

# Un retraso peligroso

El precio de la respuesta tardía a las alertas tempranas durante la sequía de 2011 en el Cuerno de África



*Las comunidades de pastores de Turkana, Kenia están atravesando una de las peores épocas de sequía que se recuerdan, y dependen cada vez más de la ayuda alimentaria. Aquí es donde la gente viene a buscar agua, distrito de Lokitaung, marzo de 2011. Foto: Andy Hall*

**Todavía hay más de 13 millones de personas afectadas por la crisis en el Cuerno de África. A pesar de que existían claras señales de alerta temprana desde varios meses antes, la respuesta fue insuficiente, hasta que ya fue demasiado tarde.**

**Los gobiernos, donantes, la ONU y las ONGs tienen que cambiar su manera de abordar las situaciones de sequía crónica gestionando los riesgos, no las crisis.**

**Esto implicaría actuar según la información proporcionada por los sistemas de alerta temprana y responder sin esperar a tener la certeza de que se vaya a producir una crisis, así como abordar las causas profundas de la vulnerabilidad y reducir los riesgos en todas las actividades de forma activa. Para lograrlo, debemos superar la división entre acción humanitaria y desarrollo.**

# Prólogo de Jan Egeland

Vivimos en un mundo donde sabemos cómo evitar el hambre extrema, pero las personas siguen muriendo por falta de alimentos. En 2011 presenciamos la peor crisis alimentaria de este siglo en el Cuerno de África. Más de 13 millones de personas, la mayoría mujeres y niños, se han visto afectadas. Sus vidas y medios de vida han quedado devastados, empujándolas a una pobreza que les causará sufrimiento en los años venideros. La crisis continúa en 2012.

Lo más trágico es que el mundo contempló cómo se avecinaba este desastre, pero no lo evitó. A lo largo de Etiopía, Kenia, Yibuti y Somalia, la crisis se desarrolló de diversas maneras, pero en todas partes la respuesta a las alertas tempranas fue tardía. Las señales tempranas de que se avecinaba una crisis alimentaria eran claras desde muchos meses antes de que la emergencia alcanzase su punto álgido. Sin embargo, el sistema internacional no comenzó a responder a la escala necesaria hasta que la situación alcanzó un punto crítico.

Como coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU, vi cómo se les negaban a las comunidades vulnerables y al personal de las organizaciones humanitarias que estaban sobre el terreno los recursos necesarios para salvar vidas antes de que fuese demasiado tarde. Era incomprensible. ¿Cómo es posible que, más de una generación después de que el ser humano caminase sobre la luna, dejemos morir innecesariamente a otros seres humanos porque no le damos prioridad a satisfacer a tiempo sus necesidades más básicas? Es una atrocidad que esta hemorragia innecesaria de vidas humanas haya tenido lugar de nuevo en el Cuerno de África en 2011, a pesar de todo nuestro conocimiento y experiencia.

Sabemos que, si tomamos las medidas adecuadas, podemos evitar el sufrimiento de millones de personas y la muerte de miles a causa del hambre, así como la pobreza aplastante y continua que conllevan estas crisis. A largo plazo, las respuestas recaen sobre los propios países en desarrollo, entre las que se incluyen apoyar la producción local de alimentos, proteger a las personas más pobres y vulnerables, hacer que los alimentos sean asequibles y garantizar una respuesta nacional a las crisis inminentes.

También necesitamos mejorar la respuesta del sistema humanitario cuando se producen alertas de una crisis y las comunidades necesitan ayuda. Este informe hace recomendaciones importantes sobre cómo lograrlo.

Por último, conocemos los pasos que debemos dar para afrontar estas crisis – están descritos en la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema–. Tenemos la capacidad de evitar miles de muertes. Lo que nos hace falta es la voluntad.

**Jan Egeland**

**Coordinador de Ayuda Humanitaria de la ONU 2003-2006**

# Resumen

La crisis de 2011 en el Cuerno de África ha sido la emergencia más grave de este tipo en este siglo. Todavía hay más de trece millones de personas afectadas, y cientos de miles han quedado expuestas al riesgo de morir de inanición. Según una estimación, han muerto entre cincuenta mil y cien mil personas. Esta crisis se ha producido a pesar de que se había pronosticado. Aunque la sequía provocó la crisis, fueron factores humanos los que la convirtieron en una emergencia mortal.

Desgraciadamente, la crisis de 2011 no es un caso aislado. La respuesta a la sequía siempre es demasiado escasa y demasiado tardía, lo cual constituye un fracaso del conjunto del sistema internacional - tanto "humanitario" como de "desarrollo". El resultado de este fracaso es que las personas afectadas – esta vez en el Cuerno de África: Etiopía, Kenia y Somalia\* – pierden sus medios de vida y puede que sus propias vidas. Las mujeres suelen ser las más perjudicadas, ya que generalmente son las últimas en comer, y quienes menos comen. Además, el hambre amenaza la salud y el desarrollo de los niños y niñas, y por tanto el bienestar de las generaciones futuras.

Este informe analiza los factores que permitieron que una sequía en el Cuerno de África se convirtiese en una crisis alimentaria y de medios de vida a gran escala. Si bien se reconoce la importancia fundamental de mejorar la resiliencia de las propias comunidades, este informe se centra principalmente en la respuesta del sistema internacional.

Sostenemos que todos los miembros del sistema internacional deben mejorar su capacidad para prevenir los peores efectos de una crisis alimentaria antes de que se produzca. En particular, los gobiernos nacionales deben cumplir con sus responsabilidades hacia las personas atrapadas en las crisis y demostrar su liderazgo.

Esto debería incluir su adhesión a la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema – una nueva iniciativa que está generando un apoyo estatal creciente y que plantea las principales formas de reducir el impacto de estas crisis (ver anexo 1).<sup>1</sup> De aplicarse estas medidas, será posible evitar que se produzcan otros casos de hambre extrema en el futuro. Se trata de un gran reto, pero disponemos del conocimiento para abordarlo. Una de las principales recomendaciones de esta Declaración es responder antes a las alertas tempranas.

Este informe resume cómo en el Cuerno de África existían indicios de que se avecinaba una crisis ya desde agosto de 2010. En noviembre de 2010 se repitieron estas señales, cuya intensidad aumentó a principios de 2011. Algunos actores respondieron en ese momento, pero la respuesta a gran escala sólo se produjo después de que no se registrasen lluvias por segunda vez consecutiva. Para entonces, en algunos lugares las personas ya estaban muriendo. Muchas habían perdido sus medios de vida y muchas más –sobre

---

\* Djibouti también resultó gravemente afectado, sin embargo este informe se concentra en Etiopía, Kenia y Somalia.

todo mujeres y niños– estaban sufriendo dificultades extremas. La magnitud de la muerte y el sufrimiento, así como el coste económico, podrían haberse reducido si los sistemas de alerta temprana hubiesen desencadenado una respuesta más temprana y de mayor alcance.

¿Por qué el sistema internacional respondió con tanta lentitud a una alerta temprana tan precisa? Una de las razones es que en la actualidad la recaudación de grandes sumas para una respuesta humanitaria depende de que exista una atención considerable por parte de los medios y de la opinión pública –lo cual no sucedió hasta que la situación fue crítica–. Pero no se trata de eso. Esperar a que se produzca una situación crítica para responder no es la manera adecuada de abordar la vulnerabilidad crónica y las sequías recurrentes en lugares como el Cuerno de África. En su lugar, la comunidad internacional debe cambiar su funcionamiento para afrontar el reto de responder a crisis recurrentes en regiones como ésta.

Los responsables de la toma de decisiones no suelen sentirse cómodos con la incertidumbre y los pronósticos, y exigen datos sólidos antes de iniciar un proceso de respuesta. De modo que aunque muchas personas que estaban “sobre el terreno” en la región –representantes de numerosas agencias e instituciones, así como las propias comunidades– eran conscientes de la inminencia de la crisis, e intentaron hacer sonar las alarmas en enero y febrero de 2011, no siempre fueron capaces de movilizar a las personas en puestos de mayor responsabilidad con capacidad para tomar medidas que evitasen otra crisis.

Esto tiene que cambiar. Todos los actores deben adoptar enfoques comunes de gestión de riesgos –así, si existe una alta probabilidad de que ocurra un fenómeno de gran impacto, las intervenciones deben comenzar inmediatamente–. Por supuesto, los pronósticos pueden fallar, pero gestionar el riesgo para reducir el impacto de una crisis es mejor que confiar en que ésta nunca se produzca. La gestión del riesgo y la reducción del riesgo de desastres (DRR por sus siglas en inglés) deben formar parte integral tanto de la respuesta a emergencias como de los programas de desarrollo a largo plazo. Estos principios de reducción y gestión de riesgos cuentan con mucha aceptación en otros sectores como el de los seguros, en los que se considera que pagar por adelantado para evitar grandes pérdidas en caso de que se produzca una crisis es un planteamiento responsable.

También debe producirse una transición fundamental, a largo plazo y flexible, hacia una programación integral dirigida a reducir los riesgos a los que se enfrentan las personas cuyos medios de vida son extremadamente vulnerables. El trabajo en desarrollo a largo plazo proporciona condiciones más favorables para responder a la sequía – con programas establecidos, personal experimentado y comprensión de las vulnerabilidades– y debería adaptar sus intervenciones con rapidez a medida que la sequía se agrave.

Todos los actores –gobiernos, donantes, ONGs y la ONU –deben cambiar su manera de actuar para lograr un impacto más positivo en la vida de las personas que se vean afectadas por la próxima sequía.

Ya existen compromisos para abordar los problemas existentes. Los gobiernos de la región del Cuerno de África se comprometieron, en la cumbre en Nairobi en septiembre de 2011, a preparar y ejecutar estrategias nacionales.<sup>2</sup> La crisis ha reactivado el Plan de Acción para el Cuerno de África,<sup>3</sup> y las lecciones aprendidas de la evaluación del Comité de Emergencia para Desastres del

Reino Unido (DEC, por sus siglas en inglés) se están teniendo muy en cuenta.

Juntos, la comunidad internacional y los gobiernos nacionales deben aprovechar esta oportunidad y comprometerse con el cambio de inmediato, de modo que la próxima vez se actúe en mayor medida y de manera más rápida, para proteger a las personas vulnerables y alcanzar los objetivos de la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema. Ya se avecina otra crisis alimentaria en el Sahel, que pondrá en situación de grave riesgo la seguridad alimentaria de millones de personas en al menos cinco países; por lo tanto, existe la necesidad urgente de poner en práctica lo aprendido con la crisis del Cuerno de África.

## Recomendaciones

Las lecciones aprendidas de la sequía en el Cuerno de África en 2010/11 demuestran que los gobiernos nacionales y la comunidad internacional deben mejorar su respuesta en diferentes aspectos, de acuerdo con la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema.

### 1 Gestionar los riesgos, no la crisis

- *Todos* los actores deben revisar su manera de abordar la reducción de los riesgos de sequía y **no esperar a tener la certeza de que se va a producir una crisis** para responder.
- *Todos los actores* y especialistas en alerta temprana deben desarrollar un enfoque común sobre los **desencadenantes de una acción temprana**, que sea utilizado tanto por los actores humanitarios como por los de desarrollo.

### 2 Responder con mayor anticipación a la sequía

Los *gobiernos nacionales* deben:

- reconocer que su responsabilidad primordial es cubrir las necesidades de seguridad alimentaria, dando muestras de **liderazgo político** en la respuesta a la sequía;
- suscribir la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema y actuar de acuerdo con sus principios.

La *comunidad internacional de ayuda* debe:

- incorporar a todo su trabajo un enfoque de reducción de riesgos, permitiendo así que las **intervenciones de desarrollo a largo plazo se adapten** a un contexto cambiante;
- llevar a cabo **una labor humanitaria preventiva** basada en los pronósticos: incluir la protección de los medios de vida y opciones en las que los beneficios superen a los costes ("no regret options"), así como dar apoyo a las comunidades para prevenir, mitigar, prepararse y responder a las crisis;
- garantizar que se pongan en marcha sistemas que incorporen la gestión de riesgos en el trabajo que se desarrolla a lo largo del ciclo de desarrollo y humanitario – mediante **una inversión considerable en recursos humanos** y en las organizaciones socias, así como **revisando las estructuras y sistemas organizativos**.

Los *donantes* deben:

- Aportar **financiación más ágil y flexible** –con programas de desarrollo que incorporen la posibilidad de modificaciones ante crisis en las propuestas de financiación plurianuales, de modo que éstos incluyan una respuesta a crisis recurrentes; y garantizando que la financiación humanitaria pueda apoyar acciones preventivas o respuestas tempranas. La financiación debe ser capaz de dar respuesta a la incertidumbre.
- suscribir la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema y actuar acorde con sus principios.

# Introducción

La crisis de 2011 en el Cuerno de África ha sido la emergencia más grave de este tipo en este siglo. Todavía hay más de 13 millones de personas afectadas, y cientos de miles corren el riesgo de morir de inanición.<sup>4</sup> Esta crisis se ha desencadenado a pesar de que se había pronosticado. Aunque la sequía provocó la crisis, fueron factores humanos los que la convirtieron en una emergencia mortal.

La crisis se desencadenó principalmente en las zonas áridas de Etiopía, Somalia y Kenia. En estos lugares, la marginación, la insuficiencia crónica de inversiones y la deficiente prestación de servicios sanitarios y educativos básicos, así como de otros servicios, a las comunidades de pastores y agricultores-pastores han contribuido a que los indicadores del nivel de desarrollo sean muy bajos, la influencia política insuficiente y los medios de vida viables escasos.

