



Fama Sy Seidou realizando tareas de limpieza de la plantación de cacahuetes, es integrante de la cooperativa de mujeres campesinas que promueven la construcción de huertos para alimentar a sus familias en Mauritania. Copyright: Pablo Tosco / Intermón Oxfam

CRISIS ALIMENTARIA EN EL SAHEL: ¿PREVENIR O CURAR?

La cooperación española en el Sahel: de la respuesta a la crisis a la construcción de resiliencia

En la región del Sahel, 18.700.000 personas enfrentaron en 2012 una crisis alimentaria. La comunidad internacional, aprendió de las dramáticas consecuencias de su lenta respuesta en la hambruna del Cuerno de África y evitó una catástrofe. España tuvo una participación estratégica en esta respuesta, pero el recorte anunciado en el presupuesto de ayuda humanitaria dejará a 7 millones de personas abandonadas en conflictos y desastres naturales.

RESUMEN

En el Sahel durante 2012, alrededor de 18,7 millones de personas se encontraron en situación de inseguridad alimentaria, y más de un millón de niños menores de cinco años estuvieron al borde de la muerte por sufrir desnutrición, según Naciones Unidas. A la sequía se añadieron factores políticos y ambientales – como la crisis política y de seguridad en Mali y las inundaciones que produjeron brotes de cólera y malaria-, que se sumaron a la vulnerabilidad estructural de la región.

Afortunadamente, se aplicaron las lecciones aprendidas en la hambruna de 2011 en el Cuerno de África y se respondió antes, evitando una catástrofe a gran escala. Esta vez, tanto los gobiernos de la región como algunos donantes internacionales, supieron escuchar los sistemas de alerta temprana, reconocieron la inminencia de la crisis y prepararon planes para prevenirla.

España es un donante importante en esta región y ha realizado un esfuerzo considerable para responder a la crisis en el Sahel, sobre todo desde el punto de vista político y estratégico, y lo ha hecho a pesar de la incertidumbre y del recorte en los presupuestos de cooperación. Sin embargo, estos compromisos regionales así como el rol de España como actor internacional humanitario y de desarrollo están en peligro tras el recorte del 70 por ciento en los presupuestos de la Ayuda Oficial al Desarrollo en los últimos dos años. Esta situación tiene especial gravedad en el ámbito humanitario debido a la brutal caída de los fondos destinados a ayuda humanitaria de 127,5 millones¹ en 2010 a 12,3 millones de euros para 2013² según el proyecto de Presupuestos Generales del Estado en fase de tramitación parlamentaria. Este recorte, en la práctica, supone dejar la ayuda humanitaria española al borde de la desaparición y lo que es peor, abandonar a casi siete millones de personas que necesitan ayuda debido al devastador efecto de los conflictos y los desastres naturales.

La AECID ocupó la séptima posición entre los donantes de la Unión Europea y destinó más de 10 millones de euros a la crisis alimentaria en el Sahel en 2012 a los cuales se deberían añadir casi un millón de euros de la cooperación descentralizada. Más de la mitad de los fondos se canalizaron a través de organizaciones multilaterales -principalmente UNICEF y OCHA-, cerca de un tercio de los fondos se materializaron en subvenciones a ONG españolas a través la activación de convenios de emergencia y el resto, en subvenciones a instituciones nacionales.

España participó en los espacios estratégicos y de coordinación de la repuesta y su intervención en los mismos fue valorada positivamente por los diferentes actores. Los convenios de emergencia demostraron, una vez más, su flexibilidad, rapidez y adecuación como instrumento para obtener fondos en la fase de respuesta temprana y para la creación de resiliencia.³ Además, en Níger, la cooperación española ha apoyado -a través de Subvenciones de Estado⁴- el Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Desastres y Crisis Alimentarias, considerado

como uno de los mecanismos más eficaces y coordinados para dar respuesta a las crisis alimentarias en la región y un claro ejemplo de que la intervención española en la zona ha incorporado el enfoque de resiliencia por su apoyo constante y previsible a este dispositivo.

A pesar de estos aspectos positivos de la respuesta de España en el Sahel, el enfoque global de la respuesta no tenía como objetivo último el fortalecimiento de las capacidades de los más vulnerables. Este resultado solo se logró de manera modesta en algunas de las intervenciones y no de forma planificada. Además, la mayor parte de las intervenciones apoyadas por España en la respuesta en el Sahel se concentraron en la fase de emergencia y en los países anteriormente priorizados por la cooperación española. Estos factores hicieron que no se pudiese articular y enlazar el trabajo humanitario y los procesos de desarrollo buscando un enfoque integral con un análisis de riesgos y objetivos de construcción de resiliencia comunes. Esto es una tarea pendiente.

La comunidad internacional, incluida España, ha llegado a la conclusión de que en una región de crisis alimentarias crónicas como el Sahel, prevenir se vuelve imprescindible. Los debates actuales en torno a la resiliencia demuestran una voluntad entre los donantes y gobiernos de construir las capacidades entre la población y las instituciones para enfrentarse a futuras crisis.

España no ha sido pionera en este debate, pero en el último año ha estado apoyando iniciativas que promueven el enfoque de resiliencia, especialmente en el Sahel. Un ejemplo claro es su apuesta por las reservas alimentarias en África Occidental. Además, para posicionarse en el debate, está actualmente realizando un mapeo de sus intervenciones de resiliencia que le permitirá encontrar su valor añadido y definir sus apuestas a nivel institucional y programático en este campo. Igualmente, ha creado un grupo de "resiliencia" para tratar de evitar la compartimentación funcional y el trabajo en silos entre humanitario y desarrollo.

España ha confirmado su compromiso político con el Sahel. El Presidente Rajoy, en la Reunión de Alto Nivel de NNUU sobre Sahel del 26 septiembre 2012, recalcó la voluntad de "renovar el compromiso de (su) país con el Sahel".⁵ Es clave que, en este empeño, España incorpore en su cooperación un enfoque de construcción de resiliencia, para que las comunidades y gobiernos de la región puedan romper el círculo del hambre.

I. Recomendaciones para tener una respuesta humanitaria española con un enfoque de resiliencia:

Recomendaciones al Gobierno

- Incrementar el presupuesto de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) en 50 millones de euros, hasta llegar a un presupuesto de 62,3 millones de euros,⁶ de manera que España pueda mantenerse como donante clave dentro del sistema humanitario

Recomendaciones a la Secretaría General de Cooperación

- Mantener los convenios de emergencia, que garantizan flexibilidad y rapidez y aumentar los fondos disponibles para las ONG.

Recomendaciones a la AECID

- Asegurar que los fondos de la ayuda humanitaria española estén bien registrados en los sistemas de transparencia e información sobre la ayuda humanitaria internacional.
- Asegurar que los actores de la cooperación descentralizada (CCAA, diputaciones y ayuntamientos) informen a la AECID de los proyectos y programas de ayuda humanitaria y resiliencia que apoyen.

II. Recomendaciones para mejorar la calidad de la respuesta española en el Sahel:

- Reforzar las capacidades de los técnicos de las OTC en la región de Sahel en resiliencia y crisis alimentarias.
- Elaborar durante el periodo de implementación del IV Plan Director, un protocolo de coordinación de la acción humanitaria española.
- Asegurar, junto a los socios de la UE, que existen planes de contingencia para enfrentar el empeoramiento de la situación humanitaria de la población de Mali ante una intervención militar.

III. Recomendaciones para promover la agenda de resiliencia a nivel nacional e internacional:

Recomendaciones al Gobierno español

- Impulsar tanto en los gobiernos del Sahel como en los foros internacionales (en NNUU, la UE) el enfoque y la agenda de resiliencia, y sobre todo en la próxima revisión de los ODM en 2015.

Recomendaciones a la Secretaría General de cooperación y a la AECID

A) Para lograr una Planificación Integrada:

- Hacer de la resiliencia y de la prevención de crisis un objetivo prioritario en el IV Plan Director y dotarlo con los fondos necesarios para llevarlo a cabo.
- Empezar a trabajar con un enfoque integral donde, tanto desarrollo como humanitaria, deberían tener un análisis conjunto de riesgos, acompañado de objetivos e indicadores de resiliencia comunes. Esto podría facilitarse mediante la creación de una unidad de resiliencia y prevención de crisis con recursos, capacidades y fondos.
- Incluir un objetivo de resiliencia en los Marcos de Asociación u otros instrumentos de planificación.

B) Para mejorar en la gestión de instrumentos de financiación:

- Mantener los convenios de desarrollo como un instrumento de financiación a medio y largo plazo y de planificación flexible y articular estos convenios con los convenios humanitarios.

- Mejorar la rendición de cuentas de la ayuda para el desarrollo para visibilizar el trabajo de la cooperación española en reducción de riesgos y desastres (RRD).

C) Para consolidar la inversión en reservas, agricultura y redes de protección social:

- Dialogar con los gobiernos del Sahel para que desarrollen un enfoque de resiliencia en su lucha contra el hambre y la desnutrición.
- Seguir apoyando firmemente la implementación de las reservas alimentarias en la región de África Occidental, tanto regionales, nacionales y locales.
- Asegurar que la Base de Las Palmas esté articulada y coordinada con los esfuerzos de la CEDEAO en la implementación de reservas alimentarias.
- Ser un actor relevante en el desarrollo de la iniciativa de AGIR.
- Promover una agricultura de pequeña escala, sostenible que promueva la resiliencia, y no solamente el aumento de la producción, con especial foco en las mujeres agricultoras.
- Invertir en redes de protección social y en servicios para los hogares más vulnerables.

1 INTRODUCCIÓN

El Sahel durante 2012 fue el escenario de una de las mayores crisis de la década. Según las estimaciones, alrededor de 18,7 millones de personas se encontraron en situación de inseguridad alimentaria, y más de un millón de niños menores de cinco años estuvieron al borde de la muerte por sufrir desnutrición. A la sequía se sumaron otros factores políticos y ambientales que agravaron aún más la situación en el Sahel: la crisis en Mali que generó un gran número de desplazados y refugiados en otros países, la inseguridad de la región, el retorno de población a la región a causa de la situación de Libia y de Costa de Marfil y la consiguiente reducción en el envío de remesas; así como las graves inundaciones, los altos precios de los alimentos, y los brotes de cólera y de malaria. La convergencia de estos factores en una región tan vulnerable como la del Sahel, donde cualquier agente externo puede alterar un ecosistema de por sí frágil, propició la situación de emergencia.

La respuesta internacional a la crisis de 2012 en Sahel fue moderadamente mejor que la que se dio a las crisis de 2005 y 2010 en esta región, o a la más reciente del Cuerno de África en 2011. El retraso de la llegada de la ayuda en esta última provocó la muerte entre los meses de abril y agosto de más de 50.000 personas,⁷ de las cuales más de la mitad eran menores de cinco años. Se tuvieron en cuenta los aprendizajes de aquellas intervenciones y los distintos actores se movilizaron en cierta medida antes del pico de la emergencia. La mayoría de los gobernantes de la región y la comunidad internacional fueron capaces de escuchar los mecanismos de alerta temprana; y los gobiernos nacionales afectados activaron los planes de prevención y de respuesta a la crisis⁸ y pidieron ayuda externa.

A finales de 2011, algunos donantes, como Alemania, Suecia, ECHO o el CERF,⁹ ya habían financiado proyectos de mitigación para paliar la inseguridad alimentaria en ese primer momento de alerta. Hubo más fondos, y su distribución fue más rápida que en la crisis alimentaria de Sahel de 2010. Desde que se declaró la alerta a finales de 2011, se dedicaron casi 1.000 millones de dólares a la respuesta y mitigación de la crisis, lo cual hizo posible que se salvaran muchas vidas.¹⁰

En Níger, por ejemplo, los esfuerzos del Gobierno, de los donantes y de las organizaciones humanitarias durante las fases previas a la crisis han tenido resultados muy positivos ya que incorporaron el enfoque de resiliencia desde el primer momento. Hasta la fecha, sus programas de nutrición y ayuda alimentaria han reducido en casi un millón los casos de desnutrición aguda entre niños menores de cinco años.¹¹ Sin embargo, en otros países de la región los programas de prevención no han funcionado tan bien y los recursos asignados a ciertos sectores han resultado escasos. Es el caso de Mauritania, algunos territorios no se incluyeron entre las zonas “sensibles a la crisis” dentro de los planes de prevención, y estos no recibieron la ayuda adecuada. En conclusión, si

bien **la intervención internacional se realizó antes que en otras crisis, también fue ante todo reactiva -respondiendo a las alertas- y no preventiva**, aunque se debe reconocer que permitió en varios casos -a pesar de no estar claramente planificado y coordinado - fortalecer las capacidades de familias y comunidades vulnerables para enfrentar la crisis.¹²

La primera lección aprendida en esta crisis es que **una respuesta a tiempo puede salvar vidas**: hasta abril de 2012, más de 250.000 niños y niñas con riesgo de desnutrición recibieron tratamiento y pudieron recuperarse antes de que su situación fuese crítica.¹³ Sin embargo, es necesario ir más allá de una respuesta ante una crisis pues la frecuencia y complejidad de las mismas en esta región han aumentado notablemente durante la última década.

El segundo aprendizaje de esta crisis es que **las causas de la inseguridad alimentaria y de la malnutrición son de orden estructural** debido a la fuerte vulnerabilidad de las comunidades. La falta de inversión en agricultura, la producción insuficiente de alimentos, el acceso limitado a la sanidad y al tratamiento nutricional; así como la falta de redes de protección social adecuadas, la degradación medioambiental acelerada, la gobernabilidad disfuncional y el incremento exponencial de la población son el verdadero caldo de cultivo de las crisis alimentarias.

En el Sahel, el 20 por ciento de las personas se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, y la mitad de los hogares considerados vulnerables¹⁴ están al borde de la crisis alimentaria en un año de buenas cosechas. Esto significa que cualquier factor externo, por pequeño que sea -como el incremento del precio del grano, la falta de lluvia o las inundaciones- puede tener consecuencias catastróficas. Si además estos desastres ambientales ocurren con demasiada frecuencia, es prácticamente imposible que la población sea capaz de reconstruir sus medios de vida.

A pesar de los datos positivos de pluviometría, que pronostican una buena cosecha en 2012 en varios países de Sahel, y de que las reservas alimentarias de las familias han mejorado, no se puede afirmar que el peligro de una nueva crisis haya pasado. “Es necesario realizar cambios estructurales, no basta con una buena cosecha” afirma Denise Brown, representante del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Níger.¹⁵ La respuesta humanitaria de 2012 ha servido de “paliativo”, permitió “curar” pero todavía hace falta un cambio de paradigma en Sahel, dirigido a prevenir la crisis y crear resiliencia. En pocas palabras, se ha tratado el síntoma, no la enfermedad.

