

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 9-11 de febrero de 2009

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2009/5-B
14 enero 2009
ORIGINAL: INGLÉS

POLÍTICA DEL PMA SOBRE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE CATÁSTROFES

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, OEDP*: Sr. D. Stevenson Tel.: 066513-2325

Jefe de Políticas de Prevención de Catástrofes y Mitigación de sus Efectos: Sr. U. Hess Tel.: 066513-2566

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias.



RESUMEN

Con frecuencia en el Programa de trabajo del PMA se incluyen actividades de reducción del riesgo de catástrofes: las actividades de alimentos por trabajo, por ejemplo, a menudo intentan mejorar las oportunidades de subsistencia e incrementar la capacidad de resistencia de las comunidades ante las crisis, mientras que las evaluaciones de la vulnerabilidad constituyen una buena base para el trabajo de reducción del riesgo de catástrofes. Para el PMA esto último significa, además, complementar las actividades de preparación y respuesta ante emergencias con otras de prevención y preparación para la pronta intervención antes de que sobrevenga una catástrofe. Guiado por los gobiernos y en colaboración con sus asociados, el PMA puede contribuir a los marcos nacionales de reducción del riesgo de catástrofes y de adaptación al cambio climático gracias a su competencia y experiencia en gestión de catástrofes, a los servicios de que dispone y a su amplia presencia sobre el terreno. El Programa ha adquirido gran experiencia en lo que se refiere a la reconstrucción de los medios de subsistencia y la reducción del riesgo de desastres a todos los niveles, convirtiendo a menudo la situación posterior a una catástrofe en una oportunidad para reducir el riesgo de catástrofes posteriores. El PMA debería aprovechar su ventaja comparativa para prestar apoyo a los gobiernos y a los asociados en esta esfera.

El Objetivo Estratégico 2 del Plan Estratégico del PMA para 2008-2011 prevé la inversión en medidas de prevención y preparación para casos de catástrofe. Este objetivo refleja en parte la toma de conciencia que se produjo a escala mundial: al aprobar el Marco de Acción de Hyogo y el Plan de Acción de Bali, más de 180 países convinieron en dar prioridad a la reducción de las pérdidas provocadas por catástrofes naturales y a la adaptación al cambio climático.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del documento titulado “Política del PMA sobre reducción del riesgo de catástrofes” (WFP/EB.1/2009/5-B) y confirma su compromiso de prevenir el hambre por medio de actividades de preparación para casos de catástrofe y de otras medidas de reducción del riesgo:

- fomento de las capacidades de los gobiernos para prepararse y responder a las crisis alimentarias provocadas por una catástrofe, así como para evaluarlas, y
- asistencia a las comunidades para aumentar su resistencia a las crisis.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2009 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

RELACIÓN DEL PMA CON LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE CATÁSTROFES

1. En el Plan Estratégico del PMA para 2008-2011 se reconoce la necesidad de que el PMA se dedique en mayor medida a la reducción del riesgo de catástrofes, convirtiendo esta esfera en un Objetivo Estratégico. Las metas de dicho Objetivo Estratégico son las siguientes:
 - i) Promover y fortalecer la capacidad de los gobiernos para prepararse a hacer frente a situaciones de hambre aguda provocadas por catástrofes, evaluarlas e intervenir en consecuencia.
 - ii) Promover y fortalecer la resiliencia de las comunidades ante las crisis, y en especial su capacidad de adaptación al cambio climático, mediante programas de protección social o creación de activos.

En el presente documento de política se propone que el PMA integre en sus programas la meta de reducir el riesgo de catástrofes. Tal como se expone en el documento, el Programa dispone de herramientas y técnicas adecuadas para hacerlo gracias a sus propias competencias y conocimientos especializados y a los de sus asociados.

JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA DE REDUCCIÓN DEL RIESGO DE CATÁSTROFES

2. Para prevenir el hambre aguda reduciendo el riesgo de catástrofes a nivel de las comunidades es necesario identificar y comprender a fondo los riesgos, y aprovechar estos conocimientos para llevar a cabo actividades de prevención. Cuando las comunidades adquieren una mayor capacidad de resistencia, están mejor preparadas para hacer frente a una catástrofe y están respaldadas por las medidas de preparación para la pronta intervención adoptadas por el gobierno, la magnitud de las pérdidas provocadas por una catástrofe, en términos de vidas humanas y medios de subsistencia, es considerablemente menor. De hecho, los estudios realizados demuestran que los recursos invertidos en la reducción del riesgo de catástrofes se traducen a la larga en una reducción de los costos de las intervenciones de socorro y rehabilitación¹.
3. En el presente documento se define el enfoque general del PMA en cuanto a la prevención de catástrofes y la mitigación de sus efectos dentro de un marco de reducción del riesgo². En 2005, más de 180 países aprobaron el Marco de Acción de Hyogo, al que siguió en 2007 el Plan de Acción de Bali para combatir el cambio climático. Ambos trajeron consigo un mayor énfasis en la reducción del riesgo de catástrofes a escala

¹ En un informe dirigido al Congreso de los Estados Unidos, la Federal Emergency Management Agency (Agencia Federal para el Manejo de Emergencias [FEMA] y el Multihazard Mitigation Council (Consejo para la mitigación de los riesgos de toda índole) se constata que, “por término medio, cada dólar gastado por la FEMA para reducir los riesgos (mediante medidas destinadas a reducir las pérdidas en casos de catástrofe) proporciona al país unos cuatro dólares en forma de beneficios futuros”. El PMA estima que cada dólar gastado para mejorar el sistema de protección temprana de los medios de subsistencia en Etiopía genera unos 4 dólares en términos de ahorros y beneficios futuros.

² Por riesgo se entiende, en el presente documento, la combinación entre la exposición de las personas (vulnerabilidad) a un peligro o crisis y los medios de los que éstas disponen para aminorar las posibles consecuencias negativas. Mediante la reducción del riesgo de catástrofes se reduce la vulnerabilidad humana (evitando el impacto) y al mismo tiempo se incrementa la capacidad de resistencia.



mundial, lo que ha llevado al PMA a adoptar medidas más concertadas y coherentes con las que apoyar las iniciativas de los gobiernos para reducir dicho riesgo y adaptarse al cambio climático.

4. El Objetivo Estratégico 2 del PMA sobre prevención de catástrofes y mitigación de sus efectos reconoce que no basta con responder a las crisis, reconstruir los medios de subsistencia y reducir el riesgo de manera implícita; el PMA debe “invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos”. El Programa presenta ya una buena capacidad de respuesta ante las catástrofes (tanto las naturales como las provocadas por el hombre) y tiene una gran experiencia en reconstruir los medios de subsistencia y reducir activamente el riesgo de desastres a todos los niveles³. No obstante, debe definir sus principios rectores para conseguir unos programas coherentes y específicos que permitan abordar la reducción del riesgo de catástrofes en diferentes contextos nacionales, lo que también ayudaría a promover la vinculación entre la ayuda de socorro y el desarrollo. Toda inversión adicional que hoy se efectúa en medidas de prevención y preparación, mañana ahorrará vidas, medios de subsistencia y esfuerzos suplementarios.
5. A lo largo de la historia han sobrevenido catástrofes naturales en todo el mundo, pero sus repercusiones económicas y sociales nunca han sido tan graves como lo son ahora, especialmente en el mundo en desarrollo⁴. El alcance de las catástrofes y su frecuencia y gravedad crecientes, debidas en parte al cambio climático, incrementan las necesidades de asistencia humanitaria. El mundo también se enfrenta a nuevos tipos de vulnerabilidad, por ejemplo el alza de precios de los alimentos y el combustible y la amenaza de distintas pandemias. A causa de la presión demográfica y la marginación existentes en muchos países, el impacto general de las catástrofes es cada vez mayor, como también los costos humanos, sociales y económicos conexos con estos fenómenos.
6. Los gobiernos son los principales responsables de promover un desarrollo sostenible y de aplicar una política coherente de reducción del riesgo de catástrofes. Sin embargo, dada la creciente interdependencia mundial respecto de la reducción de dicho riesgo, en el futuro los gobiernos dependerán cada vez más del PMA por su capacidad para intervenir con rapidez a partir de datos procedentes de fuentes muy dispares. El PMA colaborará en los procesos de desarrollo de políticas nacionales y con otros organismos de las Naciones Unidas a fin de reforzar la coherencia y la coordinación de las actividades de reducción del riesgo de catástrofes.