La total ausencia de lluvias entre octubre y diciembre de 2010 y las escasas precipitaciones entre marzo y mayo de 2011, que dieron lugar a la pérdida de cosechas y a la muerte de animales, afectaron a los tres países casi por igual. La situación fue mucho peor en el sur y el centro de Somalia, donde además el conflicto impidió poner en marcha los mecanismos habituales para hacer frente a la sequía y limitó el acceso de las organizaciones humanitarias.

Este informe se ocupa principalmente de cómo el sistema internacional respondió a las alertas tempranas de la crisis que se avecinaba, y por qué se permitió que la situación se precipitara al desastre. Es esencial que haya un sistema de ayuda eficaz para evitar los peores efectos de una crisis alimentaria. No obstante, antes de analizar en detalle cómo ha funcionado este sistema en el Cuerno de África, necesario reconocer que lo ideal sería que la respuesta humanitaria no fuese necesaria.

A largo plazo, la clave para evitar crisis alimentarias como ésta es aumentar la resiliencia de las propias comunidades; en esta tarea, los gobiernos nacionales tienen que desempeñar un papel fundamental. Las políticas, prácticas y, fundamentalmente, la inversión públicas son, en mayor medida que la ayuda, vitales para desarrollar la resiliencia de las personas, ya que pueden reducir el riesgo de desastres y proteger, desarrollar y diversificar los medios de vida. Muchas de estas medidas se resumen en la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema. Éstas son algunas de ellas: aumentar la inversión en infraestructuras y servicios; adaptar las políticas y las prácticas de uso del suelo para proteger la viabilidad de las zonas de pastoreo; incrementar la protección social; proteger y diversificar los medios de vida y fortalecer la capacidad nacional de prevención de desastres y respuesta humanitaria.

Las comunidades deben ser el eje del proceso de toma de decisiones. Facilitar una participación efectiva en este proceso, especialmente de las mujeres, resulta fundamental para lograr que los medios de vida sean sostenibles y resilientes; así, las personas que viven en las zonas áridas podrán tomar decisiones mejor informadas, tanto en el ámbito individual como en el comunitario. Las organizaciones internacionales deben trabajar con los gobiernos y las comunidades para apoyar este tipo de medidas.

Cabe señalar que los países afectados por esta sequía se encontraban en situaciones muy diferentes. Por ejemplo, en Etiopía se han realizado esfuerzos considerables para desarrollar la resiliencia a través del Programa de Redes de Protección Productivas (PSNP por sus siglas en inglés); con la inversión en nuevos puestos de salud, que han permitido aumentar enormemente el acceso a respuestas nutricionales; con la inversión en zonas de pastoreo, a través del Programa de Desarrollo de las Comunidades que viven del Pastoreo (PCDP por sus siglas en inglés) y mediante la promoción de políticas y prácticas de gestión del riesgo de desastres. Si bien aún queda camino por recorrer, es necesario reconocer que este trabajo ha reducido las desastrosas pérdidas derivadas de la sequía. Por el contrario, este tipo de trabajo no se ha desarrollado en Somalia, debido a las restricciones en el acceso, la complejidad del contexto y la falta de voluntad de los donantes para invertir.

Oxfam y Save the Children apoyan firmemente los enfoques que apuestan por el desarrollo de la resiliencia para mitigar los efectos de las crisis alimentarias cíclicas. Sin embargo, mientras que la resiliencia de muchas regiones propensas a la sequía no mejore considerablemente, seguirá siendo necesario contar con un sistema eficaz de ayuda humanitaria internacional de emergencia. Por tanto, si bien este informe hace hincapié en la importancia de fortalecer la resiliencia, su principal objetivo es analizar la manera de mejorar la respuesta del sistema internacional a la hora de enfrentarse a una crisis inminente como la que asoló el Cuerno de África en 2011. Así, este informe se centra en los programas de desarrollo a largo plazo que trabajan con las comunidades afectadas, que se han ido adaptando a la situación a medida que ésta ha empezado a agravarse; además, también se centra en la acción humanitaria preventiva necesaria para proteger los medios de vida, mitigar el impacto de la sequía y garantizar que la situación no alcance niveles críticos.



# La crisis se extiende: alertas tempranas, respuesta insuficiente

## Las alertas

La emergencia en el cuerno de África en 2011 no fue una crisis repentina. Los sofisticados sistemas de alerta temprana (EWS por sus siglas en inglés), mostraron claros indicios de que la sequía, y sus consecuencias, eran inminentes.<sup>5</sup> Las previsiones sobre la inminencia de la crisis comenzaron en agosto de 2010, cuando se confirmaron los cambios en las condiciones meteorológicas asociados al fenómeno de La Niña.<sup>6</sup> Estas predicciones adquirieron más fuerza a principios de noviembre de 2010,<sup>7</sup> cuando se pronosticó que las lluvias cortas de octubre a diciembre serían escasas. Este pronóstico se confirmó, por lo que el Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición para el África Oriental (FSNWG por sus siglas en inglés) creó un grupo de acción sobre La Niña. En diciembre de 2010, dicho grupo afirmó que “son necesarias medidas preventivas para proteger los medios de vida y evitar costosas intervenciones de emergencia para salvar vidas posteriormente”; el Grupo también hizo un llamamiento a la comunidad humanitaria (donantes, Naciones Unidas, ONGs) “para que estén preparados **de inmediato** en el ámbito nacional.”<sup>8</sup>

*La acción temprana es más eficiente económicamente. 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.<sup>9</sup>*

Diversas organizaciones llevaron a cabo una planificación de posibles escenarios en febrero de 2011. El 15 de marzo, una alerta de seguridad alimentaria de la Red de Sistemas de Alerta Temprana sobre Hambrunas (FEWSNET por sus siglas en inglés) dejaba claro que la situación era ya alarmante, y que se agravaría aún más si la predicción de escasez de lluvias de marzo a mayo se confirmaba. Según se afirmaba en dicha alerta, incluso con un nivel de precipitaciones medio la situación de seguridad alimentaria sería crítica hasta mayo o junio, y pronosticó “hambrunas localizadas [en el sur de Somalia], y un aumento significativo en la mortalidad infantil...si se cumplen los supuestos del escenario más desfavorable”.<sup>10</sup> La FSNWG también advirtió de que “es probable que la falta de lluvias entre marzo y mayo desencadenen una crisis de gran envergadura”.<sup>11</sup> En ese momento, se aconsejó a los actores humanitarios que comenzaran a planificar una respuesta/contingencia a gran escala de inmediato, y que pusiesen en marcha la ampliación de programas multisectoriales.

Sin embargo, este llamamiento no fue atendido de forma apropiada.

## La respuesta nacional

**En Etiopía y Kenia**, las grandes inversiones en sistemas nacionales de alerta temprana durante la década pasada han mejorado la calidad de la información disponible. Los gobiernos en ambos países ejercen un fuerte liderazgo en la identificación de necesidades y en la coordinación de la respuesta general. Podría decirse que la respuesta fue más eficaz que en sequías previas, lo cual es reflejo de los aprendizajes obtenidos y de la inversión realizada desde la última sequía; sin embargo, todavía quedan retos que afrontar.

**En Etiopía**, se puso en marcha una respuesta temprana en varios sectores.

Por ejemplo, el grupo de trabajo gubernamental para la agricultura, apoyado por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) elaboró una hoja de ruta para las intervenciones a comienzos de 2011.<sup>12</sup> Sin embargo, los datos del Gobierno sobre el número de personas que necesitaban recibir ayuda, publicados en febrero de 2011, se encontraban entre los más bajos de los últimos años (2,8 millones). Estos datos se revisaron al alza en abril, y una vez más en julio, hasta llegar a los 4,5 millones de personas. Los donantes han expresado su temor de que estos datos subestimen el número real de personas que necesitan ayuda, especialmente en la región de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur (SNNP por sus siglas en inglés); además, se han mostrado preocupados porque la falta de información precisa y actualizada sobre la magnitud de las necesidades dificulta el acceso a los recursos procedentes de las sedes.<sup>13</sup>

El Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía (PSNP por sus siglas en inglés) utilizó el 20 por ciento de su presupuesto para imprevistos y en septiembre de 2011 también se activó el Mecanismo de Financiación de Riesgos para poder ampliar el periodo de suministro de alimentos a los beneficiarios y beneficiarias del PSNP. El consorcio de ONGs Joint Emergency Operation Plan (plan de operaciones conjunto para emergencias, JEOP por sus siglas en inglés) se amplió y extendió durante e 2011, lo que permitió aumentar el número de beneficiarios (más de 300.000 beneficiarios “adicionales temporales”) así como extender la ayuda a los 6,5 millones de beneficiarios del PSNP.

*Entre 1997 y 2007 Etiopía perdió un promedio de 1.100 millones de dólares anuales por la sequía; esto casi eclipsa los 1.300 millones anuales que el país recibió como ayuda internacional para combatir la pobreza y las emergencias en ese mismo período.<sup>14</sup>*

**En Kenia**, se está dando demasiada importancia al sistema de ayuda alimentaria en lugar de al sistema nacional de alerta temprana. El sistema de ayuda alimentaria es difícil de manejar e incapaz de dar una respuesta rápida a las crisis emergentes; las evaluaciones se llevan a cabo sólo dos veces al año, y para cuando se realizan los informes, los datos sobre el número de personas que necesitan asistencia tienen un desfase de varios meses. El Gobierno de Kenia no declaró la emergencia hasta el 30 de mayo, y los mecanismos de coordinación entre los distintos organismos liderados por el Gobierno no se pusieron en marcha hasta tres meses después, en agosto.<sup>15</sup>

La situación y acontecimientos políticos, entre los que destacan una nueva constitución y las acusaciones de corrupción en los grandes proyectos financiados por los donantes y por el Gobierno en las zonas áridas, redujeron la capacidad nacional de respuesta, aunque la respuesta de la opinión pública keniana fue considerable.<sup>16</sup>

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Kenia tuvo serios problemas para cumplir con sus compromisos de entrega de alimentos. El Programa de Red de Protección contra el Hambre de Kenia (HSNP por sus siglas en inglés) se encontraba todavía en su fase piloto, y los intentos de ampliarlo rápidamente no fueron exitosos.<sup>17</sup>

#### **En las diversas regiones de Somalia:**

En el **centro y sur de Somalia** no existe un gobierno central eficaz que controle plenamente la zona, razón por la cual fueron la ONU y las ONG, tanto internacionales como locales, quienes coordinaron la mayor parte de la respuesta. La mayoría de las organizaciones empezaron a responder de alguna manera tras la primera ausencia de lluvias a finales de 2010, pero la respuesta no se amplió de manera significativa hasta que se declaró la hambruna en julio. El acceso a la zona para ampliar la magnitud de la

respuesta fue un reto considerable. Al igual que en Kenia, en el centro y sur de Somalia el PMA se enfrentó a grandes dificultades para cumplir con sus compromisos de entrega de alimentos, entre otras razones por no tener acceso a la mayoría de las áreas afectadas por la hambruna.

En la región autónoma del Estado de **Puntland**, su Presidente anunció una emergencia por la sequía en noviembre de 2010 e hizo un llamamiento a la comunidad internacional y a las organizaciones de ayuda para que suministrasen ayuda humanitaria. La Humanitarian and Disaster Management Agency (agencia de gestión humanitaria y desastres, HADMA por sus siglas en inglés) trabajó con el gobierno regional de Puntland, los organismos de la ONU y las ONG, así como con el sector privado, para coordinar la respuesta a la emergencia. El gobierno regional de Puntland liberó fondos reservados para responder a sequías y emergencias, que se complementaron con contribuciones del sector privado y de la diáspora. No obstante, la respuesta en Puntland se vio eclipsada por la situación en el centro y sur de Somalia, a pesar de que algunas zonas de Puntland sufrían tasas de malnutrición muy por encima de los umbrales de emergencia.

En **Somalilandia**, la respuesta a las alertas tempranas fue, por lo general, tardía. Cuando finalmente se respondió a la emergencia, el presidente de Somalilandia formó un Comité nacional de ayuda a la emergencia por la sequía para que trabajase con la Autoridad Nacional para la Investigación Ambiental y la Preparación y Gestión de Desastres (NERAD por sus siglas en inglés). Estos organismos recaudaron fondos para abastecer con alimentos y agua de emergencia a las poblaciones afectadas por la sequía. NERAD realizó una evaluación de la situación y recomendó que se declarase el estado de “catástrofe nacional” y que hiciese un llamamiento de ayuda.

### **La respuesta internacional – principalmente humanitaria**

Según una evaluación clave sobre la respuesta humanitaria en Etiopía y Kenia,<sup>18</sup> se produjeron “tanto (i) un fallo general de las medidas preventivas tempranas desde finales de 2010, como (ii) un fallo colectivo a la hora de proporcionar ayuda suficiente desde que era necesaria, a principios y mediados de 2011.” La evaluación señala, que aunque la mortalidad no alcanzó niveles catastróficos en Etiopía y Kenia, excepto entre los refugiados y refugiadas, estos errores ocasionaron que la malnutrición, el sufrimiento y los daños a los medios de vida fueran mucho mayores que si se hubieran adoptado medidas preventivas coordinadas y se hubiese prestado una ayuda temprana.

La evaluación también señala que es necesaria una mayor flexibilidad entre las intervenciones de desarrollo y las humanitarias: habría que adaptar la magnitud y las prioridades de los programas ya establecidos a la realidad existente, así como facilitar las capacidades técnicas y de respuesta necesarias para hacer posible que esta adaptación y cualquier otra ampliación necesaria se lleven a cabo de manera eficaz. Si bien existen algunos buenos ejemplos de este tipo de medidas, no se trata de una práctica generalizada. La Iniciativa de medios de vida basados en el pastoreo de la USAID (un programa de largo plazo) en Etiopía incorpora la posibilidad de realizar modificaciones ante una crisis, lo cual permite al programa pasar de intervenciones de desarrollo a intervenciones humanitarias, si bien este mecanismo no está muy extendido. Existen algunos programas individuales, como el trabajo integral de Oxfam en Turkana, que constituyen otro ejemplo

de este sistema, y garantizan la incorporación de la respuesta a las necesidades urgentes en la programación a largo plazo (ver Cuadros 1 y 2). Tanto Oxfam como Save the Children han trabajado también con métodos alternativos a los programas de ayuda alimentaria, como por ejemplo el uso de cupones a través del Mecanismo Alimentario de la Comisión Europea. Este sistema nos permitió ampliar el programa para prestar ayuda a más hogares.