En la crisis del Sahel de 2012, España ha asumido su compromiso con esta región, en virtud de su posición como coordinador de donantes en temas de agricultura. Tomando como base ese compromiso, este informe analiza y evalúa la respuesta española a la crisis de Sahel de 2012, valorando si en toda la respuesta española se incluyó un enfoque de resiliencia.

El informe se estructura en dos partes. En la primera parte explora cómo ha sido la respuesta humanitaria desde que se activa la alarma, respondiendo a las preguntas de cuánto, a quién, cómo, y con qué instrumentos se ha respondido, valorando también el trabajo de coordinación de la AECID y si esta respuesta incluía un enfoque de resiliencia. La segunda parte valora los esfuerzos de la cooperación española en materia de prevención y creación de resiliencia en general y su puesta en práctica en esta crisis crónica y lenta (y no repentina) y por ende previsible y prevenible. Desde el punto de vista geográfico, el análisis se centra principalmente en la respuesta española en Níger y Mauritania, países que recibieron las mayores sumas de ayuda de la cooperación española.

Este informe también quiere poner en valor el papel humanitario de la cooperación española. En 2010, España era uno de los actores humanitarios que más había avanzado, con un presupuesto para ayuda humanitaria de 127,5 millones de euros.¹⁶ En esta crisis, la ayuda humanitaria española sólo en Mauritania llegó a cerca de 120.000 personas con los 2 millones de euros gestionados por ONG en programas de tratamiento de malnutrición, agua y saneamiento y ayuda alimentaria.¹⁷ Haciendo un ejercicio de extrapolación, el recorte de 115,2 millones de euros efectuado desde 2010, y que deja el presupuesto humanitario en 12,3 millones de euros supone que la ayuda española va a abandonar a casi 7 millones de personas que se enfrentan a conflictos y desastres naturales.

2 EL ESFUERZO DE ESPAÑA ANTE LA CRISIS DE SAHEL

España ha hecho un esfuerzo para cumplir con sus compromisos con la región del Sahel, especialmente a nivel político y estratégico. Sin embargo, una de las tareas pendientes en toda la respuesta tanto internacional como la española es la introducción del enfoque de resiliencia en todas las fases de intervención desde que salta la alerta temprana; tanto en la fase de mitigación y preparación, como la de emergencia y en la de reconstrucción.

LA RESPUESTA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN CIFRAS

En 2012, la cooperación española, a nivel central, destinó un total de 10.321.878 euros¹⁸ a la crisis alimentaria del Sahel, lo que la coloca como el séptimo donante europeo a esta crisis.¹⁹ Esos fondos procedían en su totalidad de la AECID, sin la participación de otros ministerios. Este desembolso de fondos ha supuesto un esfuerzo para la ayuda española, teniendo en cuenta la incertidumbre y los recortes posteriores de los presupuestos de cooperación internacional al desarrollo realizados por el Gobierno como respuesta a la crisis económica y financiera que atraviesa nuestro país.

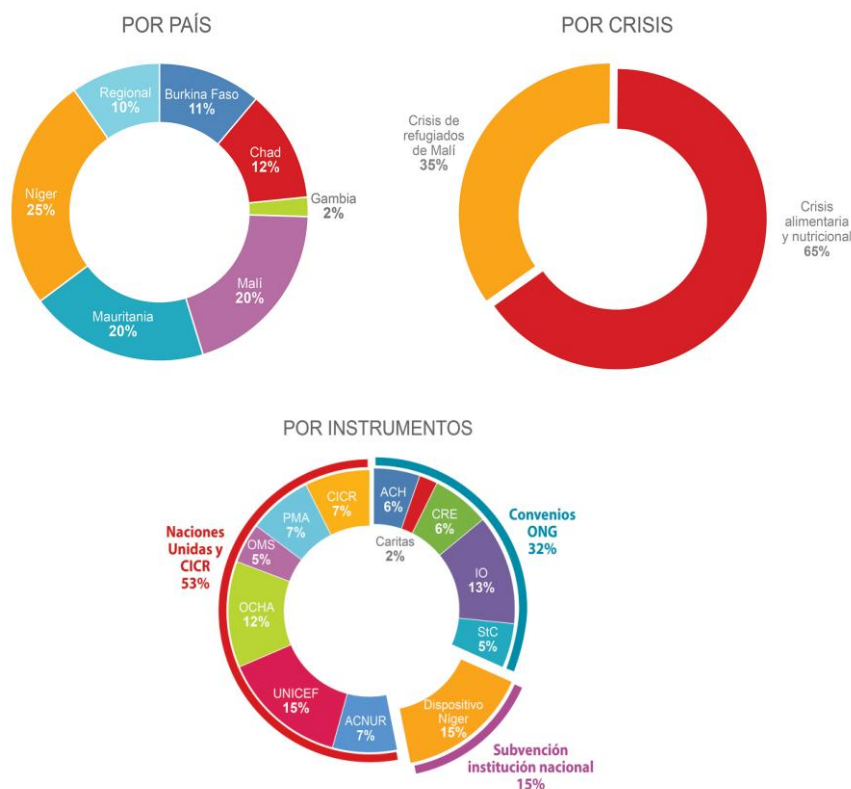
Además, habría que añadir la financiación que provino de la cooperación descentralizada, más de 900.000 euros proceden de las comunidades autónomas, diputaciones y ayuntamientos.²⁰ Cabe señalar que casi el 90 por ciento de esta cantidad procede de la cooperación vasca, una de las pocas Comunidades que ha mantenido sus presupuestos de cooperación al desarrollo a pesar de la crisis económica.

Este informe se limita a analizar la respuesta de la cooperación española, por lo que las donaciones privadas no se han incluido en la valoración. Sin embargo, las donaciones privadas españolas, tanto de empresas como de ciudadanos, para responder a este tipo de crisis siguen siendo generosas como se demostró en la crisis de Cuerno de África. Según la Asociación Española de Fundraising la población española donó 29 millones de euros para la hambruna del Cuerno de África, superando la aportación de 25 millones del Gobierno español.²¹

Los fondos de la cooperación española se destinaron a seis de los ocho países afectados por la crisis alimentaria del Sahel, siguiendo la lógica

de priorización geográfica del III Plan Director para la cooperación Española (ver anexo 1).²² Se asignaron más fondos a los países prioritarios definidos en dicho Plan, y en los que existe una OTC (Oficina Técnica de Cooperación): Níger, Mauritania y Mali. Éstos son, a su vez, los países más afectados por la crisis alimentaria y nutricional.

Gráfico 1. Respuesta humanitaria de la Cooperación Española a la crisis de Sahel 2011 – 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Octubre 2012.

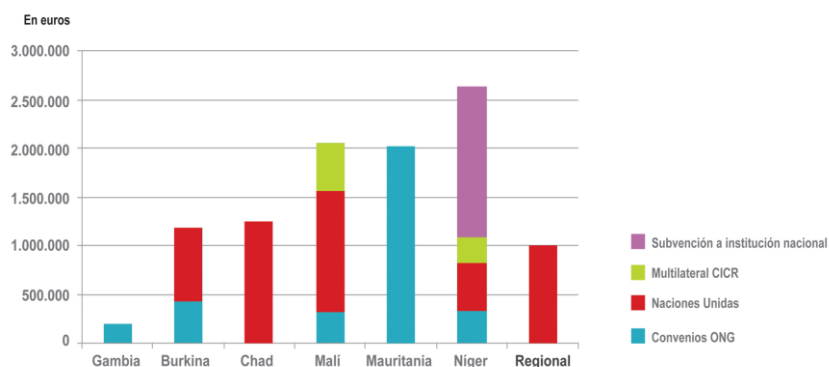
INSTRUMENTOS EMPLEADOS EN LA RESPUESTA A LA CRISIS DE SAHEL

La cooperación española cuenta con varios instrumentos para la respuesta humanitaria que ha puesto en funcionamiento para atender a la crisis alimentaria de Sahel.²³ La ayuda se canalizó a través de organizaciones multilaterales, ONG y de subvención a gobiernos de la región.

Financiación multilateral

Más de la mitad de los fondos²⁴ se canalizaron a través de **organizaciones multilaterales** (ver desglose en el anexo 1); de estos, un tercio²⁵ se asignó a nivel regional y dos tercios se destinaron directamente a países.²⁶ España apoyó programas de UNICEF para prevenir la desnutrición y proporcionar tratamiento nutricional a niños, niñas y mujeres en Chad, Níger y Mali. En total, la intervención pretendía llegar a 228.500 niños y niñas y a 10.000 mujeres,²⁷ aunque probablemente el número de beneficiarios ha sido mayor. El apoyo de la cooperación española a ACNUR hizo posible que se pudiese prestar ayuda alimentaria y sanitaria a cerca de 37.000 refugiados malienses en Burkina Faso.²⁸ Los fondos destinados a la Organización Mundial de la Salud (OMS) impidieron la muerte por desnutrición de alrededor de 25.000 beneficiarios en Chad. Con el apoyo de la cooperación española en Mali y en Níger, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) pudo proporcionar protección, alimentos y asistencia sanitaria a la población afectada por el conflicto.

Gráfico 2. Respuesta humanitaria de la Cooperación Española a la crisis de Sahel 2011-2012, por país e instrumentos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Octubre 2012.

La financiación española al Programa Mundial de Alimentos (PMA) se dedicó específicamente a la logística, en concreto a la prestación de servicios aéreos para las agencias humanitarias que trabajaron para hacer llegar la ayuda a las poblaciones desplazadas en el sur de Mali.

España financió en su totalidad un almacén logístico del PMA en las Palmas de Gran Canaria. Esta base que se incluirá en la red de almacenes del programa de Naciones Unidas (*United Nations Humanitarian Response Depots – UNHRD*²⁹) tiene como objetivo facilitar el transporte de alimentos para una respuesta rápida a crisis humanitarias. No obstante, los 12,34 millones de euros que costó su implementación no pueden contabilizarse en la respuesta a esta crisis alimentaria de 2012 ya que— por temas administrativos y legales— la base no pudo estar operativa hasta octubre 2012.³⁰ La donación de cereales

de Brasil para este almacén con el objetivo de responder a la crisis de Sahel 2012– en el marco de acuerdos de cooperación sur-sur- no ha llegado aún a sus destinatarios. España que por otro lado impulsa la creación de reservas estratégicas en la CEDEAO debe asegurar una articulación y complementariedad de los dos instrumentos (ver cuadro 7). Esto sería una forma de garantizar que la respuesta española a crisis alimentarias incorporara un enfoque preventivo y de resiliencia.

Financiación bilateral

La **financiación bilateral** se materializó en subvenciones a ONG españolas a través de la activación del **convenio de emergencia**. De las seis ONG incluidas en el convenio, cinco llevaron a cabo proyectos durante diferentes fases de la crisis (ver anexo 1),³¹ en función de sus análisis de las necesidades locales. Un tercio de los fondos de la respuesta española se destinaron a ONG que ejecutaron diversos proyectos con el fin de dar respuesta tanto a la crisis nutricional y alimentaria, como a la de los refugiados de Mali. Un aspecto positivo del uso del instrumento del convenio de emergencia es que se pudo flexibilizar y adaptar a una respuesta temprana y más preventiva y por tanto, ha podido contribuir a crear resiliencia en las comunidades para enfrentar el pico de la crisis, y así lo utilizó Intermón Oxfam en Mauritania.

En Mauritania, la respuesta de la cooperación española se canalizó íntegramente a través de convenios de emergencia a ONG (Intermón Oxfam, Acción contra el Hambre, Save The Children) con los que se llegó a casi 120.000 beneficiarios (ver anexo 2).³² Los proyectos de atención a la crisis nutricional y alimentaria se concentraron en el llamado “triángulo de la pobreza”, en las regiones de Brakhna y Gorgol, una zona considerada como de las más afectadas por la crisis de 2012 y cuyos indicadores de pobreza son de los más altos del país.³³ Los programas humanitarios permitieron proteger los medios de vida de las poblaciones afro-mauritanas a través del *cash transfer* (transferencias de efectivo) y del *cash for work* (programas de trabajo a cambio de dinero),³⁴ de modo que fue posible proporcionar alimentos, promover la educación nutricional, prevenir la desnutrición y permitir la recuperación de los niños desnutridos. También se fortaleció la capacidad productiva (apoyo con semillas, construcción de vallas, etc.), y se mejoró el acceso al agua potable para el consumo humano y animal, trabajando en el mantenimiento de pozos y en la construcción de abrevaderos y bombas de agua. Además, para la crisis de Mali, Intermón Oxfam intervino en M'bera (ciudad mauritana fronteriza de Mali), donde facilitó el acceso a agua potable y saneamiento a cerca de 40.000 refugiados del campo y a 10.000 habitantes de las aldeas de acogida identificadas.³⁵

Varias de las ONG que han participado en la respuesta humanitaria ya estaban presentes en la zona con programas de reducción de riesgos de desastres (RRD) y de seguridad alimentaria (ver cuadro 6). Estos programas han mejorado la capacidad de los más vulnerables para enfrentarse a esta crisis y han facilitado obtener mejores resultados durante la crisis, gracias a la relación previa existente de las ONG tanto

con los actores locales como con las comunidades.

Cuadro 1. Los convenios de emergencia: un mecanismo eficaz y flexible en peligro

El instrumento del convenio de emergencia tiene una excelente valoración por parte de las ONG que se benefician de él. En 2010, la AECID activó los convenios de emergencia con seis ONG, por un importe de 8.634.904 euros,³⁶ una cifra que duplicaba los recursos disponibles. Esto permitió a las organizaciones prestar asistencia en crisis para las que suelen tener mayor dificultad para captar recursos. Sin embargo, actualmente existe el temor entre las organizaciones humanitarias de que los recientes recortes se traduzcan en la supresión del convenio de emergencia, lo cual tendría un impacto negativo directo en la disminución de la capacidad de responder de las ONG españolas.

