

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 8-10 de febrero de 2000

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para aprobación



Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2000/4-A
17 diciembre 1999
ORIGINAL: INGLÉS

MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS CATÁSTROFES: ENFOQUE ESTRATÉGICO

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_public/EB_Home.html).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora en funciones,
Dirección de Estrategias y Políticas (SP): Dianne Spearman tel.: 066513-2601

Analista de Políticas,
Servicio de Políticas (SPP): Robin Jackson tel.: 066513-2562

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2645).



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CRED	Centro de Investigación sobre la Epidemiología de las Catástrofes
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
DPCCN	Departamento de coordinación del socorro en caso de desastres naturales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IDNDR	Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales
ME	Memorando de entendimiento
Nat-Cat	Consortio para catástrofes naturales y tecnológicas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PBIDA	Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAIE	Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia
SMI	Salud maternoinfantil
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VNU	Programa de voluntarios de las Naciones Unidas
WIS	Sistema de Información de Gestión del PMA



INTRODUCCIÓN

1. La inseguridad alimentaria, especialmente en los países pobres, se debe en gran parte a las catástrofes naturales. Los peligros naturales recurrentes no sólo hacen que se pierdan vidas y viviendas, sino que a menudo socavan el propio fundamento de los medios de subsistencia de la población, lo cual disminuye su capacidad para satisfacer las necesidades básicas, como la alimentación.
2. En una serie de evaluaciones de la ayuda humanitaria se ha señalado que la finalidad primera de las intervenciones de socorro de corto plazo es salvar vidas, y que estas intervenciones tienen poco efecto en lo que hace a fomentar la capacidad de recuperación a largo plazo frente a crisis futuras. Al parecer se ha llegado a dos conclusiones generales: se debe dar mayor prioridad a las medidas preventivas frente a las paliativas, y se debe crear un vínculo más fuerte entre las actividades de socorro y las de desarrollo.
3. En el período de sesiones de julio de 1999 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas se hizo hincapié en la importancia de la cooperación en todo el sistema para disminuir los efectos de las catástrofes. En el informe del Secretario General con ocasión del Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales (IDNDR), la reducción de los desastres se definió como una importante solución a largo plazo para los grupos en situación de riesgo, y para toda la comunidad internacional, con el fin de prevenir la muerte y la destrucción, disminuir la pérdida de propiedad y bienes, contribuir al desarrollo sostenible efectivo, mitigar la pobreza y brindar oportunidades sociales y económicas equitativas.
4. Además, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), en particular en su Compromiso Quinto, establece que es fundamental contar con medidas efectivas de preparación y prevención para luchar contra las amenazas a la seguridad alimentaria tanto en situaciones de desarrollo como de recuperación.
5. En mayo de 1999, la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA) aprobó un documento normativo titulado *Habilitación para el desarrollo* (WFP/EB.A/99/4-A), en el que se establece que la mitigación de los efectos de las catástrofes en caso de desastres recurrentes es una de las prioridades de la programación para el desarrollo¹. En el presente documento se exponen medidas destinadas a llevar tales pautas a la práctica.

¹ Por mitigación de los efectos de las catástrofes el PMA entiende la disminución de la vulnerabilidad ante las repercusiones de los desastres naturales en la inseguridad alimentaria de la población. A los efectos del presente documento, por "mitigación" se entenderá la preparación, prevención y respuesta ante alertas tempranas. Si se desea una explicación detallada de la terminología del PMA, puede consultarse el documento "Prevención y preparación: mitigación de los efectos de las catástrofes naturales", PMA 1998.



¿QUÉ IMPORTANCIA TIENEN LAS CATÁSTROFES NATURALES?

6. Cada vez es mayor el número de catástrofes naturales. En el último decenio se triplicó la cantidad de catástrofes de gran magnitud, en comparación con la década de 1960; en 1998 se produjo un número mayor de catástrofes naturales que en cualquier otro año del que se tenga registro². Según los expertos en el tema, es previsible que se mantenga esta tendencia. Además, están aumentando la magnitud y gravedad de los daños humanos y económicos causados por las catástrofes naturales³.
7. Los peligros naturales no son por definición catástrofes. Lo que crea la catástrofe es la incapacidad de la población de hacer frente a las consecuencias de un fenómeno natural.
8. En el curso del último decenio, las catástrofes naturales ocasionaron la muerte de unas 128.000 personas y afectaron cada año, en promedio, a unos 136 millones de personas⁴. A menos que se tomen medidas significativas, en los próximos 30 años probablemente se duplicará el número de personas afectadas por las catástrofes naturales⁵.
9. **En los países en desarrollo, las personas se ven especialmente afectadas por las catástrofes naturales.** Dado el elevado índice de pobreza de estos países y la insuficiente capacidad nacional de prevención y respuesta, en ellos se registra el 96 por ciento de todas las muertes notificadas a raíz de tales desastres⁶.
10. **Después de un conflicto civil, el menor cambio de las características meteorológicas puede tener un efecto devastador.** La frecuencia cada vez mayor de conflictos civiles ha aumentado la vulnerabilidad de las personas ante los desastres naturales.
11. **Las crisis económicas y el consiguiente deterioro de la capacidad y los servicios del gobierno hacen que la población de países que en el pasado tenían una menor inseguridad alimentaria se vuelva muy vulnerable a los caprichos del clima.** Lo sucedido últimamente en la República Popular Democrática de Corea y en Indonesia demuestra cómo una importante regresión económica puede tener repercusiones perjudiciales en la capacidad de la población de hacer frente a los peligros naturales. Demuestra asimismo el efecto que tales acontecimientos tienen en entornos urbanos y la necesidad de aumentar la capacidad de respuesta frente a crisis urbanas.
12. **En algunos lugares, la vulnerabilidad de las personas aumenta a medida que recurren a prácticas insostenibles para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.** El aumento demográfico y la pobreza están obligando a la población a degradar su base de producción para poder sobrevivir. Las prácticas

² FICR, 1999. World Disasters Report 1999. Ginebra.

³ FICR, 1999. *Ibid.*

⁴ FICR, 1999. *Ibid.*

⁵ PNUD, 1999. Actas resumidas del Seminario internacional sobre gestión de desastres naturales. Junio de 1999. Beijing.