En el ámbito humanitario, algunos donantes y organismos han logrado mejores resultados que otros, pero en general la respuesta a gran escala llegó demasiado tarde. Ciertamente, estos resultados no reflejaron la aplicación de los principios de prevención de desastres consagrados en los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria o en el Código de Conducta de las ONG.

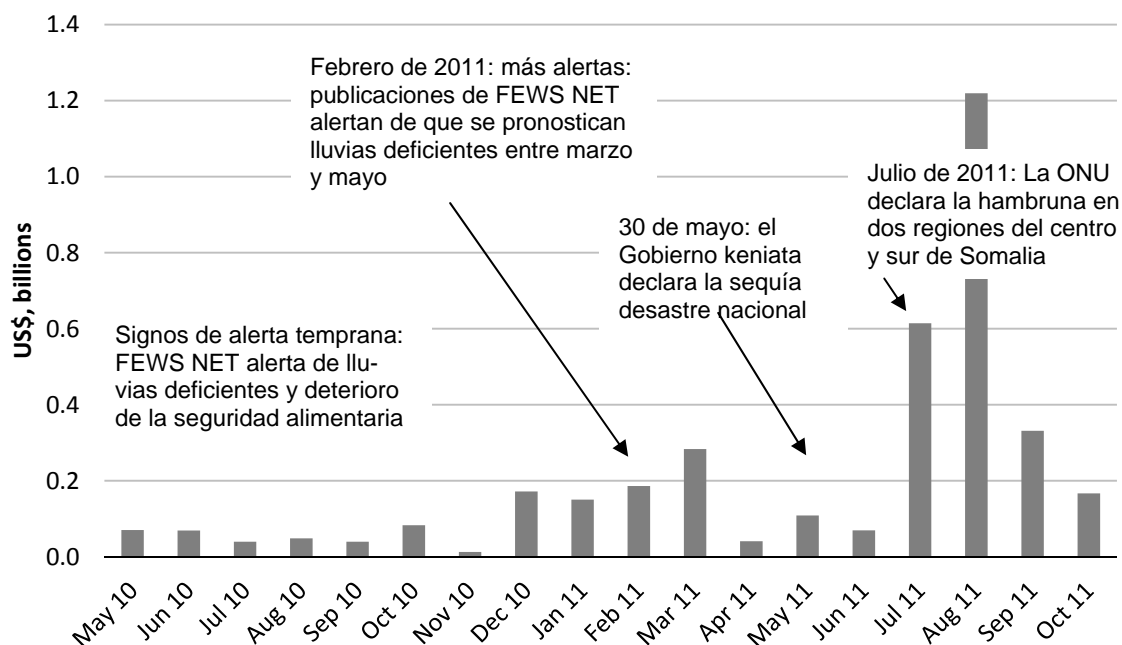
**Donantes:** La ampliación de la respuesta de los donantes fue demasiado lenta. El Gráfico 1 muestra el nivel de financiación de los programas de acción humanitaria en Etiopía, Kenia y Somalia durante el período previo a la crisis. Se observa un incremento después de las primeras alertas a finales de 2010 y del llamamiento del Proceso de Llamamientos Unificados de la ONU (CAP por sus siglas en inglés) en noviembre de 2010. Sin embargo, hasta que la situación no recibió una amplia cobertura mediática en junio y julio de 2011 y la ONU declaró la hambruna en Somalia, los donantes no incrementaron de manera considerable los fondos disponibles.

*La respuesta tardía tiene un impacto mayor sobre las mujeres. Las responsabilidades de cuidado familiar son cada vez más pesadas; las mujeres suelen ser las que menos comen, y las últimas en hacerlo. Hay informes sobre mujeres en Kenia que se atan cuerdas o ropa alrededor del estómago para engañar el hambre, lo cual las expone a tener problemas de salud en el futuro.<sup>19</sup>*

Muchos donantes ya están tomando medidas para invertir en soluciones a más largo plazo para las crisis de hambruna. Algunos representantes de los donantes en la región también eran conscientes de la inminencia de la crisis y adoptaron medidas de respuesta mucho antes. Por ejemplo, los representantes de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comunidad Europea (ECHO), del Departamento de Cooperación Internacional del Reino Unido (DFID) y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se reunieron en Kenia en diciembre de 2010 para coordinar su respuesta inicial. De hecho, Oxfam recibió financiación de ECHO para trabajar en Turkana, Kenia, en abril de 2011, y estos fondos aumentaron rápidamente en julio. Sin embargo, la realidad fue (y sigue siendo) que la mayoría de los donantes no consiguió que desde sus sedes se aumentase la financiación hasta que las tasas de malnutrición alcanzaron cotas peligrosas y la atención de los medios destapó la situación.

En Somalia, existía otro factor que complicaba la situación: la comunidad internacional no fue capaz de priorizar una situación humanitaria cada vez más preocupante frente a las consideraciones políticas; Oxfam y Save the Children tuvieron que hacer grandes esfuerzos para conseguir financiación que les permitiese trabajar en el centro y Sur de Somalia.

**Gráfico 1: Financiación de proyectos humanitarios en Etiopía, Somalia y Kenia, de mayo de 2010 a octubre de 2011**



Fuente: Servicio de supervisión financiera de OCAH<sup>20</sup>

**ONU:** El llamamiento humanitario de la ONU en noviembre de 2010 subestimó gravemente el número de personas que necesitaban ayuda de emergencia. Esto se debe, en parte, a que el calendario de llamamientos de la ONU no coincide con las estaciones en el Cuerno de África: las evaluaciones se llevaron a cabo en septiembre, antes de que la ausencia de precipitaciones en la estación de lluvias cortas (que normalmente comienza en octubre) y no tuvieron en cuenta el pronóstico meteorológico posterior a esas fechas. En el caso de Somalia, los llamamientos recientes se han basado más en lo que los programas podían conseguir (teniendo en cuenta las limitaciones de acceso y las impuestas por los socios) que en financiar las acciones necesarias para evitar el desastre, por lo que es posible que se transmitiese una imagen equivocada de las necesidades en el país. El Llamamiento Unificado –un documento esencial para los recursos de los donantes– no se revisó por completo hasta finales de julio de 2011. Esto contribuyó claramente al fracaso a la hora de ampliar el alcance de la respuesta con anterioridad. En Somalia, por ejemplo, el Llamamiento Unificado original de 2011 se estableció en 530 millones de dólares a finales de 2010.<sup>21</sup> En agosto de 2011, se revisó al alza hasta alcanzar más de 1.000 millones de dólares.<sup>22</sup>

**Organismos nacionales e internacionales:** Muchas organizaciones, incluyendo a Oxfam y Save the Children, empezaron a dar respuestas a pequeña escala en diciembre de 2010, e intentaron atraer la atención internacional sobre la inminente crisis.<sup>23</sup> Sin embargo, aunque sus resultados fueron desiguales, la mayoría de las organizaciones no adaptó sus programas a una escala suficiente como para ser capaces de cubrir las necesidades de la población en los seis meses siguientes, y sólo empezaron a dar una respuesta a gran escala hasta después de que en mayo las lluvias esperadas en 2011 no llegaran. Algunas organizaciones declararon que esta situación era su máxima prioridad como organización ya en febrero,<sup>24</sup> pero Oxfam y Save the

Children no lo hicieron hasta finales de junio y comienzos de julio respectivamente.

## Una oportunidad perdida

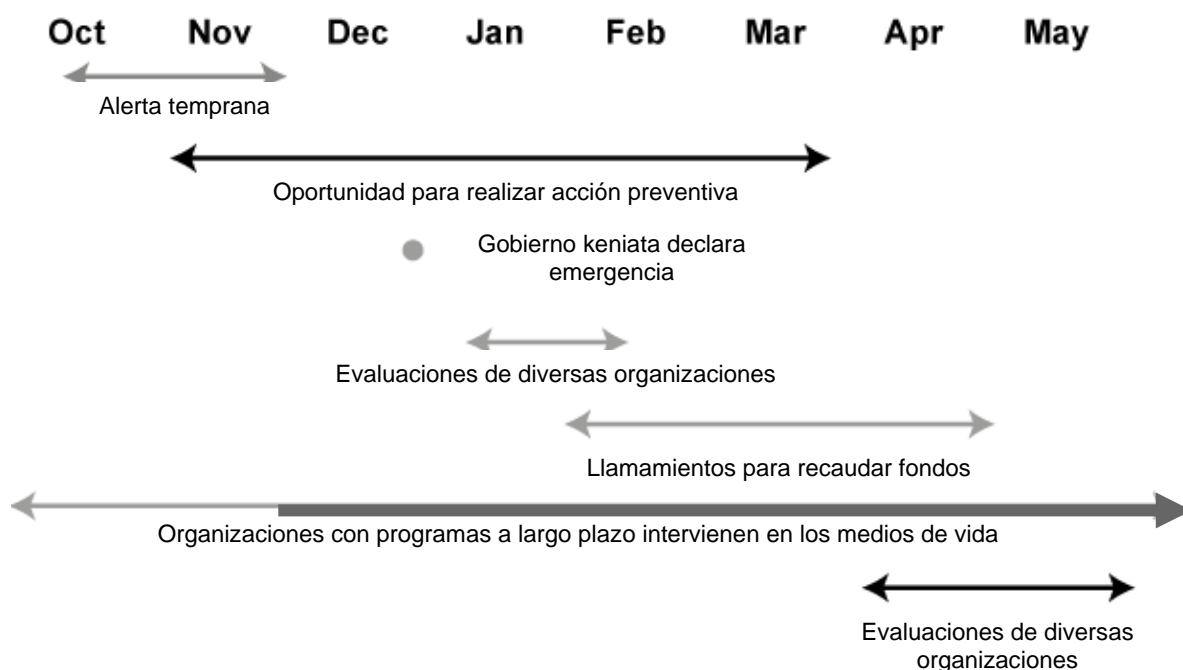
*Los estados de malnutrición temporales pueden tener efectos permanentes en el desarrollo. Un importante estudio averiguó que la pérdida de estatura, de escolarización y de posible experiencia laboral de los niños en Zimbabue debido a la sequía y a los conflictos tuvieron como consecuencia una pérdida de ingresos que ronda el 14 por ciento a lo largo de su vida.<sup>25</sup>*

El sistema humanitario no empezó a dar una respuesta a gran escala hasta que la crisis alcanzó un punto álgido – cuando definitivamente no llovió entre marzo y mayo y el único camino posible conducía a una mayor hambruna. Se puede alegar que el sistema respondió adecuadamente, al menos en Etiopía y Kenia. Pero, ¿por qué perdimos la oportunidad de dar una respuesta temprana eficaz?

El frenético desarrollo de los acontecimientos en los ámbitos nacional, regional e internacional, con el conflicto en Somalia, los levantamientos de la Primavera Árabe, la crisis mundial, otras crisis como la del terremoto y tsunami en Japón, o la fatiga de los donantes, podría haber retrasado la respuesta de la comunidad internacional a la sequía. No obstante, por lo general la comunidad internacional ha sido lenta a la hora de responder a emergencias causadas por sequías; por ejemplo, en el caso de Sahel en 2005<sup>26</sup> y 2010,<sup>27</sup> y en Kenia en 2005-06,<sup>28</sup> y en 2008-09.<sup>29</sup>

Resulta evidente que se perdió la oportunidad de evitar una crisis. El Gráfico 2 muestra la respuesta a la sequía de 2005-06 en Kenia; y aunque los meses son diferentes, la pauta es idéntica a la de la sequía de 2010-11. La respuesta de emergencia no empezó a ampliarse hasta julio, y para entonces las tasas de malnutrición habían aumentado significativamente. En mayo se registraron, en las zonas orientales de Turkana, Kenia, tasas de malnutrición general aguda del 37 por ciento, cifra muy por encima del umbral del 15 por ciento<sup>30</sup> y la más alta registrada en la última década.<sup>31</sup>

**Gráfico 2: Respuesta a la sequía de 2005–6 en Kenia**



Fuente: ODI<sup>32</sup>

#### Cuadro 1: Calcular el coste de una respuesta tardía

Si bien resulta imposible calcular con exactitud cuántas personas han muerto en esta crisis, una estimación indica que la cifra podría estar entre 50.000 y 100.000, de las cuales más de la mitad serían niños y niñas menores de cinco años.<sup>33</sup> Una respuesta más temprana, que hubiese fortalecido los medios de vida, protegido los ingresos familiares y apoyado los mercados podría haber reducido las tasas de malnutrición. Asimismo, un mayor suministro de alimentos, agua salubre y servicios sanitarios y de nutrición podría haber reducido el número de muertes.

Según la agencia OCAH de la ONU, la tasa media de malnutrición aguda en las regiones del sur de Somalia pasó de un 16 por ciento en agosto de 2010 a un 25 por ciento en enero de 2011, y alcanzó la cifra récord de 36 por ciento en agosto de 2011.<sup>34</sup> Esto significa que las tasas de malnutrición estaban, ya a finales de 2010, muy por encima del umbral de emergencia del 15 por ciento que desencadenaría una respuesta humanitaria. Sin embargo, las cifras de la ONU muestran que esta situación no se tradujo en un incremento en los fondos.<sup>35</sup> Es más, la financiación para el Llamamiento Unificado de Somalia en los primeros seis meses de 2011 fue menor que en los tres años anteriores, y sólo aumentó con rapidez cuando la ONU calificó la situación de hambruna. Tanto Save the Children como Oxfam tuvieron que hacer grandes esfuerzos para conseguir financiación que les permitiera trabajar en Somalia durante los primeros meses de la crisis.