Son pocos los donantes europeos que cuentan con un mecanismo de financiación humanitaria tan eficaz y flexible, capaz de actuar con la rapidez necesaria para una emergencia y de ser utilizado para la construcción de resiliencia, ya que permite obtener fondos en la fase de respuesta temprana.³⁷ Para muchas ONG españolas, el convenio supone una primera financiación que a su vez facilita la obtención de financiación adicional de otros donantes como ECHO. Al no existir mucha financiación de estas características, es imprescindible que el convenio de emergencia se mantenga como un instrumento prioritario y a consolidar por la cooperación española.³⁸

Fuente: elaboración propia

En Níger, la cooperación española ha financiado a **instituciones y organismos oficiales nacionales**. Desde 2008, España está apoyando el **Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Desastres y Crisis Alimentarias**,³⁹ y en 2012, su aporte de 1.550.000 euros fue contabilizado como ayuda humanitaria.⁴⁰ La misión de este dispositivo, que cuenta con dos mecanismos para paliar los efectos de la crisis, es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad alimentaria. Por un lado, cuenta con el Stock Nacional de Reserva (SNR) y por otro, con el Fondo Común de Intervención.⁴¹ Gestionado por una Comisión Mixta que reúne a miembros del gobierno y donantes, este Dispositivo está considerado por la comunidad internacional y los organismos regionales como uno de los mecanismos más eficaces y coordinados para dar respuesta a la crisis alimentaria en la región. El apoyo español a este Dispositivo supone su alineamiento con la política nacional de este país y su respeto por los principios de la agenda de eficacia de la ayuda.⁴²

España es uno de los primeros donantes del Fondo Común de Intervención. Además, ha mantenido un apoyo constante, significativo en fondos y estable a nivel financiero y participa activamente en la mesa de donantes del Dispositivo, aunque no tiene derecho a voto. A pesar de la incertidumbre y disminución presupuestaria de la cooperación española en 2012, el aporte estratégico de España en la mesa de donantes del Dispositivo ha hecho que su contribución sea más eficaz que la de donantes cuya financiación ha sido superior.

Ayuda directa

Finalmente, es importante mencionar que la OAH (Oficina de Acción Humanitaria de la AECID) no intervino de manera directa en esta crisis. La AECID no ha proporcionado **ayuda directa** (envío de material y aviones, envío de fondos para la compra de material por parte de la OTC) desde el terremoto de Haití en 2010, lo cual supone una alineación progresiva con los donantes europeos, que tienden a reducir la ayuda directa en favor de un papel más estratégico de financiación, coordinación y asesoría.

LOS TIEMPOS DE RESPUESTA

La respuesta española a esta crisis alimentaria en el Sahel se desarrolló en tres fases, cada una de las cuales debió incorporar el enfoque de resiliencia:

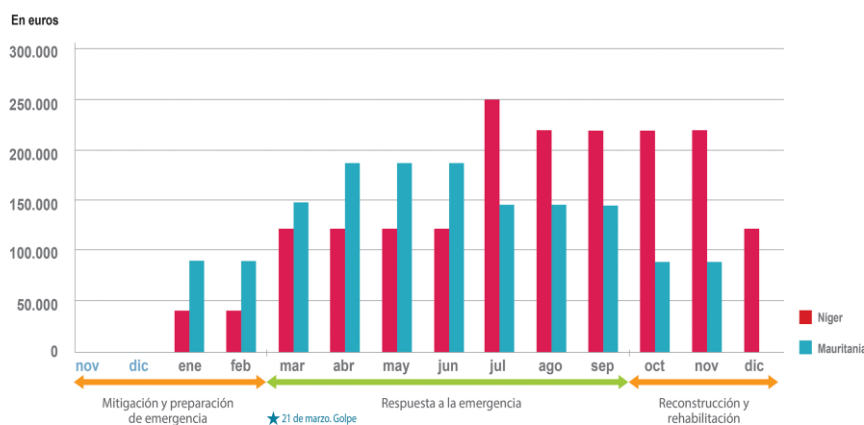
1. **La fase preventiva, de mitigación de la crisis y preparación para la emergencia**, se desarrolló entre noviembre de 2011 y febrero de 2012. En esta fase se contribuyó a crear redes de protección social, como las transferencias dinerarias (*cash transfers*), para que las poblaciones vulnerables tuvieran dinero para comprar alimentos en un contexto en el que había alimentos disponibles pero inaccesibles económicamente para una parte de la población y dinamizar así las economías locales.
2. **La intervención en la emergencia**, se extendió de marzo (cuando empezó el periodo de carestía)⁴³ a septiembre de 2012, y se centró en atender la emergencia nutricional y alimentaria de las poblaciones afectadas, tratando de garantizar que éstas no perdiesen sus medios de vida por conseguir alimentos.
3. **La fase de rehabilitación** se llevó a cabo a partir de las primeras cosechas, en septiembre de 2012.

Si analizamos estrictamente los fondos destinados a **la respuesta humanitaria – y no los fondos de cooperación al desarrollo** que intervienen en temas vinculados a la crisis, como reducción de riesgos de desastres o sistemas de alerta temprana, entre otros - algunas de las intervenciones humanitarias se iniciaron en el período de mitigación y preparación de la emergencia (Intermón Oxfam, en Mauritania, Cruz Roja Española y CICR en Mali). No obstante, por lo general **la intervención española se concentró durante la fase de emergencia (ver gráfico abajo)**,⁴⁴ en el periodo de carestía, donde las necesidades son más críticas. La incertidumbre y reducción del presupuesto de cooperación disponible para 2012 contribuyeron a retrasar la respuesta española.

Sin embargo, aunque la intervención española no fue temprana, **la crisis de Sahel ha recibido atención y financiación durante todo el año**. Por otro lado, en Níger, España ha sido valorada positivamente tanto por Naciones Unidas como por otros donantes,⁴⁵ por sus contribuciones y coordinación dentro del grupo de donantes. Además, tanto en Níger

como en Mauritania, la cooperación española, como muestra el presente gráfico, desembolsó parte de los fondos en un periodo temprano, por lo que algunos proyectos pudieron ser iniciados en el periodo de mitigación de la emergencia, lo que permitió el mantenimiento de los medios de vida de las familias vulnerables y construyó su capacidad para enfrentar esta crisis. Es importante también subrayar que las intervenciones en la fase de emergencia tienen continuidad con el periodo de rehabilitación, permitiendo la reconstrucción de los medios de vida (p.e. la distribución de cabras para reconstruir el rebaño, etc.).

Gráfico 3. Ayuda humanitaria desembolsada por la Cooperación Española en Níger y Mauritania en 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Octubre 2012.⁴⁶

Una respuesta temprana es crucial para salvar vidas y facilitar una pronta recuperación; además, una respuesta rápida mejora la eficacia y reduce los costes. Al analizar datos de la crisis de Sahel de 2005, se demostró que una intervención tardía resulta tres veces más cara,⁴⁷ sin contar el sufrimiento padecido por las comunidades y el incremento de vulnerabilidad. También se estimó que prevenir la malnutrición cuesta un dólar al día mientras que tratarla son 80 dólares al día.⁴⁸

Cuando la respuesta se dilata, las familias se ven obligadas a desprenderse de sus medios de vida (venden sus animales, comen las semillas de reservas, etc.) para conseguir alimentos, lo cual pone en peligro sus vidas y ralentiza su recuperación o incluso supone el incremento de su pobreza sin que puedan dar marcha atrás. La fase de rehabilitación es clave también para poner más énfasis en la construcción de resiliencia para enfrentar futuras crisis.

Cuadro 2. ¿Cómo respondió España a las crisis alimentarias en 2011 y 2012? La respuesta en Sahel frente a la respuesta en el Cuerno de África

La respuesta de la comunidad internacional durante la crisis del Cuerno de África llegó vergonzosamente tarde, lo cual supuso la muerte de miles de personas, gran parte de ellas niños y niñas. Los sofisticados sistemas de alerta temprana habían mostrado claramente la gravedad de la sequía casi un año antes, por lo que podemos concluir que esta respuesta tardía no estuvo provocada por un error de diagnóstico, sino por una falta de decisión política.⁴⁹

Al igual que otros donantes de la comunidad internacional y las ONG internacionales, España reaccionó tarde en el Cuerno de África, en contraste con su respuesta en el Sahel donde se movilizaron algunos fondos en la fase preventiva. Su intervención en el Este de África fue más difícil, ya que no se trata de una zona en la que tradicionalmente trabaje la cooperación española y hay muy pocas ONG españolas con presencia continuada en la región. Se trata por tanto de una situación distinta a la del Sahel, una región que la cooperación española conoce en profundidad.

Los fondos españoles en el Cuerno de África fueron mucho más significativos que en el Sahel, sumando cerca de 25 millones de euros dentro de un llamamiento global de 2.400 millones de dólares, una cifra que situó a España en el quinto puesto entre los donantes europeos. No obstante, al haberse tratado de una respuesta tardía, las intervenciones de España, como las de toda la comunidad internacional, fueron más caras, menos eficaces y poco eficientes, según afirma el informe de Oxfam "Un retraso peligroso".⁵⁰

La cooperación española ha destinado a Sahel menos de la mitad de los recursos que en su momento asignó al Cuerno de África. Esta disminución de recursos destinados al Sahel es el perfecto reflejo de la situación económica de España y de los brutales recortes que ha sufrido la cooperación española en los últimos dos años, reduciéndose la AOD en un 70%. Sin embargo, gracias a la respuesta temprana de algunos actores se ha logrado evitar una catástrofe en el Sahel.

En el Cuerno de África, cerca del 90% de la ayuda de la AECID fue multilateral⁵¹ (frente a un 53% en Sahel), y de ese porcentaje, un tercio se destinó al Programa Mundial de Alimentos (PMA). La respuesta de ONG fue mucho menor en términos proporcionales y en valores absolutos que en la crisis de Sahel (10% en el caso del Cuerno de África, frente al 32% en el caso de Sahel). Finalmente, el compromiso de la cooperación descentralizada fue mucho mayor para los países del Este Africano, sumando casi el 15% de la respuesta con cerca de 3,7 millones de euros. Es clave destacar el desplome de la contribución de la cooperación descentralizada a las crisis humanitarias.

Los medios de comunicación tuvieron un papel clave para explicar los tiempos de respuesta en las crisis. La obtención de recursos para una intervención humanitaria depende, en gran medida, de la atención mediática y de la opinión pública. En el Cuerno de África, los medios empezaron a cubrir la crisis cuando Naciones Unidas declaró la hambruna en Somalia en julio de 2011, es decir, seis meses después de que los informes alertaran sobre la gravedad de la situación. La atención mediática llegó cuando la población ya había perdido sus medios de vida, cuando muchos ya habían muerto y otros estaban al borde la muerte. En cambio,

en el Sahel, se pudieron poner en práctica los recientes aprendizajes y las ONG alertaron riesgo de crisis alimentaria (información que no se suele difundir como noticia) con el fin de permitir que el sistema internacional tuviese una respuesta más temprana, preventiva, eficaz y eficiente, mensajes que resultan mucho menos atractivos para los medios, por lo que su difusión es menos notoria, así como para la ciudadanía, todavía no acostumbrada a donar fondos para labores preventivas y sin imágenes de sufrimiento propias de las crisis, en sus momentos más agudos.

Fuente: elaboración propia.

COORDINACIÓN DE LOS ACTORES EN LA RESPUESTA

En Madrid, la OAH convocó con antelación algunas reuniones con ONG que tienen firmado un convenio humanitario con al AECID y que lo estaban utilizando para intervenir en la crisis alimentaria del Sahel.⁵² No obstante, todavía falta que estas reuniones tengan un carácter más estratégico y que pasen de ser reuniones informativas para convertirse en reuniones donde se reparte el trabajo, se priorizan necesidades y mensajes y se acuerde quién hace qué y dónde, según su valor añadido. Algunas ONG consideran que sería interesante que la OAH proporcionase información más clara acerca de la intervención de los actores españoles en la región, para así facilitar el trabajo de definición de propuestas y permitir mayor complementariedad, siempre preservando la independencia de las organizaciones humanitarias. De esta manera, España podría presentar ante NNUU, otros donantes y los gobiernos receptores un cuadro completo de los diferentes actores implicados en la respuesta y sus intervenciones.

A nivel de donantes españoles, todavía existe una falta de información y coordinación por parte de las comunidades autónomas y otros actores de la cooperación descentralizada (diputaciones, ayuntamientos, universidades, etc.) con la AECID, tanto en sede como en terreno. Resulta difícil obtener las cifras reales de la intervención financiada por la cooperación descentralizada, lo cual supone una importante pérdida de oportunidad, en términos de coordinación y complementariedad.

En terreno, tanto en Níger como en Mauritania, la cooperación española tiene una participación activa en los espacios de coordinación de donantes de la respuesta humanitaria, que son la *Humanitarian Country Team*⁵³ en Mauritania y el Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Desastres y Crisis Alimentarias y los *clusters* en Níger.

En la coordinación interna en sede, una de las críticas recurrentes de las ONG y *thinks tanks* a la cooperación española es la división institucional existente entre la OAH y el sector de desarrollo (geográfico y sectorial),⁵⁴ que se suele reflejar en una falta de *continuum*⁵⁵ a nivel programático y en menor grado el problema de articulación sede/terreno. Esta división es patente en algunos procesos institucionales, como por ejemplo en la revisión de las propuestas, que se realiza de manera separada (por un

lado las humanitarias y por otro las de desarrollo/sectorial), sin que se realice una revisión conjunta, que sería lo óptimo en el caso de intervenciones de prevención de crisis alimentarias.⁵⁶

La respuesta en Sahel ha puesto de manifiesto estos problemas estructurales, y se han realizado avances para superarlos y mejorar la articulación entre la Acción Humanitaria y el Desarrollo, tanto en el ámbito institucional/organizacional como en el programático, entre los que destacan:

- Funcionamiento en el primer cuatrimestre de 2012 de un grupo para el impulso del enfoque VARD -Vincular la Ayuda humanitaria, la Rehabilitación y el Desarrollo- (actualmente grupo de resiliencia) que cuenta con representantes de la OAH y con varios agentes de desarrollo (geográfico, sectorial, multilateral, etc.), además de con representantes de la Secretaría General de Cooperación que es la que toma las decisiones políticas.
- Formaciones conjuntas con el fin de familiarizar al personal del sector de desarrollo con algunos conceptos de acción humanitaria como el enfoque VARD y el nuevo concepto de resiliencia.
- Organización de un taller realizado en Dakar a finales de septiembre 2012, en el cual participaron los diferentes representantes de OAH, coordinadores de las OTC de África Occidental y de Mauritania, así como representantes geográficos y sectoriales de la AECID. En este taller se decidió cuál sería el enfoque de resiliencia que seguirá la AECID en el futuro para la región del Sahel.
- La incorporación a la OAH de un equipo procedente del departamento geográfico de la AECID, que ya tenía relaciones establecidas con las OTC.