⁶ FICR, 1999. *Ibid.*



agrícolas insostenibles que causan deforestación, erosión de los suelos y agotamiento de los recursos hídricos, hacen que aumenten las inundaciones, los aludes de lodo y las consecuencias de las sequías. En vista de que algunas personas viven en condiciones límite, la más mínima escasez de precipitaciones o disminución de las cosechas, o de la tenencia de tierras, se convierte fácilmente en una catástrofe.

13. **Una mayor vulnerabilidad significa que los hogares pobres no están bien equipados para hacer frente a peligros, por menores y localizados que sean.** Cuando los desastres naturales se suceden, los hogares pobres quedan más expuestos a lo que pueda ocurrir en el futuro y con menores posibilidades de recuperarse tras la crisis. Con frecuencia, cuando los peligros no son de gran magnitud, se deja en manos de las poblaciones afectadas su manejo, lo cual puede ser una gran desventaja para los más pobres, ya que una crisis de pocas dimensiones por lo general tiene repercusiones a largo plazo en los hogares empobrecidos.
14. Se ha demostrado que cuando no se realizan actividades de prevención y de mitigación, los efectos de las catástrofes en las poblaciones vulnerables y en sus recursos son mayores, y el proceso de recuperación se enlentece⁷.

Pautas que ha seguido el financiamiento del PMA

15. Las catástrofes naturales ocupan un lugar preponderante en las operaciones de socorro emprendidas por el PMA. Más del 55% de las operaciones de urgencia del PMA en los últimos diez años ha sido directa o indirectamente una respuesta a catástrofes naturales⁸. En 1997, de 40 operaciones de urgencia (OU) aprobadas, 20 se debieron a sequías, malas cosechas, inundaciones y otros acontecimientos naturales, lo cual representó el 67% del costo operacional total del socorro de urgencia. En 1998, esta cifra se elevó a 34 de un total de 47 OU, esto es, el 83% de todos los compromisos de urgencia.
16. Según los datos de la última década, la cantidad de países que requieren asistencia del PMA a raíz de catástrofes naturales oscila entre cinco y diez cada año; en los peores años son más de diez los países que se ven afectados. Por ejemplo, en 1988, 15 países sufrieron los efectos de catástrofes naturales y necesitaron asistencia de urgencia del PMA; en 1992, otro año de altas cifras, 23 países requirieron asistencia; y en 1998, la cifra se había elevado a 26 países.
17. Los estados financieros del PMA revelan asimismo una tendencia al alza en los gastos correspondientes a catástrofes naturales durante el decenio. En 1988 se aprobaron 94 millones de dólares EE UU para actividades de socorro en casos de catástrofes naturales; en 1998, año en que hubo un número inusual de desastres, esta cifra llegó a casi 600 millones de dólares EE UU⁹.

⁷ FICR, 1999. *Ibid.*

⁸ El anexo I permite comparar la respuesta del PMA ante catástrofes naturales con el número y la frecuencia de catástrofes naturales en el mundo.

⁹ Esta cifra incluye tanto a la República Popular Democrática de Corea como a Indonesia, países que se vieron afectados por una gran regresión económica además de las catástrofes naturales.



LOS PASOS QUE HAN DE SEGUIRSE: UNA MANERA ESTRATÉGICA DE ATENUAR LOS EFECTOS DE LOS DESASTRES

18. La labor básica para definir los principios clave de la estrategia del PMA de mitigación de los efectos de las catástrofes incluyó un examen de la documentación existente, conversaciones con los donantes, y una revisión de todos los Perfiles de las estrategias en los países y programas en los países aprobados hasta junio de 1998, lo cual abarcó 38 países. Se analizaron además ciertas OU y evaluaciones de proyectos pertinentes. El PMA participó asimismo en un seminario internacional patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en Beijing (China). Finalmente, en 1999 se llevaron a cabo cuatro estudios de caso: en Bangladesh, la República Popular Democrática de Corea, Etiopía y Malawi.
19. Conforme al estudio realizado, la estrategia del PMA para atenuar los efectos de las catástrofes deberá incluir los siguientes siete principios principales.

En los países expuestos a catástrofes naturales recurrentes se deberán vincular estrechamente las actividades de desarrollo con las posibles intervenciones de urgencia.

20. Para que las estrategias de mitigación de los efectos de las catástrofes den buenos frutos es fundamental combinar las intervenciones a corto plazo y aquéllas a largo plazo (socorro y desarrollo) de forma que se refuercen mutuamente. Como se indica en un estudio sobre prevención de hambrunas realizado en fecha reciente, la mitigación de las hambrunas estará tan dirigida al socorro como sea necesario y tan dirigida al desarrollo como sea posible¹⁰.
21. No obstante, en los hechos, la planificación de las operaciones de socorro suele realizarse de manera totalmente independiente de los programas de desarrollo en curso; a su vez, la programación para el desarrollo no siempre toma debidamente en consideración los riesgos y vulnerabilidades de las catástrofes naturales.
22. Gracias a las directrices del PMA relativas a las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) se ha avanzado en este sentido, ya que estas directrices insisten en la planificación estratégica dirigida a la prevención en situaciones de recuperación. Refleja este nuevo criterio la OPSR que acaba de aprobarse en la República Popular Democrática de Corea. Es menester que el PMA adopte un criterio similar por lo que respecta a la programación para el desarrollo. La preparación, a saber, la planificación para imprevistos y los planes de las operaciones, es un elemento esencial que refuerza la complementariedad entre las intervenciones de urgencia y las de desarrollo.

¹⁰ Von Braun, J.; Teklu, T.; y Webb, P. 1999. "Famine in Africa: Causes, Responses and Prevention". Baltimore. John Hopkins Press.