Si una respuesta temprana hubiese salvado al menos una pequeña parte de esas vidas, miles de niños y niñas, hombres y mujeres estarían aún vivos. La actual situación de conflicto y la falta de acceso a la zona sur y centro de Somalia habrían dificultado, pero no imposibilitado, una acción temprana. Por ejemplo, Save the Children ha atendido a más de 280.000 personas en Somalia, a más de un millón en Etiopía y a alrededor de 440.000 en Kenia. Por su parte, Oxfam ha atendido un millón y medio de personas en Somalia, 300.000 en Etiopía y alrededor de un millón en Kenia.

## Gestionar los riesgos, no la crisis

### ¿Han cumplido los sistemas de alerta temprana con su cometido?

Los sistemas de alerta temprana (EWS por sus siglas en inglés) analizan una serie de factores, entre ellos la meteorología, la agricultura, la ganadería, los mercados y la nutrición. Cada vez son más sofisticados y sus predicciones más fiables. Proporcionan regularmente una gran cantidad de datos de fácil acceso. Por ejemplo, la Clasificación Integrada de las Fases de la Seguridad Alimentaria (CIF), ha supuesto un importante avance en los sistemas de alerta temprana en el Cuerno de África. La información proporcionada por estos sistemas puede utilizarse para estimular una respuesta, tanto para ampliar la magnitud de los proyectos a largo plazo como para evitar la necesidad de una intervención de emergencia. ¿Por qué esto no sucedió?

Cabría la posibilidad de perfeccionar los sistemas de alerta temprana para que abarcasen los casos de vulnerabilidad crónica. No obstante, es evidente que los EWS proporcionaron una información precisa y actualizada a tiempo que permitió a las personas en puestos de responsabilidad planificar y responder.<sup>36</sup> Los informes de FEWSNET y FSNWG fueron calificados como “muy buenos” o “excelentes” en cuanto a su grado de precisión al predecir la gravedad y el momento de inicio de la crisis.

Aunque las señales de alerta temprana fueron claras, la magnitud (el número de personas) y la profundidad (gravedad) de la crisis sorprendieron a muchos. Esto se debe en parte a que las evaluaciones de necesidades que llevan a cabo las agencias de la ONU o los gobiernos –y que son decisivas para la intervención de los donantes– se publican varios meses después de que se realice la evaluación y, lo que es más grave, no incorporan previsiones o predicciones sobre la posible evolución de la situación. Por lo tanto, el llamamiento de la ONU para Somalia, lanzado en noviembre de 2010, incluía unas cifras relativamente bajas de personas que necesitaban ayuda en 2011, y no reflejaba debidamente las predicciones de La Niña.

En definitiva, los sistemas de alerta temprana funcionaron pero los responsables de la toma de decisiones optaron por no responder a ellos. Puede que haya que hacer algunos cambios en los EWS –la experiencia indica que es más fácil que se usen adecuadamente si quienes toman las decisiones participan en ellos<sup>37</sup>– pero el principal problema no es el sistema. Los responsables de la toma de decisiones deben aceptar el reto de desarrollar un sistema ante el cual vayan a responder.

### La necesidad de incentivar una respuesta temprana

¿A qué se debe semejante reticencia a dar una respuesta temprana? Hay varias razones posibles:

- Temor a equivocarse – existen riesgos tanto financieros como de pérdida de prestigio.



- Temor a ser demasiado intervencionista – socavando la propia capacidad de las comunidades para salir adelante;
- Cansancio – “hay sequías todos los años” – que fomenta una actitud de resignación frente a los altos niveles de malnutrición crónica, e incapacidad para reaccionar ante los detonantes de la crisis.

Estos factores pueden verse agravados por problemas políticos y de seguridad.

La decisión de responder es, en última instancia, de carácter político. Los gobiernos nacionales suelen considerar que una declaración de emergencia es un signo de debilidad, sobre todo si existe la voluntad de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Este hecho puede dificultar que las organizaciones humanitarias declaren una emergencia por sí mismas. Es más probable que haya una respuesta temprana cuando los vínculos directos con aquéllos directamente afectados por la crisis alimentaria son claros –así, la democracia multipartidista y la libertad de prensa son necesarias, aunque no son siempre suficientes para los grupos marginados políticamente–.<sup>38</sup> Es necesaria una sociedad civil con una voz potente y fuerte, de modo que pueda garantizar que la ausencia de respuesta tiene un precio político.

Para los donantes, su relación con los gobiernos nacionales es uno de los factores más determinantes de la respuesta temprana. Aunque la ayuda humanitaria debería estar exenta de condicionalidad política, la realidad es que las diferencias políticas pueden retrasar gravemente la respuesta, como ocurrió en Somalia en 2011.

Los responsables de la toma de decisiones deben entender y explicar de manera explícita las consecuencias de elegir uno de los dos siguientes enfoques: o bien se da una respuesta temprana y se comprometen los recursos según los pronósticos, asumiendo así un riesgo financiero moderado; o bien esperan a estar seguros de que existe una situación de crisis, de modo que corren el riesgo de perder vidas y medios de vida y, en último término, de gastar más dinero en la respuesta.

### **La respuesta temprana implica actuar en un contexto de incertidumbre**

Todos los actores humanitarios –gobiernos, agencias de la ONU, donantes, ONG implementadora – quieren estar seguros de la magnitud y la gravedad de una crisis alimentaria inminente antes de proporcionar una respuesta de gran alcance. El sistema humanitario internacional sólo es totalmente operativo cuando se ha alcanzado la fase 4 –“de emergencia”<sup>40</sup> – de la Clasificación Integrada por Fases (CIF)<sup>41</sup>. Sin embargo, es bien sabido que para proteger los medios de vida y salvar vidas es necesaria una respuesta temprana. Unos niveles de mortalidad y malnutrición altos son claros indicadores de una crisis existente, pero no constituyen una alerta temprana.

Es fundamental tener en cuenta que, si se espera a que la emergencia sea un hecho, los riesgos y consecuencias de esta inacción recaerán en las personas vulnerables.

Dar una respuesta basada en previsiones en lugar de en datos contrastados requiere un cambio de actitud frente a la incertidumbre.<sup>42</sup> En la actualidad, es demasiado habitual que la incertidumbre reprima la acción; en Kenia, un

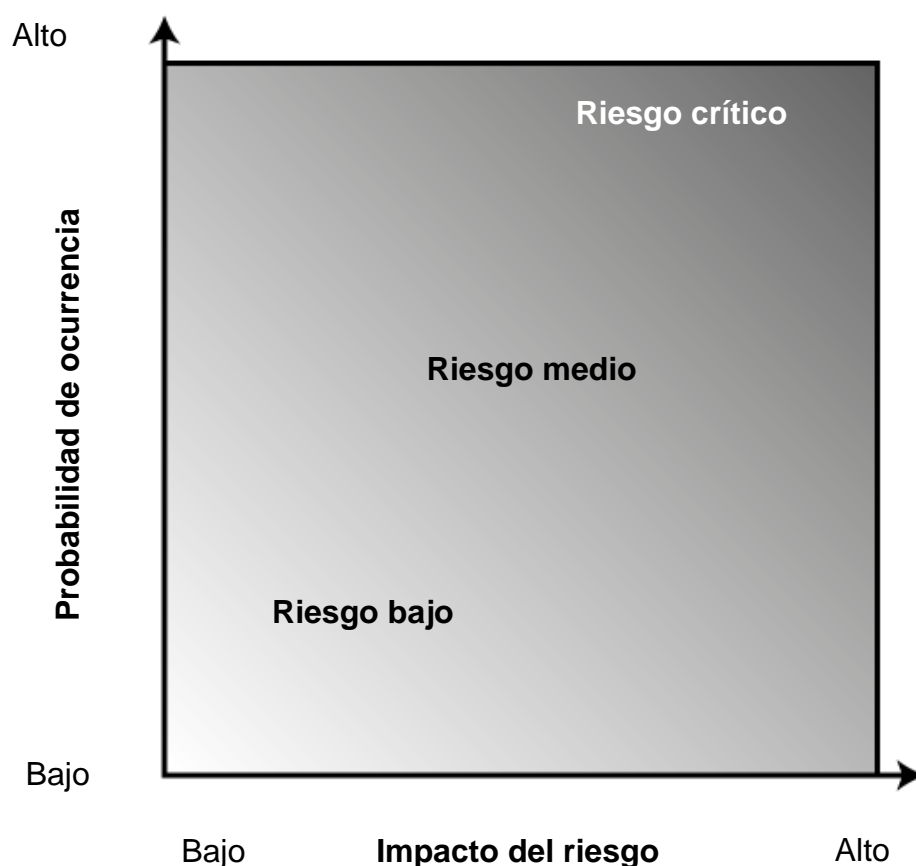
*“Para utilizar la información de alerta temprana de una forma más eficaz, quienes toman las decisiones deben sentirse cómodos con... la incertidumbre – y resulta difícil sentirse cómodo con ella.”*

Chris Hillbruner, especialista en alerta temprana de seguridad alimentaria para FEWSNET<sup>39</sup>

estudio mostró que aunque las previsiones permiten establecer reservas alimentarias con antelación, los responsables de la toma de decisiones en el ámbito nacional no suelen confiar en ellas para ampliar la respuesta.<sup>43</sup>

Las previsiones implican incertidumbre: inevitablemente, se basan en datos que no son del todo completos y objetivos; cuanto más temprana es una alerta, menos precisa suele ser. No obstante, es posible cuantificar el grado de incertidumbre: los métodos estándar de gestión del riesgo nos permiten convertir esta incertidumbre en riesgo, que a su vez se puede gestionar y minimizar. El Gráfico 3 muestra un diagrama clásico de impacto/probabilidad de riesgo, que ilustra la probabilidad de que ocurra un desastre en relación a su impacto. Los riesgos más peligrosos son, claramente, aquellos con un alto impacto y una alta probabilidad; estos riesgos requieren la mayor atención y deberían ser prioritarios en la respuesta.

**Gráfico 3: Diagrama clásico de impacto/probabilidad de riesgo**



Fuente: Mind Tools<sup>44</sup>

*“La tecnología [de alerta temprana] ha superado a los sistemas de respuesta”.*

Chris Funk, climatólogo de FEWSNET<sup>45</sup>

Aplicando esta lógica, desde mediados de enero de 2011 habría sido evidente que la alta probabilidad de que las lluvias de marzo – mayo en el Cuerno de África fuesen escasas, unida a la falta de precipitaciones en la anterior estación de lluvias a finales de 2010, constituía un riesgo crítico que debía abordarse de inmediato.

El Gobierno de Kenia ha reconocido explícitamente que la respuesta fue reactiva y estuvo dominada por la gestión de la crisis, en lugar de ser anticipativa y basarse en una gestión preventiva del riesgo.<sup>46</sup>

Los principios de gestión y reducción de riesgos cuentan con mucha

aceptación en otros sectores como el de los seguros (en el que se considera que pagar por adelantado para evitar grandes pérdidas en caso de que se produzca una crisis es un planteamiento responsable) o el de la salud, con campañas masivas de vacunación (que evitan epidemias y reducen los gastos médicos). Estos principios deben incorporarse a las respuestas de emergencia a corto plazo, a las intervenciones de desarrollo a largo plazo y a los programas de inversión gubernamentales.

## **Llegar a un acuerdo sobre los factores desencadenantes de una respuesta temprana**

A pesar de que muchas personas que estaban sobre el terreno, especialmente las propias comunidades, eran conscientes de la inminencia de la crisis en enero/febrero de 2011, no fueron capaces de movilizar a las personas responsables de decidir acerca de la financiación y otros recursos. ¿Cuál debería ser el proceso?

Una vez que el EWS ha detectado un posible problema, debería activarse un proceso de investigación adicional—un seguimiento detallado que pueda utilizarse en el diseño de las intervenciones— y ponerse en marcha planes de emergencia. Estos planes deben ser claros en cuanto a quién debe hacer qué, y cuándo, pero en la actualidad no existe una noción compartida sobre este tema. USAID favorece la utilización de factores desencadenantes de la respuesta humanitaria, pero deja que sea cada uno de los organismos de ejecución quien los desarrolle.<sup>47</sup> Necesitamos un marco común para el uso de estos factores desencadenantes, de forma que los responsables de la toma de decisiones sepan exactamente lo que tienen que hacer a medida que la situación se agrava, así como las consecuencias de no reaccionar ante dichos factores desencadenantes.

Todos los actores deben trabajar juntos para desarrollar un sistema de factores desencadenantes que:

*Se ha observado que la malnutrición y la mortalidad siguen una curva exponencial, aumentando pronunciadamente, y no de forma constante, cuando se desarrolla una crisis.<sup>48</sup> Esto implica que una vez que se alcanzan los umbrales de crisis, es probable que la situación se agrave rápidamente, y existe el riesgo de que la capacidad de responder a la emergencia se vea sobrepasada.*

- reconozca a los gobiernos nacionales (cuando sea posible) como los principales responsables de satisfacer las necesidades alimentarias de sus ciudadanos;
- refleje los altos niveles de malnutrición crónica en algunas zonas;
- refleje el desarrollo exponencial (y no lineal) de la malnutrición (ver texto en el margen izquierdo);
- no dé lugar a intervenciones que debiliten la capacidad de las comunidades para hacer frente a la crisis;
- esté adaptado al contexto de las diferentes zonas y medios de vida;
- sea fruto de un acuerdo entre los diversos actores, como el enfoque normalizado desarrollado por el CIF.