³ Si se excluyen las operaciones en el Iraq, más del 46% de las operaciones de emergencia (OEM) realizadas por el PMA entre 1994 y 2003, en términos de costos, se llevó a cabo en respuesta a catástrofes naturales. En 2002, se realizaron para hacer frente a catástrofes naturales 103 de las 207 OEM aprobadas, lo cual representa el 62% de los beneficiarios del socorro de emergencia. En 2003 esta cifra ha sido de 89 OEM, de un total de 191, correspondientes al 57% de los beneficiarios.

⁴ En 2006, el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (GEI) calculó que en los años ochenta se encontraban expuestas a riesgo 1.600 millones de personas y que en la década de 1990 esta cifra alcanzaba los 2.600 millones (GEI, 2006. *Hazards of Nature, Risks to Development*. Washington, D.C.). Según el Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), en los últimos decenios el número de catástrofes hidrológicas notificadas ha aumentado por término medio un 7,4% anual. Se ha observado asimismo una intensificación de la tendencia al alza en los últimos años, con una tasa media de crecimiento anual del 8,4% en el período comprendido entre 2000 y 2007. Los desastres hidrometeorológicos afectaron a más de 177 millones de personas y provocaron la pérdida de 8.859 vidas humanas. Aunque su impacto en las poblaciones se concentró esencialmente en Asia, todas las regiones experimentaron algún fenómeno hidrometeorológico de gran envergadura (CRED, 2008. *Annual Disaster Statistical Review: The Numbers and Trends 2007*. Bruselas).



7. El cambio climático amenaza los sistemas alimentarios ya frágiles en todo el mundo en desarrollo. Puesto que se prevé que el cambio climático incremente la frecuencia de las catástrofes, la labor de prevención y la preparación para hacer frente a las mismas ayudan a las comunidades a adaptarse a dicho cambio. Se necesitan una acción colectiva y unas ingentes inversiones para promover la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, especialmente en las comunidades más pobres y vulnerables que dependen de sectores sensibles al clima y disponen de menos alternativas⁵.
8. El PMA debería seguir apoyando a los gobiernos con un conjunto de herramientas de reducción del riesgo de catástrofes y adaptación al cambio climático, entre las que figuran el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad, la evaluación de las necesidades y las intervenciones en situaciones de emergencia y los sistemas de alerta temprana ante riesgos múltiples. Estas herramientas, unidas a la transferencia de conocimientos, pueden contribuir a reforzar la capacidad de los gobiernos en materia de preparación y respuesta en casos de catástrofe⁶. Las actividades de alimentos para la capacitación (APC), por su parte, pueden servir como herramientas de prevención, ya que con ellas se capacita a los líderes comunitarios y a las mujeres que forman parte de los comités locales para crear una cultura de la seguridad y la resistencia. Asimismo, en los programas de preparación para la pronta intervención pueden emplearse sistemas de cupones para alimentos y transferencias de efectivo. Las herramientas para la transferencia del riesgo meteorológico protegen los medios de subsistencia, ya que facilitan apoyo en el momento oportuno y limitan así los daños económicos causados por las catástrofes⁷. Por último, la planificación del PMA para contingencias representa una herramienta de importancia vital a nivel de los países para ayudar a los gobiernos a estar preparados para la pronta intervención, y se extiende al ámbito mundial en esferas como las gripes aviar y humana⁸.

⁵ Las tendencias actuales coinciden con las predicciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, en el sentido de que es probable que aumente la extensión de las zonas afectadas por la sequía y de que los fenómenos de fuertes precipitaciones, que muy probablemente aumentarán en frecuencia, incrementarán el riesgo de inundación. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2007: Resumen para Responsables de Políticas. En, *El cambio climático 2007: impactos, adaptación y vulnerabilidad*. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden y C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, págs. 2-22.

⁶ Por ejemplo, el PMA apoya a la Unión Africana en la creación de redes continentales de análisis de los riesgos a los que están expuestos los medios de subsistencia, de cartografía de la vulnerabilidad y de seguimiento de la seguridad alimentaria, haciendo hincapié en el seguimiento del impacto del cambio climático sobre la productividad agraria.

⁷ Véase U. Hess y S.Y. Im. 2007. "Saving Livelihoods through Weather Risk Management: The Role of Insurance and Financial Markets – A Case Study of Ethiopia". *Jour. of Rural Dev.*, 40(1): 21–30.

⁸ El PMA ha cedido temporalmente a algunos de sus oficiales de preparación para la pronta intervención a la oficina del Coordinador Superior del Sistema de las Naciones Unidas para la Gripe Aviar y Humana (UNSIC) para que lo ayuden a redactar las Directivas del sistema de las Naciones Unidas en materia de planificación y preparación para la pronta intervención en caso de pandemias, en las que han de inspirarse los equipos de las Naciones Unidas en los países que lleven a cabo operaciones en el contexto de una pandemia. Han participado en este proceso diferentes organismos de las Naciones Unidas y asociados tales como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades del sector privado, que han elaborado planes de preparación para la pronta intervención a nivel nacional y comunitario.



Experiencia del PMA

9. Muchas operaciones del PMA de recuperación tras emergencias incluyen elementos de reducción del riesgo de catástrofes. Tras las inundaciones sufridas en Bangladesh en noviembre de 2007, parte del plan de recuperación consistió en elevar las casas para que estuvieran protegidas en caso de inundación. En la operación de Tayikistán tras el terremoto de 2006, el PMA ayudó a construir casas más seguras. En 1994 en Rwanda, después de la guerra, el PMA y sus asociados ayudaron al reasentamiento de los refugiados y desplazados mediante una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) que incluyó numerosas actividades de alimentos por trabajo (APT) dedicadas a la construcción de bancales, la prevención de la erosión del suelo, la plantación de árboles y la agricultura de conservación, con el fin de mejorar la estabilidad y la seguridad alimentaria reduciendo el riesgo de degradación ambiental.
10. En el Chad, el PMA ha realizado obras de captación de agua, excavado pozos y rehabilitado presas. En Sierra Leona, ha rehabilitado pantanos en el interior del país y plantaciones de cultivos arbóreos. La Subdirección de Preparación para la Pronta Intervención y Respuesta ante Emergencias (OMEP) coordina las actividades del PMA en materia de preparación e intervención en estas situaciones.
11. El PMA también ha abordado la reducción del riesgo de desastres en los proyectos de desarrollo. Muchos proyectos de alimentos para la creación de activos (ACA) han contribuido a rehabilitar y a proteger las tierras y la infraestructura de las comunidades. Los proyectos de APT dedicados a la ordenación de cuencas hidrográficas minimizan el impacto de la escasez de lluvias o crean y mantienen carreteras secundarias para asegurar el acceso a las aldeas, sean cuales sean las condiciones meteorológicas. En Mauritania, el PMA utilizó proyectos basados en la ayuda alimentaria para contribuir a la diversificación de los medios de subsistencia.
12. El PMA ha incluido a menudo actividades de ACA que reducen directamente los riesgos para las comunidades. El programa de Gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles (MERET), realizado en Etiopía, va dirigido a las comunidades expuestas a la inseguridad alimentaria en ecosistemas frágiles degradados que son propensos a crisis alimentarias relacionadas con las condiciones meteorológicas. El proyecto utiliza los alimentos como incentivo para que se dedique trabajo a regenerar la cubierta vegetal, con lo cual se aumenta la retención de agua en el suelo y se contribuye a reducir el riesgo de sequía e inundaciones. Una operación especial emprendida por el PMA en la región de América Latina y el Caribe está aumentando la capacidad de los gobiernos en materia de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia.
13. Un ejemplo importante de la labor del PMA para la reducción del riesgo ha sido su respuesta a la amenaza que representan las subidas de precios de los alimentos y el combustible para los medios de subsistencia y el estado nutricional de las personas. El PMA ha puesto en marcha medidas preventivas centradas en la demanda, por ejemplo, la ampliación de los programas de protección social (distribución de alimentos, cupones para alimentos y transferencias de efectivo) y de alimentación escolar. Además el PMA apoyará los medios de subsistencia rurales por medio de programas de compra de productos a los pequeños agricultores. Estas actividades se guían por los principios de su política de reducción del riesgo de catástrofes: sentido de apropiación por parte de los gobiernos, respaldo de los equipos de las Naciones Unidas en los países y creación de asociaciones.