La prevención de catástrofes, la preparación y la posible respuesta han de formar parte del proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF)

23. Es probable que el efecto de las catástrofes naturales sea tanto más devastador cuanto mayor sea la vulnerabilidad de la población. Para reducir el efecto que tienen tales desastres en las mujeres, hombres y niños más vulnerables no ha de bastar con cerciorarse de que dichos grupos vuelvan a las condiciones en que se encontraban antes de que se produjera el desastre. Todos los esfuerzos que se realicen en ese sentido deben también ser parte integral de las medidas de desarrollo a largo plazo. Es fundamental entender la relación que existe entre las catástrofes, el desarrollo y la asistencia externa si se quiere que las intervenciones de preparación y prevención sean eficaces.
24. Las evaluaciones conjuntas en el país y el UNDAF deben procurar reducir la vulnerabilidad de las personas ante catástrofes naturales en países expuestos a desastres recurrentes. Además, el PMA debe incluir cuando proceda medidas de mitigación de los efectos de las catástrofes en los Perfiles de las estrategias en los países, los programas en los países y las OPSR.
25. Para ello, habrá que analizar:
 - anteriores catástrofes naturales y sus efectos en la situación alimentaria de las poblaciones vulnerables;
 - los logros y fracasos de anteriores respuestas a casos de catástrofes; y
 - la capacidad institucional y las políticas locales y nacionales relacionadas con la mitigación de los efectos de los desastres.
26. Esta tarea supone asimismo una evaluación del posible tipo, la intensidad y los efectos de acontecimientos futuros en las poblaciones vulnerables. Tal información resulta fundamental para definir y planear las actividades.

La mitigación de los efectos de las catástrofes depende de soluciones (estructurales o no) de alcance nacional y local

27. Paliar los efectos de las catástrofes significa mucho más que construir represas, diques, cinturones protectores y terraplenes. La capacidad institucional del gobierno y un entorno normativo propicio son vitales para que las soluciones más “técnicas” tengan éxito.
28. Por ejemplo, la experiencia de Bangladesh y China, entre otros países, indica que las actividades de atenuación de los efectos de las inundaciones pueden ser mucho más efectivas si se combina la labor en estructuras físicas con medidas no estructurales, como legislación, formación, educación, sensibilización pública, fomento de las instituciones y sistemas de alerta temprana (Seminario internacional sobre gestión de desastres naturales, Beijing, junio de 1999).
29. Por otra parte, a menudo las catástrofes naturales no constituyen tan sólo un problema nacional sino que tienden a afectar a varios países de una región. Cada vez es mayor la necesidad de intercambiar información y formular políticas a nivel regional, en lo que respecta a la coordinación y la aplicación tanto de actividades de prevención como de preparación.



30. La estrategia de mitigación de efectos de las catástrofes del PMA debe incluir especialmente la estrecha colaboración con instituciones locales y nacionales, así como con sus asociados internacionales, de modo que pueda determinarse mejor qué tipo de intervención resulta adecuada, en qué momento y dónde. Además, al armonizar las actividades que realiza el PMA con los esfuerzos que se realizan en el país se contribuye en gran medida a reducir la vulnerabilidad a largo plazo.

La mitigación de los efectos de las catástrofes debe ser un objetivo primordial de los proyectos en zonas propensas a ellas

31. Muchos de los proyectos en zonas marginales propensas a las catástrofes tienen objetivos generales de mitigación de la pobreza, que pueden o no ayudar a los hogares a hacer frente a situaciones de desastre repetidas. Rara vez se ve que la ayuda al desarrollo tradicional sea consciente de los efectos erosivos que tienen las crisis repetidas en los hogares vulnerables ni de las medidas necesarias para reducir la incertidumbre y aumentar la capacidad de recuperación de tales hogares¹¹.
32. El mayor grado de vulnerabilidad de las zonas expuestas a desastres debe abordarse directamente mediante intervenciones de índole preventiva. No hay duda de que, para el PMA, es ya un elemento positivo estar en el lugar cuando se produce una catástrofe natural; sin embargo, no es suficiente. La diversidad de situaciones con que se enfrentan los hogares en las zonas propensas a tales desastres y el dinamismo de las catástrofes requiere que el PMA fije objetivos que apunten a atenuar sus efectos, tanto en sus actividades de desarrollo como de recuperación.

Al seleccionar a los beneficiarios de la ayuda no sólo debe prestarse atención a aquéllos que viven en zonas proclives a catástrofes sino también a aquéllos que no pueden hacer frente a desastres recurrentes

33. Quienes corren mayor riesgo de verse afectados por las catástrofes naturales no son necesariamente las personas más vulnerables al hambre. Las intervenciones del PMA para atenuar los efectos de los desastres están orientadas a aquéllos que no tienen capacidad suficiente para reaccionar ante una catástrofe natural a fin de satisfacer sus necesidades alimentarias.
34. Los grupos afectados por las catástrofes presentan diversos grados de vulnerabilidad y de capacidad de respuesta ante distintas crisis. Éstos dependen de los recursos de que disponen en el lugar, de sus estructuras de sustento, de sus estrategias de supervivencia, y de los valores culturales y las tradiciones. Los enfoques participativos son un medio por el que puede determinarse cómo elaborar, aplicar y supervisar medidas que reduzcan las repercusiones de los peligros en la capacidad de los hogares pobres de garantizar su seguridad alimentaria.

¹¹ Ross, J.; Maxwell, S.; y Buchanan-Smith, B. 1994. "Linking Relief and Disease". IDS, Documento de debate 344. Sussex.



Al elaborar estrategias de atenuación de los efectos de las catástrofes naturales es importante entender cómo funcionan las relaciones de género en tales situaciones

35. El mayor índice de pobreza en las mujeres y las limitaciones culturales que algunas sociedades imponen a sus actividades aumentan la probabilidad de que sean éstas quienes sufran mayores pérdidas humanas y materiales cuando se producen catástrofes naturales. La función que desempeña la mujer en la seguridad alimentaria del hogar y su dependencia de los recursos naturales para garantizarla intensifican las posibles repercusiones de los desastres en las mujeres. Además, es frecuente que los hombres emigren cuando empiezan a desencadenarse ciertas catástrofes naturales, como las sequías o las inundaciones de evolución lenta, en búsqueda de ingresos complementarios, lo cual deja a las mujeres solas y con una responsabilidad aún mayor para atender a su familia.
36. Tras producirse una catástrofe es usual que las mujeres queden en una situación de mayor vulnerabilidad que los hombres. En tanto que la atención que deben brindar al hogar aumenta enormemente después de un desastre, la experiencia ha demostrado que el acceso que tienen a recursos para recuperarse es limitado. Es muy importante entender cómo funcionan las relaciones de género cuando ocurre un desastre natural para poder formular estrategias de atenuación de sus efectos adecuadas.