No es probable que un acuerdo sobre los factores desencadenantes de la respuesta dé lugar a un sistema automático de alerta y respuesta —no es la panacea— pero será un instrumento importante para promover una respuesta temprana. Se espera que haya una serie de factores desencadenantes que activen diferentes tipos de respuesta. Así, por ejemplo, en una etapa inicial el factor desencadenante podría activar acciones de incidencia política, pero a

medida que la situación se agrave, podría activar una respuesta centrada en los medios de vida, y posteriormente una respuesta de ayuda alimentaria/nutricional.

# ¿Cómo es una respuesta temprana?

## Adaptación de los programas a largo plazo

Los programas a largo plazo son los más adecuados para responder a las previsiones de crisis: ya se han establecido vínculos con las comunidades y por tanto se conocen los aspectos vulnerables y complejos; hay personal y/o socios sobre el terreno; cuentan con la confianza de los donantes y acceso a financiación; y su trabajo se ha negociado con los órganos de gobierno.

Una sequía puede arruinar el trabajo de desarrollo y hacer que se pierdan los logros alcanzados. Además, con mucha frecuencia el trabajo de desarrollo no está preparado para resistir un desastre, y el seguimiento y la evaluación no se basan en la reducción del riesgo. Sin embargo, los programas a largo plazo deberían ser más sensibles al riesgo de sequía y tratar de reducir la vulnerabilidad, reduciendo los factores de riesgo estructurales.

Cuando el análisis de riesgos se integra en el diseño de los programas a largo plazo –utilizando la Gestión del Ciclo de Sequías (DCM por sus siglas en inglés) o herramientas similares– las sequías pueden considerarse una parte integral del sistema de medios de vida, en lugar de como un episodio inesperado. Es posible evaluar el impacto de diferentes escenarios de sequía sobre el programa, y así planificar una serie de intervenciones que le permitan adaptarse a un contexto cambiante.<sup>50</sup>

Los dos siguientes estudios de caso ejemplifican cómo el trabajo a largo plazo puede adaptarse al agravamiento de una situación de sequía.

*El gasto mundial en DRR (Reducción del Riesgo de Desastres) alcanzó los 835 millones de dólares en 2009 – sólo un 0,5 por ciento de la AOD total anual.*

Global Humanitarian Assistance Report 2011<sup>49</sup>

### Cuadro 2. Estudio de caso: programa integral de Oxfam en Turkana

Oxfam lleva décadas trabajando en Turkana, Kenia, y desde 2007 ha realizado un cambio estratégico en sus programas para combinar el trabajo humanitario y el de desarrollo. Los elementos clave de este programa son:

- **Promoción de medios de vida** para aumentar la resiliencia frente a los choques y para reducir la pobreza. Se intenta aumentar el poder de los pastores nómadas en los mercados, a través de la organización y el fortalecimiento de asociaciones de comercialización de ganado. Estas acciones no sólo fortalecieron la capacidad colectiva de los pastores para negociar mejores precios por sus productos, sino que además mejoraron sus habilidades de gestión financiera y de buenas prácticas ganaderas. La incidencia política también fue un elemento clave para estimular el apoyo gubernamental a los medios de vida en estas zonas políticamente marginadas.
- **Protección social:** debido a la magnitud de la pobreza en estas zonas, el trabajo de promoción de los medios de vida no bastaba. El Estado debe ofrecer a los pastores nómadas una protección que les permita asumir riesgos, resistir a las choques y además lidiar con los efectos de la inseguridad alimentaria crónica. La incidencia política resulta esencial para ampliar la protección social y poner en marcha programas eficaces. Oxfam trabaja con el Gobierno de Kenia y con DFID para ejecutar el Programa de Redes de Protección contra el Hambre en dos de los cuatro distritos.

- **Responder a las necesidades asociadas a la inseguridad alimentaria aguda de forma que se apoye y mantenga la economía local:** se han llevado a cabo programas de transferencia de efectivo, diseñados utilizando el EMMA (Mapeo y Análisis de Mercados en Emergencias), con el fin de apoyar el sistema de mercados locales y facilitar una recuperación más rápida y ágil tras la crisis. En 2011 se observó que los efectos combinados de la reducción del poder adquisitivo (debido a la pérdida de ganado) y el encarecimiento de los alimentos hicieron necesario facilitar dinero en efectivo a las personas más vulnerables, para así incrementar su poder adquisitivo y ofrecer una subvención de capital de trabajo extraordinaria para los comerciantes, de forma que pudiesen reponer las existencias en momentos de altos costes de los alimentos y del transporte.<sup>51</sup> Los pagos en efectivo se pueden y deben utilizar para fortalecer el papel y el estatus de las mujeres, tanto en los hogares como en las comunidades.<sup>52</sup>

Cuadro 3. Estudio de caso: el trabajo de Save the Children con la incorporación de elementos que permiten realizar modificaciones ante las crisis en Etiopía

En Etiopía, Save the Children lidera un consorcio de organizaciones que está ejecutando el programa de USAID de Iniciativa de Medios de Vida basados en el Pastoreo II, financiado por OFDA. Este programa incorpora un elemento que permiten realizar modificaciones ante las crisis. Cuando se activa este elemento, se liberan fondos para el trabajo humanitario en respuesta a la crisis, de modo que los programas son flexibles.

Esto permite aplicar enfoques como la gestión del ciclo de sequías, que incluye cuatro etapas diferentes: “desarrollo y preparación normal”, “alerta”, “respuesta de emergencia” y “recuperación”. Save the Children ha observado que, en vez de utilizar intervenciones diferentes en cada etapa, lo importante es continuar con las intervenciones normales de desarrollo a lo largo de todas las etapas, a través de proyectos sanitarios, educativos y de protección que ofrezcan beneficios complementarios y aumenten la resiliencia.

Muchos mecanismos de financiación sólo financian una etapa concreta de este ciclo, por ejemplo sólo respuesta o sólo rehabilitación. Si bien las organizaciones pueden combinar los fondos de diversos donantes para financiar las cuatro etapas, resulta más conveniente que puedan disponer de financiación flexible que incluya la posibilidad de realizar modificaciones ante las crisis y permita cubrir las diferentes etapas cuando sea necesario.

## La respuesta humanitaria temprana

Una respuesta humanitaria temprana, dirigida a reducir el riesgo de desastre, es tanto eficaz como rentable económicamente a la hora de abordar las causas estructurales que hacen que las personas sean vulnerables. Si bien resulta demasiado simplista asumir una relación coste-beneficio general (a menudo se cita entre 1:4 y 1:7), una serie de estudios ha demostrado que una prevención adecuada salva vidas y ahorra dinero.<sup>53</sup> Por ejemplo, un estudio en el norte de Kenia mostró que era tres veces más costoso restablecer un rebaño que mantener vivos a los animales con alimentación suplementaria. Asimismo, en la región de Afar en Etiopía, reponer las existencias de ovejas y

cabras cuesta al menos 6 veces más que la alimentación suplementaria, mientras que reponer las existencias de ganado vacuno cuesta 14 veces más.<sup>54</sup> Apoyar a las personas en sus propios hogares – en lugar de en los campamentos – es significativamente más barato y además puede reducir su vulnerabilidad.

Un enfoque de reducción de riesgos exige que el sistema humanitario desarrolle un paquete de medidas que puedan ponerse en marcha como respuesta a un factor desencadenante de acción temprana. El CIF ha elaborado una sencilla tabla que presenta el marco de respuesta estratégica adecuado para cada una de las cinco fases,<sup>55</sup> y que ofrece una línea de base útil. La hoja de ruta de las intervenciones alimentarias y agrícolas en Etiopía para cada una de las diferentes fases de la sequía en 2011 también resulta una guía útil. Trabajar más en este tipo de programas, involucrando a los donantes, mejoraría su confianza y los estimularía a superar la respuesta habitual de ayuda alimentaria.

Intervenciones humanitarias que deberían activarse en función de las previsiones:

- Intervenciones que protejan los medios de vida, con el fin de proteger los recursos fundamentales. Por ejemplo, vacunación y salud de los animales, rehabilitación y mantenimiento de los abrevaderos, y reducción de existencias.
- Intervenciones que impliquen un desarrollo temporal largo: si es probable que sea necesario distribuir alimentos, el proceso de movilización de recursos y la preparación de la logística deberían comenzar en función de las evaluaciones tempranas, revisando las cantidades en una fase posterior.
- Elegir opciones en las que los beneficios superen a los costes ('No regrets'): Medidas que desarrollen la capacidad y la preparación ante desastres, pero que no tengan efectos negativos incluso si no se cumplen los peores pronósticos (ya sea porque su coste es muy bajo o porque desarrollan la resiliencia). Esto incluye actividades tales como:
  - Poner en marcha sistemas de Recursos Humanos – redactando descripciones del puesto, evaluando las necesidades de personal, anunciando las posibles vacantes, desarrollando y fortaleciendo la capacidad técnica, de apoyo empresarial y de liderazgo;
  - Trabajar con los donantes, actuales y potenciales, y elaborar propuestas de respuesta en consonancia con el seguimiento continuo y en el análisis de tendencias;
  - Desarrollar vínculos con los socios del sector privado: por ejemplo, desarrollar acuerdos permanentes con las empresas de transferencia de dinero, poniendo en marcha procesos de licitación;
  - Desarrollar y fortalecer la capacidad de los socios locales;
  - Comenzar a involucrar a todos los actores relevantes: socios, autoridades locales y mujeres, hombres, niños y niñas en las

*Intervenciones adecuadas en el momento adecuado: transportar en camiones 5 litros de agua al día (sólo la cantidad básica para sobrevivir) a 80.000 personas en Harshin, Etiopía, durante cinco meses cuesta más de 3 millones de dólares, comparado con los 900.000 dólares necesarios para rehabilitar todos los sistemas locales de agua que no están operativos.<sup>56</sup>*

comunidades;

- Medidas prácticas como evaluar trabajos de exploración de pozos, establecer depósitos preventivos de suministros, estudios de mercado, determinar la capacidad y cobertura de intermediarios, etc.
- Medidas de financiación flexible que conlleven un gasto acorde con la probabilidad de que se produzca una crisis. Se podría diseñar y poner en marcha proyectos con una financiación limitada pero suficiente para el arranque, con el compromiso de incrementar significativamente los recursos a medida que se desarrolle la crisis. Los donantes podrían comprometerse con un proyecto determinado en determinadas condiciones, estableciendo un techo de gasto para el periodo anterior a la declaración de la emergencia. Este tipo de financiación exigirá una gestión prudente de las expectativas de los beneficiarios potenciales.

La sensibilidad respecto al género es clave para el éxito y la sostenibilidad de estas intervenciones: por ejemplo, la alimentación complementaria para los animales debe enfocarse de tal modo que garantice que los miembros más pobres de la comunidad, entre ellos las mujeres, se beneficien de ella; y los programas de dinero/alimentos por trabajo deben tener en cuenta el resto de tareas que llevan a cabo las mujeres.<sup>57</sup>



## Adaptar los sistemas para una respuesta temprana

Una respuesta temprana nos exige superar la tradicional división entre el trabajo de desarrollo y el humanitario dentro del sistema de ayuda. Este enfoque, que implica una separación de personal, mandatos, habilidades requeridas, escalas de tiempo, presupuestos y beneficiarios, no es válido en regiones como el Cuerno de África. Para aumentar la eficacia del sistema de ayuda se debe eliminar esta separación artificial.

### **Invertir en las personas...**

Son necesarios un personal y unos socios preparados y con experiencia, que sean capaces de incorporar el análisis de riesgos a su trabajo y así poder adaptar su trabajo, y su manera de hacerlo, a medida que la situación y las necesidades cambian. Todos los actores humanitarios y de desarrollo deben invertir en su personal, de modo que sean capaces de analizar los datos, identificar los riesgos, evaluar las tendencias, llevar a cabo evaluaciones y utilizar esta información para reconocer cuándo la situación se está agravando –y así desencadenar una respuesta temprana y conseguir que los responsables de la toma de decisiones actúen.

Los organismos de ejecución deben desarrollar la disposición y preparación de sus equipos, para que su enfoque de gestión de riesgos sea más dinámico y se adapte a cualquier crisis que pueda producirse. Así como la gestión de los riesgos para la seguridad es un elemento clave del trabajo diario en contextos inseguros, también debería serlo el debate y la gestión de otro tipo de riesgos.

Esto puede parecer obvio, pero exige un gran cambio en la forma en que se contrata y se prepara al personal, especialmente al personal superior. Muy pocos directores y directoras tienen experiencia relevante tanto en contextos humanitarios como de desarrollo. Todo el personal necesitará recibir una formación continua rigurosa, así como asesoramiento, para maximizar sus habilidades y conocimientos; también deben establecerse sistemas de apoyo adecuados. Estos esfuerzos deben basarse en iniciativas existentes como ELRHA<sup>58</sup> y el proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Emergencia.<sup>59</sup>

Fortalecer la capacidad de los gobiernos nacionales es también un desafío importante, y requiere altos niveles de inversión a largo plazo, así como nuevas formas de asociación. Lamentablemente, ni la actual oferta de talleres de capacitación puntuales de las ONG, ni la dotación de financiación sin suficiente apoyo técnico que a veces caracteriza las intervenciones de la ONU o de los grandes donantes están siendo capaces de ofrecer el nivel de capacitación requerido.

Es necesario invertir más en iniciativas conjuntas a largo plazo que fortalezcan la capacidad de los gobiernos, no sólo en cuanto a la Gestión del Riesgo de Desastres y la coordinación, sino también en mejorar su capacidad de trabajar a largo plazo en proyectos de desarrollo de todos los sectores con el objetivo de mejorar la resiliencia.

