más sistemático entre la información facilitada y la elaboración de políticas y la toma de decisiones a nivel nacional y regional. Por ejemplo, datos tales como la malnutrición (infantil), la producción agrícola (incluidas las existencias) y los mercados (incluidos los precios de los productos alimentarios) deberían mejorar las políticas de seguridad alimentaria y agricultura sostenible.

Ello debería reflejarse, en particular, en las políticas y procesos de los países, tales como el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP en sus siglas inglesas). Los planes de inversión del CAADP no solo abordan las dificultades actuales, sino que también anticipan futuras convulsiones y tensiones y ayudan a los países a atenuar, responder y aumentar la capacidad de resiliencia.

El sistema de alerta precoz (CILSS/CEDEAO/UEMAO): La Red de Prevención de Crisis Alimentarias (RPCA) es una plataforma en la que los países socios, los donantes, las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil ponen en común información para proceder a un análisis conjunto de la inseguridad alimentaria en África Occidental. Fue de extraordinaria utilidad para dar la voz de alarma en las fases tempranas de la actual crisis de 2012.

En la misma línea, la UE estableció la Alianza Mundial contra el Cambio Climático para potenciar el diálogo político y la cooperación con los países más afectados por dicho cambio. Los sistemas de información de alerta precoz y la gestión de las catástrofes son elementos importantes en este contexto.

Sistemas de alerta precoz en Nepal: En agosto de 2010 el caudal del río Rapt rebasó los niveles de alerta en la comarca de Chitwan. El sistema de alerta precoz a lo largo del río, a través de una red de radio y teléfono, hizo posible que los comités de gestión de catástrofes de las comunidades en peligro desplazaran sus propiedades esenciales y movibles a zonas más altas y seguras. Cuando el agua alcanzó los pueblos, la población ya se había puesto a salvo. De esta forma, la alerta precoz redujo al mínimo las pérdidas de vidas y bienes.

Bangladesh: Financiación para el Hospital Universitario de Daca, centrándose en la gestión de situaciones de grandes siniestros masivos, como la planificación de intervenciones de urgencia, equipos médicos, reservas de medicamentos y actividades de formación. Como consecuencia de ello, en junio de 2010, tras un incendio que ocasionó 120 muertos, el hospital consiguió salvar la vida a más de 250 pacientes.

ASEAN: A nivel regional, la Comisión está prestando apoyo a AADMER (Acuerdo ASEAN sobre gestión de catástrofes e intervenciones de urgencia), cuyo objetivo es aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de las comunidades y las instituciones locales a través del apoyo a estrategias que les permitan prepararse mejor para atenuar y dar respuesta a las catástrofes naturales.

4.2. Centrarse en la prevención y la preparación

La respuesta de la comunidad internacional y los países afectados ante las crisis del Cuerno de África y el Sahel ha puesto de manifiesto notables avances en la capacidad para abordar las consecuencias de la crisis. Sin embargo, esas crisis también han subrayado la importancia primordial de la **prevención** (evitar que llegue a producirse una crisis) y la **preparación** (garantizar que una persona, un hogar, un país o una región están en condiciones de gestionar

los efectos de un acontecimiento adverso).

Por tanto, es esencial que:

- A largo plazo, los **programas nacionales y regionales aborden las causas profundas de la vulnerabilidad**. La reducción de la vulnerabilidad ante las perturbaciones solo es posible si se integra en las políticas de desarrollo de los países socios. Para desarrollar estos procesos es necesario que el análisis de riesgos, incluida la gestión del riesgo de catástrofes y la gestión de crisis alimentarias, esté incluido en las políticas nacionales y regionales. De manera similar, la adaptación al cambio climático y los marcos políticos como los Programas de Acción Nacionales de Adaptación (PANA) deben también integrarse en las políticas nacionales.
- **Se divulgue mejor la experiencia adquirida de iniciativas como SHARE y AGIR o proyectos piloto de éxito** en materia de gestión del riesgo de catástrofes, tales como los patrocinados por el Programa de Prevención de Catástrofes de la Comisión (DIPECHO). Uno de los retos es analizar cómo pueden integrarse en las políticas gubernamentales nacionales y regionales los proyectos ascendentes con base comunitaria que hayan tenido éxito.
- Mejore la **gobernanza** estructurada para la gestión de catástrofes y **se refuerce la capacidad de las partes interesadas** a escala local y nacional. Es esencial contar con estructuras locales fuertes para atenuar los riesgos y garantizar la eficacia de los esfuerzos de prevención y preparación, así como de las operaciones de respuesta inicial.
- **Las asociaciones sector público-sector privado** deben utilizarse a fondo en los contextos apropiados, como la reciente «Nueva Alianza por la seguridad alimentaria y de nutrición» del G8.