Como resultado de estas acciones y esfuerzos, ha aumentado la reflexión conjunta a nivel programático, y se ha mejorado la interlocución y la comunicación tanto inter-área como entre los puntos focales de acción humanitaria en las OTC y la OAH. También ha aumentado la cohesión entre los equipos y los enfoques de cada área y fomentado el debate sobre resiliencia. El próximo paso debería ser empezar a trabajar con un enfoque integral donde, tanto desarrollo como humanitaria, tuvieran un análisis conjunto de riesgos, y objetivos e indicadores de resiliencia comunes. Sería abrir un nuevo camino a la desaparición de los silos de desarrollo y humanitario. Para este fin, sería idónea la creación de una unidad de resiliencia y de prevención de crisis que debería desarrollar una estrategia sobre este tema y vigilar que la cooperación española incorporase la resiliencia a crisis en todas sus intervenciones en contextos vulnerables.

RESPUESTA ESPAÑOLA AL SAHEL: ALINEADA CON SUS COMPROMISOS

La respuesta de España a la crisis del Sahel ha sido coherente con la posición que ha logrado España como donante humanitario en el escenario internacional, pese a que el descenso presupuestario pudiera poner en peligro el perfil humanitario de la cooperación española. España ha conseguido ganar en pocos años un puesto en la mesa de los donantes humanitarios relevantes gracias a una financiación humanitaria multilateral significativa. Así lo confirma la última valoración del CAD, que dedica un capítulo positivo a la acción humanitaria española.⁵⁷

Cuadro 3. España, un donante humanitario reconocido con un futuro incierto

España fue el quinto donante bilateral de Ayuda Humanitaria a nivel global, en 2009 y en 2011 y también fue el quinto donante de la UE en la respuesta a la crisis del Cuerno de África. España se ha convertido en los últimos años en un financiador clave del sistema internacional humanitario, reflejando la solidaridad que ha caracterizado históricamente al pueblo español.

En la última década, el sistema humanitario español ha avanzado fuertemente tanto cuantitativa como cualitativamente. Por un lado, se ha dotado de marcos políticos y estratégicos (inclusión de la acción humanitaria en el Plan Director 2008-2012, publicación de la Estrategia de Acción Humanitaria en 2007, creación de la Oficina de Acción Humanitaria en 2007) y, por otro lado, España se ha adherido a los compromisos humanitarios internacionales (*Good Humanitarian Donorship* en 2005, Consenso Europeo sobre Acción Humanitaria en 2007). Su participación activa en diferentes foros humanitarios internacionales le ha permitido contribuir a crear los criterios adecuados para responder a las necesidades de las poblaciones que se enfrentan a las crisis y aumentar su reputación como donante humanitario. Así, la acción humanitaria española ha mejorado visiblemente su eficacia durante estos últimos años como ilustra la respuesta a la crisis de Sahel.

España también ha logrado situarse como un actor humanitario clave a nivel internacional por los recursos invertidos en su respuesta humanitaria. Estos fondos y la acción de actores humanitarios españoles han contribuido a salvar la vida de millones de personas y a permitirles enfrentarse a crisis crónicas y súbitas. En 2010, la Oficina de Acción Humanitaria invirtió en la respuesta a distintas crisis 127,5 millones de euros.⁵⁸ Esta cantidad, que coincide con el momento de la respuesta internacional al terremoto de Haití, es seis veces más que el presupuesto de 2004, año de la crisis del Tsunami. Esta apuesta humanitaria responde a una priorización política que reconoce las consecuencias globales de un número alarmantemente creciente de desastres naturales y una tendencia de los conflictos armados a volverse crónicos, afectando a las vidas de millones de personas.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2013 recortan drásticamente la ayuda humanitaria dejando esta partida en sólo 12,3 millones de euros, lo que hace insignificante y prácticamente inexistente la acción humanitaria en la cooperación española y pone en riesgo su reconocimiento internacional y su capacidad a salvar vidas.

La ayuda española en Sahel llegó a 120.000 personas con los 2 millones de euros gestionados por ONG sólo en Mauritania en programas de tratamiento de malnutrición, agua y saneamiento y ayuda alimentaria.⁵⁹ Tomando como base la población atendida en Mauritania en esta crisis el recorte de 115, 2 millones de euros desde 2010, supone que **la ayuda española va a abandonar a casi 7 millones de personas que se enfrentan a conflictos y desastres naturales** perdiendo todo lo que tienen.

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, España –presente en África Occidental desde 2006- se ha posicionado como un donante estratégico en la región. Por ejemplo, las contribuciones de España realizadas en el sector de la agricultura y de la seguridad alimentaria la situaron en la lista de los principales donantes de los países del CAD/OCDE en ayuda bilateral a este sector en África del Oeste. Este apoyo financiero le permitió ganarse la legitimidad de ser el país coordinador del grupo de donantes del sector rural en África Occidental, lo que le coloca en las primeras líneas de interlocución con la CEDEAO.

Desde la apertura de su OTC en Mauritania en el año 2000, la cooperación española se ha consolidado como el tercer donante del país, sólo por detrás de la Unión Europea y de Francia.⁶⁰ En Níger y Mauritania,⁶¹ tanto los actores nacionales, como los donantes y las NNUU consideran que la aportación de la cooperación española es clave para estos países, por su capacidad de diálogo, su participación activa en los espacios de coordinación y sus conocimientos técnicos y del terreno.

El cambio de gobierno en España en 2011 no ha modificado esta prioridad geográfica de la cooperación española, como se puede observar en las diferentes versiones del nuevo IV Plan Director 2013-2016, que está pendiente de aprobación. Las OTC de Mauritania, Senegal, Mali y Níger seguirán abiertas (mientras se podrían cerrar o rediseñar 22 OTC de las 42 existentes según el borrador del Plan Director).⁶²

Esta priorización también ha quedado reflejada a alto nivel político. El Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, declaró durante su visita a Niamey en agosto de 2012 que quería “poner de manifiesto el compromiso de España con la región del Sahel”.⁶³ Por otra parte, el presidente Rajoy participó en la Reunión de Alto Nivel sobre Sahel realizada a finales de septiembre 2012 en el contexto de la Asamblea General de NNUU, siendo de los pocos mandatarios que participaban. Allí, expresó su deseo de “renovar el compromiso de (su) país con el Sahel, precisamente cuando las dificultades de la región lo hacen más necesario”⁶⁴ y subrayó que “España (estaba) dispuesta a

trabajar para que (los objetivos) de desarrollo, seguridad y derechos humanos sean una realidad para Mali y para todos los países de la región”.⁶⁵

Si bien es cierto que el actual gobierno ha reafirmado su interés en la región, parece que una de sus prioridades es la seguridad y hacer frente a los peligros para el conjunto de la Comunidad Internacional de “un territorio sin el control de un Estado responsable” como el norte de Mali. Además de informar sobre los millones de euros destinados a la cooperación al desarrollo en la región, el Presidente Rajoy también subrayó su intención de consolidar la cooperación en materia de seguridad, habló de la necesidad de una “acción internacional coordinada” en Mali e informó sobre la participación española en la misión de la Unión Europea Eucap-Sahel en Níger. Esta misión, adoptada en julio 2012, tiene el objetivo de luchar contra el terrorismo en la región, y está dirigida por un coronel español de la Guardia Civil.⁶⁶

Cuadro 4. Mali, una crisis dentro de la crisis

Actualmente, Mali está atravesando una doble crisis. Por un lado, varios grupos islamistas armados han aprovechado la rebelión tuareg para tomar el control del Norte de Mali, y por otro, el presidente electo fue destituido tras el golpe de estado militar del 21 marzo de 2012. Más de 400.000 personas han huido ya de sus hogares, empujadas por el conflicto y por las continuas violaciones de los derechos humanos. Así, los países vecinos como Burkina Faso, Níger y Mauritania han recibido cerca de 200.000 refugiados, mientras que el resto de los afectados siguen en las zonas tomadas por los grupos islámicos o desplazadas dentro de Mali.⁶⁷

“Las personas desplazadas no pueden plantar, y tampoco tienen dinero para comprar comida” dice Mbacke Niang, el director de Oxfam en Mali.⁶⁸ La inestabilidad política y la inseguridad han aumentado drásticamente, lo cual ha empeorado una situación ya bastante compleja, teniendo en cuenta que, según datos de 2012, aproximadamente 4,6 millones de personas⁶⁹ (casi un tercio de la población) viven afectadas por la inseguridad alimentaria. De estas personas, 3 millones se encuentran en el Sur del país y 1,6 millones en el Norte.

En marzo de 2012, España, al igual que la Unión Europea, decidió suspender sus fondos de cooperación al desarrollo a Mali, en respuesta a la ruptura del orden constitucional. Se calcula que la cooperación española ha transferido a Mali una media de 37 millones de euros anuales en los últimos cuatro años,⁷⁰ de modo que la suspensión de esta ayuda tiene un impacto directo sobre miles de malienses que no pueden cubrir sus necesidades básicas. No obstante, se ha mantenido la ayuda humanitaria, adoptando un concepto amplio de la misma. Esto significa que los proyectos que no contemplan una colaboración con instituciones del Estado se han seguido ejecutando. Del total de fondos destinados a responder a la crisis de Sahel en 2012, 1,9 millones de euros se asignaron directamente a Mali. En el ámbito internacional, el CAP (*Consolidated Appeals Process*) de Mali acaba de superar la mitad de la financiación requerida.⁷¹

Las múltiples declaraciones de España durante estos meses dan muestra de que se apoyaría, a través de la UE, la intervención militar liderada por la CEDEAO en el Norte de Mali.⁷² No cabe duda de que una intervención de

este tipo incrementaría la crisis humanitaria en toda la región al aumentar el número de desplazados y refugiados y empeoraría el acceso humanitario a los afectados por el conflicto en el norte del país. Es importante que las NNUU, los donantes y los gobiernos de la región den prioridad a asegurar una financiación y unos planes de contingencia adecuados y a tiempo para reducir todos estos riesgos.

¿Cuál sería la contribución de España para responder ante esta emergencia humanitaria anunciada? No es fácil responder a esta pregunta. La Oficina de Acción Humanitaria sólo dispondrá de 12,3 millones de euros para responder a todas la crisis que se produzcan en 2013.⁷³ Esto supondría que España estaría incumpliendo el compromiso de apoyar a los derechos humanos y al desarrollo en la zona, adquirido por el presidente del gobierno durante la reunión de Alto Nivel del Sahel organizada por las Naciones Unidas a finales de septiembre 2012.

Fuente: elaboración propia.

La respuesta española en el Sahel fue acorde a los compromisos políticos y de cooperación de nuestro país con la región. Además, supuso un esfuerzo adicional, dada la dificultad de movilizar fondos en un periodo de recortes presupuestarios en las partidas de cooperación. Esta capacidad de movilizar fondos para responder a una crisis está en entredicho tras el drástico recorte en el presupuesto de ayuda humanitaria para 2013. La intervención de España no fue preventiva, sino reactiva y se concentró en la fase de emergencia. Sin embargo, su participación en los foros de coordinación nacionales de la respuesta, como en Níger y Mauritania ha sido muy activa, estratégica y bien valorada por otros donantes.

La intervención también ha ido acompañada del lanzamiento de procesos internos para aumentar la interlocución y el trabajo conjunto entre las áreas de humanitaria y desarrollo de la cooperación. Avanzar en esa línea y desarrollar con antelación programas para que las comunidades refuercen las capacidades necesarias para enfrentar una crisis es imprescindible para que España incorpore el enfoque de la construcción de resiliencia y contribuya a romper el círculo del hambre en Sahel. Para ello hace falta una clara voluntad política que priorice un enfoque de prevención y resiliencia en la cooperación. Pero también un mínimo de fondos en las partidas de ayuda humanitaria.

3 CRISIS EVITABLES: EL CAMINO DE LA RESILIENCIA

Aunque aún no se ha podido evaluar a fondo el impacto de la crisis alimentaria de 2012, lo más probable es que esta respuesta no haya servido para fortalecer las capacidades de las familias, las comunidades y los países afectados, de modo que puedan hacer frente a futuras crisis sin depender de la ayuda externa. Todavía queda mucho por hacer para aumentar la resiliencia y así disminuir la vulnerabilidad. Esto exige ir más allá de tener un enfoque de resiliencia en la respuesta y variar la forma de planificar e implementar las intervenciones tanto humanitarias como de desarrollo en la región. Si no hay ese cambio, en la próxima sequía, la comunidad internacional se verá obligada de nuevo a dar una respuesta reactiva, posiblemente eficaz, pero también costosa y por tanto, poco eficiente.

CONSENSO INTERNACIONAL SOBRE LA BÚSQUEDA DE RESILIENCIA

Existe ya un amplio consenso internacional entre gobiernos, donantes y comunidades acerca de la necesidad de actuar sobre las causas estructurales de la vulnerabilidad en la región. Está ampliamente reconocida la necesidad de articular el trabajo humanitario y los procesos de desarrollo. Pero es clave ir más allá de la articulación y hablar de **un enfoque integral**. Es imprescindible que en zonas como el Sahel, donde se pronostican crisis alimentarias frecuentes y complejas, se desarrollen mecanismos para prevenirlas. Realmente, ésta sería la única forma de salvar vidas y preservar la dignidad humana de una forma más eficaz, eficiente y ética.

La clave para conseguirlo es fortalecer la resiliencia de las familias, comunidades y países. En su comunicado de octubre de 2012 de sobre el enfoque de la UE sobre resiliencia,⁷⁴ la Comisión Europea define el enfoque de resiliencia como la capacidad del individuo, de la comunidad, del país o región para soportar, adaptarse y recuperarse de tensiones y shocks externos. Oxfam tiene una definición que va más allá, habla de una perspectiva de derechos, de equidad y reducción de vulnerabilidad, que implica una mejora con respecto a la situación de vulnerabilidad de partida.

Cuadro 5. La resiliencia: ¿concepto de moda o nuevo enfoque de actuación?

Conceptualmente, la resiliencia es un paraguas que abarca varios campos de acción, entre los que se encuentran la reducción de riesgos de desastres (RRD), la reducción de vulnerabilidad, la adaptación al cambio climático, el desarrollo comunitario y la protección social. La resiliencia abre la puerta a la consecución de un enfoque integral donde ya no exista una separación entre desarrollo y humanitario. Por lo tanto implica una nueva arquitectura de la cooperación, con la creación de capacidades específicas y nuevos instrumentos de financiación más flexibles y adaptables a los contextos cambiantes.