Esto no será posible sin una acción concertada: la ONU, los gobiernos, los donantes y los organismos de ejecución deben comprometer una cantidad considerable de recursos en un plan intensivo de desarrollo organizacional y de formación del personal, que forme parte de una estrategia a largo plazo.

### **... estructuras, estrategias y sistemas**

Para lograr diseñar programas sensibles al riesgo, deben producirse cambios en otros aspectos de las organizaciones, como las estructuras, los sistemas y las estrategias.<sup>60</sup>

Está claro que las estructuras son un gran obstáculo: normalmente las organizaciones separan el trabajo de desarrollo del humanitario. ¿Qué se puede hacer para superar este enfoque fragmentado? Las estrategias humanitarias y de desarrollo se suelen elaborar por separado, a pesar de que el enfoque de gestión del riesgo requiere una reflexión y planificación comunes. Cuando las estructuras están divididas institucionalmente, es posible fusionar en la práctica el desarrollo y la respuesta de emergencia, si se trabaja con un enfoque de coordinación e integración eficaz, que cuente con diversos mecanismos para la cooperación directa, la programación e implementación conjuntas (combinados con ciclos de aprendizaje compartidos).

### **Una financiación más ágil y flexible**

Ni los canales de financiación humanitaria ni los de desarrollo se adaptan perfectamente al contexto de vulnerabilidad crónica que normalmente caracteriza al Cuerno de África, donde la situación suele ser de transición entre la emergencia humanitaria y el desarrollo.

- Los programas humanitarios son a corto plazo, lo cual no permite planificar a largo plazo, pero normalmente son bastante flexibles en cuanto al enfoque de programa y a la capacidad para reorientar los gastos. Por ejemplo, una donación reciente de ECHO en Kenia permitió a Oxfam hacer cambios en la vacunación del ganado, la reducción de existencias y la alimentación complementaria, haciendo posible una respuesta flexible en un contexto cambiante.
- Los programas de desarrollo son a largo plazo, pero presentan un menor grado de flexibilidad. A los organismos de ejecución se les exige predecir sus gastos al inicio, y a menudo la dotación para imprevistos es muy pequeña (en la Unión Europea, es un máximo del cinco por ciento). El diseño de estos programas fomenta la rendición de cuentas, pero dificulta la flexibilidad y agilidad de los programas.

Algunos donantes de ayuda de emergencia han hecho esfuerzos considerables para ser más flexibles, utilizando mecanismos innovadores de financiación para apoyar la recuperación y la resiliencia. Por ejemplo, ECHO ha reconocido explícitamente la importancia de una respuesta temprana en su decisión regional sobre la sequía para el Cuerno de África.<sup>61</sup> En el ámbito del desarrollo, el muy innovador “elemento modificador” ante crisis de USAID en Etiopía permite que un programa a largo plazo pueda hacer ajustes rápidamente, accediendo a los fondos para trabajo humanitario de la Oficina para la Asistencia a Desastres en el Extranjero (OFDA), con el fin de proteger

los avances logrados en desarrollo en tiempos de crisis. Otros donantes deberían seguir estos ejemplos.

Se ha debatido sobre un tercer canal de financiación –diferente de la financiación humanitaria y de desarrollo– precisamente para situaciones de vulnerabilidad crónica como la del Cuerno de África. Sin embargo, es posible que este nuevo canal de financiación trace nuevas fronteras entre los enfoques de programa, y contribuya a la falta de apropiación y responsabilidad para trabajar en estos contextos. Una solución más adecuada es que los donantes –entre ellos el Fondo Central para Respuesta a Emergencias de la ONU– revisen sus mandatos y sus protocolos relativos a los canales de financiación y sigan eliminando las fronteras, de forma que puedan desembolsar suficientes fondos rápidamente para apoyar una respuesta temprana. Así lo exigen los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria.<sup>62</sup>

Contar con unos procesos de financiación rápidos es esencial para acortar los plazos de puesta en marcha y así como para fomentar programas ágiles. Existe un buen número de ejemplos de buenas prácticas, como la flexibilidad que demostró ECHO en 2011 al garantizar financiación en una etapa temprana y permitir un aumento rápido de la misma con una revisión mínima de la propuesta; o el Fondo de Respuesta Rápida de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, que permite desembolsar fondos rápidamente y con un alto grado de flexibilidad una vez que se aprueba el programa, reduciendo el papeleo. Sin embargo, los donantes podrían hacer todavía mucho más por agilizar y normalizar los procesos de financiación.

## Conclusiones y recomendaciones

Las previsiones sobre los efectos de la sequía de 2010-11 en el Cuerno de África eran claras, y lamentablemente gran parte de lo que ha sucedido era evitable. El grado de muerte y sufrimiento, así como el coste económico, se podrían haber reducido si los sistemas de alerta temprana hubiesen desencadenado una respuesta mayor y más temprana.

Ha habido muchos compromisos: los gobiernos de la región se comprometieron en la cumbre de Nairobi en septiembre de 2011 a preparar y poner en marcha estrategias nacionales;<sup>63</sup> los actores árabes e islámicos junto a la ONU también se reunieron en septiembre para redefinir su visión sobre Somalia; la crisis ha reactivado el Plan de Acción para el Cuerno de África;<sup>64</sup> y muchos están teniendo en cuenta las lecciones extraídas de evaluaciones como la del DEC.

Juntos, la comunidad de ayuda internacional y los gobiernos nacionales deben aprovechar esta oportunidad y comenzar a llevar a cabo cambios de inmediato, de modo que la próxima vez se actúe en mayor medida y de manera más rápida para proteger a las personas vulnerables y alcanzar los objetivos de la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema. Se avecina una nueva crisis alimentaria en el Sahel, causada por la sequía y por los altos precios de los alimentos, así que existe una necesidad urgente de poner en práctica lo aprendido.

### Recomendaciones

#### 1 Gestionar los riesgos, no la crisis

- **Todos los actores** deben revisar su manera de abordar la prevención de la sequía y **no esperar a tener la certeza** de que se va a producir una crisis para responder. Mantenerse a la espera de la evolución de los acontecimientos puede resultar devastador en términos de vidas y medios de vida.
- **Todos los actores** y especialistas en alerta temprana deben desarrollar un enfoque común sobre los **desencadenantes de una acción temprana**, que sea utilizado tanto por los actores humanitarios como por los de desarrollo y que dé lugar a la adopción rápida de medidas por parte de los responsables de la toma de decisiones.

#### 2 Responder con mayor anticipación a la sequía

**Los gobiernos nacionales** deben:

- reconocer que su **responsabilidad primordial es cubrir** las necesidades de seguridad alimentaria, dando muestras de **liderazgo político** en su respuesta a la sequía;
- suscribir la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema.

La **comunidad internacional de ayuda** debe superar las respuestas a corto

plazo y sus programas de “entrada y salida rápida”. Necesitamos:

- incorporar a todo nuestro trabajo un enfoque de reducción de riesgos, utilizando la gestión del ciclo de la sequía y otros instrumentos, permitiendo así que las **intervenciones de desarrollo a largo plazo se puedan adaptar** a un contexto cambiante;
- llevar a cabo una **labor humanitaria preventiva**, basada en las previsiones, en la que se incluya la protección de los medios de vida y opciones en las que los beneficios superan los costes (*no-regrets options*), así como medidas flexibles que impliquen un nivel de gasto acorde a la probabilidad e impacto del peligro;
- garantizar que se pongan en marcha sistemas que incorporen la gestión de riesgos a todo el trabajo a lo largo de los ciclos de desarrollo y humanitario, mediante una **inversión considerable en recursos humanos y en nuestros socios, así como revisando nuestras estructuras y** sistemas organizativos.
- trabajar colaborando estrechamente con las estructuras comunitarias tradicionales, cuyo eje son las personas mayores y los líderes religiosos, así como con los grupos de mujeres y otros grupos comunitarios fuertes.

Los **donantes** deben:

- Aportar **financiación más ágil y flexible**, con programas de desarrollo que incorporen la posibilidad de modificaciones ante crisis en las propuestas de financiación plurianuales, y garantizando que la financiación humanitaria pueda apoyar acciones preventivas o respuestas tempranas.
- suscribir la Declaración para Acabar con el Hambre Extrema.

# Anexo 1: Declaración para Acabar con el Hambre Extrema

En África Oriental hasta 750.00 personas se enfrentan a la muerte como consecuencia del hambre. Y millones más están en riesgo en toda la región, en la que es considerada la peor crisis alimentaria del siglo XXI. Tendrán que asumir un legado de pobreza, sufrimiento y pérdida de los medios de subsistencia. Se necesitan medidas urgentes ya mismo.

La realidad es que esta crisis era previsible – y se podía prevenir: ya tenemos los conocimientos necesarios que nos permiten detener este tipo de tragedias, sabemos los pasos que es necesario tomar para prevenir el sufrimiento a estos niveles.

La muerte por hambre de mujeres, hombres, niñas y niños no es aceptable. Todas y todos somos responsables, hemos de impedir que esto vuelva a ocurrir.

## **1. Reparar los fallos del sistema de respuesta a emergencias**

En África del Este ya están funcionando los sistemas de alerta temprana. Se avisó de que esta crisis estaba gestándose, pero no se respondió a las advertencias – al igual que en tantos otros desastres anteriores. Las acciones a gran escala para evitar las peores consecuencias de estas crisis no llegaron a tiempo. La demora, esperar a que el desastre ocurra antes de actuar, es tremendamente costoso en lo que se refiere a vidas y dinero. Es un gran error ver que una crisis se avecina y no hacer nada para impedirlo. El sistema ( los gobiernos nacionales, los donantes, las organizaciones no gubernamentales y los fondos como el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)) no es lo suficientemente flexible como para responder a situaciones cambiantes y no consigue realizar intervenciones adecuadas en el momento oportuno. No hay soluciones únicas pero el conjunto de estos compromisos –si se llevan a cabo- mejorará el sistema para acabar con el ciclo de la crisis.

- Nos comprometemos a establecer un vínculo, no político y basado en las necesidades, entre las señales de alerta temprana ante los desastres y la respuesta temprana.
- Nos comprometemos a apoyar una resolución de la Asamblea General de la ONU que exija que los fondos del CERF se liberen tras los primeros indicios de una catástrofe para satisfacer las necesidades emergentes y apoyar la intervención inmediata- con procesos transparentes que aseguren que los fondos llegan a las afectadas y afectados lo antes posible
- Nos comprometemos a apoyar planes de preparación frente a desastres locales y nacionales, capacidades y actividades en línea con los principios humanitarios para evitar los peores efectos de los desastres, como la malnutrición aguda.

## **2. Apoyo a la producción local de alimentos**

Décadas de falta de inversión en los pequeños productores de alimentos y una gestión ineficaz de los recursos han contribuido significativamente a la crisis en el Este de África, afectando particularmente a los ganaderos. A nivel mundial, la inversión a largo plazo en la agricultura y la adaptación a los riesgos de desastres relacionados con el cambio climático han sido insuficientes para apoyar la seguridad alimentaria de los más pobres y su contribución a las economías nacionales. Es una prioridad situar la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres en el corazón del enfoque de desarrollo. La inacción está costando vidas mientras que día tras día la gente lucha para hacer frente al impacto del cambio climático y al alza de los precios de los alimentos. Esto tiene que cambiar.

- Nos comprometemos a cumplir con urgencia y rapidez las promesas que hicimos en La Iniciativa de L'Aquila sobre Seguridad Alimentaria (AFSI)
- Nos comprometemos a acordar un plan a largo plazo para el 2012, año en el que expira la AFSI, para combatir la inseguridad alimentaria y la malnutrición, que asegure que la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático sean el corazón de los enfoques de desarrollo.
- Nos comprometemos a apoyar a los signatarios de la Declaración de Maputo sobre Agricultura y Seguridad Alimentaria en la aceleración del cumplimiento de sus promesas de dedicar el 10% de sus presupuestos nacionales a la agricultura.
- Nos comprometemos a implementar las políticas mundiales y regionales que ya existen sobre la inversión en la agricultura y la ganadería y sobre la reforma del pastoralismo con el fin de promover la seguridad alimentaria para todos y todas.

### **3. Servicios sociales y protección para los más pobres**

Millones de personas en todo el mundo viven al límite de la supervivencia, siempre al borde del desastre. Podemos ayudar a estas personas a alejarse del abismo con dos cambios: redes de protección social e inversiones más justas. Las redes de protección pueden amparar a millones de personas ante las peores consecuencias de la crisis: generan estabilidad en los ingresos de las familias durante todo el año y de esta manera no se ven obligadas a vender lo poco que tienen para alimentarse. Las inversiones más justas se refieren simplemente a respetar el derecho que toda persona tiene acceso a los servicios esenciales tales como salud y educación. Ya sea entre regiones o entre mujeres y hombres, la injusticia y la desigualdad es una cuestión de vida o muerte.

- Nos comprometemos a invertir en estrategias de desarrollo que aseguren una provisión equitativa de los servicios sociales y la inversión en los medios de vida para todos los países en el año 2015.
- Nos comprometemos a proteger del impacto de la crisis de los alimentos al 10% más pobre de la población. Para ello estableceremos redes de seguridad que incluyen los pagos directos en efectivo (direct cash payments) basados únicamente en el criterio de necesidad, daremos una atención

específica a las necesidades de alimentación y nutrición de las mujeres, niños y niñas.

#### **4. Alimentación que todo el mundo pueda permitirse**

La espiral en los precios de los alimentos ha conducido a algunas zonas de África Oriental hacia el desastre. No podemos acabar con el hambre extrema a menos que todo el mundo pueda acceder a los alimentos a un precio que puedan pagar. El número de personas que no tienen suficiente para comer es cada vez mayor. Los picos de precios de los alimentos son una parte importante del problema. Hemos esperado demasiado tiempo para cumplir con el simple derecho de cada persona a alimentos asequibles.