En el caso de las crisis alimentarias, es necesario contar con un planteamiento integrado para **abordar las causas profundas de la inseguridad alimentaria**. En términos de **disponibilidad de alimentos**, ello abarca la diversificación de la producción alimentaria, que puede verse limitada por la degradación medioambiental y el cambio climático. **El acceso a los productos alimentarios** requiere mercados funcionales y redes de seguridad, teniendo en cuenta la importancia de las reservas, los planes de seguros, los instrumentos de almacenamiento, el acceso al mercado y a los servicios financieros por parte de los agricultores y las reservas de emergencia. También incluye las inversiones en infraestructura rural y en investigación y transferencia de tecnología. Desde una perspectiva a largo plazo, el apoyo a la agricultura sostenible es fundamental para crear resiliencia en el África subsahariana, donde el sector da empleo al 60 % de la población, en particular a los más vulnerables.

El Programa de Seguridad Productiva de Etiopía (PSNP en sus siglas inglesas) proporciona una valiosa experiencia. Ofrece transferencias en forma de alimentos o de dinero en efectivo a los hogares más vulnerables del país a cambio de una participación en las obras públicas.

El PSNP es el mayor régimen de transferencias sociales en el África Subsahariana y resulta rentable (alrededor de un tercio del coste) en comparación con las intervenciones humanitarias.

Abordar la crisis oculta de la desnutrición infantil para reducir la vulnerabilidad de los adultos del mañana: El hambre y la desnutrición matan a casi 2,6 millones de niños al año. La desnutrición afecta a uno de cada tres niños en los países en desarrollo. A menudo el problema comienza antes de nacer debido a la desnutrición de la madre. La desnutrición **es una causa subyacente de vulnerabilidad, especialmente para los menores de dos años. Disminuye el desarrollo intelectual y físico, reduciendo así la capacidad de los adultos de mañana para hacer frente a acontecimientos adversos.** Además, cuesta a muchos países en desarrollo hasta un 2 y 3 % de su producto interior bruto cada año, ampliando así el ciclo de la pobreza e impidiendo el crecimiento económico. La UE apoya los esfuerzos realizados por los socios para reducir la desnutrición a corto y largo plazo. Son necesarias medidas en diversos sectores tales como la sanidad, la agricultura, el agua, el saneamiento, el crecimiento económico y la educación. La UE apoya el Movimiento para el Fomento de la Nutrición (SUN en sus siglas inglesas), que establece un marco para el liderazgo de los países socios.

Lucha contra la sequía en el norte de KENIA. Durante la sequía de 2011, 3,7 millones de keniatas necesitaron inmediatamente alimentos, agua limpia y saneamiento básico. Al amparo de SHARE, la UE ha incrementado su apoyo para impulsar la recuperación y la resiliencia mediante asistencia para simplificar el sistema de alerta precoz de Kenia, apoyo institucional al Ministerio de Kenia Septentrional, apoyo a la Oficina Nacional de Gestión de la Sequía, encargada de un Fondo para Catástrofes y Emergencias, la mejora de las capacidades de las autoridades locales para gestionar una respuesta precoz, y proyectos para mejorar las condiciones de vida a nivel comunitario que ampliarán las oportunidades económicas. Se espera que la existencia de instituciones más robustas y el aumento de las inversiones en tierras áridas por parte del Gobierno de Kenia preparen mejor al país para atenuar el impacto de crisis similares.

