

Resiliencia de las personas, los hogares, las comunidades y las instituciones en las crisis prolongadas

En esta nota informativa se presenta un resumen del concepto de resiliencia aplicado a las crisis prolongadas. El creciente interés por la resiliencia nace del deseo de evitar un empobrecimiento y sufrimiento reiterados por efecto de crisis recurrentes. Las definiciones de resiliencia varían, pero tienen en común los aspectos relativos a la capacidad de recuperarse después de una crisis y la capacidad de adaptarse al cambio. Si bien no es fácil definir la resiliencia en general, las comunidades resilientes suelen caracterizarse por disponer de suficientes bienes materiales y sociales así como de conocimientos técnicos que les permiten introducir innovaciones y responder con flexibilidad a las crisis. Para contribuir a aumentar la resiliencia, los programas de ayuda deben asegurar que haya una idea común de éxito compartida por todos los actores de la ayuda, dirigir la atención a períodos a corto y largo plazo al mismo tiempo, responder a los cambios y centrarse en los resultados más que en los productos.

Antecedentes

Las recientes catástrofes de gran magnitud en el Sahel y el Cuerno de África han puesto de relieve una vez más la difícil situación de millones de hogares vulnerables que se enfrentan a las graves consecuencias de la sequía, los conflictos, los elevados precios de los alimentos y otras amenazas a la seguridad alimentaria. La asistencia humanitaria internacional es necesaria cuando el ingenio de las personas y su capacidad de hacer frente a la adversidad han quedado neutralizados por la exposición prolongada a las crisis climáticas, económicas y políticas.

La ayuda humanitaria puede salvar vidas y limitar una catástrofe, pero no impide las crisis recurrentes que originan la necesidad de intervención en respuesta a situaciones de emergencia. La necesidad de repetir las intervenciones de emergencia, a menudo en el mismo lugar y para las mismas personas, ha dado lugar a un aumento de las solicitudes de las naciones y de la comunidad internacional de que se replanteen los métodos utilizados para hacer frente a estas situaciones complejas.

Crece al mismo tiempo el reconocimiento de que se puede y se debe hacer más para abordar las causas de las crisis recurrentes. Esto ha suscitado un gran interés por las formas en que se puede aumentar la resiliencia a las crisis recurrentes. La resiliencia de las comunidades es particularmente importante en las crisis prolongadas, durante y después de conflictos violentos, y siempre que las instituciones y los sistemas del Estado a través de los cuales se aseguran normalmente los medios de vida (por ejemplo, los mercados) se demuestren débiles e ineficaces. Si bien no existe una definición única de resiliencia (véase el recuadro), las diferentes definiciones tienden a tener en común dos elementos que hacen referencia a los diferentes actores o sistemas: 1) la capacidad de recuperarse después de una crisis, y 2) la capacidad de adaptarse a un entorno en evolución.

En consecuencia, para aumentar la resiliencia es necesario prestar apoyo a las personas, los hogares, las comunidades y los gobiernos a fin de ayudarles a aplicar políticas y medidas prácticas de previsión, gestión y ayuda a las personas que les permitan recuperarse de las crisis de manera que se preserven las vidas y se mantengan unos medios de vida viables.

Ejemplos de la capacidad humana para adaptarse a los traumas y las crisis con flexibilidad e ingenio se pueden encontrar incluso en medio de crisis prolongadas. Los comerciantes de ganado de Darfur, por ejemplo, modificaron sus rutas comerciales para evitar las zonas de inseguridad, y en un caso recurrieron al

Definiciones de la resiliencia

"La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz" - Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

"La capacidad de un sistema ecológico o social para absorber perturbaciones manteniendo la misma estructura y formas de funcionamiento básicas, la capacidad de autoorganización y la capacidad de adaptarse a la tensión y los cambios" - Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

"La capacidad de un sistema de absorber las perturbaciones y reorganizarse mientras experimenta cambios" - Resilience Alliance

Fuente: Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional, 2012. *Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper*

traslado de ovejas en avión desde la zona occidental más alejada de Darfur hasta Jartum. Los pastores de la región de Jubba en Somalia y los pescadores de Kivu Norte en la República Democrática del Congo empezaron en ambos casos a dedicarse a la agricultura, ya que resultaba más viable y no tenían acceso a otras oportunidades a causa de los conflictos¹.