La preservación de los medios de supervivencia debe ser una meta central de las medidas destinadas a mitigar los efectos de las catástrofes

37. La mitigación de los efectos de las catástrofes en los hogares pobres supone evitar la indigencia adoptando medidas antes de que se llegue a una crisis grave. Para ello es necesario:
 - alertar antes y de manera más selectiva sobre las amenazas a la seguridad alimentaria de aparición lenta controlando la seguridad alimentaria de la población, a saber, sus estrategias de subsistencia; y
 - adoptar medidas que eviten la erosión irreversible del sustento de los hogares pobres¹².
38. La inclusión de la capacidad de subsistencia de la población frente a los peligros es un tema en el que la aplicación se ha quedado atrás con respecto a la comprensión de los procesos de hambruna, según las investigaciones y experiencias de la última década. Resulta fundamental mejorar la capacidad analítica del PMA para interpretar los datos y para ayudar a crear la misma capacidad en las instituciones nacionales que corresponda, a fin de definir medidas apropiadas que permitan intervenir a tiempo para evitar que se destruyan los logros de desarrollo arduamente alcanzados.

¹² Walker, P. 1989. "Famine Early Warning Systems: Victims and Destitution". London Earthscan Publications Ltd.



LOS ELEMENTOS QUE COMPONEN UNA ESTRATEGIA DE MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS CATÁSTROFES

39. A continuación se presentan los elementos fundamentales necesarios para llevar a la práctica estos principios.

Preparación

40. Las actividades que realiza actualmente el PMA en materia de preparación se centran fundamentalmente en la respuesta rápida ante situaciones de urgencia. Tales actividades se dividen en dos categorías: las relacionadas con la información y planificación anticipadas en caso de potenciales urgencias, y las relacionadas con insumos para una respuesta inmediata¹³. El PMA tiende a concentrar su planificación anticipada apenas se declara una situación de urgencia y no en el marco más amplio de desarrollo de un programa en el país.
41. El alerta temprana forma parte de la preparación. El análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (ACV), junto con sistemas de alerta temprana e información tanto nacionales como internacionales, puede brindar un sólido fundamento para determinar cuándo y quién necesita asistencia alimentaria. No obstante, un alerta temprana precisa y oportuna no se traduce necesariamente en respuestas apropiadas, que lleguen a tiempo para proteger los medios de subsistencia de las personas, respaldar la capacidad de respuesta local y preservar los bienes. Son necesarias medidas especiales para que la respuesta guarde relación con el alerta temprana.
42. Por varias razones, con frecuencia es difícil llegar a decisiones concertadas entre los donantes, los gobiernos y el PMA acerca de cuándo intervenir. Resulta fundamental que haya una coordinación que permita definir las medidas y responsabilidades *antes* de que se llegue a un momento crítico. Según el PMA, esto implica una mayor y mejor comunicación con los donantes en el país y con los gobiernos nacionales, especialmente en las primeras fases de una crisis potencial. El programa de reestructuración del mercado cerealero en Malí ilustra cómo los donantes, el gobierno y el PMA pueden trabajar juntos con un sistema nacional de alerta temprana de modo que se tomen decisiones concertadas en cuanto a la asistencia alimentaria necesaria.

Planificación para imprevistos

43. La planificación para imprevistos forma parte de la preparación y constituye un elemento clave para reducir los efectos de las catástrofes y fomentar la recuperación en los menores plazos posibles. Está lejos de ser tan sólo un ejercicio de logística; la planificación para imprevistos es un *proceso*, que tiene que ser estratégico y operacional. Este proceso se emplea tanto para casos de desastres naturales como para situaciones de conflicto. En el caso de los desastres naturales, combina información que previene de un peligro con las medidas de planificación apropiadas para mejorar la prevención y/o la respuesta en coordinación con otros actores.

¹³ El PMA ha elaborado una serie de mecanismos de preparación y respuesta rápida, que se detallan en el anexo II.



44. Las actividades de planificación para imprevistos realizadas en el pasado por el PMA han sido oficiosas, aisladas y a menudo no se habían armonizado con otros tipos de planificación y programación. Hasta la fecha se han utilizado distintos métodos, o bien se han llevado a cabo actividades orientadas a beneficiarios específicos, al no contar con una estructura encargada oficialmente de coordinar y sistematizar las actividades de planificación para imprevistos. Actualmente, el PMA está tomando medidas tendentes a definir su marco de trabajo en lo que hace a la planificación para imprevistos, y prever un mecanismo técnico y de coordinación dentro del Programa.
45. Además, en muchos países en donde está presente el PMA no parece que los gobiernos, los donantes o las organizaciones no gubernamentales (ONG) cuenten con planes para imprevistos coherentes a fin de mitigar los efectos de las catástrofes naturales. La mayor parte de los interesados a nivel público, que se ven afectados por las catástrofes naturales y les hacen frente, tienen poca experiencia en la interpretación de la información presentada como probabilidades y niveles de riesgo, elementos necesarios de los planes para imprevistos.
46. El PMA, en coordinación con sus asociados, deberá iniciar planes para imprevistos y de operaciones en países propensos a catástrofes, como parte de los procesos de programación en los países y de OPSR. Con ello, por un lado fortalecería los objetivos de mitigación de los efectos de los desastres en las estrategias en el país y, por otro, armonizaría en la medida de lo posible la respuesta a alertas tempranas con las actividades de desarrollo en curso. El PMA deberá también llevar a cabo una planificación para imprevistos en determinados países propensos a catástrofes, tal vez dentro de una actividad de índole regional, para aquellos países donde no esté llevando a cabo programas de desarrollo o de recuperación. El PMA podrá quizás decidir formular selectivamente planes para contingencias en países en los que no hay un programa de desarrollo en curso, pero cuyas probabilidades de que se presente una situación de urgencia sean grandes.

Planificación regional para imprevistos

47. Muchas catástrofes naturales no se limitan a las fronteras nacionales. Incluso cuando se ve afectado un solo país, la causa puede relacionarse con algo que haya sucedido en un país vecino. Las inundaciones de 1998 en Bangladesh fueron causadas en parte por un exceso de precipitaciones en las denudadas montañas del Himalaya. De esto se desprende que con frecuencia tanto la información como la respuesta deben examinarse y coordinarse desde una perspectiva regional. Ahora bien, resulta más fácil decirlo que hacerlo. Aún en zonas en donde hay una institución regional suelen presentarse dificultades para lograr un enfoque común de la prevención y respuesta en caso de catástrofes. Tales dificultades pueden deberse a diferencias en las políticas y prioridades nacionales, así como a diferencias en el nivel de capacidad institucional nacional para llevar a la práctica los planes.
48. Pese a tales dificultades, el PMA debe considerar la realización de un mayor número de actividades de planificación para imprevistos a escala regional, tales como las que llevó a cabo en 1997 en África del Sur frente al fenómeno de El Niño. África del Sur y el Sahel, así como posiblemente otras zonas, serían polos regionales apropiados para llevar a cabo una planificación regional para imprevistos. De por sí, la descentralización de responsabilidades del PMA y el



agrupamiento de las oficinas en los países por regiones ya está permitiendo llevar a cabo una planificación a escala regional.