Ventaja comparativa

14. La ventaja comparativa del PMA en la labor de prevención y preparación con el fin de reducir el hambre aguda y la pérdida de vidas humanas en casos de catástrofe obedece a su naturaleza operacional, su presencia sobre el terreno y su competencia en materia de gestión de catástrofes. Su presencia sobre el terreno le proporciona un profundo conocimiento de la situación local y dicho conocimiento, junto con el análisis de la vulnerabilidad, las sólidas evaluaciones de las necesidades y la capacidad de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, le confiere credibilidad ante los gobiernos a distintos niveles. El PMA ejerce una función principal entre los organismos de las Naciones Unidas en las esferas de la alerta temprana, el análisis temprano del impacto y la gestión de crisis en relación con catástrofes tanto naturales como inducidas por el hombre. Dicha función principal se potencia aún más mediante su intensa dedicación a las comunidades a través de proyectos de protección social y de actividades de ACA.

MARCO DE POLÍTICAS⁹

15. El enfoque general del PMA en materia de reducción del riesgo de catástrofes se basa en las metas del Objetivo Estratégico 2 mencionadas anteriormente y en tres grupos de tareas: i) determinar los riesgos y asegurar que se comprendan bien; ii) prevenir las catástrofes mediante la reducción del riesgo; y iii) prepararse para casos de catástrofes. El PMA centra su atención en reducir aquellos riesgos de catástrofes que probablemente producirían hambre aguda.

Efectos e impacto previstos

16. A largo plazo, todas las iniciativas de prevención y preparación van dirigidas a reducir de forma considerable las pérdidas de vidas humanas y los daños a los activos de las comunidades y los países¹⁰.
17. A medio plazo, esta política va dirigida a obtener los siguientes resultados de los programas de reducción del riesgo de catástrofes:
- determinación y comprensión de los riesgos en todos los niveles gubernamentales y dentro de las comunidades;
 - preparación de los gobiernos para intervenir en casos de catástrofes, y
 - capacidad de resistencia de las comunidades y del país en general a las crisis y preparación para responder a las catástrofes.

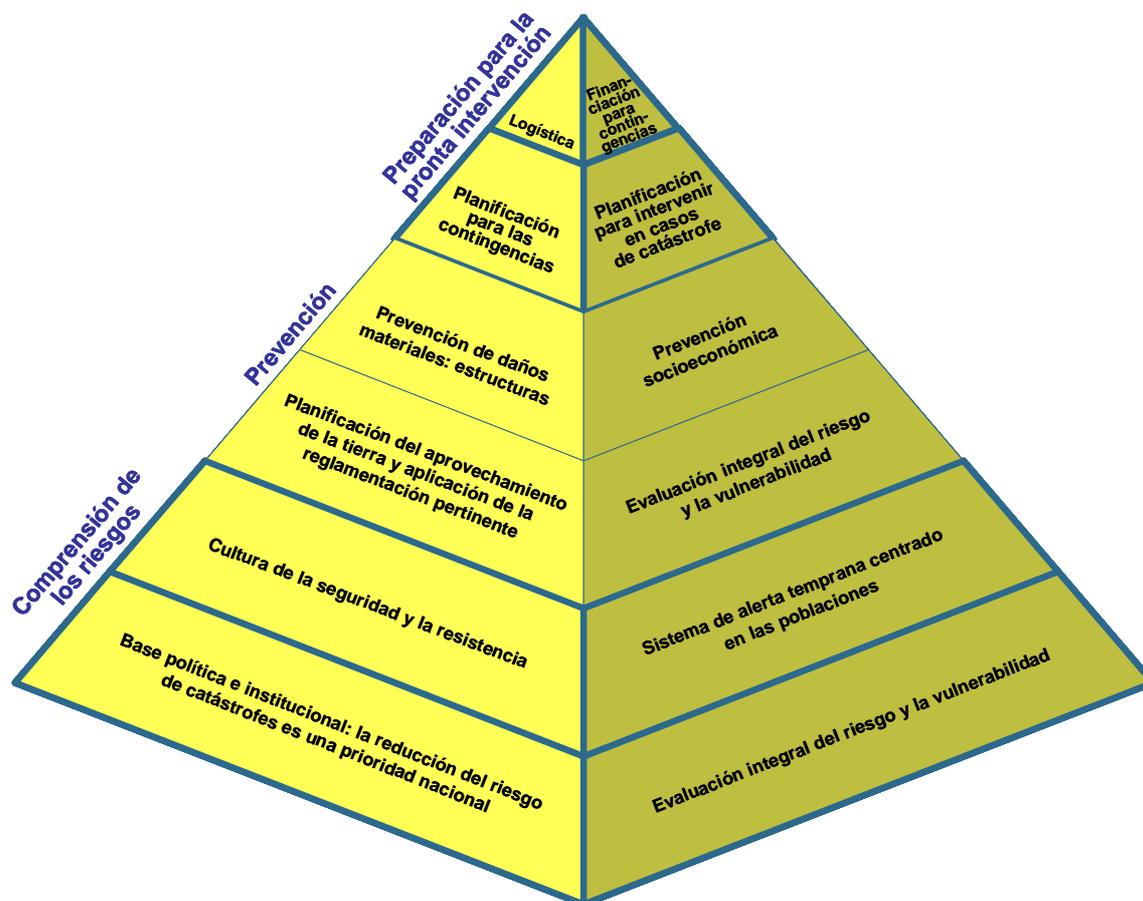
Estos resultados están relacionados con la identificación de riesgos, su prevención y la preparación para afrontarlos por parte de los gobiernos y las comunidades. La Figura 1 muestra las actividades que suelen incluirse en un marco global de reducción del riesgo de catástrofes.

⁹ Este apartado se basa en estudios de casos llevados a cabo en cinco países (Bangladesh, Burundi, Haití, Mozambique y Tayikistán) y en el documento de orientación sobre el aumento de la capacidad del PMA para la reducción del riesgo de catástrofes titulado “Policy Guidance Framework on Disaster Risk Reduction: Strengthening WFP’s Disaster Risk Reduction Capacity in Compliance with the Hyogo Framework for Action 2005-2015”, financiado por el Gobierno de Suecia, y que está disponible en: <http://epmaps.wfp.org/temp/drrpolicyguidance.zip>

¹⁰ Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, pág. 3.



Figura 1: Identificación de riesgos, prevención de catástrofes y mitigación de sus efectos



18. Para que los riesgos se comprendan a fondo es necesario que las constataciones de las evaluaciones se compartan, debatan, comprendan y acuerden entre todas las partes interesadas para incorporarse luego en la planificación de las actividades que han de emprenderse en las comunidades en caso de catástrofes. Además, para que un gobierno pueda considerarse bien preparado, las partes que intervienen en la gestión de catástrofes a todos los niveles, tanto gubernamentales como no gubernamentales, deben disponer de unas estructuras, unas funciones y unos mandatos bien definidos, acordados y coordinados, así como de recursos suficientes. Esto incluye unos sistemas de alerta temprana basados en las comunidades y centrados en las poblaciones. La resiliencia o capacidad de resistencia de las comunidades es la capacidad para: i) absorber presión o fuerzas destructivas mediante la resistencia o la adaptación; ii) administrar o mantener determinadas funciones y estructuras básicas en los sucesos catastróficos, y iii) recuperarse o “volver a flote” después de un suceso.
19. Una labor global de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático tiene un impacto directo en los hogares, ya que reduce su vulnerabilidad y su inseguridad alimentaria. Un sistema fiable de protección de los activos productivos puede alentar a los hogares a emprender actividades que generen beneficios en lugar de seguir únicamente estrategias de sustento poco arriesgadas y de escasos beneficios que no llevan sino a reforzar las pautas heredadas de pobreza crónica. Combinada con el acceso a los mercados, dicha protección de los activos productivos puede, por tanto, generar oportunidades de

desarrollo, consolidar la seguridad alimentaria y generar nuevos ingresos¹¹. Además, las familias más protegidas tienden a no sacar a sus niños de la escuela para trabajar¹². En general, los hogares resilientes aplican mejores prácticas de prestación de cuidados y son capaces de proteger mejor a su capital material y humano¹³.