No obstante, los mecanismos que ayudan a las personas a hacer frente a las adversidades y la incertidumbre pueden a la vez mantenerlos pobres. Las familias pobres generalmente diversifican su riesgo mediante la participación en una serie de actividades diversas, pero que a menudo tardan en producir beneficios.

No pueden arriesgarse al fracaso y, en consecuencia, evitan invertir en actividades que ofrecen mayores ingresos, pero que entrañan también mayores riesgos. Por ejemplo, los agricultores etíopes utilizan poco fertilizante, debido al riesgo de que la inversión se desperdicie si no llueve. Es de importancia fundamental ayudar a las familias a encontrar el equilibrio adecuado entre asumir riesgos y hacer frente a las crisis².

Algunas adaptaciones utilizadas por las personas para hacer frente a las adversidades son insostenibles y menoscaban la resiliencia a largo plazo. En Darfur, la economía experimentó una contracción y gran número de personas se trasladaron de las zonas rurales a las zonas urbanas, aumentando así la competencia por el trabajo en un mercado laboral saturado, lo que obligó cada vez a más personas a depender de la recolección y venta de recursos naturales, especialmente la leña, y de la fabricación de ladrillos. Esta situación condujo a una degradación ambiental devastadora que fue extendiéndose en anillos cada vez más amplios alrededor de las principales ciudades de Darfur.

Cuestiones fundamentales

Para aumentar la resiliencia a las crisis es necesario adoptar decisiones claras sobre el equilibrio entre el tipo de resiliencia y los riesgos que deben incluirse en contextos específicos. No obstante, unas respuestas eficaces a determinadas crisis pueden crear otras tensiones mayores en otras partes o erosionar la capacidad de resiliencia futura. Es preciso entender la resiliencia desde una perspectiva sistémica, no sólo en relación con sectores, niveles o períodos de tiempo específicos. Un aspecto central de la cuestión es determinar quién necesita aumentar la resiliencia a qué tipo de crisis y sobre qué tipo de escala temporal. Para reducir la necesidad de intervenciones humanitarias en

Principios de la programación de la resiliencia para situaciones de crisis prolongadas

- Apoyar, en un equilibrio de esfuerzos y recursos, la transición de la asistencia humanitaria a la gestión del riesgo de catástrofes, la adaptación al cambio climático, la diversificación de los medios de vida y la protección social a más largo plazo.
- Reconocer las diferentes necesidades, capacidades y aspiraciones de los grupos más vulnerables (mujeres, huérfanos, ancianos, personas desplazadas o afectadas por conflictos, jóvenes sin empleo/sin instrucción) y responder a ellas.
- Promover ecosistemas sólidos mediante la planificación basada en los ecosistemas, el pago por servicios de los ecosistemas y el apoyo a la regeneración natural gestionada por los agricultores.
- Apoyar una mayor inversión en el capital humano para permitir a las familias mantener la salud, diversificar las opciones de medios de vida, aumentar el capital social y ejercer sus derechos individuales y colectivos.
- Permitir la participación comunitaria identificando e involucrando a las instituciones consuetudinarias así como aprovechando formas valiosas de conocimientos tradicionales para hacer frente a la variabilidad del clima y a los conflictos y la inseguridad alimentaria.
- Promover y apoyar una gobernanza tanto oficial como informal más eficaz, el fomento de la paz y la mitigación de los conflictos.
- Facilitar la diversificación de los medios de vida en respuesta a las crisis reales (y potenciales) basándose en una evaluación exhaustiva de los riesgos (incluido el análisis de las economías políticas locales y las causas de los conflictos).
- Favorecer una mayor equidad de género mejorando a tal propósito el acceso de las mujeres a los bienes productivos y fortaleciendo sus funciones en la adopción de decisiones en la comunidad y el hogar.
- Mejorar el acceso a las infraestructuras públicas y productivas (carreteras, mercados, infraestructuras hídricas, electricidad, etc.) así como a los servicios financieros y facilitar una mayor participación en los mercados.
- Fortalecer la participación en el mercado facilitando la participación remunerativa de los pequeños agricultores en las cadenas de valor.
- Establecer asociaciones estratégicas (incluso con el sector privado) que complementen la financiación de donantes y proporcionen incentivos financieros para la inversión en los medios de vida.
- Contribuir a mejorar la gestión de los conocimientos, abordando las principales lagunas de conocimientos y documentando la información relativa a las prácticas prometedoras de aumento de la resiliencia.