¿Dónde realizar la planificación para imprevistos?

49. Para seleccionar a los países que tendrían prioridad en lo que hace a la planificación para imprevistos en caso de catástrofes naturales se emplearon dos métodos. El primero supuso calcular una puntuación compuesta, que combinaba la frecuencia de intervención del PMA con la magnitud de las intervenciones (promedio de beneficiarios del PMA). El segundo método empleó criterios basados en datos tanto del PMA como de otras partes: los países seleccionados fueron los que reunían dos de los cuatro criterios¹⁴. Siguiendo este método se elaboró una lista de 30 países; 27 de ellos ya figuraban en la primera lista. A continuación se combinaron ambas listas.
50. El paso siguiente fue excluir a ciertos países cuyos gobiernos tenían una capacidad sólida para atenuar los efectos de los desastres y que contaran con planes para imprevistos en caso de catástrofes naturales. Se excluyeron otros países en los que el PMA estaba en vías de finalizar las actividades de desarrollo o ya las había finalizado.
51. La lista propuesta es la siguiente: en **África**, Angola, Chad, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritania, Mozambique, Níger, Rwanda, Somalia, Sudán, Tanzania, Uganda y Zambia; en **Asia**, Bangladesh, la República Popular Democrática de Corea, Laos, Nepal y Pakistán; y en **las Américas**, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. No será posible realizar actividades de planificación para imprevistos en todos estos países simultáneamente. Tal planificación se introducirá gradualmente como parte de los Perfiles de las estrategias en los países, los programas en los países o las OPSR.

Selección de los beneficiarios de las actividades de mitigación de los efectos de las catástrofes

A quién y a dónde orientar la ayuda

52. En el proceso de selección de beneficiarios del PMA, un elemento clave es comprender la relación existente entre la vulnerabilidad de las personas al hambre y cuán expuestas están a verse afectadas por catástrofes naturales. El hecho de que una población viva en una zona de sequías no implica que sea muy vulnerable al hambre debido a las sequías. Tradicionalmente, los pastores nómadas, por ejemplo, han resistido más las sequías que sus vecinos agrícolas, de hábitos más sedentarios. Se ha de tener en cuenta asimismo el género. La respuesta de las mujeres a las catástrofes naturales está condicionada por sus numerosas responsabilidades adicionales. Este factor ha de tenerse en cuenta al orientar la ayuda a las mujeres y

¹⁴ Los criterios empleados fueron los siguientes: i) si el país recibió ayuda del PMA a raíz de catástrofes naturales durante cuatro años cualesquiera de un período de 10 años consecutivos, a saber, de 1988 a 1998; ii) si el promedio de beneficiarios en cada intervención fue igual o superior a 250.000 personas; iii) si el país sufrió 15 catástrofes naturales distintas en los últimos 20 años, conforme a datos del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de las Catástrofes (CRED); y iv) si hubo un número promedio igual o superior a 200.000 personas afectadas en cada catástrofe, según datos del CRED.



ampliar su participación en las actividades destinadas a atenuar los efectos de los desastres.

53. Los países suelen verse afectados por distintos tipos de catástrofes. Por ejemplo, Bangladesh sufre casi cada año el efecto de ciclones, inundaciones y sequías. Debido a ello, es posible que para ubicar geográficamente a las poblaciones que padecen de inseguridad alimentaria y están expuestas periódicamente a catástrofes naturales sea necesario realizar varias actividades de selección. En ellas se procurará examinar la ubicación, la frecuencia y la intensidad del peligro, la inseguridad alimentaria de la población y los mecanismos que ésta haya elaborado para hacer frente a las situaciones de urgencia. Por otra parte, en el proceso de selección se deberán tener especialmente en cuenta las diferencias de vulnerabilidad existentes entre las poblaciones y los hogares, y también dentro de ellos.
54. Al decidir seleccionar una determinada región geográfica es esencial conocer la capacidad nacional y local para mitigar los efectos de las catástrofes naturales que exista en ella, así como lo que las organizaciones internacionales están haciendo para ayudar a la población a hacer frente a tales situaciones. En caso de que ya se esté prestando asistencia en este sentido en la zona, el PMA deberá cerciorarse de que sus programas sean complementarios.

Cómo saber cuándo intervenir

55. Es necesario que el PMA elabore una serie de indicadores específicos de países junto con los gobiernos, la población local y otros asociados interesados de modo que pueda determinarse cuándo, dónde y para quién han de realizarse actividades de prevención. Esto supondrá:
 - un examen crítico de la información relacionada con catástrofes probables e inminentes;
 - la creación de un ‘perfil de catástrofe’ en los países correspondientes; y
 - comprender la relación que existe entre las catástrofes naturales periódicas y la vulnerabilidad de la población al hambre.
56. En muchos países, es posible que los sistemas de alerta temprana e información ya se hayan ocupado de los dos primeros aspectos. Las dependencias de ACV del PMA están en condiciones de ocuparse del tercero. En algunos países ya han empezado a estudiar la vulnerabilidad de la población frente a las catástrofes y las consiguientes repercusiones en su seguridad alimentaria. En ciertos países, este análisis se centra cada vez más en los hogares atendiendo especialmente a captar las diferencias de género. Es menester que en el proceso de selección del PMA se preste más atención a la determinación de los riesgos y las dimensiones de la escasez de alimentos causada por la periodicidad de las catástrofes naturales.
57. Un elemento esencial de las actividades del PMA destinadas a mitigar los efectos de los desastres naturales ha de ser el análisis de la capacidad de la población en zonas propensas a tales desastres para hacerles frente, tanto en años ‘normales’ como en años de catástrofes. Con ello, el PMA podrá establecer los mecanismos que permitan iniciar una evaluación pormenorizada en el lugar y una posible respuesta. Posteriormente se podría hacer un seguimiento de los elementos que componen tales mecanismos activadores (como la relación de precios



ganado/maíz, los desplazamientos de las manadas, la asistencia escolar) a fin de notar cualquier cambio significativo.