Asociaciones

20. El sentido de apropiación de los gobiernos es fundamental para que las medidas de prevención sean eficaces. Los gobiernos nacionales, las administraciones locales y las comunidades son las principales partes —y tienen la responsabilidad principal— implicadas en la reducción del riesgo de catástrofes y en la adaptación al cambio climático. Además, los gobiernos nacionales con frecuencia han desarrollado instrumentos y políticas adaptados a la situación peculiar de su país que, por consiguiente, representan el mejor medio institucional y operacional de prevención de catástrofes y mitigación de sus efectos. La función del PMA consiste en ayudar a los gobiernos a identificar y subsanar las deficiencias existentes para mejorar la eficacia de sus actividades.
21. Dado que las catástrofes no respetan las fronteras nacionales y pueden afectar a varios países de una región, es necesario establecer un sistema regional de intercambio de información y coordinación¹⁴.
22. El éxito a la hora de integrar las actividades de prevención y preparación en el trabajo del PMA dependerá no sólo de la capacidad propia de éste, sino también de la medida en la que el Programa trabaje en asociación con otros —gobiernos nacionales, entidades regionales, ONG, otras organizaciones de las Naciones Unidas y el sector privado¹⁵— para compartir información, realizar investigaciones conjuntas, mantener bases de datos integradas y planificar y programar conjuntamente las actividades.
23. A este respecto, algunos asociados importantes son:
 - *La Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)*. Se trata de una iniciativa conjunta de organismos de las Naciones Unidas y entidades no pertenecientes al sistema, entre ellas el Banco Mundial, la Organización Meteorológica Mundial (OMM)¹⁶, la FICR, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Consorcio ProVention. Los principales objetivos de la EIRD son: i) aumentar la concienciación pública; ii) hacer comprender a nivel internacional

¹¹ La teoría del círculo vicioso de la pobreza deja claro que dos hogares que de otro modo tendrían unas condiciones iniciales idénticas pueden seguir diferentes trayectorias de acumulación si uno de ellos disfruta de un acceso al capital o un seguro mayor que el otro. M. R. Carter y C.B. Barrett. 2006. “The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-based Approach”. *Jour. of Dev. Studies*, 42(2): 178–99.

¹² Para obtener mayor información sobre los hogares del sur de la India que envían a sus hijos a trabajar en lugar de a la escuela a fin de obtener unos ingresos suplementarios después de sufrir reveses, véase H. Jacoby y E. Skoufias. 1997. “Risk, Financial Markets, and Human Capital in a Developing Country”. *Review of Econ. Studies*, 64(3): 311–35.

¹³ Para obtener mayor información sobre cómo se vio afectado el crecimiento infantil durante y después de las graves inundaciones de Bangladesh en 1988, véase A.D. Foster. 1995. “Prices, Credit Markets and Child Growth in Low-Income Rural Areas”. *Econ. Jour.*, 105(430): 551–70.

¹⁴ Como ejemplo de los efectos transfronterizos pueden citarse las inundaciones sufridas en Bangladesh tras las intensas lluvias caídas río arriba en una zona de la cuenca del río Ganges perteneciente a la India.

¹⁵ Un ejemplo lo constituye el Servicio mundial para la reducción y la recuperación de desastres (GFDRR), que tiene previsto realizar operaciones en 51 países.

¹⁶ El PMA coopera con la OMM en la mejora de los servicios de meteorología nacionales, abriendo el camino al establecimiento de servicios de gestión del riesgo meteorológico.



los riesgos, la vulnerabilidad y las posibilidades de reducción del riesgo, y iii) obtener de las autoridades públicas el compromiso de llevar a cabo políticas y actividades de reducción de desastres. En 2008, la EIRD, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y el PMA pusieron en marcha conjuntamente una red mundial de reducción del riesgo de sequía.

- *El Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)*, que colaboran para consolidar los vínculos entre los organismos de desarrollo y los de ayuda humanitaria a fin de reducir el riesgo en sus distintos programas.
- *El Servicio mundial para la reducción y recuperación de catástrofes (GFDRR)*, gestionado por el Banco Mundial y por la HERID, del que se han recibido fondos para la labor del PMA de gestión de riesgos en Etiopía.
- *La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)*, cuyo Grupo de Trabajo de Gestión de Riesgos sirve de enlace entre sus dependencias técnicas y operacionales con el fin de aumentar la eficacia de su acción en materia de preparación y respuesta en caso de emergencias. La FAO y el PMA tienen unos mandatos en gran medida complementarios por lo que se refiere a la gestión del riesgo de catástrofes.
- *El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. A través de su Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación, trabaja para que en los programas de desarrollo nacionales se incorporen sistemáticamente medidas de reducción del riesgo de catástrofes.
- *El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*. Mantiene con el PMA una estrecha asociación basada en el trabajo conjunto sobre el hambre infantil.
- *El Consorcio ProVention*, coalición mundial de organizaciones internacionales, gobiernos, entidades del sector privado, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, cuyo fin es aumentar la seguridad de las comunidades vulnerables y reducir el impacto de las catástrofes en los países en desarrollo.
- *FEWS NET (Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna) y el Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS)*, líderes mundiales en las tecnologías de alerta temprana.
- *La OMM*, una fuente importante en materia de datos meteorológicos y de herramientas científicas relativas al clima.
- *La FICR y otras ONG internacionales de envergadura*, interlocutores sobre conceptos y prácticas de reducción del riesgo de catástrofes.

El sector privado y el sector académico también proporcionan una contribución técnica valiosa. El PMA colabora con distintos asociados para fortalecer sus capacidades técnicas por medio de la adopción de nuevas tecnologías¹⁷. El PMA pondrá en práctica estas asociaciones mediante memorandos de entendimiento y programas conjuntos centrados en determinadas actividades y en determinados países.

¹⁷ El PMA, el Politécnico de Turín y el *Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione* (Instituto Superior sobre Sistemas Territoriales para la Innovación - Si.T.I.) han formado una asociación para crear la iniciativa ITHACA (Tecnología de la información para la asistencia humanitaria, la cooperación y la acción) a fin de conferir mayor eficacia al Programa en el ámbito de la preparación y la respuesta ante emergencias por medio de tecnología aplicada y servicios, sobre todo en el área de las catástrofes naturales. El PMA colabora además con el *International Research Institute for Climate and Society* en la esfera de la gestión del riesgo climático.



24. Sobre el terreno, el PMA necesita integrarse en los marcos de prevención y mitigación y encontrar asociados técnicos sólidos. Es fundamental contar con apoyo técnico adecuado para realizar el trabajo correctamente. Algo que se ha aprendido en anteriores proyectos de prevención de catástrofes del PMA es que un diseño deficiente de los proyectos, la falta de rigor técnico y la fragilidad de las asociaciones establecidas con organizaciones o centros especializados puede poner en peligro el éxito de un proyecto. El apoyo técnico ofrece una solución a estos problemas, en especial en el caso de las obras de ingeniería, pero también frente a simples programas comunitarios de creación de activos que deben basarse en las prácticas de las comunidades y llevarse a cabo al mismo tiempo conforme a las normas técnicas internacionalmente reconocidas.

Principios rectores

25. La función del PMA en la reducción del riesgo de catástrofes está guiada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) y por el Comité Permanente entre Organismos (IASC). En cada país sirve de guía el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), junto con los marcos de asistencia humanitaria y de recuperación¹⁸. El PMA participó en la redacción de las directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del IASC (junio de 2006), mientras que un grupo de trabajo de este último comenzó a elaborar directrices sobre los buenos principios de reducción del riesgo de catástrofes en situaciones de emergencia. Los procesos de las evaluaciones comunes de los países y los UNDAF ayudan a los gobiernos a reducir la vulnerabilidad a las catástrofes.
26. Las actividades de desarrollo y las intervenciones periódicas en casos de emergencia deben formar parte de una secuencia de programación continua. En los países que sufren catástrofes naturales recurrentes, es preciso integrar actividades de prevención de catástrofes, preparación para la pronta intervención y respuesta a alertas tempranas en las OPSR, los proyectos de desarrollo, los programas en los países, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los perfiles de las estrategias en los países.
27. Las intervenciones emprendidas por el PMA en materia de prevención deben dirigirse a los hogares cuya capacidad de supervivencia sería insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentos en caso de desastre, por lo que resultarían erosionados los activos productivos esenciales. La vulnerabilidad y los mecanismos de respuesta de los grupos potencialmente afectados por catástrofes varían en función de su base de recursos locales, de las estructuras de los medios de subsistencia, de las estrategias de supervivencia, de los valores culturales y de las tradiciones. Los enfoques participativos pueden mejorar la selección de los beneficiarios y crear un sentido de apropiación.
28. Las relaciones de género desempeñan una función importante en las estrategias de mitigación de los efectos de catástrofes. Es frecuente que hombres y mujeres desarrollen estrategias de supervivencia diferentes ante catástrofes naturales reiteradas. Cuanto mayores sean el nivel de pobreza y los factores culturales que limitan las posibilidades de acción de las mujeres, mayores serán las pérdidas de vidas y de propiedades que éstas sufrirán. El PMA, conforme a su política en materia de género, ha de adoptar un enfoque participativo a fin de que las mujeres estén representadas equitativamente en las actividades.