Fuente: Tim Frankenberger, Mark Langworthy, Tom Spangler y Suzanne Nelson. 2012. *Enhancing Resilience to Food Security Shocks*. (PROYECTO DE) Libro blanco, mayo de 2012. Tucson, Arizona (Estados Unidos de América), TANGO International, Inc.

¹ FAO. 2010. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2010: La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Programa Mundial de Alimentos.

² Stefan Dercon y Christiaensen Luc. 2011. Consumption risk, technology adoption and poverty traps: evidence from Ethiopia. *Journal of Development Economics*, 96(2):159-173.

forma repetida, el punto de partida para el análisis deben ser las personas que se encuentran repetidamente en situaciones de crisis. Por lo general viven en las zonas rurales, son pobres y obtienen sus ingresos de la agricultura. Esto quiere decir que hay que prestar mayor atención a las pequeñas explotaciones agrícolas e invertir en ellas, haciendo hincapié en capacitar a las personas más afectadas por crisis prolongadas para que tomen decisiones fundamentadas entre las opciones de medios de vida viables.

Determinar las opciones de medios de vida resilientes disponibles depende del contexto ecológico, económico, político y social en que se encuentran. Es por tanto difícil establecer una norma sobre lo que se necesita para aumentar la resiliencia en general. Es posible señalar los ingredientes básicos que pueden ayudar en esta tarea. En un estudio del Oxfam de 2011³ se observó que emergen constantemente cinco temas como componentes importantes en la mejora de la resiliencia frente a tensiones y crisis relacionadas con los alimentos:

- Bienes de producción: desde las tierras a las herramientas y el ganado, y desde el capital social a la instrucción.
- Instituciones y derechos: en particular las formas de poder influir y garantizar los derechos y el acceso a los recursos fundamentales, los mercados y los bienes de producción.
- Conocimiento e información: por ejemplo, los pronósticos meteorológicos estacionales o los servicios de extensión agraria.
- Innovación: que a su vez plantea la cuestión de si los sistemas (gobernanza, comunidades, ecosistemas y otros) pueden adaptarse y cambiar.
- Flexibilidad y previsión: aspectos a menudo difíciles de lograr cuando los gobiernos o las personas están luchando para hacer frente a la situación presente, pero que constituyen sin embargo un componente de importancia decisiva de lo que hace que los actores sean resilientes a las situaciones de crisis.

La labor de elaborar, aplicar y supervisar programas destinados a fomentar una mayor resiliencia en situaciones de crisis prolongadas es de por sí difícil. Para abordar las causas y los síntomas de las limitaciones ambientales, sociales y económicas en tales contextos se requieren evaluaciones periódicas y exhaustivas de la vulnerabilidad a diferentes situaciones de crisis así como una mayor sinergia entre la asistencia de emergencia y las iniciativas de desarrollo a largo plazo. Se requieren también mecanismos de financiación más flexibles que permitan emprender programas a escala y duración suficientemente amplias para que sean eficaces. En estos entornos, el logro de la resiliencia entre grupos vulnerables crónicos dependerá en gran medida de la secuencia y combinación correctas de las intervenciones y las condiciones habilitantes. Entre ellas cabe incluir el apoyo a ecosistemas saludables, sistemas de gobierno oficiales e informales eficaces, la participación del sector privado y la facilitación de redes de protección social. Dada la profundidad de los problemas estructurales que contribuyen a las crisis prolongadas, el fomento eficaz de la resiliencia en tales situaciones requerirá también que los donantes, los gobiernos y las organizaciones humanitarias se coordinen a múltiples escalas (local, nacional, regional y mundial). Es posible que no siempre se pueda lograr este objetivo a nivel nacional en Estados en quiebra⁴.