Programación para la prevención y la respuesta ante alertas tempranas

La prevención como medio para reducir la vulnerabilidad

58. Dentro de las actividades de prevención del PMA se cuentan el respaldo a la ordenación de los recursos naturales, la construcción o rehabilitación de infraestructura que proteja directamente contra las catástrofes, y la promoción de un sustento rural para los pobres.
59. Estas actividades pueden dividirse en dos categorías:
 - las actividades planeadas y concebidas para prevenir o reducir los efectos de las catástrofes en la seguridad alimentaria antes de que se materialice el peligro; y
 - las actividades que se ponen en práctica lo más rápidamente posible en respuesta a un alerta temprana a fin de evitar una intensificación de las posibles catástrofes y de sus consecuencias en la seguridad alimentaria, o bien que afecten a una nueva estación de cosecha.
60. Es posible que las intervenciones de prevención impliquen la construcción o restauración de la infraestructura rural a fin de limitar, por ejemplo, los daños ocasionados por las aguas de crecida o frenar el avance de la desertificación. Una estructura física como un dique marino, un gavión o una pequeña represa pueden evitar que una inundación destruya los cultivos y otro tipo de bienes, mientras que un cinturón de protección en una playa costera puede ayudar a disminuir las pérdidas que ocasiona un huracán. Son también medidas preventivas la construcción de mejores instalaciones de almacenamiento o la creación de bancos de cereales administrados por la población local.
61. Si bien muchas de las actividades del PMA tienen potencialmente la capacidad de prevenir o reducir el efecto de un peligro de origen natural en las poblaciones vulnerables, a menudo no tienen objetivos explícitos de prevención de catástrofes. La fijación de objetivos explícitos en ese sentido hará posible que las intervenciones sean más eficaces. Al definir objetivos, actividades y respuestas a alertas tempranas para paliar los efectos de las catástrofes naturales ha resultado eficaz utilizar métodos participativos y con una perspectiva de género. Para el PMA, no se trata tan sólo de reducir la presencia material de una inundación o una sequía sino de reducir concretamente las repercusiones de estos desastres en la vulnerabilidad a largo plazo de las personas frente a la inseguridad alimentaria.
62. Tales actividades deben llevarse a cabo sistemáticamente en los países en que suelen producirse catástrofes naturales. Además, deben estar concebidas de modo tal que atiendan a las necesidades de las personas con menos medios de supervivencia frente a una catástrofe. Por último, deben formar parte de un conjunto integrado de medidas que incluya insumos y actividades del gobierno, las ONG y los asociados de las Naciones Unidas.



Respuesta a alertas tempranas mediante actividades previamente planificadas

63. Existe una segunda serie de actividades cuyo objetivo es ayudar a las personas a sobrellevar una crisis. Las actividades de esta índole tendrán que planificarse previamente y con toda probabilidad llevarse a la práctica —además de financiarse— por conducto de una OU en el momento en que surja un problema. A menudo estarán dirigidas a preservar o proteger los bienes mediante transferencias de alimentos.
64. Las actividades que se realizan apenas se desata una crisis conforman lo que suele denominarse “redes de protección social”. Las redes de protección social de alimentos tienen por finalidad evitar que el acceso de las personas pobres a los alimentos quede temporalmente por debajo de niveles mínimos aceptables. Tales redes recurren a programas de asistencia alimentaria selectivos para ayudar a las poblaciones víctimas de crisis, tales como las catástrofes naturales. Así, las personas que viven en zonas propensas a catástrofes pueden preservar sus bienes y, por consiguiente, su sustento.
65. Una manera de ayudar a las poblaciones vulnerables durante años de escasez de alimentos consiste en organizar previamente con asociados la canalización de ayuda alimentaria por conducto de sus proyectos. En Kenya, por ejemplo, el PMA ha colaborado con un proyecto integrado de seguridad alimentaria de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) a fin de orientar la ayuda hacia los más vulnerables mediante actividades de alimentos por trabajo durante períodos de sequía. En zonas propensas a catástrofes, puede programarse que las aportaciones alimentarias respalden proyectos comunitarios de conformidad con la situación alimentaria general en la región. El PMA puede planificar la programación de la ayuda alimentaria en combinación con otro tipo de asistencia durante años con precipitaciones anormales o años de inundaciones, en tanto que red de protección social para las familias vulnerables.
66. Otra manera de poner en práctica un programa de red de protección social es ampliando proyectos de desarrollo en curso cuando se presenta un déficit de alimentos. La ventaja principal de este mecanismo es que los proyectos de desarrollo existentes ya han establecido la infraestructura institucional y logística necesaria y, por tanto, la distribución de recursos adicionales se vuelve relativamente fácil y rápida. Según un análisis de las operaciones de urgencia realizadas por el PMA entre 1988 y 1998, aproximadamente el 75% de las operaciones generadas por catástrofes naturales tienen lugar en países en donde se están llevando a cabo proyectos de desarrollo. La ampliación de dichos proyectos suele producirse aumentando el número de beneficiarios, ya sea extendiendo la cobertura geográfica o incluyendo nuevos beneficiarios en el grupo seleccionado.
67. Es menester planificar con anticipación para definir las actividades idóneas que lleven a la ampliación del proyecto, en función del efecto de una catástrofe natural en la seguridad alimentaria de una población determinada. Además, la experiencia adquirida demuestra que tal ampliación puede resultar difícil y que los resultados son dispares en lo que hace a llegar a los que más lo necesitan. El éxito de las estrategias y operaciones para mitigar los efectos de las catástrofes depende de la capacidad de armonizar las actividades planeadas con el desastre que se haya producido y con la vulnerabilidad de la población.