4.3. Reforzar las actividades de respuesta a las crisis

Sirviéndose, entre otras cosas, de la experiencia adquirida en el Cuerno de África y en el Sahel, los siguientes elementos pueden ayudar a mejorar el impacto de las respuestas a las crisis cuando consiguen:

- La elaboración de un marco analítico conjunto preparado por los agentes humanitarios y de desarrollo que:
 - detecta las causas profundas de la crisis, así como la incidencia exacta sobre los grupos de población más afectados;
 - evalúa las intervenciones en curso para comprobar si se están abordando las causas profundas y también si hay lagunas en la asistencia que se está prestando;
 - señala los ámbitos, tanto en términos de sectores como de regiones geográficas, en los que podría tener un máximo impacto la mejora del planteamiento de resiliencia;
 - define prioridades estratégicas a corto plazo (recuperación rápida) y a largo plazo dentro de un «planteamiento de resiliencia» coherente.
- Es preciso contar con un aumento de la financiación a corto plazo para apoyar la **fase de recuperación rápida**. Recientes iniciativas ponen de relieve la necesidad de un mayor grado de flexibilidad en la programación para responder a la rápida evolución de las necesidades, sin reducir las actividades en curso a medio o largo plazo para

hacer frente a las causas profundas. Han de considerarse nuevas modalidades de asistencia, como los fondos fiduciarios de la UE, para hacer frente a situaciones de emergencia o posteriores a la emergencia.

- La mayoría de las grandes crisis se extienden a través de las fronteras. Es necesario reforzar la **capacidad de las organizaciones regionales** a fin de que puedan llevar a cabo iniciativas transfronterizas y fomentar la integración regional.
- Para crisis graves, conviene establecer estructuras ligeras que permitan la **coordinación de los donantes y un diálogo estructurado establecido con los países socios y las organizaciones regionales**. Es necesario definir y formalizar quién hace qué sobre la base de la ventaja comparativa de cada participante en un contexto determinado. Tanto los agentes de desarrollo como los trabajadores humanitarios deben participar activamente.
- Encontrar intervenciones a corto plazo que tengan un impacto a largo plazo. Aunque las respuestas a corto plazo y la ayuda humanitaria en particular se centran principalmente en la preservación de vidas y la protección de activos, tales actividades pueden tener también un impacto a largo plazo. Por ejemplo, pasar de la ayuda alimentaria a las transferencias de dinero en efectivo puede tener un efecto a largo plazo al estimular al mercado local y la financiación de obras públicas que pueden reducir la probabilidad de catástrofes futuras o atenuar su impacto. Estos tipos de intervención deben definirse y jerarquizarse por orden de prioridad.
- Donde haya conflictos violentos, la estrategia de resiliencia y el planteamiento más amplio de política y seguridad de la UE deben apoyarse mutuamente y ser coherentes, y deben desarrollarse sinergias a los niveles de instrumentos, concretamente los instrumentos de Política Común de Seguridad y Defensa y el Instrumento de Estabilidad.

Financiación flexible de la UE a través del Mecanismo Alimentario dotado con 1 000 millones EUR , de la AFSI y de V-FLEX: la crisis de los precios de los alimentos en 2007-2008 dio lugar a una respuesta de una magnitud sin precedentes por parte de la comunidad internacional. La UE fue el primer donante en adoptar medidas proactivas y anunció un Mecanismo Alimentario por un importe de 1 000 millones EUR, lo que demuestra la capacidad de la UE para reaccionar a tiempo y a gran escala. Un año más tarde, en 2009, los donantes prometieron un total de 22 000 millones USD en apoyo de la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria (la iniciativa de Seguridad Alimentaria de L'Aquila, AFSI). La UE reforzó la ayuda, comprometiendo 3 800 millones USD. Existen otros dos mecanismos para los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP): FLEX (fluctuaciones de los ingresos por exportación) ayuda a los Gobiernos que se enfrentan a pérdidas de ingresos por exportación repentinas y el Mecanismo de Vulnerabilidad FLEX (V-FLEX) está concebido para ayudar a los países más afectados por la crisis económica de 2009 debido a su escasa resiliencia. Este instrumento actuó de forma preventiva, a partir de las previsiones de pérdidas fiscales, con ajustes para tener en cuenta la vulnerabilidad, actuando de forma anticíclica para contrarrestar algunas lagunas de financiación nacionales.