- Nos comprometemos a ampliar las reservas estratégicas y de alimentos de emergencia a nivel local, nacional y regional, asegurando que la gestión de estas reservas de respuesta se ajuste a las personas a las que van dirigidas.
- Nos comprometemos a abordar las causas de la volatilidad de precios de los alimentos. Para ello adoptaremos medidas que pongan fin a la dependencia de los biocombustibles y limitaremos las prohibiciones a la exportación de alimentos por parte de los gobiernos.

#### **5. Reducir la violencia y los conflictos armados**

Es imposible poner fin a la muerte masiva por hambre sin reducir la violencia, que es una de sus principales causas. El mundo no sólo ha tolerado el hecho de que cientos de miles de hombres, mujeres, niñas y niños vivan sin ayuda o protección en tiempos de conflicto. Ha hecho muy poco para hacer frente a la peligrosa combinación de pobreza, mala gobernanza y violencia que mantiene vivos los conflictos. Esta actitud debe ser remplazada por una acción urgente que proteja y ayude a la gente ahora – y que aborde el ciclo fundamental de violencia y pobreza.

- Nos comprometemos a proporcionar y a permitir el acceso sin trabas a una oportuna, adecuada y suficiente asistencia humanitaria, basada en las necesidades, allá donde la inseguridad está destruyendo las posibilidades de vida y el desarrollo sostenible.
- Nos comprometemos a presionar con decisión y a apoyar medidas concretas que protejan a las personas afectadas por los conflictos. Estas medidas contemplan también medidas diplomáticas que suponen una ayuda para que todas las partes locales y nacionales involucradas en los conflictos puedan encontrar soluciones justas, sostenibles y seguras.



## Anexo 2: Recomendaciones específicas por país

**En Etiopía**, el Gobierno es responsable de dirigir y coordinar los programas de gestión del riesgo de desastres (DRM) y ofrecer un contexto propicio (político, de mecanismos financieros e institucional) que apoye este trabajo. Mediante el borrador de la Política Nacional y la Estrategia para la Gestión del Riesgo de Desastres así como el borrador del Marco Estratégico de Inversión en Programas de DRM (SPIF por sus siglas en inglés), el Gobierno de Etiopía ha dejado claras sus intenciones, a las que debe seguir la adopción de medidas concretas:

- La ratificación de la nueva Política Nacional y Estrategia para la Gestión del Riesgo de Desastres –desarrolladas por el DRM y el Sector de Seguridad Alimentaria– estaba prevista para 2010, pero todavía está siendo revisada por el Consejo de Ministros. Debería aprobarse rápidamente, y el Gobierno debería trabajar con los donantes, la ONU, las ONGs y los grupos de la sociedad civil para garantizar que se ejecute de manera rigurosa. Deberían aumentar los fondos de contingencia a nivel local, y se debería fortalecer la capacidad de los funcionarios locales, sobre todo con el objetivo de que puedan utilizar eficazmente la información de alerta temprana y realizar actividades de respuesta no alimentaria y de recuperación que protejan los medios de vida y contribuyan a mejorar la resiliencia. También habría que estudiar las actuales iniciativas de las ONG para facilitar financiación de contingencia directamente a las comunidades, y reproducirlas si son eficaces.
- El Gobierno debe trabajar con sus socios para adoptar una metodología clara que sirva para poner en marcha planes participativos de reducción de riesgos y de adaptación en los ámbitos del *kebele* y la *woreda*. Debe garantizar que las comunidades en riesgo participen en la toma de decisiones sobre los planes de desarrollo y sobre el gasto. Las comunidades deben ser capaces de utilizar el análisis de riesgos en su toma de decisiones, así como dirigir los procesos y actividades de DRM.
- Deben fortalecerse la capacidad y el conocimiento sobre las intervenciones adecuadas en cada fase del ciclo de sequía, de modo que se mejore la calidad técnica de las respuestas no alimentarias para proteger los medios de vida y promover una recuperación temprana. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Agricultura mostró una buena práctica en este sentido cuando en octubre de 2010 desarrolló una hoja de ruta para intervenciones tempranas. Esto debería generalizarse en todos los grupos de trabajo en sectores relevantes, en los ámbitos federal y regional.
- El Gobierno y los socios para el desarrollo deben invertir en enfoques más innovadores para que los trabajadores y trabajadoras gubernamentales (federales y locales) desarrollen las habilidades y la capacidad necesarias para

ejecutar el DRM-SPIF. Concretamente, se deben encontrar nuevos métodos para mejorar las habilidades sociales, como por ejemplo el uso de la información proporcionada por la alerta temprana para la toma de decisiones, o la puesta en práctica de nuevas herramientas que exijan tener capacidades de mediación, como la reducción de reservas comerciales de existencias o la puesta en marcha de mejores sistemas de apoyo para que los grupos comunitarios mantengan la infraestructura de abastecimiento de aguas.

El Programa de Redes de Protección Productivas (PSNP por sus siglas en inglés) ha resultado esencial para garantizar que los hogares con inseguridad alimentaria crónica tengan acceso a un apoyo previsible, y la iniciativa de financiación para el riesgo es un método innovador de financiación de contingencia encomiable. Los sistemas de seguimiento y evaluación deben poner de relieve los retos que supone la ejecución, y reflejarlos en el diseño de la siguiente fase a partir de 2014. Dados los desafíos a los que se enfrentan algunas ONGs que están ejecutando programas de transferencia de efectivo como parte de la respuesta, también existe la necesidad de garantizar una estrategia clara para que las ONG que llevan a cabo respuestas humanitarias en áreas de PSNP orienten adecuadamente estas respuestas.

El Programa Estratégico de DRM y el Marco de Inversión ofrecen un mecanismo claro para desarrollar inversiones a mayor escala y más sistemáticas en actividades de DRM en Etiopía. Esto incluye pasar de evaluaciones bianuales a un enfoque más descentralizado basado en la alerta temprana y en la toma de decisiones a nivel local, así como el compromiso de incorporar de forma más sistemática las consideraciones de DRM. Además, será necesaria una mayor coordinación del apoyo financiero y técnico por parte de los socios de desarrollo, así como el compromiso tanto del Gobierno como de los socios de desarrollo de participar en procesos de desarrollo de programas de alta calidad tras el lanzamiento del DRM-SPIF.

**En Kenia**, la Autoridad Nacional para la Gestión de la Sequía (NDMA por sus siglas en inglés) y el Fondo Nacional de Contingencia para la Sequía y los Desastres (NDDCF por sus siglas en inglés) fueron aprobados en noviembre de 2011.<sup>65</sup> Este innovador enfoque considera que la sequía difiere ampliamente de los desastres repentinos, y que necesita una gestión que tiene mucho más en común con el desarrollo sostenible que con la respuesta a desastres. La NDMA necesitará la voluntad política y los esfuerzos de todos los actores para garantizar que se establezca tan rápida y eficazmente como sea posible, al tiempo que se asegura que se mantiene fiel a su intención original, que es aportar una nueva visión sobre cómo abordar la sequía en las zonas áridas. Además, es necesario que se apruebe urgentemente el documento de sesiones sobre la Política Nacional para el Desarrollo Sostenible del Norte de Kenia y otras Zonas Áridas para que la NDMA pueda contar con un marco político completo.

Existen limitaciones en cuanto a la capacidad y la coordinación. Los Grupos de Dirección Distritales (DSG por sus siglas en inglés) tienen un potencial de acción importante, pero a menudo les falta capacidad y son susceptibles de recibir presiones políticas. También debería fortalecerse el sistema de *clusters* de la ONU, ya que sólo el grupo de nutrición está funcionando. Aunque el Gobierno de Kenia debería dirigir todos los *clusters*, sus aportaciones al

proceso son principalmente testimoniales y sin resultados claros.

La nueva Constitución establece la necesidad de una mayor claridad de los mandatos y las responsabilidades. Los organismos responsables de gestionar las emergencias y los sistemas de alerta temprana –el Grupo Director de Seguridad Alimentaria de Kenia, el Centro Nacional de Crisis y la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios– deben unificarse.

Existe la necesidad urgente de incrementar la transparencia y resolver la corrupción. El Gobierno de Kenia asignó 10.000 millones de chelines keniatas (aproximadamente 11 millones de dólares) para dar respuesta a la sequía.<sup>66</sup> Sin embargo, no está clara ni la procedencia de los fondos, ni cómo se han gastado (ni siquiera si se han gastado).

En cuanto al Plan del Programa Nacional de Kenia, que se engloba en la Estrategia de Nairobi, es necesario realizar un cálculo realista del coste de las actividades planeadas y llevar a cabo una asignación suficiente y oportuna de recursos que garantice su ejecución. La cobertura de la red de telecomunicaciones debería ser una prioridad.

**En el centro y sur de Somalia**, la ausencia un gobierno central eficaz que controle totalmente la zona hace que las recomendaciones hacia el gobierno sean inútiles. No obstante, existen estructuras comunitarias tradicionales, cuyo eje son las personas mayores y los líderes religiosos, así como grupos de mujeres y otros grupos comunitarios fuertes. Esos líderes pueden desempeñar un papel esencial en el suministro de los servicios e insumos a sus comunidades, negociando el acceso donde sea necesario. Los donantes y las instituciones multilaterales deben apoyar a las agencias de ejecución para que trabajen con las estructuras comunitarias, reconociendo los desafíos y los altos costes de trabajar en determinadas zonas y ayudándolas a fortalecer la voz de las mujeres, así como los planes a largo plazo para mejorar la resiliencia.

En **Puntland**, se debe apoyar a la Agencia Humanitaria y de Gestión de Desastres, mientras que en **Somalilandia** los donantes y las organizaciones deben continuar trabajando con la Autoridad Nacional de Investigación Medioambiental y Preparación y Gestión de Desastres, tal y como lo han estado haciendo con el Proyecto Conjunto para la Gestión del Riesgo de Desastres para 2012-2014, que incluye la creación de un Fondo de Contingencia y Mitigación de la Sequía.

# Notas

- <sup>1</sup> Ver <http://hungercharter.org/>
  - <sup>2</sup> 'The Nairobi strategy: Enhanced partnership to eradicate drought emergencies', adoptada en la Cumbre sobre la Crisis en el Cuerno de África, 9 de septiembre de 2011, Nairobi, Kenia.
  - <sup>3</sup> Desarrollado por Oxfam, FAO y el PMA a solicitud del Coordinador de la ONU para Ayuda de Emergencia.
  - <sup>4</sup> OCAH, Horn of Africa Snapshot, 16 de diciembre de 2011
  - <sup>5</sup> Para una lista completa de los principales EWS y sus predicciones, ver <http://www.acaps.org/img/documents/annex-1---early-warning-and-information-systems-in-east-africa-acaps---annex-1---early-warning-and-information-systems-in-east-africa.pdf>
  - <sup>6</sup> FEWSNET (2010) 'Executive Brief: La Niña and Food Security in East Africa', Agosto 2010.
  - <sup>7</sup> FEWSNET (2010) 'East Africa Food Security Alert', 2 de noviembre de 2010. Es probable que el apoyo preventivo a los medios de vida pueda mitigar los impactos de La Niña en el Este del Cuerno de África.
  - <sup>8</sup> FSNWG Presentación del grupo de trabajo de La Niña, 2 de diciembre de 2010 [http://typo3.fao.org/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/La per cent 20Nina per cent 20FSNWG per cent 20update per cent 202.12.10.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/La_per_cent_20Nina_per_cent_20FSNWG_per_cent_20update_per_cent_202.12.10.pdf), p. 4
  - <sup>9</sup> Ver Chantaret et al. (2007) 'Using Weather Index Insurance to Improve Drought Response for Famine Prevention', *American Journal of Agricultural Economics*
  - <sup>10</sup> FEWSNET FSNAU, WFP, KFFSG, FAO, FSNWG: Alerta de seguridad alimentaria en África del Este 15 de marzo, 2011. 'Below-average March to May rains forecast in the Eastern Horn – current crisis likely to worsen', ver [http://www.fews.net/docs/Publications/East\\_Regional\\_Alert\\_03\\_15\\_2011.pdf](http://www.fews.net/docs/Publications/East_Regional_Alert_03_15_2011.pdf), p. 2
  - <sup>11</sup> FSNWG update, Marzo 2011 [http://typo3.fao.org/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/FSNWG per cent 20Update per cent 20March per cent 202011.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/FSNWG_per_cent_20Update_per_cent_20March_per_cent_202011.pdf)
  - <sup>12</sup> Lamentablemente, los esfuerzos para apoyar al gobierno a comprometerse en la liberación de existencias comerciales a gran escala no pasó de la etapa de factibilidad, pero sensibilizó sobre el potencial de la Cámara Etíope de Comercialización de Leche y Carne para involucrarse en esta materia en el futuro.
  - <sup>13</sup> Tema planteado por representantes de USAID y DFID en la presentación pública del Documento sobre Requisitos Humanitarios en julio, Adis Abeba.
  - <sup>14</sup> Oxfam (2009) 'Band Aids and Beyond: Tackling disasters in Ethiopia 25 years after the famine', Oxfam Briefing Paper No 133. [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict\\_disasters/downloads/bp133\\_band\\_aids\\_beyond\\_161009.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bp133_band_aids_beyond_161009.pdf)
- Reconociendo esto, el Gobierno de Etiopía tiene ahora ambiciosas metas de inversión en seguridad alimentaria y agricultura, aumentando hasta una proyección de gasto de 1.500 millones de dólares en 2014 (según el Plan de Crecimiento y Transformación)
- <sup>15</sup> Acta de la Secretaría Técnica de Coordinación sobre Mitigación de Sequías, del Gobierno de Kenia, fechada el 17 de agosto de 2011.
  - <sup>16</sup> <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000039809&cid=4>
  - <sup>17</sup> El aumento de escala fue obstaculizado principalmente porque se trataba de un proyecto piloto que no fue diseñado para un aumento rápido de su escala. Estos problemas se han resuelto en la fase 2. La distribución de fondos aumentó en octubre pero esto era parte de una planificación de largo plazo. El aumento de escala en Turkana está en curso con base en cifras de desarrollo a más largo plazo, no sobre la base de necesidades de ayuda alimentaria.
  - <sup>18</sup> Comité de Emergencia para Desastres (2011) 'Real Time Evaluation; Response to the crisis in East Africa', informe de síntesis, borrador 1º, diciembre 2011.
  - <sup>19</sup> <http://thinkafricapress.com/gender/more-victims-horn-africa>
  - <sup>20</sup> Señalar que las cifras del servicio de seguimiento financiero deben considerarse como una buena indicación del panorama general, más que como cifras precisas, debido a la forma en que se recopilan los datos. Señalar también que, dado que la rendición de informes al servicio de seguimiento financiero es voluntaria, no recoge todas las contribuciones.
  - <sup>21</sup> ONU OCAH, 'Somalia 2011 Consolidated Appeal'