Desafíos futuros: cambios necesarios para lograr una mayor resiliencia

Las crisis prolongadas van a menudo de la mano con los conflictos, lo cual no representa el contexto ideal para iniciativas y enfoques de fomento de la resiliencia. Entre las restricciones y los factores limitantes cabe incluir la inestabilidad, la falta de gobernanza, los desplazamientos de población en gran escala, la dificultad de acceso y unos sistemas de notificación deficientes o inexistentes. Sin embargo, puede haber oportunidades para apoyar las estrategias de resiliencia locales, siempre y cuando las intervenciones estén basadas en el conocimiento del contexto, la comprensión de las estrategias locales, la capacidad de conectar con las redes y los sistemas de solidaridad locales y la adopción de enfoques que no ocasionen perjuicios.

El aumento de la resiliencia es a la vez un resultado y un proceso dinámico que se desarrolla en respuesta a tensiones y situaciones de crisis, que se presentan en forma individual o más frecuentemente en forma combinada. Este proceso presupone que los programas destinados a aumentar la resiliencia estén dispuestos

³ Alex Evans. 2011. *Governance for a resilient food system*. Documentos de debate del Oxfam, Oxford (Reino Unido), Oxfam. Disponible en: http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans_oxfam_resilientfood.pdf.

⁴ Timothy R. Frankenberger, Tom Spangler, Suzanne Nelson y Mark Langworthy. 2012. *Enhancing Resilience to Food Insecurity amid Protracted Crisis*. Documento preparado para el Foro de expertos de alto nivel sobre la inseguridad alimentaria en las crisis prolongadas, Roma (Italia), 13-14 de septiembre de 2012.

a aceptar un cambio dinámico. En lugar de prescribir actividades orientadas exclusivamente a la consecución de resultados específicos, las intervenciones deberían centrarse en fomentar las características que permiten obtener resultados de resiliencia desde los hogares al ámbito nacional. Debería prestarse especial atención a facilitar procesos que potencien la capacidad de los agentes locales a prepararse para el cambio inevitable y a adaptarse a la evolución de los contextos de riesgos y de vulnerabilidad.

La resiliencia se promueve mejor aplicando medidas tanto a corto como a más largo plazo simultáneamente y de manera coordinada. El llamado "enfoque de doble componente" es uno de los Principios de Roma para una seguridad alimentaria mundial sostenible. El primer "componente" —medidas a corto plazo— tiene por objeto atender las necesidades inmediatas de las personas que no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales, con el fin de evitar que se erosione ulteriormente su resiliencia. Esta función la desempeña normalmente la asistencia humanitaria. El segundo "componente" —las intervenciones de desarrollo a más largo plazo— se centra en mejorar los medios de vida y la seguridad alimentaria, incluidos los esfuerzos para abordar las causas de las crisis y la creación de capacidad para adaptarse al cambio, mitigar y gestionar el riesgo y mejorar la sostenibilidad⁵.

La aplicación de este enfoque de doble componente se ve limitada por la forma en que está estructurada la entrega de la ayuda —la llamada "arquitectura de la ayuda"—. Por lo general, la asistencia humanitaria (la asistencia a corto plazo destinada a salvar vidas) y la asistencia para el desarrollo (asistencia a más largo plazo destinada a la creación de instituciones y bienes de producción fuera de los períodos de crisis) se financian a través de mecanismos diferentes, las proporcionan diferentes agentes y funcionan de forma independiente una de la otra. Pero los profesionales de la programación de la resiliencia deberían diseñar proyectos que permitan abordar las necesidades inmediatas y obtener resultados a más largo plazo simultáneamente.