5. DIEZ PASOS PARA MEJORAR LA RESILIENCIA EN PAÍSES CON INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROCLIVES A LAS CATÁSTROFES

1. La resiliencia solo puede desarrollarse desde la base. Por tanto, el punto de partida del planteamiento de la UE en materia de resiliencia es un firme reconocimiento del papel dirigente de los países socios. La UE adaptará su apoyo a las políticas y prioridades de dichos socios, de acuerdo con los principios de eficacia de la ayuda establecidos.
2. La actuación para reforzar la resiliencia tiene que basarse en metodologías acertadas de evaluación del riesgo y la vulnerabilidad. Tal evaluación debe servir de base para la elaboración de estrategias nacionales de resiliencia, así como para el diseño de proyectos y programas concretos. La UE apoyará el desarrollo de estrategias nacionales de resiliencia como parte de estrategias de desarrollo más amplias. La UE colaborará con los países socios y agentes internacionales clave para mejorar las metodologías de desarrollo de evaluaciones subyacentes a tales estrategias. Con objeto de garantizar la efectividad, la UE creará un marco para medir el impacto y los resultados de su apoyo a la resiliencia.
3. En países que se enfrentan a crisis recurrentes, aumentar la resiliencia será un objetivo central de la ayuda exterior de la UE. Los programas financiados por la UE se basarán en una evaluación operativa común preparada por agentes humanitarios y de desarrollo que abarcará las intervenciones a medio y largo plazo. Se centrarán en tratar las causas subyacentes de las crisis, concretamente a través del apoyo a actividades de prevención y preparación. Trabjará en estrecha colaboración con los países socios con el fin de desarrollar capacidades para elaborar y ejecutar estrategias y planes de gestión de reducción de catástrofes a nivel nacional y regional.
4. La Comisión incluirá sistemáticamente la resiliencia como elemento de sus planes de ejecución humanitaria. Además, tratará de efectuar una planificación conjunta de las acciones vinculadas con la resiliencia en su ayuda humanitaria y de desarrollo para garantizar una máxima complementariedad y velar por que las acciones a corto plazo sienten las bases de las intervenciones a medio y largo plazo.
5. La flexibilidad será clave para responder a las necesidades de los países afectados por las catástrofes. La Comisión seguirá velando por que exista la máxima flexibilidad en la aplicación de sus programas humanitarios. En lo que respecta a la financiación del desarrollo, en momentos de crisis imprevistas y grandes catástrofes, la Comisión buscará la máxima flexibilidad para movilizar fondos no programados. Además, la Comisión introducirá flexibilidad en el diseño de los programas para permitir una actuación rápida y oportuna. La UE considerará la utilización de fondos fiduciarios para intervenir en situaciones de emergencia o posteriores a ella.
6. Al trabajar para mejorar la resiliencia en países frágiles o afectados por conflictos, la UE aplicará un planteamiento que también trate aspectos de seguridad y su impacto sobre la vulnerabilidad de las poblaciones. Ello incluirá un diálogo político activo con los países socios y las organizaciones de la región en cuestión.
7. La UE intentará replicar iniciativas existentes tales como SHARE y AGIR, así como proyectos exitosos sobre reducción de riesgos de catástrofes. Compartirá e intercambiará experiencias con sus socios para multiplicar y amplificar los

planteamientos que tengan éxito con el objetivo de incorporarlos en las estrategias nacionales de resiliencia. La Comisión analizará periódicamente los avances en materia de resiliencia, analizando especialmente la programación, las metodologías y los resultados.

8. La UE promocionará planteamientos innovadores para la gestión del riesgo. El trabajo con los sectores de los seguros y reaseguros es una vía especialmente prometedora. La Comisión presentará a principios de 2013 un Libro Verde sobre el papel de los seguros en la gestión de las catástrofes.
9. En el caso de los países que se enfrentan a crisis recurrentes, la UE trabajará con los gobiernos anfitriones, otros donantes, organizaciones regionales e internacionales y otras partes interesadas para crear plataformas a nivel de país con el fin de intercambiar información puntualmente y coordinar las acciones humanitarias y de desarrollo a corto, medio y largo plazo destinadas a consolidar la resiliencia.
10. La UE promoverá la resiliencia en foros internacionales incluidos el G8, el G20, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), los Convenios de Río, el proceso de revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la elaboración de Objetivos de Desarrollo Sostenibles y los debates sobre el seguimiento del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. La resiliencia figurará como tema clave en su asociación con organizaciones tales como la FAO, la FIDA y el PMA, así como la UNISDR, el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil.

En el primer trimestre de 2013, la Comisión preparará un Plan de Acción para fijar la ejecución de estos principios.