El concepto de resiliencia está ganando popularidad entre los actores de la cooperación internacional, aunque las opiniones están divididas.⁷⁵ Algunos lo perciben como una nueva moda, que simplemente pone un nombre nuevo a un trabajo que se hace desde hace tiempo; mientras que otros consideran que al agrupar distintos campos de acción, la resiliencia es un concepto operativo que permitirá prevenir las crisis de cualquier tipo de forma más eficaz y eficiente, y logrará que se lleven a cabo los cambios institucionales y programáticos necesarios para tener un impacto positivo en las crisis crónicas.

La resiliencia ha entrado también en el debate para la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y algunas organizaciones plantean la posibilidad de que se convierta en un nuevo objetivo. La cooperación británica -precursora en este tema – ya ha incluido la resiliencia entre sus objetivos prioritarios, junto a la reducción de pobreza y el crecimiento económico. En el *Humanitarian Emergency Response Review* publicado en 2011, se anuncia que la resiliencia frente a los desastres será un “área nueva y fundamental del trabajo humanitario y de desarrollo” de la cooperación bilateral británica.⁷⁶

Fuente: elaboración propia.

EL CONCEPTO DE RESILIENCIA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

España no ha sido pionera en el debate sobre resiliencia a nivel internacional. La AECID tiene cierto retraso en el desarrollo conceptual y estratégico sobre la resiliencia, especialmente en comparación con las declaraciones de las agencias de Naciones Unidas (OCHA, UNICEF, FAO, UNDP, PAM), y con el claro posicionamiento de la UE, DFID, y USAID. Sin embargo, la Secretaría de Estado de Cooperación y la AECID están actualmente reflexionando sobre sus apuestas a nivel institucional y programático en este campo, y trabajando para definir su posición al respecto en los foros internacionales.

Así el grupo inter-área mencionado en el capítulo anterior tenía inicialmente el objetivo de impulsar el enfoque VARD (Vincular la Ayuda humanitaria, la Rehabilitación y el Desarrollo) en la cooperación

española, pero se ha transformado en un grupo sobre resiliencia centrado en la región del Sahel. En la actualidad, cuenta con dos niveles de funcionamiento, un grupo ampliado de carácter político para la toma de decisiones, compuesto por personal de la Secretaría de Estado de Cooperación y de la AECID, y otro grupo técnico más operativo.

Hasta este momento, las reflexiones se han centrado en definir el significado de resiliencia en crisis alimentarias para la cooperación española y específicamente el papel de las reservas alimentarias (ver recuadro abajo). Simultáneamente, la cooperación española está realizando un mapeo de las intervenciones en el Sahel que tienen un componente de resiliencia hasta el momento en los distintos ejes de trabajo (seguridad alimentaria, adaptación al cambio climático, reducción de riesgos de desastres, productivo, etc.) a fin de identificar el *know how* y capturar los aprendizajes en este tema. A partir del resultado del mapeo en curso, está previsto analizar el valor añadido de la cooperación española en resiliencia y desarrollar los documentos y las guías necesarias para facilitar su operatividad

Estas reflexiones sobre resiliencia en la cooperación española se ven reflejadas en el borrador del Plan Director 2013-2016⁷⁷ donde este concepto aparece en uno de los apartados incluidos dentro del objetivo de “Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis”. No obstante, el enfoque de resiliencia no ha llegado a alcanzar, en la cooperación española, el nivel de prioridad que le otorgan otros donantes como la UE o DFID.

España debería aprovechar el prestigio ganado en la agenda internacional de la lucha contra el hambre para convertirse en un actor internacional relevante en la agenda de resiliencia en crisis alimentarias, e impulsar este enfoque en NNUU, en la UE y sobre todo en la próxima revisión de los ODM en 2015.

LA RESILIENCIA EN LA PRÁCTICA DE LA AECID

Al margen del propio concepto de resiliencia, lo cierto es que muchas de las intervenciones llevadas a cabo por la cooperación española en el Sahel tienen un componente de fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades, y gracias a los programas de la AECID éstas están en mejor posición para prevenir futuras crisis, adaptarse al cambio climático, y así reducir el riesgo de desastres, aunque no tuvieran este objetivo específico.

Todavía resulta difícil tener una visión global de los proyectos y programas de la cooperación española para la mitigación y prevención de crisis en Sahel. No ha sido posible obtener datos reales sobre las iniciativas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres (RRD) ya que el *Creditor Reporting System* (sistema de codificación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) de la base de datos de la DGPOLDE no permite una codificación exacta. El análisis de los datos

de la cooperación española muestra que la Oficina de Acción Humanitaria cada vez financia más proyectos de RRD,⁷⁸ pero este análisis no es exhaustivo ya que algunas de las intervenciones que tienen componentes de RRD o bien están financiadas con fondos de desarrollo o de educación y sensibilización, o bien son proyectos de acción humanitaria cuyo objetivo principal no es la RDD, y por lo tanto no se incluyen dentro de los proyectos de RRD.

En cualquier caso, cabe señalar que la RRD nunca ha sido un área de trabajo prioritaria para la cooperación española.⁷⁹ A día de hoy, aún está arraigada la idea de que la RRD responde mayoritariamente al ámbito de acción humanitaria, a pesar de que la tendencia mayoritaria a nivel internacional aboga por que la RRD sea transversal y se integre en el ámbito del desarrollo. No obstante, ésta es una dificultad operativa y programática a la que se enfrentan muchas cooperaciones bilaterales y que se resolvería con un enfoque integral.⁸⁰

FORTALECIMIENTO DE LA RESILIENCIA: EXPERIENCIAS EN NÍGER Y MAURITANIA

Varias iniciativas de prevención de crisis alimentaria de la cooperación española en Níger y Mauritania están contribuyendo al fortalecimiento de la resiliencia pese a no tener este objetivo inicialmente su planificación. Desde 2010 se han destinado alrededor de 30 millones de euros al sector de desarrollo rural y seguridad alimentaria en Níger con un claro componente de construcción de resiliencia. Desde hace cuatro años, la estrategia de apoyo al sector agrícola de este país ha pasado de promover un enfoque comercial, de gran escala, especialmente en el sector arrocero, a fomentar el apoyo a la pequeña agricultura. Este cambio de la cooperación española en Níger mantiene la coherencia con la estrategia de desarrollo rural y lucha en contra del hambre de la AECID, así como con la política nacional del país “Les Nigériens Nourissent les Nigériens 3N”⁸¹ (“los nigerinos alimentan a los nigerinos”).

También en Níger, aproximadamente la mitad de los 6 millones de euros que se destinaron a la ayuda de emergencia en 2011 se dedicaron a atender problemas nutricionales, mitigar los efectos de la crisis alimentaria, fortalecer los medios de vida de las comunidades afectadas por la crisis, y a apoyar el Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Desastres y Crisis Alimentarias, cuyo papel es clave en la mitigación de las crisis en este país.

Además de desarrollar el enfoque de resiliencia a nivel estatal, la AECID está apoyando un proyecto para fortalecer las capacidades de RRD en el ámbito comunitario⁸² a través de la mejora del funcionamiento de los sistemas de alerta comunitaria y comunal.⁸³ Este proyecto, que se desarrolla en trece comunas de las zonas vulnerables de Tahoua y de Maradí (Níger), está siendo implementado por Oxfam Novib y está financiado por una convocatoria abierta y permanente, que supone el

uso de fondos de desarrollo.⁸⁴

El papel de las comunidades y su capacidad de resiliencia es extremadamente importante para la gestión de desastres. Los sistemas comunitarios de alerta temprana y de respuesta a las crisis permiten hacer un buen análisis de riesgos con indicadores de inseguridad alimentaria, salud y mercado; posteriormente, estos datos se transmiten al Observatorio de Seguimiento de la Vulnerabilidad⁸⁵ en el ámbito comunal, que a su vez alimenta al Sistema Nacional de Alerta Temprana. Para garantizar la sostenibilidad del proyecto, se formó a dos ONG socias locales de Oxfam para que pudiesen colaborar con los dispositivos locales y así generar dentro de las comunidades los conocimientos necesarios para la gestión de crisis. Al inicio de esta crisis, a finales de 2011, estas comunidades pudieron proporcionar una información detallada que permitió afinar el diseño de los proyectos de mitigación.

En Mauritania, la seguridad alimentaria es una de las principales áreas de trabajo de la cooperación española. De hecho, tanto los actores nacionales como los donantes internacionales consideran a España un donante de referencia en este ámbito.⁸⁶ Los fondos destinados al sector productivo representan más de una cuarta parte de la ayuda sectorial española en Mauritania lo cual equivale a 57 millones de dólares entre los años 2000 y 2010.⁸⁷ Dentro de los sectores productivos, la agricultura, la silvicultura y la pesca representan más de la mitad de la inversión.⁸⁸

Los proyectos de desarrollo rural y seguridad alimentaria financiados por la AECID en Mauritania se concentran en las regiones de Brakhna y Gorgol, que son las zonas más vulnerables del país, y que además han sido las más afectadas por la crisis alimentaria en 2012. No ha sido posible obtener datos globales y hacer un análisis exhaustivo del sector para este informe, pero a modo ilustrativo, se explicarán los logros de un proyecto de Acción contra el Hambre (ACH) cuyo objetivo es fortalecer la resiliencia de varias comunidades, entre ellas las más pobres de Mauritania, Mbout, Kaédi et Monguel, o el llamado “triángulo de la pobreza”.

Cuadro 6. Creación de comunidades resilientes: ejemplo de un proyecto de seguridad alimentaria en el Gorgol, Mauritania

Acción Contra el Hambre está implementando un proyecto con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria de las familias vulnerables en las comunidades beneficiarias, a través del apoyo al sistema de producción, la promoción de los medios de acceso a recursos alimentarios y la disseminación de información sobre buenas prácticas alimentarias. En la actualidad se está implementando el segundo convenio de desarrollo y, gracias a la intervención, la producción hortícola de estas comunidades se ha incrementado ya en más de un 30%.⁸⁹

En N'Diokondi – una de las comunidades beneficiarias - ha construido una huerta comunitaria que está gestionada por unas cuarenta familias del pueblo. El vallado de la huerta, la construcción de un pozo y un sistema de

riego con depósito elevado han contribuido a mejorar el cultivo de hortalizas, y se ha fortalecido así la seguridad alimentaria de la comunidad.

En 2012, la cosecha de cultivo de secano (*dieri*) fue desastrosa debido a la falta de lluvia. Sin embargo, la buena producción hortícola durante dos temporadas ha permitido cultivar los alimentos necesarios para el sustento de las familias. Incluso fue posible vender parte de estas hortalizas, y la venta generó los ingresos suficientes para poder comprar arroz y otros productos básicos.

Según las palabras de un agricultor del pueblo N'Diokondi, D. Tall Tahirou, “la huerta comunitaria nos ha salvado la vida este año. Si no hubiese sido por la huerta, no sé cómo habríamos superado estos meses”. Los mayores beneficiarios fueron los niños y niñas, ya que la huerta permitió que comiesen frutas y verduras, y equilibró su dieta. “En este pueblo no hubo tantos niños con desnutrición como en otros pueblos de los alrededores (...)”.⁹⁰ Los terrenos baldíos de la huerta comunitaria se cedieron temporalmente a familias de dos pueblos cercanos que, a pesar de no participar en el proyecto, necesitaban ayuda por haber perdido su cosecha de cereal y sus animales. Gracias a una pequeña parcela con sistema de riego, estas familias pudieron enfrentarse a la sequía.

Fuente: elaboración propia.

Éstas son sólo algunas de las muchísimas historias de familias y comunidades de la zona, que muestran cómo un proyecto de desarrollo de seguridad alimentaria a medio plazo permite mitigar los efectos de la sequía y fortalecer la resiliencia de los beneficiarios, creando capacidades para enfrentarse a una sequía sin que se convierta en una emergencia grave que suponga depender de los donantes.

Todas las ONG coinciden en valorar muy positivamente el mecanismo de financiación del “convenio del desarrollo” por tratarse de un instrumento de financiación a largo plazo (cuatro años) y de planificación flexible. Es, de hecho, un mecanismo adaptado a la financiación de procesos de resiliencia. Cabe señalar que hay pocos donantes europeos que tengan líneas de financiación de estas características, por lo que las ONG españolas que trabajan en fortalecer capacidades y en combatir la vulnerabilidad están sumamente preocupadas por su suspensión dentro del contexto de la crisis española y los recortes del 70 por ciento de la Ayuda Oficial al Desarrollo en los dos últimos años.

CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA EN EL ÁMBITO REGIONAL

Finalmente, España ha sido de los países que ha promovido activamente, en el escenario internacional, la creación de reservas alimentarias regionales, nacionales y locales en el Sahel, ya que se considera que son un instrumento clave para lograr fortalecer la resiliencia en el ámbito regional.

Cuadro 7. La apuesta de la cooperación española por las reservas alimentarias como mecanismo de resiliencia frente a las crisis alimentarias

El rol de las reservas alimentarias como mecanismo de prevención y construcción de resiliencia frente a las crisis y como instrumento que lucha contra la volatilidad de los precios de los alimentos está reconocido. En la última década, las crisis alimentarias cambiaron de patrón: pasaron de ser crisis de «disponibilidad» de alimentos – donde no había alimentos disponibles en los mercados- a ser actualmente crisis de «accesibilidad» - donde los mercados están abastecidos pero las familias vulnerables no tienen los medios para comprar comida debido a los precios altos de los alimentos.

La subida de los precios de los alimentos es uno de los detonantes de las últimas crisis alimentarias. En el Sahel, el 60% de la población compra sus alimentos en los mercados y destina el 80% del dinero de sus hogares a proveer la comida diaria. Está comprobado que las reservas – regionales, nacionales y locales- contribuyen a construcción de resiliencia de estas familias al estabilizar los precios de los alimentos, permitiéndoles poder seguir comprando su comida diaria a un precio aceptable. Además, las reservas permiten durante los picos de crisis alimentarias, liberar stock y así, facilitar el acceso a alimentos protegiendo los medios de vida.

Desde finales de 2011 y en durante primer trimestre 2012, en el contexto de las crisis alimentarias de Cuerno de África y Sahel, la agenda de las reservas estratégicas ha aumentado su perfil a nivel internacional, en el G8, el Comité de Seguridad Alimentaria de la ONU y sobre todo en el G20, donde se propuso la puesta en práctica en un proyecto piloto sobre las reservas alimentarias regionales en el Sahel (PREPARE).⁹¹ España ha apoyado firmemente la creación e implementación de estas reservas estratégicas en todas estas instancias.