¹⁸ Documento de antecedentes sobre las “Estrategias de reducción del riesgo de catástrofes” elaborado para la reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el UNICEF y el PMA, en enero de 2008. En el documento también se pide que el PMA incorpore la reducción del riesgo de desastres y fortalezca el cumplimiento del Marco de Acción de Hyogo.



29. Desde el inicio de los proyectos hay que establecer unos sistemas locales de seguimiento y evaluación (SyE) basados en un marco lógico, que podrán utilizarse para reajustar los programas con el fin de mejorar los resultados. Los sistemas de SyE constituyen la base para demostrar la eficacia en función de los costos, que es uno de los cuatro resultados previstos de la actividad de prevención.

Diseño de una cartera completa de reducción del riesgo de catástrofes en cada país

⇒ 1. *Comprensión del riesgo*

30. El primero de los tres elementos que hacen falta para diseñar un programa de reducción del riesgo de catástrofes en las oficinas nacionales es identificar los riesgos y lograr que se comprendan sus consecuencias. Esto implica llevar a cabo evaluaciones exhaustivas del riesgo, reforzar los sistemas de alerta temprana, desarrollar una base normativa e institucional para la reducción del riesgo de desastres y promover una cultura de la seguridad y la resistencia.
31. En este ámbito, el PMA puede ayudar a los gobiernos en la reducción del riesgo por medio de las actividades siguientes:
- *Realización de evaluaciones y análisis globales del riesgo y de la vulnerabilidad.* Las dependencias de análisis de la seguridad alimentaria del PMA pueden evaluar la vulnerabilidad de una población y las consecuencias de una posible crisis para su seguridad alimentaria en general. El análisis se realiza a nivel de los hogares y tiene en cuenta las diferencias de género.
 - *Evaluación de las capacidades y mayor fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana.* Los sistemas de alerta temprana centrados en las poblaciones y unos sistemas de seguimiento de la seguridad alimentaria más específicos, unidos a unos buenos mecanismos de comunicación y difusión de la información, permiten convertir la alerta temprana en acción inmediata.
32. El PMA también puede desempeñar una función de apoyo en:
- *Las iniciativas emprendidas por los gobiernos para establecer una política nacional de prevención y mitigación de los efectos.* Dicha política debería basarse en un análisis minucioso de los riesgos relacionados con las catástrofes y en los costos y beneficios potenciales de reducir tales riesgos, especialmente para las poblaciones pobres que sufren inseguridad alimentaria o que son más vulnerables a las catástrofes. Esto ayudaría a tomar las decisiones, a aminorar la duplicación de esfuerzos y a definir las responsabilidades¹⁹.
 - *La creación, en todos los niveles de la sociedad, de una cultura de la seguridad y la resistencia en la que la reducción del riesgo de catástrofes se considere responsabilidad de cada ciudadano.* Esta tarea exige una amplia colaboración entre las múltiples partes interesadas, la búsqueda de un consenso y la promoción, por parte de instituciones públicas, de iniciativas encaminadas a lograr una mayor concienciación sobre el riesgo. Además, esta labor debe integrarse en los programas y las políticas de escala nacional y provincial. Los programas del PMA, incluidos los de alimentación escolar, pueden servir de plataformas para ayudar a los gobiernos y a los asociados a crear y fomentar una cultura de la seguridad y la resistencia.

¹⁹ La EIRD pidió al PMA que codirigiera una red de reducción del riesgo de sequía. Presentaron la idea a la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York en mayo de 2008.



⇒ 2. *Prevención*

33. El fin de la prevención es evitar daños reduciendo la vulnerabilidad. La prevención incluye medidas que protegen contra futuras crisis, entre las cuales figuran las redes de protección social basadas en la ayuda alimentaria y los programas de ACA que sirvan como mecanismos de protección de los medios de subsistencia. Como actividades pertinentes de ACA cabe mencionar la construcción de diques o la plantación de árboles para reducir la probabilidad de inundaciones y deslizamientos causados por fuertes precipitaciones.
34. La prevención de los efectos causados por las catástrofes naturales se puede dividir en tres categorías: i) prevención socioeconómica; ii) prevención física; y iii) planificación del aprovechamiento de la tierra. Así pues, antes de que se produzca una catástrofe, el PMA llevará a cabo operaciones de prevención mediante programas de ACA (recurriendo a actividades de ordenación de recursos naturales, como la plantación de árboles o el riego) y asistencia técnica especializada. Después de una catástrofe, las actividades de socorro del PMA incorporarán actividades de prevención²⁰. De hecho, las catástrofes ofrecen una oportunidad para fortalecer la labor de prevención al promover una mayor toma de conciencia sobre los riesgos.
35. Las medidas de prevención de los daños socioeconómicos causados por una catástrofe están destinadas a establecer mecanismos para aumentar la capacidad de resistencia de las poblaciones pobres y de las más vulnerables a las catástrofes al crear actividades generadoras de ingresos nuevas y más diversificadas²¹, y promoviendo con frecuencia la diversificación de los medios de subsistencia. Estos mecanismos deben incluirse en el proceso de elaboración de estrategia de reducción de la pobreza de un país.

²⁰ Por ejemplo, “reconstruir mejor” aplicando unas normas de edificación contra desastres.

²¹ ¿Con qué niveles de riesgo debería sustituirse la prevención de daños materiales ocasionados por catástrofes por la transferencia de riesgos y las actividades de preparación para la pronta intervención? Se pueden encontrar análisis ilustrativos del riesgo y la resiliencia en relación con los productos de seguro indexado en: “Livelihood Cost-Benefit Analysis of Drought Index Insurance under a Changing Climate in Northern India”, proyecto “Risk to Resilience” financiado por el Ministerio británico para el Desarrollo Internacional (DFID), y en S. Hochrainer, D. Kull, R. Mechler y U. Patnaik. “Assessing the costs and benefits of financial drought risk management in Uttar Pradesh, India”, P. Sum (eds.), *Managing Drought Risk*, EIRD (de próxima aparición). Estos análisis sostienen que la mayor eficiencia económica de un conjunto integrado de medidas de irrigación y de seguro se obtiene cuando la irrigación se dirige a combatir los episodios de sequía más frecuentes y el seguro de riesgos meteorológicos a los episodios menos frecuentes.

Recuadro 1: El papel del PMA ante la crisis provocada por el alza de precios de los alimentos y el combustible

El alza de precios de los alimentos tiene graves efectos negativos en los hogares vulnerables que viven en países de bajos ingresos y propensos a padecer crisis. Su impacto en el estado nutricional y de salud de las poblaciones puede poner en peligro las perspectivas de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Así pues, es muy probable que los hogares más vulnerables se vean hundidos aún más en la pobreza y la miseria, y que los más afectados sean en especial los hogares encabezados por mujeres, los agricultores marginales, la población urbana pobre y los pastores.

La subida de los precios se ha producido en el contexto de un clima cada vez más irregular. Esta crisis polifacética se ha extendido rápidamente, ejerciendo mayor presión sobre unas poblaciones que ya tienen una escasa resistencia a las crisis y en las que el impacto podría persistir por mucho tiempo. Para hacer frente a esta situación el PMA ha previsto:

1. adoptar medidas inmediatas para responder a las necesidades urgentes, prevenir la malnutrición y estabilizar la situación de la seguridad alimentaria;
2. apoyar medidas a medio plazo que impulsen la producción agrícola, y
3. promover iniciativas a largo plazo para crear un entorno político más propicio a un crecimiento que favorezca a la población pobre.

Es de vital importancia que los gobiernos se identifiquen con toda intervención emprendida para hacer frente a la situación. El PMA ha apoyado a los gobiernos mediante distintas actividades, como las siguientes:

4. evaluación y análisis de cómo evoluciona la situación;
5. adaptación de los programas existentes;
6. seguimiento e intervenciones en zonas urbanas;
7. asesoramiento sobre las políticas para abordar los problemas de disponibilidad de alimentos y de acceso a los mismos;
8. prestación de asistencia técnica cuando se solicite, y
9. promoción de una financiación e intervención colectiva junto con los asociados.