68. La planificación anticipada debe también incluir un estudio detenido de las estrategias de retirada. El comienzo y el fin de las actividades con asistencia alimentaria puede ser problemático. Es fundamental que haya indicadores claros que indiquen cuándo debe cesar la asistencia alimentaria o bien disminuirse gradualmente.
69. A continuación se exponen los resultados de la alimentación en las escuelas, la alimentación complementaria para madres y niños, y la creación de activos como medios para ayudar a las personas afectadas por una crisis, según la experiencia adquirida hasta la fecha.
70. **Alimentación en las escuelas:** En varios países se están ya intensificando los proyectos de alimentación en las escuelas durante años de déficit de alimentos debido a caprichos del clima. La pregunta clave es quién va a la escuela en la zona en cuestión; la respuesta varía mucho. No obstante, si se encuentra que durante períodos de gran presión en la seguridad alimentaria de la familia, los sectores más pobres no mandan a sus hijos a la escuela (especialmente a las niñas), la ampliación de los programas de alimentación en las escuelas de las zonas afectadas podría ser una vía adecuada para llegar a los que más lo necesitan.
71. En algunas circunstancias ha de suministrarse comidas a niños en el grupo etario adecuado (por lo general, preescolares y escolares) que no están matriculados o que no asisten a la escuela. En estos casos, el objetivo pasa a ser la cobertura general de un grupo de edades determinado en el lugar seleccionado. Sin embargo, cabe la posibilidad de que se menoscabe el efecto de alimentar a los niños en la escuela por cuanto probablemente reciban menos alimentos en el hogar en épocas de *gran* escasez de alimentos. Por lo tanto, este tipo de intervención resulta adecuada como estrategia de mitigación de los efectos de las catástrofes ya sea apenas se anuncia una posible crisis o durante el año en que haya un déficit de alimentos superior a lo normal, pero sin que se haya llegado a una situación crítica.
72. **Alimentación complementaria y programas de salud materno-infantil (SMI):** Mediante la alimentación complementaria para niños y madres con un estado nutricional vulnerable en centros de alimentación o de SMI, que incluya los controles pertinentes, se puede asegurar que la asistencia llegue a los miembros de esta franja etaria más vulnerables y con un mayor grado de malnutrición. Por definición, este tipo de programa complementa o se agrega a las fuentes ordinarias de alimentación.
73. Los programas de esta índole pueden reforzarse distribuyendo alimentos especiales que otros integrantes del hogar no comerán. Por ejemplo, pueden distribuirse alimentos para el destete y galletas con alto valor proteínico a madres lactantes y niños pequeños, sin que se corra el riesgo de debilitamiento nutricional por compartir raciones con otros miembros del hogar. Otra solución es la alimentación en el lugar, cuando los centros sanitarios están preparados para ello. También pueden suministrarse raciones a todos los niños de hogares en los que se evidencie malnutrición infantil, apenas se tengan los primeros indicios de que sobrevendrá una catástrofe.
74. **Creación de activos:** Las actividades de creación de activos son efectivas para mitigar o reducir el efecto de futuras catástrofes y como redes de protección social durante períodos de carestía de alimentos. Ha quedado demostrado que estas actividades son un medio eficaz de intervención antes de que se llegue a la



indigencia y antes de que se destruya el sustento de la población. En todas las actividades de creación de activos, el PMA debe asegurar la debida supervisión técnica, insumos complementarios y la participación de las mujeres en la definición de actividades de importancia primordial para ellas. Se necesita planificar con anticipación para lograr que las actividades de alimentos por trabajo se conviertan efectivamente en una red de protección social para los más vulnerables.

Conjunto de medidas para paliar los efectos de las catástrofes: colaboración con asociados

75. La contribución del PMA a la mitigación de los efectos de las catástrofes mediante, por ejemplo, la construcción de infraestructura rural ha de ser tan sólo uno de los elementos de una estrategia global. Para que el efecto sea el mayor posible, las actividades que realice el PMA en este sentido deben ajustarse a un marco más amplio, contar con insumos técnicos que permitan manejar tipos particulares de catástrofes naturales, y ser compatibles con las políticas nacionales y locales. A título ilustrativo, en Malawi se observó que las sequías podían causar un empobrecimiento permanente y que los hogares pobres no se recuperaban de las pérdidas en temporadas favorables sucesivas, dado que ya no eran más solventes para obtener fertilizantes y otros insumos. Esta experiencia indica que las actividades de alimentos por trabajo han de concebirse de modo que coincidan con otros requisitos previos, como el acceso a insumos de producción¹⁵.

Se forjan asociaciones

En Mozambique, el PMA se ha dedicado a impulsar la gestión de catástrofes como cuestión normativa fundamental entre los organismos de las Naciones Unidas, el gobierno y los donantes. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el PMA tiene a su cargo la coordinación de la gestión de catástrofes en Mozambique y preside el Grupo temático sobre gestión de desastres del UNDAF. A principios de 1997, el PMA, el PNUD y varios donantes bilaterales patrocinaron un seminario en el que se convino oficialmente en dar reconocimiento a la gestión de catástrofes por vía legislativa; se elaboró un plan nacional y se dieron nuevas orientaciones al organismo gubernamental pertinente. En 1998, el PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) firmaron un Memorando de entendimiento (ME) en relación con actividades en la esfera de la gestión de catástrofes y con la cofinanciación de visitas coordinadas por el Departamento de coordinación del socorro en caso de desastres naturales (DPCCN) a las diez provincias del país, a fin de formular perfiles de las principales catástrofes que les afectan. A mediados de 1999, el PMA patrocinó una importante reunión interministerial en la que se examinaron tales perfiles y se adoptaron decisiones destinadas a preparar el plan nacional. El PMA, UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS) prestaron a su vez apoyo conjunto a una ONG local para que pudiera iniciar un estudio de los mecanismos utilizados en el lugar para hacer frente a situaciones de catástrofes.

El PMA ha concertado asimismo un arreglo único con el PNUD, en virtud del cual los dos organismos se han puesto de acuerdo para cofinanciar un puesto de tiempo completo de oficial en gestión internacional de catástrofes en la oficina del PMA. Gracias a este arreglo especial, el PMA y el PNUD pudieron prestar un valioso apoyo al DPCCN para elaborar un plan nacional de gestión de catástrofes. El PMA se ocupa asimismo de respaldar la aplicación de un proyecto de fomento de capacidad ejecutado por el DPCCN. El PMA participa en un grupo de trabajo tripartito que supervisa la ejecución del proyecto, y ha seleccionado consultores internacionales, cuya labor también supervisa.

¹⁵ PMA, 1999. Directrices para la planificación de contingencia, borrador, Roma.