Todos los actores regionales de África Occidental están apoyando la iniciativa de las reservas, el UEMOA (Unión Económica y Monetaria del África Occidental), el CILSS (Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel) y la CEDEAO (Comunidad Económica Estados África Occidental). Desde junio 2012, es la CEDEAO quien tiene el liderazgo para avanzar en el diseño de reservas a nivel regional por haber sido activo en el tema y al tener una política agrícola regional (la *ECOWAP-Economic Community of West African States Agricultural Policy*). Después de una cierta dilatación del proceso, se presentó en la Reunión Ministerial de Agricultura de este organismo en Abijan a finales de septiembre 2012, el Estudio de Viabilidad de las Reservas Regionales de la CEDEAO que supone un paso más para avanzar esta agenda. La AECID estuvo presente, con representantes de Madrid en esta reunión, lo que demuestra que es un tema prioritario para la cooperación española.

Además, al ser uno de los primeros financiadores de la ECOWAP,⁹² España coordina el grupo de donantes en la CEDEAO sobre los temas agrícolas. En su rol de coordinación, es un alto defensor de la apropiación de los procesos por parte de la Comunidad de Estados Africanos como de su protagonismo. La AECID está apoyando con 5 millones de euros a la Agencia de la CEDEAO que llevará a cabo la implementación de la política agrícola regional. Aunque aún no está aprobado, es probable que España apoye la implementación de reservas estratégicas en África del Oeste.

Además de este trabajo en reservas alimentarias, España está participando en los encuentros preparatorios de la Iniciativa AGIR Sahel -*Global Alliance for Resilience Initiative (Iniciativa para un Alianza Mundial por la Resiliencia)*-, que se impulsó después de la conferencia de alto nivel para el Sahel, organizada por la Unión Europea el pasado 18 de junio. Esta iniciativa busca garantizar que los pueblos de la región de Sahel fortalezcan su resiliencia de modo que sean capaces de hacer frente a futuras sequías y crisis alimentarias. Este proyecto está en fase de preparación, ya que aún es necesario que se defina y apruebe la hoja de ruta que está elaborando el Club del Sahel.⁹⁴ La iniciativa se presentó oficialmente el 6 de diciembre de 2012, en el marco del 28ª Reunión de la Red de Prevención de las Crisis alimentaria de la región.

España se ha incorporado tarde al debate internacional sobre resiliencia. Pero las iniciativas ya realizadas por la cooperación española por la construcción de resiliencia en la región de África del Oeste y los aprendizajes en la respuesta de 2012 son pasos positivos que podrían servir de base para dar impulso a esta agenda y hacerla operativa. Para ello, debería, en primer lugar, hacer de la resiliencia un objetivo clave para la cooperación española. En segundo lugar, debe tener una visión global de los proyectos y programas de la cooperación española para la mitigación y prevención de crisis y establecer mecanismos para planificarlos e implementarlos con un enfoque de resiliencia.

España podría desarrollar y hacer operativa la agenda de resiliencia de crisis alimentarias tanto a través de iniciativas regionales como con sus programas de seguridad alimentaria en Sahel, el trabajo en reservas alimentarias en la región o la iniciativa Agir Sahel. También debería impulsar esta agenda en los foros internacionales donde se aborden la lucha contra el hambre y la resiliencia, para así convertirse en uno de actores de referencia que hablen de este tema en la agenda de revisión de ODM en 2015.

4 CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

La respuesta humanitaria española a la crisis de Sahel de 2011/2012 fue coherente con la trayectoria de España como donante en África Occidental, así como con la posición relevante que a inicios de 2011 tenía como actor humanitario a nivel mundial y con su papel destacado en los sectores de agricultura y de seguridad alimentaria. España, a pesar de la crítica situación presupuestaria derivada de la crisis económica y financiera que atraviesa el país, realizó un esfuerzo para movilizar fondos para la respuesta, los distribuyó a través de instrumentos de financiación flexibles y adecuados y fue activa en los foros de coordinación con donantes y gobiernos, pero su respuesta fue reactiva y no preventiva.

Sin embargo, el avance experimentado por España como donante humanitario destacado en esta región, está en entredicho con la dramática reducción del presupuesto humanitario para 2013, que se queda en 12,3 millones de euros dejando a siete millones de personas abandonadas en conflictos y desastres naturales.

Esta crisis ha servido para que la cooperación española inicie un camino hacia un enfoque de resiliencia que debe priorizar y llevar a la práctica. A día de hoy, sabemos que invertir en resiliencia salva vidas y evita que los sistemas de subsistencia de las comunidades se destruyan, además de ser más barata y efectiva que la respuesta humanitaria tardía y meramente reactiva.

I. Recomendaciones para tener una respuesta humanitaria española con un enfoque de resiliencia:

Recomendaciones al Gobierno

- Incrementar el presupuesto de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) en 50 millones de euros, hasta llegar a un presupuesto de 62,3 millones de euros, de manera que España pueda mantenerse como donante clave dentro del sistema humanitario y responder a las crisis humanitarias según criterios de necesidades y valor añadido, asegurando así la coherencia de España con sus compromisos internacionales tales como la Buena Donación Humanitaria (*Good Humanitarian Donorship* -GDH) o el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. Los recortes actuales dejan a la ayuda humanitaria en un nivel casi inexistente y abandonan a millones de personas que sufren los efectos de los conflictos y desastres naturales.

Recomendaciones a la Secretaría General de Cooperación

- Mantener los convenios de emergencia y aumentar los fondos disponibles para las ONG. Con su rapidez de activación, este instrumento permite una respuesta rápida y flexible, y contribuye desde los primeros operativos a la construcción de resiliencia; dos

elementos esenciales que aseguran la calidad de una intervención humanitaria.

Recomendaciones a la AECID

- Asegurar que los fondos de la ayuda humanitaria española estén bien registrados en los sistemas de transparencia e información sobre la ayuda humanitaria internacional: *Financial Tracking Service* de OCHA⁹⁵ y *European Disaster Response Information System (EDRIS)* de ECHO. Esto permitirá visibilizar el esfuerzo real de la cooperación española y asegurar que España esté en la posición correcta dentro del ranking de los donantes internacionales.
- Asegurar que los actores de la cooperación descentralizada (CCAA, diputaciones y ayuntamientos) informen a la AECID de los proyectos y programas de ayuda humanitaria y resiliencia que apoyen para que se pueda tener una visibilidad global de los recursos de la cooperación española y facilitar el trabajo de coordinación de los actores y la creación de sinergias.

II. Recomendaciones para mejorar la calidad de la respuesta española en el Sahel:

- Reforzar las capacidades de los técnicos de las OTC en la región de Sahel en resiliencia y crisis alimentarias.
- Elaborar durante el periodo de implementación del IV Plan Director, un protocolo de coordinación de la acción humanitaria española. Este Protocolo debería clarificar aspectos como la convocatoria de reuniones, tipologías, participantes, objetivos, etc.
- Asegurar, junto a los socios de la UE, que existen planes de contingencia adecuados para responder ante la posible población civil afectada, personas desplazadas internamente y refugiadas como consecuencia de las operaciones militares internacionales en Mali y que se financien esas nuevas necesidades humanitarias.

III. Recomendaciones para promover la agenda de resiliencia a nivel nacional e internacional:

Recomendaciones al Gobierno español

- Aprovechar la posición adquirida por España a nivel internacional como actor relevante en la lucha contra el hambre y como donante estratégico en seguridad alimentaria a nivel mundial y su papel protagonista en África Occidental, para impulsar tanto en los gobiernos del Sahel como en los foros internacionales (NNUU, la UE) el enfoque y la agenda de resiliencia y sobre todo en la próxima revisión de los ODM en 2015. De este modo, España podrá mantener sus compromisos de apoyar el desarrollo y el acceso a los derechos humanos en la región.⁹⁶

Recomendaciones a la Secretaría General de cooperación y a la AECID

A) Para lograr una Planificación Integrada:

- Hacer de la resiliencia y de la prevención de crisis un objetivo prioritario en el IV Plan Director y dotarlo con los fondos necesarios para llevarlo a cabo. Destacar el valor añadido de España en la promoción de la resiliencia a través de un diagnóstico de las iniciativas implementadas.
- Empezar a trabajar con un enfoque integral donde, tanto desarrollo como humanitaria, deberían tener un análisis conjunto de riesgos, acompañado de objetivos e indicadores de resiliencia comunes. Esto significaría abrir un nuevo camino a la desaparición de los silos de desarrollo y humanitario que podría facilitarse mediante la creación de una unidad de resiliencia y prevención de crisis con recursos, capacidades y fondos. Esta unidad debería desarrollar una estrategia sobre el tema y vigilar que la cooperación española incorporase la resiliencia en todas sus intervenciones.
- Incluir un objetivo de resiliencia en los Marcos de Asociación u otros instrumentos de planificación y fortalecimiento de la labor de los gobiernos y de las comunidades locales en materia de prevención, preparación y mitigación.

B) Para mejorar en la gestión de instrumentos de financiación:

- Mantener los convenios de desarrollo como un instrumento de financiación a medio y largo plazo y de planificación flexible, y articular estos convenios con los convenios humanitarios.
- Mejorar la rendición de cuentas de la ayuda para el desarrollo – interno de la cooperación española como los del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en la medida de lo posible- para que se visibilicen todas las intervenciones de la cooperación española realizadas de reducción de riesgos y desastres (RRD).

C) Para consolidar la inversión en reservas, agricultura y redes de protección social:

- Dialogar con los gobiernos del Sahel para que desarrollen un enfoque de resiliencia en su lucha contra el hambre y la desnutrición.
- Seguir apoyando firmemente la implementación de las reservas alimentarias en la región de África Occidental, tanto regional, nacional y locales como un mecanismo clave para aumentar la resiliencia frente a crisis alimentarias al posibilitar la distribución de alimentos en periodo de crisis y la estabilización de la volatilidad de los precios.
- Asegurar que la Base de Las Palmas esté articulada y coordinada con los esfuerzos de la CEDEAO en la implementación de reservas alimentarias.
- Ser un actor relevante en el desarrollo de la iniciativa de AGIR, poniendo énfasis en la participación de la sociedad civil y los gobiernos regionales en dicha iniciativa.
- Promover una agricultura de pequeña escala sostenible que promueva la resiliencia, y no solamente el aumento de la producción. Articularla con mejoras en calidad nutricional. Asegurar que las mujeres agricultoras se benefician de los programas agrícolas.
- Invertir en redes de protección social y en servicios para los hogares

más vulnerables, en particular para los que están en estado de inseguridad alimentaria en forma crónica.

ANEXOS

ANEXO 1

Ayuda humanitaria dirigida a organismos multilaterales de la Cooperación Española a la crisis de Sahel 2011-2012

Organismo multilateral	Presupuesto	Porcentaje
UNICEF	1.500.000 €	27%
OCHA	1.250.000 €	23%
ACNUR	750.000 €	14%
PMA	750.000 €	14%
OMS	500.000 €	9%
CICR	750.000 €	14%
TOTAL	5.500.000 €	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Octubre 2012.

Ayuda humanitaria dirigida a ONG de la Cooperación Española a la crisis de Sahel 2011-2012

ONG	Presupuesto	Porcentaje
Intermón Oxfam	1.300.000 €	40%
Cruz Roja Española	659.800 €	20%
Acción contra el Hambre	569.520 €	17%
Save the Children	519.761 €	16%
Caritas	222.797 €	7%
TOTAL	3.271.878 €	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Octubre 2012.

Lista de proyectos financiados por la Cooperación Española a la crisis de Sahel 2011-2012

	PROYECTO	INSTRUMENTO	EJECUTOR	PRESUPUESTO (euros)	CRISIS	INICIO	FIN
BURKINA FASO	Crisis alimentaria y nutricional en Burkina	Convenio emergencia	Cruz Roja Española	199.974	Alimentaria Sahel	mar-12	ago-12
	Crisis alimentaria y nutricional en Burkina	Convenio emergencia	Caritas	222.797	Alimentaria Sahel	abr-12	jun-12
	Refugiados y desplazados internos malienses		ACNUR	750.000	Conflicto Mali		dic-12
CHAD	Respuesta a la crisis nutricional en Chad		UNICEF	500.000	Alimentaria Sahel	mar-12	mar-13
	Respuesta a la crisis nutricional en Sahel		OMS	500.000	Alimentaria Sahel	ago-12	ago-13
	Coordinación humanitaria		OCHA	250.000			
GAMBIA	Crisis alimentaria y nutricional en Gambia	Convenio emergencia	Cruz Roja Española	198.550	Alimentaria Sahel	abr-12	Oct-12
MALI	Crisis Alimentaria y nutricional en Mali	Convenio emergencia	CRE	206.276	Alimentaria Sahel	feb-12	sep-12
	Asistencia a la población desplazada por el conflicto interno en Mali	Convenio emergencia	ACH	98.000	Conflicto-alimentaria Sahel	may-12	nov-12
	Asistencia a población desplazada en el sur de Mali		PMA	500.000			
	tratamiento de la desnutrición infantil		UNICEF	500.000			
	Vuelos humanitarios UNHAS		PMA	250.000			
	Llamamiento para intensificar la ayuda a la población víctima del conflicto en el Norte de Mali		CICR	250.000	Conflicto Mali	sep-12	
MAURITANIA	Prevención de la degradación del estado nutricional de niños entre 6 y 24 meses	Convenio emergencia	ACH	399.020	Alimentaria Sahel	mar-12	sep-12
	Respuesta en Seguridad alimentaria, agua, saneamiento e higiene en la situación de sequía	Convenio emergencia	IO	550.000	Alimentaria Sahel	ene-12	jun-12
	Respuesta Agua, Higiene y Saneamiento para los refugiae-dos malienses en Mauritania y poblaciones locales de los alrededores del Campo de la Moughaata de Bassikounou	Convenio emergencia	IO	500.000	Conflicto Mali-Seguridad alimentaria	abr-12	30-sep-12
	Respuesta integrada a la inseguridad alimentaria en las zonas de Gorgol y Brakna	Convenio emergencia	SdC	319.761	Alimentaria Sahel	abr-12	nov-12
	Respuesta en Seguridad alimentaria, agua, saneamiento e higiene en la situación de sequía fase II	Convenio emergencia	IO	250.000	Alimentaria Sahel	jul-12	nov-12

	PROYECTO	INSTRUMENTO	EJECUTOR	PRESUPUESTO (euros)	CRISIS	INICIO	FIN
NIGER	Acompañamiento de las poblaciones refugiadas en agua, higiene y saneamiento	Convenio emergencia	AcH	72.500	Alimentaria y nutricional en Sahel refugiados malienses	jun-12	oct-12
	Emergencia nutricional en Níger		UNICEF	500.000	Alimentaria Sahel	mar-12	mar-13
	Fondo Común del Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Crisis alimentarias		Gobierno	1.550.000		jul-12	jul-13
	Reducir la morbi-mortalidad infantil asociada a la malnutrición aguda en los distritos de Matamèye y Magaria (Zinder)	Convenio emergencia	Save the Children	200.000	Alimentaria Sahel Sahel	mar-12	jul-12
	Asistencia a la población afectada por la epidemia de cólera en Aroyou (Tillabery)	Convenio emergencia	CRE	55.000		ago-12	ener-13
MALI-NIGER	CICR		CICR	500.000	Alimentaria Sahel	ene-12	dic-12
REGIONAL	coordinación humanitaria (Mali, Mauritania, Níger, Burkina)		OCHA	1.000.000			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Octubre 2012.