El PMA no sólo responde a las necesidades inmediatas de la población vulnerable que sufre inseguridad alimentaria sino que también forma parte de una actuación más amplia de ámbito nacional y mundial para apoyar intervenciones que garanticen una disponibilidad adecuada de alimentos a nivel local. Las asociaciones son esenciales para evaluar la crisis provocada por el alza de los precios y responder en consecuencia.

36. Las que siguen a continuación no forman parte de las actividades centrales del PMA, pero constituyen elementos necesarios para establecer un marco de reducción del riesgo de catástrofes; el PMA puede apoyarlas cuando la población está en riesgo de padecer hambre a causa de alguna catástrofe:

- *Prevención de daños materiales, lo cual incluye la contribución a proyectos de construcción de nuevas infraestructuras y protección de las instalaciones esenciales existentes.* Entre los ejemplos de actividades de prevención se incluyen la construcción de infraestructura rural para limitar los daños ocasionados por las inundaciones, frenar

el avance de la desertificación o reducir las pérdidas causadas por huracanes. El PMA podría apoyar estas medidas a través de actividades como las de fomento de las capacidades, programas de entrega de dinero o de cupones, actividades de ACA o de APT.

- *Integración en el desarrollo urbano y rural y en la planificación del aprovechamiento de la tierra de medidas encaminadas a reducir el riesgo de catástrofes y a fortalecer los mecanismos de aplicación de la reglamentación pertinente.* Para ello será necesario incorporar en las tareas de planificación y de regulación del aprovechamiento de la tierra parámetros sobre el peligro y la vulnerabilidad, como códigos de zonificación y edificación. Las prioridades podrían incluir la búsqueda de alternativas a los asentamientos urbanos irregulares y una ubicación correcta de las instalaciones e infraestructuras esenciales.

Recuadro 2: Experiencia del PMA en materia de prevención antes de una catástrofe: Bangladesh - Plan integral de mitigación de riesgos y preparación para la pronta intervención

Bangladesh es un país propenso a las inundaciones, las sequías y los ciclones. En Rajbari, un pueblecito situado en la orilla occidental del río Ganges, los lugareños se veían obligados con cierta regularidad a abandonar sus hogares cuando el río se desbordaba, y perdían el ganado y otros bienes. A comienzos de 2006, el Gobierno, la comunidad y el PMA aunaron fuerzas y pusieron en marcha un proyecto a través del cual la población local recibía alimentos y dinero en efectivo del Gobierno a cambio de trabajar en la construcción de viviendas en pequeñas colinas resistentes, donde estarían a salvo de las inundaciones. A los propietarios de estas viviendas se les considera más solventes y, en consecuencia, les resulta más fácil recibir préstamos. A raíz de la recién adquirida capacitación, 25 mujeres de Rajbari trabajan actualmente en otros pueblos, donde ayudan a construir las viviendas en zonas más elevadas a cambio de una remuneración.

Los donantes en Bangladesh, basándose en el papel principal que desempeña el PMA en el Grupo de Intervención en Emergencias y Catástrofes y en el hecho de que preside el Equipo de las Naciones Unidas de actividades en caso de desastres, acordaron que el Programa era la organización más idónea para coordinar las actividades de mitigación de catástrofes y preparación para la pronta intervención. La oficina del PMA en el país, a través de su dependencia de reducción del riesgo de catástrofes, ha desarrollado y aplicado un conjunto integral de propuestas y actividades en materia de prevención y mitigación. Gracias a una evaluación del riesgo llevada a cabo en colaboración con sus asociados, la oficina en el país ya está bien preparada para hacer frente a grandes emergencias; basa, en parte, su selección geográfica en los resultados de las evaluaciones del riesgo realizadas en los distritos donde se ejecutaron proyectos de mitigación de los efectos de las catástrofes. El PMA ha llevado a cabo asimismo otros trabajos de mitigación en las zonas propensas a catástrofes naturales.

⇒ 3. Preparación para la pronta intervención

37. Cuando ocurre una catástrofe, es posible reducir considerablemente sus repercusiones y las pérdidas ocasionadas siempre que las autoridades, las comunidades y las poblaciones que viven en zonas propensas a desastres estén bien preparadas y dispuestas para intervenir y cuenten con los conocimientos y las capacidades necesarias para asumir una gestión eficaz de la catástrofe. Para ello es necesario un entendimiento común de las mejores



prácticas en materia de preparación en caso de catástrofes, especialmente a nivel comunitario, aunque lo ideal sería a nivel nacional e incluso regional. Bajo la dirección de los gobiernos, el PMA puede trabajar dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país mediante la adopción de las medidas siguientes:

- i. *Reforzamiento de la planificación y la programación para la preparación en caso de catástrofes a nivel del país.* Es esencial que antes de que se desate una crisis, las partes interesadas se pongan de acuerdo sobre la coordinación de las intervenciones y las líneas de responsabilidad. Esto implica una mejor comunicación con los donantes y los gobiernos nacionales, en particular en las fases iniciales de una crisis²². Es necesario planificar con antelación y poner en práctica las actividades de intervención en caso de catástrofes.
- ii. *Preparación logística, incluidos el establecimiento por adelantado de depósitos de reserva y dotación de personal y la rápida evaluación de las necesidades después de una catástrofe.* El Depósito de suministros de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y el módulo de acción agrupada de logística de las Naciones Unidas sostienen las iniciativas emprendidas a nivel mundial con el fin de mejorar la capacidad logística para intervenir en casos de catástrofes. El PMA acoge el Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC) y el Equipo de intervención rápida para emergencias en apoyo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (FITTEST), que garantizan la rápida intervención en emergencias y apoyan las operaciones de asistencia humanitaria en gran escala prestando servicios integrales de información, telecomunicaciones y suministro eléctrico.
- iii. *Planificación para contingencias como proceso estratégico y operativo para enlazar la información sobre alerta temprana con la intervención rápida, haciendo uso de modelos teóricos.* El PMA tiene un marco de planificación para contingencias y dispone de mecanismos técnicos y de coordinación a nivel interno, pero en muchos países no existen planes para contingencias adecuados para la mitigación de los efectos de las catástrofes. El Programa y sus asociados desean iniciar planes para contingencias y planes operativos en países propensos a sufrir catástrofes naturales para reforzar los objetivos de mitigación en las estrategias de los países y vincular la pronta intervención con la alerta temprana a través de actividades de desarrollo en curso²³.
- iv. *Financiación de los planes para contingencias a nivel microeconómico y macroeconómico.* A nivel microeconómico, la financiación para contingencias y la transferencia de riesgos implica el desarrollo y el apoyo de instrumentos como los que se utilizan para los seguros, que contribuyan a aumentar la fiabilidad, adecuación y puntualidad de las indemnizaciones en caso de catástrofe, transfiriendo el riesgo de los

²² El Programa de reestructuración del mercado de cereales de Malí nos brinda un ejemplo de cómo los donantes, el Gobierno y el PMA pueden trabajar juntos en un sistema nacional de alerta temprana para coordinar la ayuda alimentaria.

²³ Cuando una emergencia es causada por un país vecino, la planificación para contingencias debe ser de ámbito regional. Por ejemplo, las inundaciones de 1998 en Bangladesh fueron provocadas, en parte, por el exceso de lluvias caídas sobre las colinas deforestadas de la región india del Himalaya. En 1997, el PMA hizo un ejercicio de planificación regional para contingencias en el sur de África para paliar los efectos del fenómeno meteorológico El Niño. La descentralización y el agrupamiento por regiones de las oficinas del PMA en el país resultaron de utilidad para la planificación regional. No obstante, aun en zonas donde existe una institución regional, son frecuentes las dificultades a la hora de elaborar un enfoque común de prevención de desastres e intervención debido a las diferencias existentes entre las políticas y las prioridades nacionales y entre los niveles de capacidad de las instituciones.



beneficiarios a entidades públicas o privadas dispuestas a asumirlo²⁴. También se puede emplear una red de protección social o una ampliación de la misma para transferir el riesgo a los gobiernos y a los mercados de seguros, respectivamente²⁵. En algunos casos, los beneficiarios “pagan” la indemnización a posteriori trabajando en programas de obras públicas²⁶. El PMA puede ayudar a los gobiernos y al sector privado con el desarrollo de instrumentos para la transferencia de los riesgos meteorológicos. A nivel macroeconómico, en torno a la financiación para contingencias deben reunirse los donantes internacionales con las compañías de reaseguros y otros representantes del mercado de capitales con el fin de transferir los riesgos desde un determinado país. La indización de los riesgos meteorológicos y el establecimiento de los precios de las transferencias facilitan la comparación entre los costos de la reducción de riesgos y los de las intervenciones en caso de catástrofes. Este enfoque permite asimismo determinar con claridad las transacciones financieras y demostrar cuál es la utilización más eficaz de los fondos²⁷.