- [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/B33BBEAC2E6346E1852577FF007EC7A8-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/B33BBEAC2E6346E1852577FF007EC7A8-Full_Report.pdf)
- <sup>22</sup> UN OCAH, 'Consolidated Appeal Emergency Revision', Agosto de 2011
- <sup>23</sup> <http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2011-01-24/drought-worsens-crisis-somalia>, <http://www.voanews.com/english/news/africa/Oxfam-Somali-Drought-Could-Be-as-Serious-as-92-114575174.html>; [http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/REGLAP-Will\\_Kenyas-drought\\_crisis\\_ever\\_per\\_cent\\_20end.pdf](http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user_upload/drought/docs/REGLAP-Will_Kenyas-drought_crisis_ever_per_cent_20end.pdf)
- <sup>24</sup> Por ejemplo, Visión Mundial declaró una emergencia de categoría III en febrero. Esto pone en marcha el Equipo de Respuesta Rápida de Visión Mundial y requiere el mayor nivel de ayuda conjunta y respuesta a desastres. [http://www.wv africa.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=464:world-vision-responds-to-the-horn-of-africa-drought-and-hunger-crisis-&catid=57:latest-news&Itemid=86](http://www.wv africa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=464:world-vision-responds-to-the-horn-of-africa-drought-and-hunger-crisis-&catid=57:latest-news&Itemid=86)
- <sup>25</sup> H. Alderman, J. Hoddinott y B. Kinsey (2004) "Long Term Consequences of Early Childhood Malnutrition", Households in Conflict Network, documento de trabajo, disponible en: <http://www.hicn.org/papers/wp09.pdf>
- Ver también S. Dercon, and J. Hoddinott (2003) 'Health, Shocks and Poverty Persistence', United Nations University Discussion Paper. Disponible en: [http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/Derc\\_Hodd\\_v5.pdf](http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/Derc_Hodd_v5.pdf)
- <sup>26</sup> Trench et al. (2007) 'Beyond Any Drought: Root causes of vulnerability in the Sahel', ALNAP, ver <http://www.alnap.org/resource/3577.aspx>
- <sup>27</sup> Peter Gubbels (2011) 'Escaping the Hunger Cycle: Pathways to resilience in the Sahel', Grupo de Trabajo del Sahel. <http://community.eldis.org/sahelworkinggroup/.5a337e1b/.5a338083>
- <sup>28</sup> ODI (2006) 'Saving Lives Through Livelihoods: critical gaps in the response to the drought in the Greater Horn of Africa', Nota de Trabajo del HPG. <http://www.odi.org.uk/resources/download/1381.pdf>
- <sup>29</sup> Se llevaron a cabo pocas intervenciones a mediados del 2008, cuando la sequía estaba ya en su punto máximo. La mayoría de las intervenciones tuvieron lugar en 2009 – el 63 por ciento tuvo lugar después de junio. ILRI: An assessment of the response to the 2008–2009 drought in Kenya, 12 de mayo de 2010.
- <sup>30</sup> KENYA Dekadal Food Security Monitoring 7 de septiembre de 2011 [http://www.fews.net/docs/publications/ke\\_dekadal\\_report\\_2011\\_09\\_07.pdf](http://www.fews.net/docs/publications/ke_dekadal_report_2011_09_07.pdf)
- <sup>31</sup> <http://www.unocha.org/cap/appeals/emergency-humanitarian-response-plan-kenya-2012>
- <sup>32</sup> ODI (2006) op. cit., ver <http://www.odi.org.uk/resources/download/1381.pdf>
- <sup>33</sup> <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/press-releases/9000%20tonnes%20of%20UK%20aid%20for%20Horn%20of%20Africa.pdf>
- Otra estimación hecha por el Gobierno de EEUU afirmaba que más de 29.000 niños y niñas menores de cinco años murieron en 90 días entre mayo y julio. <http://www.cbsnews.com/stories/2011/08/04/501364/main20088015.shtml>
- <sup>34</sup> UN OCAH, CAP 2012 Somalia, p. 13, disponible en: <http://ochaonline.un.org/somalia/AppealsFunding/CAP2012/tabid/7602/language/en-US/Default.aspx>
- <sup>35</sup> UN OCAH, CAP 2012 Somalia, p. 31 <http://ochaonline.un.org/somalia/AppealsFunding/CAP2012/tabid/7602/language/en-US/Default.aspx>
- <sup>36</sup> Mija-tesse Ververs (2011) 'East Africa Food Security Crisis – an overview of what we knew and when before June 2011' <http://www.acaps.org/img/documents/early-warning-and-information-systems-in-east-africa-acaps---early-warning-and-information-systems-in-east-africa.pdf>
- <sup>37</sup> M. Buchanan-Smith (2000) 'Role of early warning systems in decision-making processes', ODI, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4943.pdf>
- <sup>38</sup> Myhrvold-Hanssen (2003) 'Democracy, News Media, and Famine Prevention: Amartya Sen and The Bihar Famine of 1966-67', ver [www.disasterdiplomacy.org/MyhrvoldHanssenBiharFamine.rtf](http://www.disasterdiplomacy.org/MyhrvoldHanssenBiharFamine.rtf)
- <sup>39</sup> <http://www.scidev.net/en/agriculture-and-environment/food-security/news/forecasters-warned-of-horn-of-africa-drought-last-year.html>
- <sup>40</sup> Incluso la Fase 4 no siempre lleva a una respuesta importante – algunas zonas de Somalia han estado clasificadas como Fase 4 durante dos o más años.
- <sup>41</sup> La Fase 4, de "emergencia", se caracteriza por lo siguiente: cuando la unidad familiar experimenta inestabilidad a corto plazo, y tiene carencias extremas de alimentos que dan lugar a una malnutrición muy aguda o una excesiva mortalidad, o la unidad

- familiar tiene una pérdida extrema de activos para sus medios de vida que probablemente provocará carencias en el consumo de alimentos. Ver 'IPC Acute Food Insecurity Reference Table for Household Groups', <http://www.fews.net/ml/en/info/pages/scale.aspx>
- 42 Las previsiones "advirtieron de la sequía en el Cuerno de África" el año pasado, 14 de julio de 2011, <http://www.scidev.net/en/agriculture-and-environment/food-security/news/forecasters-warned-of-horn-of-africa-drought-last-year.html>
- 43 Hellmuth et al. (eds) (2011) 'A better climate for disaster risk management', *Climate and Society* No 3.
- 44 [www.mindtools.com/pages/article/newPPM\\_78.htm](http://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_78.htm)
- La probabilidad de ocurrencia se puede definir de diferentes formas, habitualmente: 0-10 por ciento; muy improbable que ocurra; 11-40 por ciento, improbable que ocurra; 41-60 por ciento; puede ocurrir la mitad de las veces; 61-90 por ciento, probable que ocurra; 91-100 por ciento, muy probable que ocurra. Esto se podría subdividir más, obviamente – incluyendo por ejemplo, muy probable que ocurra (75-85 por ciento) o casi seguro que ocurra (85-95 por ciento), etc. El impacto del riesgo se puede describir mediante una escala como catastrófico, crítico, moderado o despreciable.
- 45 <http://www.scidev.net/en/agriculture-and-environment/food-security/news/forecasters-warned-of-horn-of-africa-drought-last-year.html>
- 46 Gobierno de Kenia (2011). Ending drought emergencies in Kenya: A commitment to sustainable solutions. Country Programme Paper. 7 de septiembre de 2011
- 47 USAID (2007) 'Trigger indicators and early warning and response systems in multi-year title II assistance programmes', Office of Food for Peace Occasional Paper 5, Noviembre de 2007.
- 48 Para un análisis más amplio sobre el papel de los indicadores IPC de nutrición y mortalidad en la toma de decisiones ver: 'Review of Nutrition and Mortality Indicators for the Integrated Food Security Phase Classification (IPC): Reference Levels and Decision Making' por Helen Young and Susanne Jaspars, septiembre de 2009
- 49 Development Initiatives (2011). 'Global Humanitarian Assistance Report 2011', <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>
- 50 Oxfam (2011) 'Disaster Risk Reduction – fundamental to saving lives and reducing poverty', Informe sobre la sequía en el Cuerno de África en 2011, agosto de 2011. [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fullreport\\_132.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fullreport_132.pdf)
- 51 Oxfam (2011). 'Turkana, Kenya Market Analysis: August – October 2011: An assessment of the Maize Market's Capacity to respond to cash programming'. Informe de Investigación de Oxfam: (Report Version 2: 22 Sept 2011 )
- 52 Ver por ejemplo, 'Outcome Review Report of cash programming on gender in the pastoralist community in Wajir, Kenya', Tess Dico-Young, Oxfam Regional Humanitarian Gender Adviser, Octubre 2011.
- 53 Irin Analysis: 'Horn of Africa aid must also build long-term resilience'. <http://reliefweb.int/node/436319>
- 53 Ver por ejemplo World Bank (2010) 'Natural Hazards, Unnatural disasters; the economics of effective prevention'; and Oxfam America and Tearfund (2010) 'Cost benefit analysis for community based climate and disaster risk management: synthesis report', Julio 2010.
- 54 Iniciativa de Medios de Vida de Pastoreo (2007) 'Food for thought: livestock feeding support through drought', Policy Brief Number 2, Noviembre 2007; Aklilu and Wekesa (2002) 'Drought, livestock and livelihoods: lessons from the 1999–2001 emergency response in the pastoral sector in Kenya', HPN Paper 40.
- 55 [http://www.ipcinfo.org/attachments/ipc\\_ref\\_table.pdf](http://www.ipcinfo.org/attachments/ipc_ref_table.pdf)
- 56 Cálculos de Oxfam. Ver Oxfam (2009) What drives Emergency Water Trucking in the ASALs of Kenya? Should it be funded by donors or not? What better role can the government play in emergency water trucking? Policy Briefing Paper No.01, Septiembre 2009
- 57 F. Flintan (2011) 'The changing nature of gender roles in the drylands of the Horn and East Africa', informe REGLAP. [http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/Gender%20and%20DRR\\_FINAL\\_Dec%202011.pdf](http://www.disasterriskreduction.net/fileadmin/user_upload/drought/docs/Gender%20and%20DRR_FINAL_Dec%202011.pdf)
- 58 <http://www.elrha.org/>
- 59 <http://www.ecbproject.org/>
- 60 Un modelo de gestión conocido - McKinsey 7S Framework – sugiere que para que una organización funcione bien se deben alinear siete elementos y fortalecerse mutuamente. Se trata de los conocidos como "elementos *hard*" – estrategia, estructura y sistemas – y "elementos *soft*" – personal, habilidades, estilo y valores compartidos.
- 61 Ver el gráfico en la página 10 de: AGE (2009) 'Mid Term Evaluation of DG ECHO's Regional Drought Decision in the Greater Horn of Africa March–May 2009',

[http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2009/GHA\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2009/GHA_2009.pdf)

<sup>62</sup> Sitio web del Buen Donante Humanitario, 23 principios y buenas prácticas, <http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>

<sup>63</sup> Estrategia de Nairobi: Promover las alianzas para eliminar las emergencias por sequía. Adoptada en la Cumbre sobre la Crisis en el Cuerno de África, 9 de septiembre de 2011, Nairobi, Kenia.

<sup>64</sup> Desarrollado por Oxfam, FAO y el PMA a solicitud del Coordinador de la ONU para Asistencia a Emergencias.

<sup>65</sup> Legal Notice 171 National Drought Management Order, noviembre de 2011 <http://www.kenyalaw.org/klr/index.php?id=831>

<sup>66</sup> <http://allafrica.com/stories/201107201148.html>

© Oxfam Internacional y Save the Children UK, enero 2012

Este informe ha sido escrito por Debbie Hillier (Oxfam) y Benedict Dempsey (Save the Children). Oxfam y Save the Children agradecen la colaboración de Elise Ford y Emily Speers-Mears en su producción, así como las aportaciones de un gran número de personas que trabajan en Oxfam y Save the Children en Kenia, Somalia, Etiopía y en todo el mundo.

Esta publicación cuenta con derechos de autor, 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* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Para información adicional sobre los asuntos tratados en este informe envíe un correo electrónico a [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

La información en esta publicación es correcta en el momento de imprimirse.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional y Save the Children con el ISBN 978-1-78077-041-3 en enero de 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

## Save the Children

Save the Children trabaja en más de 120 países. Les ayudamos a alcanzar su potencial.

[www.savethechildren.net](http://www.savethechildren.net)

## Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de 15 organizaciones que trabajan conjuntamente en 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite [www.oxfam.org/es](http://www.oxfam.org/es).

Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