ANEXO 2

PROYECTO	EJECUTOR	PRESUPUESTO (euros)	OBJETIVO	BENEFICIARIOS PREVISTOS	BENEFICIARIOS CONTABILIZADOS
Respuesta integrada a la inseguridad alimentaria en las zonas de Gorgol y Brakna	SdC	319.761	Contribuir a reforzar los mecanismos de supervivencia ante la crisis alimentaria de las poblaciones vulnerables de Brakna y Gorgol en Mauritania, con un enfoque de protección de los derechos de la infancia.	11.000 personas	
Prevención de la degradación del estado nutricional de niños entre 6 y 24 meses	ACH	399.020	Reducir el riesgo de morbilidad y mortalidad debido a la malnutrición aguda en los niños/as de 6 a 59 meses en tres comunas del departamento de Selibaby y siete comunas del departamento de Ould Yenge, región de Guidimakha	aprox 6400	
Respuesta en Seguridad alimentaria, agua, saneamiento e higiene en la situación de sequía	IO	550.000	Brindar un acceso de emergencia equitativo y seguro a los alimentos para las poblaciones de 20 aldeas beneficiarias y sus rebaños con un apoyo a la reconstitución de sus medios de vida y una mejoría de su acceso al agua, saneamiento e higiene en las regiones de Brakhna y du Gorgol	aproximadamente 15.000 personas	
Respuesta en Seguridad alimentaria, agua, saneamiento e higiene en la situación de sequía fase II	IO	250.000	Contribuir a la lucha contra la malnutrición en las regiones de Brakhna y Gorgol abordando sus causas inmediatas (consumo inadecuado de alimentos y alta prevalencia de enfermedades vinculadas al agua)	aproximadamente 15.000	26.306 personas
Respuesta Agua, Higiene y Saneamiento para los refugiados malienses en Mauritania y poblaciones locales de los alrededores del Campo de la Moughaata de Bassikounou	IO	500.000	Contribuir a prevenir el riesgo de propagación de las enfermedades vinculadas al agua, al saneamiento y a las malas prácticas de higiene en los campos de refugiados y en las aldeas locales identificadas en los alrededores del campo de la Moughaata de Bassikounou.	60.000 personas	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID y de las ONG. Octubre 2012.

NOTAS

¹ Es el monto de la respuesta humanitaria según el informe de Trípodé "Diagnóstico del marco de intervención humanitaria de la Cooperación Española Estudio de modelos, criterios e instrumentos". Según este informe. "la Oficina de Acción Humanitaria gestionó en 2010 un total de 117 M€ de su presupuesto y participó directamente en la orientación y seguimiento de otros 10'5 M€ del presupuesto de la Unidad de ONG y de la Dirección de Cooperación Multilateral."

² Según el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado las dos partidas de Ayuda Humanitaria (48609 y 49602) suman 12.291.730. Además hay una partida aparte de Seguridad y Ayuda Alimentaria (49601) que no ha sido considerada como Ayuda Humanitaria, ya que no se especifica este concepto. www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/2/1/3/1/1/N_13_A_V_1_103_2_1_412_1_1401_2_2_1.PDF

³ Resiliencia es un concepto que se refiere la capacidad de los individuos y las comunidades para adaptarse y superar por sí mismos cualquier shock externo.

⁴ Subvenciones a instituciones y organismos oficiales y a ONG de los países destinatarios de la ayuda, a través de Subvenciones de Estado.

⁵ Artículo: "Rajoy sella en la ONU su compromiso con el Sahel y reclama liderazgo africano"- 26 sep www.elcomercio.es/agencias/20120926/mas-actualidad/internacional/rajoy-sella-compromiso-sahel-reclama_201209261809.html

⁶ Es necesario que el presupuesto de ayuda humanitaria se incremente en un mínimo de 50 millones de euros. Esta cantidad permitiría llegar a un presupuesto de 62,3 millones de euros. De esta manera, se podría responder a situaciones de crisis humanitarias prioritarias en 2013 (sólo en la crisis del Cuerno de África en 2011 la respuesta española fue de cerca de 25 millones de euros), mantener el aporte a fondos y agencias multilaterales (sólo el montante comprometido por España en 2011 al Fondo Central de Respuesta a Emergencias fue de 21, 4 millones de dólares) así como sostener su compromiso con otros actores humanitarios clave como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (15,3 millones de euros en 2010).

⁷ Oxfam (2012) Un retraso peligroso, El precio de la respuesta tardía a las alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África. Página 15. www.intermonoxfam.org/es/documentos/18/01/12/un-retraso-peligroso-precio-de-respuesta-tardia-alertas-tempranas-durante-sequia

⁸ A parte de los gobiernos de Senegal y Gambia. Ver "Sahel: What went right in the crisis response?" www.innnews.org/Report/96632/SAHEL-What-went-right-in-the-crisis-response

⁹ ECHO y la Comisión Europea había financiado 410 millones de dólares para la crisis alimentaria en noviembre 2011, el CERF, 80 millones de dólares. "Sahel: How effective was the food crisis response?" en <http://reliefweb.int/report/niger/sahel-how-effective-was-food-crisis-response>

¹⁰ Exactamente 971 millones de dólares en octubre 2012, según la fuente "Sahel: How effective was the food crisis response?" en <http://reliefweb.int/report/niger/sahel-how-effective-was-food-crisis-response>

¹¹ Sahel: How effective was the food crisis response?" en <http://reliefweb.int/report/niger/sahel-how-effective-was-food-crisis-response>

¹² Por ejemplo, los proyectos de Intermón Oxfam y/o de Acción contra el Hambre implementados con financiación del convenio de emergencia permitieron trabajar con comunidades en la fase de mitigación, de emergencia y de rehabilitación creando capacidades para enfrentar mejor la crisis. A través del *cash for work*, se realizaron trabajos comunitarios de reducción de riesgos y desastres o de mejora de capacidades de producción agrícola.

A su vez, las iniciativas de *cash transfer* fomentan una mayor autonomía de las familias muy vulnerables y les da oportunidad de comprar sus alimentos y organizar sus estrategias de medios de vida. Está reconocido que es una práctica más respetuosa de los derechos y de la dignidad de los beneficiarios que la simple distribución alimentaria que es muy asistencialista.

¹³ ECHO Factsheet – Sahel Food Crisis – July 2012 <http://reliefweb.int/report/mali/echo-factsheet-%E2%80%93-sahel-food-crisis-%E2%80%93-july-2012>

¹⁴ ECHO FACTSHEET SAHEL FOOD CRISIS – 2012. http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_en.pdf

¹⁵ Artículo en el Guardian, "Sahel's chronic hunger crisis demands long-term solutions" www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/sep/28/sahel-chronic-hunger-crisis-solutions. Cita: "Deep-rooted change is what is needed, not just a good harvest".

¹⁶ Es el monto de la respuesta humanitaria según el informe de Trípodé "Diagnóstico del marco de intervención humanitaria de la Cooperación Española Estudio de modelos, criterios e instrumentos". Según este informe. "la Oficina de Acción Humanitaria gestionó en 2010 un total de 117 M€ de su presupuesto y participó directamente en la orientación y seguimiento de otros 10'5 M€ del presupuesto de la Unidad de ONG y de la Dirección de Cooperación Multilateral."

¹⁷ En el momento de realización de la investigación para el presente informe en septiembre 2012, varios de los proyectos de las ONG en Mauritania estaban todavía en curso de ejecución. Por lo tanto, el número de 120.000 beneficiarios está calculado a partir del número de beneficiarios reales (para los proyectos finalizados) y de beneficiarios previstos en los documentos de proyectos. Ver anexo 2.

¹⁸ Esta cifra fue dada por la Oficina de Acción Humanitaria en octubre 2012. Además, se podría añadir los convenios firmados y los recursos canalizados a través de instituciones nacionales en 2011 que se ejecutaron en 2012 y que suman un total de 2.858.653 euros adicionales, siendo parte de los esfuerzos de la cooperación española en respuesta a la crisis alimentaria (acceso a alimento, aporte nutricional, etc.).

¹⁹ No ha sido fácil obtener estos datos, ya que las cifras de cooperación española no están bien registradas en el Financial Tracking Service de OCHA, ni tampoco en el sistema de información sobre los donantes de la Unión Europea EDRIS. Por lo tanto, todas las tablas de datos producidas tanto por el sistema de Naciones Unidas como por el de la Unión Europea reflejan unos aportes de España muy por debajo de los reales.

²⁰ Es posible que esta cifra esté por debajo del monto real debido a que la información no está todavía centralizada por la AECID, a pesar de la obligatoriedad de las instituciones de la cooperación descentralizada de informar a nivel central. Por lo tanto, este monto se calculó en base a consultas realizadas a las CCAA y respondidas en forma aleatoria.

²¹ En Intermón Oxfam, se recaudaron 5.046.202,2€ para la emergencia del Cuerno de África.

²² Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso, Chad, Gambia.

²³ La lista de instrumentos están citados en la página 5 de este folleto de la AECID "Ayuda Humanitaria". www.aecid.es/galerias/descargas/publicaciones/Ayuda_Humanitaria_8_palas.pdf

²⁴ Exactamente 53%.

²⁵ Exactamente 32%.

²⁶ 750.000 euros destinados a ACNUR a nivel regional. Se decidió implementarlos en Burkina Faso. Estos recursos fueron contabilizados para Burkina Faso.

²⁷ Datos calculados a partir de la información disponible en el EDRIS. <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>.

²⁸ según los últimos datos de Intermón Oxfam.

²⁹ www.hrdlab.eu/

³⁰ Fecha de la investigación del presente informe.

³¹ Solamente Médicos sin Fronteras no activó su convenio. En su lugar, formularon un proyecto.

³² En el momento de realización de la investigación para el presente informe en septiembre 2012, varios de los proyectos de las ONG en Mauritania estaban todavía en curso de ejecución. Por lo tanto, el número de 120.000 beneficiarios está calculado a partir del número de beneficiarios reales (para los proyectos finalizados) y de beneficiarios previstos en los documentos de proyectos.

³³ Con el 64% y el 66,5% respectivamente. Ver fuente www.economie.gov.mr/NR/rdonlyres/B3779277-472C-445C-A2DA87E36AEF666C/0/Profil_Pauv_2004.pdf

³⁴ *Cash transfer*: entrega de bonos o dinero a las familias para que puedan comprar alimentos en casos de crisis alimentarias. *Cash for work*: pago a las comunidades a cambio del trabajo que realizan dentro de las intervenciones del proyecto (mejora de pozos, vallado de fincas, instalación de equipos de riego, etc.). Con ese dinero las familias pueden comprar alimentos en casos de crisis alimentarias. Ambos instrumentos se utilizan normalmente como complemento a la ayuda alimentaria en especie.

³⁵ No ha sido posible analizar en mayor profundidad los resultados o impactos de estos proyectos, ni valorar las lógicas de intervención, ya que muchos de ellos se encontraban aún en proceso de ejecución en el momento de la redacción del presente informe.

³⁶ www.iecah.org/web/images/stories/comunicados/descargas/Informe_IECAH_Ayuda_humanitaria_dic11.pdf

³⁷ DFID, SIDA y ECHO tienen un mecanismo parecido de pre-calificación de ONG para facilitar activaciones rápidas y ágiles en momentos de crisis. XXX

³⁸ Para ello, sus sistemas de rendición de cuentas y presentación de informes requieren ajustarse a las respuestas de emergencia y a los ritmos de ejecución de la respuesta humanitaria .

³⁹ Dispositif national de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires www.cic.ne

⁴⁰ En agosto 2012, durante una visita a Níger, el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica firmó la subvención de 1.550.000 euros destinada a este Dispositivo.

⁴¹ El fondo común de intervención es el primer nivel de recursos que se pueden movilizar para enfrentar crisis alimentarias. Permite financiar acción de prevención, al apoyar las familias en sus estrategias para enfrentar la crisis alimentaria (stocks de cereales, transfer de dinero, subsidio de precio de venta de cereales, etc.).

⁴² No obstante, España sigue pidiendo al Dispositivo un *Comité de Pilotage* (Comité de seguimiento) específico para el seguimiento de sus recursos . Este procedimiento demuestra una falta de armonización en los mecanismos de Rendición de Cuentas del Dispositivo.

⁴³ En francés, *période de soudure*.

⁴⁴ Se obtuvo la información a través de la recopilación de las intervenciones financiadas con la ayuda de emergencia, sus fechas de inicio y de finalización. Para construir el gráfico, se dividió el presupuesto de cada proyecto por el número de meses de intervención y se sumaron los montos mensuales de todos los proyectos.

Como muchos de los proyectos no habían finalizado, no fue posible analizar el flujo real de los desembolsos, por lo que se trabajó sobre los presupuestos y plazos de ejecución planificados bajo la hipótesis de un desembolso regular.

⁴⁵ Durante la misión en Níger, varios representantes de donantes y agencias de NNUU fueron entrevistados y testificaron una valoración positiva hacia la cooperación española.

⁴⁶ Para construir este gráfico, se recopilaron las intervenciones financiadas con la ayuda de emergencia, sus fechas de inicio y de finalización. Se dividió el presupuesto de cada proyecto por el número de meses de intervención y se sumaron los montos mensuales de todos los proyectos. Como muchos de los proyectos no habían finalizado, no fue posible analizar el flujo real de los desembolsos sino se trabajó sobre los presupuestos y plazos de ejecución planificados bajo la hipótesis de un desembolso regular.