Recuadro 3: Experiencia del PMA en materia de prevención de desastres después de una catástrofe: Tayikistán

Tayikistán es un país propenso a las crecidas repentinas de los ríos, los aludes de nieve y de lodo y los terremotos. Después de una intervención de emergencia en el país, el PMA modificó su enfoque hacia proyectos de desarrollo y de prevención de desastres, y ayudó a las comunidades a reconstruir sus viviendas adoptando normas de construcción a prueba de terremotos. En Dusti, al sur de Tayikistán, el PMA y la ONG Habitat for Humanity reconstruyeron los hogares destruidos por el terremoto de 2006 a través de un proyecto de APT. En el marco de este proyecto, Habitat for Humanity prestó asistencia técnica y aportó materiales, mientras que el PMA proporcionó raciones de alimentos. El proyecto tuvo como resultado la construcción de casas a prueba de terremotos y demostró los efectos de técnicas de construcción más eficaces. Una vez finalizado el proyecto, la comunidad elaboró un proyecto de seguimiento de las casas existentes para comprobar su conformidad con las normas antisísmicas y solicitó para ello el apoyo del PMA.

En Ayni, el PMA, el PNUD y la delegación local del Ministerio de Obras Públicas apoyaron un proyecto para proteger un canal que transportaba el agua de riego desde la principal fuente de abastecimiento del pueblo contra las inundaciones que se repetían cada año. Toda la comunidad participó en la construcción, a base de rocas y hormigón, de un terraplén de protección de 3,5 kilómetros de longitud que protegía las viviendas del pueblo contra las crecidas repentinas en primavera. Asimismo, la comunidad canalizó el agua y mejoró el sistema de riego con vistas a generar ingresos y llevar el agua hasta el molino comunitario para que éste funcionara. En 2009 está prevista la construcción de una prolongación de 2 kilómetros del canal de riego que proteja la parte alta del río.

²⁴ Véase el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 - Agricultura para el Desarrollo*, págs. 74 y siguientes. También U. Hess y M. Portegies. 2008. “Catastrophe Relief Voucher Scheme in Managing Drought Risk”. Ginebra, EIRD (de próxima aparición). Investigación común del FIDA y el PMA: i) microinstrumentos de transferencia de riesgos de inundaciones y de sequía en China; y ii) sostenibilidad y posibilidad de aplicar en mayor escala la gestión de los riesgos meteorológicos, con el apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates.

²⁵ Véanse H. Alderman y T. Haque. 2006. “Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable”. *Food Policy*, 31: 372–383; y B.J Barnett, C.B. Barrett y J.R. Skees, “Poverty traps and index-based risk transfer products”. *World Development* 36(10): 1766–85.

²⁶ Véase EIRD, “Vivir con el Riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Versión 2004”. Según este informe, los programas de obras públicas deben llevarse a cabo cuando la población dispone de más tiempo, como en el período que sigue a la cosecha.

²⁷ Véase EIRD, 2007. “Drought Risk Reduction Framework and Practices”, pág. 35.



Preparación de enfoques de reducción del riesgo de catástrofes

38. El PMA contribuirá a la elaboración de marcos de reducción del riesgo de desastres. Algunos países no disponen de este tipo de marcos, mientras que ciertas comunidades de dichos países pueden compartir enseñanzas importantes extraídas de la experiencia adquirida²⁸. Sin embargo, el PMA basará su contribución en preparar al país para que acometa este tipo de intervención. La preparación dependerá del nivel de organización institucional del país, de su sistema de gobierno y de su historia reciente en materia de crisis. La fragilidad de los sistemas y el olvido gradual del impacto de las crisis merman la preparación del país para este tipo de programa. Unos niveles elevados de desarrollo institucional, por el contrario, crean un entorno propicio, y una catástrofe reciente de grandes proporciones ofrece nuevas oportunidades para la adopción de medidas de prevención y preparación. La combinación de ambos factores propiciará un alto nivel de preparación del país. Tomando en consideración la preparación del país y los resultados de un análisis de las deficiencias y necesidades, pueden preverse distintos enfoques:
- i. *Enfoques basados en la comunidad.* Estos enfoques se centran en las comunidades más vulnerables situadas en las zonas más vulnerables, y tienen la finalidad de servir de demostración. Si la capacidad de ejecución es limitada, el gobierno, el PMA y los asociados seleccionan unas cuantas tareas y abordan únicamente los riesgos mayores.
 - ii. *Enfoques de alcance nacional.* Estos enfoques incluyen las principales tareas de identificación de los riesgos, prevención y preparación. Algunos de sus factores importantes son la identificación del gobierno con los programas y su obligación de rendir cuentas, la concienciación después del desastre y la preparación para acometer iniciativas de prevención (“nuevas oportunidades”).
 - iii. *Enfoques basados en un marco exhaustivo de definición de los riesgos, de prevención y de preparación en casos de catástrofe con la participación del sector privado.* Estos enfoques incluyen asimismo la transferencia del riesgo de catástrofe a nivel de los hogares (mediante un seguro contra catástrofes, un seguro de cosechas o planes selectivos de indemnización) y la transferencia del riesgo meteorológico a nivel macroeconómico. Las intervenciones se centran en la asistencia técnica y la creación de capacidad del gobierno.
39. La importancia relativa de la identificación de los riesgos, su prevención y la preparación para afrontarlos, así como de la función del PMA, variará en función de las circunstancias del país. La importante función del PMA en la prestación de socorro es esencial para aprovechar las nuevas oportunidades que se ofrecen después de una catástrofe, y que se caracteriza por una mayor percepción de la necesidad de prevención y

²⁸ Es posible identificar cinco niveles de capacidad de resistencia de la comunidad: 1) escasa concienciación acerca del problema o los problemas o falta de motivación para buscar una solución. Las medidas se limitan a una intervención después de la crisis; 2) concienciación acerca del problema o los problemas y voluntad para buscar una solución. La capacidad de actuación (conocimientos y competencias, recursos humanos, materiales y de otro tipo) sigue siendo limitada. Las intervenciones tienden a ser aisladas, poco sistemáticas y a corto plazo. 3) Desarrollo y aplicación de soluciones. Aumenta y se consolida la capacidad de actuación. Las intervenciones son más numerosas y a largo plazo; 4) coherencia e integración. Las intervenciones son de gran alcance, abarcan todos los aspectos principales del problema y están relacionadas entre sí en el marco de una estrategia coherente a largo plazo; 5) entre todas las partes interesadas existe una “cultura de seguridad”, en la que la prevención y la mitigación se han incorporado a todas las políticas, los procedimientos de planificación, las prácticas, las actitudes y los comportamientos pertinentes. (J. Twigg, 2007. “Characteristics of a disaster-resilient community: A guidance note, Version 1” [para el ensayo sobre el terreno]. Londres, DFID, Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group).

preparación y de un mayor acceso a medios de financiación de estas actividades. El PMA debe aprovechar esta oportunidad para integrar la prevención en sus programas de socorro y recuperación y ha de actuar, en la medida de lo posible, a través de los programas en curso como puntos de partida.

40. La función del PMA puede ser fundamental, de apoyo o, incluso, muy limitada, dependiendo de si las actividades se realizan antes o después de la catástrofe, del tipo de actividad, de la experiencia del PMA y de sus niveles de competencia. Por otra parte, los mecanismos que el PMA podría utilizar varían considerablemente. En el Cuadro 1 figura una síntesis de la reducción del riesgo de catástrofes por actividad.