A tal fin es necesario cambiar la forma en que se conciben y financian los programas. Se requieren mecanismos para coordinar los esfuerzos de todos los actores que participan en la prestación de ayuda de emergencia, transición, desarrollo y fomento de la paz y de quienes participan en los diferentes aspectos de la seguridad alimentaria y nutricional, mientras se mantiene un enfoque general de promoción de la asunción de responsabilidad del país y la eficacia de las actividades de desarrollo. Para poner en marcha los componentes técnicos, institucionales, económicos y sociales básicos de la resiliencia es necesario establecer un plan general que sea compartido y entendido a nivel familiar, gubernamental e internacional. Un primer paso fundamental para alcanzar este objetivo es lograr el consenso sobre la adopción de un marco apropiado a nivel local para aumentar la resiliencia así como una visión común para asegurar el éxito. Para poder aplicar con éxito este proceso, es necesario que los gobiernos y las comunidades asuman la responsabilidad y la dirección de su realización. Este enfoque debe ser integral y mostrar en qué forma pueden emplearse los fondos de desarrollo existentes (por ejemplo, el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África) conjuntamente con las corrientes de financiación para fines humanitarios. Los donantes deberán asignar también —especificando en cada caso— fondos de acuerdo con las necesidades evaluadas y las oportunidades de programación, así como tener en cuenta el largo tiempo necesario para hacer frente a las causas subyacentes de las crisis prolongadas y aumentar la resiliencia en estas situaciones.

Asimismo, será difícil que los esfuerzos para aumentar la resiliencia tengan éxito si no se basan en la comprensión de cómo puede ayudar el sector privado a generar la riqueza que es fundamental para aumentar la resiliencia. Queda todavía mucho por hacer para identificar posibles actividades públicas que puedan contribuir a fomentar la inversión privada en beneficio de la población pobre.

Los programas de ayuda destinados a aumentar la resiliencia deberán estar dispuestos a aceptar de buen grado que es necesario que respondan a las circunstancias cambiantes para asegurar que los productos de los programas correspondan a los resultados deseados. Si las intervenciones periódicas para fines de socorro se sustituyen por sistemas de protección social, se deben adoptar medidas para asegurar que las necesidades crecientes de protección social puedan satisfacerse con rapidez y fiabilidad. Un cambio a largo plazo en la disponibilidad de agua puede que requiera un replanteamiento radical de las opciones de los

⁵ Equipo de Tareas de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria. 2010. Marco Amplio para la Acción actualizado. Disponible en: http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA_English.pdf. Consultado el 1.º de agosto de 2012.

medios de vida. La financiación de la programación destinada a fortalecer la resiliencia tendrá que ser a largo plazo, flexible y orientada a los resultados.

Lecturas recomendadas

Martin-Breen, P. y Anderies, M. 2011. *Resilience: A literature review*. Nueva York (EE.UU.), Universidad de la Ciudad de Nueva York, y Tucson (EE.UU.), Universidad del Estado de Arizona. Disponible en: <http://www.rockefellerfoundation.org/news/publications/resilience-literature-review>.

Bahadur, A. V., Ibrahim, M. y Tanner, T. 2010. *The resilience renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters*. Strengthening Climate Resilience Discussion Paper 1. Brighton (Reino Unido), Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex. Disponible en: <http://community.eldis.org/.59e0d267/resilience-renaissance.pdf>. Consultado el 10 de agosto de 2012.

Dercon, S. 2001. *Assessing vulnerability*. Oxford (Reino Unido), Jesus College y el Centro para el Estudio de las Economías Africanas, Departamento de Economía, de la Universidad de Oxford. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/70436/4th%20Workshop/Srmafrica/helsinki/pdf/readingmaterial/Assessing%20Vulnerability.pdf>.

Para una bibliografía útil relacionada con la resiliencia, véase:

<http://www.stockholmresilience.org/publications.4.235c0ace124479a1f7380004881.html>.

Para un análisis comparativo de los conceptos de resiliencia y vulnerabilidad, véanse:

Miller, F., Osbahr, H., Boyd, E., Thomalla, F., Bharwani, S., Ziervogel, G., Walker, B., Birkmann, J., van der Leeuw, S., Rockström, J., Hinkel, J., Downing, T., Folke, C., y Nelson, D. 2010. Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts? *Ecology and Society* 15(3): 11 [en línea]. Disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art11/>. Consultado el 10 de agosto de 2012.