⁴⁷ “En la emergencia en Níger en 2004-2005, las primeras entregas de alimentos del PMA en febrero de 2005 costaron 7 dólares por beneficiario, pero la respuesta al llamado fue débil; en agosto la situación en Níger alcanzó el nivel de crisis, el dinero empezó a fluir, pero el coste por beneficiario había subido hasta 23 dólares”. Hillier, D. y Dempsey, B. (2012) Un retraso peligroso - El precio de la respuesta tardía a las alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África. Oxfam y Save the Children. www.oxfam.org/es/crece/policy/un-retraso-peligroso

⁴⁸ Mousseau, F. (2006) *Sahel: A Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger* p13. Oakland Institute www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/sahel_0.pdf

⁴⁹ Ver el documento de DFID (2012) Economics of Early Response and Resilience Emerging Lessons from Kenya and Ethiopia. www.dfid.gov.uk/What-we-do/Key-Issues/Humanitarian-disasters-and-emergencies/Resilience/Economics-of-Early-Response-and-Resilience/Background

⁵⁰ “ Oxfam (2012) Un retraso peligroso, El precio de la respuesta tardía a las alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África. Página 15. www.intermonoxfam.org/es/documentos/18/01/12/un-retraso-peligroso-precio-de-respuesta-tardia-alertas-tempranas-durante-sequia

⁵¹ Se trata de ayuda multilateral.

⁵² La primera reunión Sahel tuvo lugar el 22 de diciembre de 2011 en la OAH con presencia de ONG de la CONGDE, MSF España y representantes del PMA en España.

⁵³ La cooperación española está en unos de los tres asientos, con USAID y la UE.

⁵⁴ Ver el documento Sánchez-Montero, Manuel (2012) “Los retos de la acción humanitaria española Una hoja de ruta para su vertebración”. IECAH. Aparte sobre “Diagnóstico, la des-vertebración del sistema humanitario español” : “la insuficiente vertebración entre las agendas humanitaria y de desarrollo en el seno de las agencias donantes de la cooperación española (tanto la central como la descentralizada). Este problema, común a muchas agencias de cooperación de referencia como la británica o la de la Unión Europea supone en España la práctica coexistencia de dos agendas paralelas, a veces conflictivas, con estrategias, objetivos y prácticas mal acompañados. La existencia de un diálogo poco profundo entre las áreas humanitaria y geográfica (encajadas en una estructura de silos) se une a una débil capacidad de definir y hacer implementar una estrategia humanitaria sobre cada uno de los contextos en que actúa la cooperación española (debido tanto a las capacidades técnicas y operativas humanitarias escasas en las propias oficinas centrales como a la muy débil presencia de equipos sobre el terreno).”

⁵⁵ El “continuum humanitario” asume una concatenación de diferentes “fases” cronológicas, cada una de las cuales comenzaría al acabar la anterior, en una línea de progresión que va desde el estado de emergencia, a través de la rehabilitación, hacia el desarrollo. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/226.

⁵⁶ En las crisis alimentarias, sería clave la revisión desde el Área Sectorial en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria.

⁵⁷ OECD (2011) Spain, Peer Review 2011. Chapter 6 Humanitarian assistance. www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/spain2011dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm

⁵⁸ Es el monto de la respuesta humanitaria según el informe de Trípodé “Diagnóstico del marco de intervención humanitaria de la Cooperación Española Estudio de modelos, criterios e instrumentos”. Según este informe. “la Oficina de Acción Humanitaria gestionó en 2010 un total de 117 M€ de su presupuesto y participó directamente en la orientación y seguimiento de otros 10’5 M€ del presupuesto de la Unidad de ONG y de la Dirección de Cooperación Multilateral.”

⁵⁹ En el momento de realización de la investigación para el presente informe en septiembre 2012, varios de los proyectos de las ONG en Mauritania estaban todavía en curso de ejecución. Por lo tanto, el número de 120.000 beneficiarios está calculado a partir del número de beneficiarios reales (para los proyectos finalizados) y de beneficiarios previstos en los documentos de proyectos.

⁶⁰ Ver los datos en el capítulo “El papel de la cooperación española en la construcción de resiliencia en Mauritania” en Intermón Oxfam (2013) Realidad de la Ayuda 2012. “Según los datos del CAD/OECD. de la Unión Europea – con US\$853 millones –, y de Francia con US\$326 millones”.

⁶¹ Mauritania no es parte de la CEDEAO, y depende del Departamento de cooperación con Mundo Árabe y Asia en la AECID.

⁶² “Borrador 4 - Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016” página 38. www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Novedadesyactividades/Documents/IV%20Plan%20Direct orCE_borrador_4_211112.pdf

⁶³ Noticias AECID. Viaje a Níger del Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. www.aecid.es/es/noticias/2012/07-2012/2012-07-25_viajesecipi-niger.html

⁶⁴ El presidente renueva el compromiso de España con el Sahel - Naciones Unidas, Nueva York, 26 de septiembre de 2012. Video www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Actividades/ActividadesInternacionales/2012/260912-sahel.htm

⁶⁵ Rajoy pide en la ONU "atención inmediata" a la crisis del Sahel www.europapress.es/nacional/noticia-rajoy-pide-onu-atencion-inmediata-tesis-sahel-20120926183517.html

⁶⁶ EUCAP Sahel fue adoptada en julio de 2012 por el Consejo Europeo en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y cuenta con un presupuesto para su primer año de 8.700.000 euros. Fuente: www.elcomercio.es/agencias/20121026/mas-actualidad/internacional/asistencia-antiterrorista-niger-nace-vocacion_201210261123.html

⁶⁷ Según los informes, más de 412.401 personas huyeron de sus hogares, 208.558 personas se desplazaron a los países vecinos: Burkina Faso, Níger, Mauritania, y otras 203.843 lo hicieron internamente en Mali. <http://reliefweb.int/report/mali/mali-urgence-complexe-rapport-de-situation-humanitaire-no-18-24-octobre-2012>

⁶⁸ Sahel's chronic hunger crisis demands long-term solutions www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/sep/28/sahel-chronic-hunger-crisis-solutions

⁶⁹ FAO The Sahel crisis 2012 Situation Update. 31 de octubre 2012. www.fao.org/fileadmin/user_upload/sahel/docs/SITUATION%20UPDATE%2031%20October.pdf

⁷⁰ España anuncia la suspensión de la cooperación con Mali, excepto la ayuda humanitaria www.europapress.es/internacional/noticia-mali-espana-anuncia-suspension-cooperacion-mali-ayuda-humanitaria-20120324190739.html

⁷¹ 49% a inicios de noviembre 2012 y 59% a finales de este mismo mes. <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=972>

⁷² 125-2012. Solicitud maliense para la creación de una misión de la CEDEAO www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Comunicados/Paginas/125comunicado20120905.aspx

⁷³ "Los recortes presupuestarios de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y muy especialmente de los fondos gestionados por la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), convierten a ambas entidades en irrelevantes dada su escasa capacidad de incidencia en la atención a las poblaciones potencialmente beneficiarias. **Baste destacar que las dos partidas de ayuda humanitaria que se incluyen en el presupuesto de la AECID no llegan a los 13 millones de euros lo que, de confirmarse, es poco más del 10% del volumen gestionado en el año 2011.**" Comunicado: recortes en el ámbito de la cooperación en los Presupuestos Generales. IECAH – 2 de octubre 2012.

⁷⁴ Comunicado del 3/10/2012 "The EU approach to resilience: learning from food security crises" http://ec.europa.eu/europeaid/what/food-security/documents/20121003-comm_en.pdf

⁷⁵ ODI (2012) "The relevance of resilience", www.odi.org.uk/publications/6809-resilience-livelihoods-humanitarian-development-food-security; IDS (2012) "Resilience: New Utopia or New Tyranny?" www.ids.ac.uk/publication/resilience-new-utopia-or-new-tyranny; URD (2012) "Resilience buzzword or useful concept" www.urd.org/IMG/pdf/ArticleResilience_EN.pdf

⁷⁶ Humanitarian Emergency Response Review: UK Government <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/hum-emer-resp-rev-uk-qvmt-resp.pdf>

⁷⁷ En el borrador del Plan Director 2013-2016, del 4 de octubre de 2012, está mencionado dos veces. En el apartado respondiendo a la pregunta ¿Qué vamos a hacer? En el apartado II.2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis, en las Políticas de Prevención (página 19). "La Cooperación Española apuesta por una política de prevención en todos los campos, frente a shocks externos o estructurales, pero especialmente en lo que respecta a la lucha contra el hambre, la seguridad alimentaria y la nutricional y en salud. Se trata, por ello, de coordinar las estrategias de asistencia humanitaria y las estrategias de desarrollo, y hacer frente a las distintas maneras de la vulnerabilidad, haciendo hincapié en la necesidad de incorporar elementos de protección de derechos a componentes de **resiliencia**. En este sentido, la Gestión para la Reducción de Riesgos de Desastres es una de las políticas de prevención en las que Cooperación Española seguirá trabajando." Y en el apartado sobre Una alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis donde explica "Las personas necesitan la seguridad alimentaria para una nutrición adecuada que garantice un estándar mínimo de calidad de vida. En aras de mitigar los efectos de las crisis que afectan a la seguridad alimentaria, se trabajará en la reducción y control de los factores que determinan la vulnerabilidad a las crisis alimentarias, al tiempo que se abordará la prevención y gestión de los riesgos favoreciendo el desarrollo de mecanismos de **resiliencia** y gestión de las crisis mediante: 1) el establecimiento y refuerzo de sistemas de vigilancia regional; 2) el apoyo a redes de seguridad que asegure a corto plazo que la población más vulnerable pueda afrontar las crisis alimentarias, como por ejemplo la creación de reservas estratégicas de alimentos que, conjuntamente con otras acciones sectoriales, permiten controlar los precios y reducir el impacto de otras amenazas; 3) el apoyo prioritario a las actuaciones dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria de mujeres y de la población infantil, así como el fomento del acceso y control sobre los recursos, la tecnología y el conocimiento y la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

⁷⁸ Ver informe IECAH (2011) La reducción del riesgo de desastres en el marco de la cooperación española. http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1371:la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-en-el-marco-de-la-cooperacion-espanola&catid=19:informes&Itemid=75

⁷⁹ "Disaster risk reduction is not an overarching priority for Spain" OECD (2011) Spain, DAC Peer Review: Main

Findings and Recommendations. www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/SpainPR.pdf

⁸⁰ La reducción de riesgos de desastres se ha pensado siempre como un territorio de los humanitarios. Suele ser un terreno del que nadie se quiere responsabilizar y aquí existe el fallo en no ver la prevención como un eje transversal. Algunos gobiernos empiezan a cambiar el enfoque; es el caso de Reino Unido que ha establecido unos ejes de anticipación (análisis de donde vienen los retos futuros como el cambio climático, la pobreza etc.) y de fortalecimiento de la resiliencia (o capacidad de resistencia a afrontar shocks). También países como Australia, Alemania empiezan a ser buenos ejemplos de este cambio de enfoque.

⁸¹ www.presidence.ne/index.php?id_page=120

⁸² Clasificado como estrictamente de prevención, dentro de la clasificación de la AECID.

⁸³ En francés, Systèmes Communautaire d'Alerte Précoce et de Réponse à l'Urgence (SCAP-RU).

⁸⁴ Presupuesto de la AECID es de 308.655 euros, está previsto ejecutar del 1 de octubre del 2011 al 30 de septiembre del 2012. Se prevé una prolongación de tres meses.

⁸⁵ En francés, se denomina Observatoire de Suivi de la Vulnérabilité.

⁸⁶ En curso de publicación Intermón Oxfam (2013) Realidad de la Ayuda 2012. Capítulo "El papel de la cooperación española en la construcción de resiliencia en Mauritania".

⁸⁷ En curso de publicación, Intermón Oxfam (2013) Realidad de la Ayuda 2012. Capítulo "El papel de la cooperación española en la construcción de resiliencia en Mauritania".

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ En algún año excepcionalmente bueno en lluvias, la producción ha aumentado hasta en un 215% con relación a la producción media antes del proyecto. Datos aportados en la entrevista de ACH en Kaedi. Mauritania. Septiembre 2012.

⁹⁰ Palabras recolectadas en la visita de campo, en septiembre 2012.

⁹¹ Prepare Pilot Project. <http://ictsd.org/downloads/2011/09/prepare-feasibility-study-and-pilot-proposal.pdf>

⁹² Con cerca de 170 millones de euros en apoyo a la política agrícola regional según el director del departamento de Departamento de cooperación con África Subsahariana.

⁹³ Pons Cortès, G. y Gómez Carrasco, I. (2012) First Line of Defence - Assessing the potential of local food reserves in the Sahel. www.oxfam.org/en/grow/policy/first-line-defence-sahel

Crola, J-D. y Sauliere, S. (2011) Coordinación y alineación de la ayuda: ¿mito o realidad? - El caso de la puesta en práctica de la política agrícola regional de la CEDEAO. www.oxfam.org/es/crece/policy/coordinacion-y-alineacion-de-la-ayuda-%C2%BFmito-o-realidad

⁹⁴ El Club de Sahel se formó en 1976. Es un foro activo que reúne a Estados del Sahel que pertenecen al CILSS (Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel) - Burkina Faso, Cape Verde, Chad, Gambia, Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Níger y Senegal – ONG, representantes municipales, del sector privado, de comunidades rurales, de donantes multilateral y bilateral, cuyo secretariado está basado en la OECD en París.

⁹⁵ Financial Tracking Service de OCHA: <http://fts.unocha.org/>; EDRIS. <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>.

⁹⁶ Noticias "Rajoy pide en la ONU "atención inmediata" a la crisis del Sahel" www.europapress.es/nacional/noticia-rajoy-pide-onu-atencion-inmediata-tesis-sahel-20120926183517.html

© Intermón Oxfam, diciembre 2012.

Este documento ha sido escrito por Saya Saulière y Lara Contreras. Oxfam agradece la colaboración de Sheila Cabir Nunes, Francisco Yermos, Lourdes Benavides, Teresa Cavero, Consuelo Lopez-Zuriaga, Cristina Álvarez, Gabriel Pons, Nahuel Arenas, Imma de Miguel, Stephen Cockburn y Elise Ford en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con estudios@intermonoxfam.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con estudios@intermonoxfam.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 92 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfamMexico.org)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.intermonoxfam.org.