Cuadro 1: Función e instrumentos del PMA en materia de reducción del riesgo de catástrofes

Actividad de reducción del riesgo de catástrofes	Función del PMA	INSTRUMENTOS DEL PMA											
		Desarrollo de la capacidad	Transferencias de efectivo/cupones para alimentos	Alimentos para la capacitación	Alimentos por trabajo/para la creación de activos	Salud y nutrición maternoinfantiles	Alimentación escolar	Actividades relacionadas con las operaciones especiales	Alimentación terapéutica	Evaluaciones de la vulnerabilidad	Instrumentos para la transferencia de los riesgos meteorológicos	Sistemas de alerta temprana	Intervenciones del mercado
COMPRESIÓN DEL RIESGO													
Sistema de alerta temprana centrado en las poblaciones	Función central	✓								✓		✓✓	
Evaluación integral del riesgo y la vulnerabilidad	Función central									✓✓			
Cultura de la seguridad y la resistencia a todos los niveles	Función limitada/de apoyo	✓✓		✓			✓						
Política y base institucional: la reducción del riesgo de catástrofes, una prioridad nacional	Función limitada/de apoyo	✓✓											
PREVENCIÓN													
Prevención de daños materiales	Función limitada/de apoyo		✓✓		✓			✓					
Planificación y ejecución de planes de aprovechamiento de la tierra y aplicación de la reglamentación pertinente	Ninguna función												
Prevención socioeconómica	Función central	✓	✓✓		✓	✓	✓		✓	✓			✓
PREPARACIÓN PARA LA PRONTA INTERVENCIÓN													
Financiación para contingencias	Función limitada/de apoyo	✓									✓✓		
Planificación para contingencias y casos de catástrofe	Función central	✓✓								✓		✓	
Preparación logística para la pronta intervención	Función central	✓			✓✓								

LEYENDA:
 Instrumento más adecuado ✓✓
 Instrumentos de apoyo ✓

VÍNCULOS CON OTROS OBJETIVOS Y POLÍTICAS ESTRATÉGICOS

41. Asimismo es necesario integrar en el Objetivo Estratégico 1 del PMA, “Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias” los marcos sobre prevención y preparación para casos de catástrofe. Unas sólidas medidas de prevención y preparación sirven a ese objetivo porque reducen las necesidades que causan las emergencias, lo que favorece la realización de intervenciones adecuadas y rápidas.
42. La prevención y la preparación para casos de catástrofe están estrechamente relacionadas con el Objetivo Estratégico 3, “Reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición”. La fase de recuperación después de una catástrofe tiene como objetivo



devolver los medios de subsistencia al nivel que tenían antes de la catástrofe; la reducción del riesgo de desastres es un complemento de dicho objetivo. Las actividades de prevención y mitigación propician la creación de medios de subsistencia más sostenibles y resistentes a las crisis.

43. El Objetivo Estratégico 4, “Reducir el hambre crónica y la desnutrición”, es esencial para la prevención socioeconómica porque reduce la exposición de una comunidad a las catástrofes. La prevención favorece una mayor resistencia de aquellos hogares que desarrollan su potencial económico y, en consecuencia, alcanzan niveles más altos de seguridad alimentaria. Las personas bien nutridas corren menores riesgos de perder sus vidas y sus medios de subsistencia en situaciones de catástrofe.
44. El Objetivo Estratégico 5, “Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre...” es fundamental para el éxito de un marco de reducción del riesgo de catástrofes y para el logro del objetivo global de reducir las pérdidas que causa una catástrofe. En particular, las actividades del Objetivo Estratégico 5 ayudan a los gobiernos a prepararse mejor para las catástrofes. Las iniciativas del PMA de compra a los pequeños agricultores sentarán las bases para la obtención de mayores ingresos y la creación de activos, dotando así a los hogares de mayor resistencia.
45. Este documento de política viene a ampliar la política de 2004 sobre las redes de protección del PMA, que establece cómo el PMA puede mejorar su intervención en lo que se refiere a identificar, formular y aplicar programas de asistencia alimentaria como parte de una estrategia nacional de protección social.
46. La política del PMA en materia de transferencias de efectivo y entrega de cupones para alimentos propone un instrumento de gran utilidad para el marco de prevención que aquí se describe. Los programas de dinero por trabajo y de dinero para la creación de activos hacen posible una mayor participación en las actividades de prevención y mitigación.
47. La nueva propuesta de política y estrategia del PMA en materia de género es importante para la prevención y mitigación, ya que prevé nuevas prioridades con respecto a las mujeres que sirven de orientación a la labor del PMA y a sus iniciativas de promoción junto con los asociados nacionales.
48. La política del PMA en materia de intervención en zonas urbanas encaja en la política de prevención y mitigación. En situaciones urbanas, la selección, el seguimiento y las medidas de seguridad pueden ser menos que perfectos; sin embargo, las intervenciones en zonas urbanas se justifican en muchos casos por el gran número de personas vulnerables a las que llegan.

REPERCUSIONES PARA EL PMA

Enfoque de la programación del PMA

49. El apoyo a un marco de reducción del riesgo de catástrofes en un país (en lugar de la reacción a una crisis para salvar vidas) exige un cambio de mentalidad en el seno de la comunidad humanitaria. Las tareas necesarias antes de una catástrofe deben basarse en indicadores de las realizaciones que vayan más allá de los objetivos de suministrar alimentos. El PMA, en particular, puede aprovechar su considerable experiencia y sus competencias internas en el ámbito de reducción del riesgo de desastres para mejorar sus programas. Para ello deberá intensificar su papel en el proceso de elaboración de estrategias de lucha contra la pobreza. La incorporación de medidas de prevención y



preparación para la pronta intervención entraña nuevas formas de definir y recompensar el éxito de los proyectos. Los nuevos efectos previstos requieren nuevas metas y nuevos marcos de seguimiento.

Financiación

50. Cuando examine su marco financiero, el PMA vigilará por que se asegure el establecimiento de mecanismos apropiados para financiar las actividades de reducción del riesgo de catástrofes, ya que necesitan un mecanismo de financiación alternativo además del basado en el volumen de alimentos que actualmente utiliza el Programa. En algunos casos, los donantes realizan aportaciones específicas para estas actividades, fuera de los canales tradicionales del PMA para la ayuda humanitaria o el desarrollo. El Programa buscará entre los donantes y los gobiernos anfitriones otros canales para este tipo de financiación, en particular en apoyo del papel principal que desempeñan los gobiernos nacionales en el ámbito del fomento de la capacidad.

Formulación del programa

51. El PMA examinará la orientación de sus programas a fin de considerar cómo integrar en sus operaciones y programas la labor previa a las catástrofes y poder intervenir antes con el fin de evitar el hambre aguda.
52. Las actividades de APT, de ACA, de dinero por trabajo o de fomento de las capacidades encaminadas a la reducción del riesgo de catástrofes requieren para su aplicación un fuerte apoyo técnico y una orientación clara sobre cómo seleccionar las actividades y garantizar unas normas mínimas en su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. La experiencia demuestra que los proyectos exitosos en materia de prevención y preparación para la pronta intervención cuentan con asociados ricos en conocimientos técnicos²⁹. Una revisión de las directrices sobre los programas de APT y de dinero por trabajo, junto con controles de calidad en todas las fases del proyecto, contribuirán a la aplicación de unas buenas prácticas a nivel nacional.
53. Los mecanismos de que actualmente dispone el PMA pueden, en cierta medida, hacer frente a las actividades de reducción del riesgo de desastres (véase más arriba el Cuadro 1). No obstante, más que dirigirlos, dichos mecanismos suelen dar apoyo a los programas. La reducción del riesgo de catástrofes requiere asimismo un aumento de la capacidad y la transferencia de conocimientos, ámbitos en los que el PMA tiene mucho que ofrecer, aunque para ello podría ser necesaria una adaptación de sus actuales instrumentos operativos.

Dotación de personal

54. A las oficinas en los países seleccionadas se debe destinar oficiales del Programa que tengan conocimientos especializados en prevención y mitigación de desastres. Su actuación deberá estar apoyada por los conocimientos y la experiencia en materia de reducción del riesgo de catástrofes de que se disponga en la Sede y en los despachos regionales.

²⁹ Entre los ejemplos de tales proyectos se incluye el proyecto de Gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles (MERET) en Etiopía, las actividades de APT en Burundi y un proyecto conjunto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el PMA en Haití.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	Alimentos para la creación de activos
APC	Alimentos para la capacitación
APT	Alimentos por trabajo
CRED	Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEWS NET	Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FITTEST	Equipo de intervención rápida para emergencias en apoyo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones
GEI	Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial
GFDRR	Servicio mundial para la reducción y recuperación de catástrofes
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IASC	Comité Permanente entre Organismos
MERET	Programa de Gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles
OEM	Operación de emergencia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMEP	Subdirección de Preparación para la Pronta Intervención y Respuesta ante Emergencias
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SyE	Seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNJLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
UNSIC	Coordinador Superior del Sistema de las Naciones Unidas para la Gripe Aviar y Humana
USGS	Servicio Geológico de los Estados Unidos