En conmemoración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, el grupo temático sobre gestión de desastres de las Naciones Unidas convino en apoyar una campaña de sensibilización frente a la prevención y la mitigación de los efectos de las catástrofes. Tal campaña está dirigida a las escuelas secundarias de todo el país. El PMA está coordinando la elaboración y realización de la campaña. Además del apoyo de las Naciones Unidas, también se ha contado con apoyo de patrocinadores privados.

En vista del importante papel que desempeña la población local en la gestión de catástrofes, el PMA Mozambique acaba de lanzar un nuevo proyecto que tiene por finalidad principal reducir la vulnerabilidad a las catástrofes y a la inseguridad alimentaria de la población en situación de riesgo desde el punto de vista nutricional. Este proyecto procura fomentar la capacidad de la población local y de los distritos promoviendo el papel que desempeñan en la mitigación de los efectos de las catástrofes mediante un modelo que parte de la propia gente.

El PMA Mozambique sigue alentando la participación de donantes en cuestiones relacionadas con la gestión de catástrofes mediante reuniones periódicas con donantes donde se tratan temas como la planificación para imprevistos, el socorro de urgencia, y la política y planificación de la gestión de catástrofes.

76. A fin de que los distintos elementos que componen una estrategia de mitigación de los efectos de las catástrofes formen un conjunto coherente, el PMA ha de trabajar en estrecha colaboración con sus asociados y contribuir a que se fomente la capacidad de las instituciones locales, nacionales y regionales que se ocupen de este tema.
77. No debe subestimarse la función que desempeñan las instituciones gubernamentales locales y las instancias directivas de la población, en particular las asociaciones de mujeres. Es fundamental que éstas tengan plena participación en el diálogo que conduzca a determinar los principales problemas, las personas a quienes dirigir las soluciones y la manera de llegar a tales soluciones. Se trata de hombres y mujeres que han sufrido repetidas veces los efectos de las catástrofes naturales y que han creado sus propias estrategias para hacerles frente. Es importante entender y apoyar tales mecanismos, que resultan muy valiosos a la hora de concebir y realizar las intervenciones. A modo de ejemplo, en muchas zonas que sufren de inundaciones periódicas, la población eleva las casas para evitar que penetren las aguas de crecidas; sin embargo, los hogares más pobres no pueden invertir en este tipo de prevención. Los programas de desarrollo del PMA son una vía idónea para prestar apoyo a estrategias tradicionales de esta índole, tanto antes como después de una crisis, de modo que se evite la pérdida de bienes productivos y se cuente con reservas para afrontar la inseguridad alimentaria.
78. La experiencia ha demostrado que al realizar actividades de alimentos por trabajo para crear infraestructuras comunitarias es mejor, en lo posible, cerciorarse de que el proyecto incluya un elemento de generación de ingresos. Por ejemplo, si se plantan masas arbóreas como protección contra la erosión del suelo y la erosión eólica, los árboles frutales serían (en lo posible) una mejor opción. Si bien la población local entiende de qué se trata la mitigación de los efectos de las catástrofes, con frecuencia los hogares pobres deben hacer frente a asuntos más acuciantes e inmediatos. Al incluir un elemento de generación de ingresos se ayuda a que sean los beneficiarios seleccionados los que participen en el proyecto.

Coordinación entre organismos

79. El PMA trabaja con instrumentos interorganismos, como el UNDAF, a fin de mejorar la coordinación de la planificación y realización de actividades tendentes a



atenuar los efectos de las catástrofes dentro de un contexto de desarrollo. Asimismo, el PMA preside, junto con el UNICEF, el Subgrupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre género y asistencia humanitaria, el cual fue un elemento decisivo en la elaboración de la Declaración de política sobre la integración de una perspectiva de género en la asistencia humanitaria.

80. El PMA es miembro activo de los grupos temáticos sobre gestión de desastres en todos los países en los que el UNDAF los ha creado. En varios países, el PMA coordina el grupo temático sobre mitigación de los efectos de las catástrofes. A nivel nacional, estos grupos temáticos, en estrecha consulta con el sistema de Coordinador Residente, constituyen el principal mecanismo normativo, de formulación de estrategias, de campaña y de operaciones en la esfera de la mitigación de los efectos de las catástrofes. El nuevo Grupo de acción interorganismos para la mitigación de los efectos de las catástrofes será otro mecanismo de coordinación entre los asociados de las Naciones Unidas.
81. El Servicio de gestión de actividades en casos de desastres del Banco Mundial ha iniciado un consorcio para catástrofes naturales y tecnológicas (Nat-Cat). El objetivo de Nat-Cat es reducir el riesgo de catástrofes en países en desarrollo propensos a ellas integrando la prevención y la mitigación de sus efectos en las actividades de desarrollo. El PMA es miembro de este consorcio, que combina inquietudes de los sectores público y privado.

Recursos necesarios para afrontar los peligros naturales recurrentes

Cómo se financia la mitigación de los efectos de las catástrofes

82. La mitigación de los efectos de las catástrofes naturales debe estar arraigada en la planificación y las ideas de desarrollo. No obstante, cuando se necesitan recursos adicionales para dar una respuesta temprana a tales desastres, el PMA debe utilizar su ventanilla de financiación de urgencia o el mecanismo para imprevistos dentro del marco de las OPSR. Si se combina la financiación de desarrollo, recuperación y urgencia de manera coherente y planificada, es posible programar la atenuación de los efectos de las catástrofes de forma fluida y armonizada.
83. Dentro de los límites de los recursos aprobados y de acuerdo con el gobierno, los Directores del PMA en los países tienen capacidad para aprobar y organizar una nueva actividad complementaria dentro del marco de un proyecto en curso, o cuando un programa en el país tenga una provisión explícita para catástrofes recurrentes. Gracias a ello, pueden cubrirse catástrofes de pequeñas dimensiones, localizadas, con cargo a los recursos del programa en el país.
84. Cuando las necesidades de poca magnitud no pueden satisfacerse mediante recursos ya aprobados o revisiones presupuestarias, o cuando el efecto de un suceso hace necesaria una respuesta temprana importante, se lanza una OU. El PMA tiene tres niveles de autoridad para aprobar OU. En el caso de sucesos de poca magnitud, o cuando es necesario impulsar una respuesta, el Director en el país tiene autoridad para aprobar una OU de respuesta inmediata por un valor máximo total de 200.000 dólares EE UU, incluidos los costos directos e indirectos. Hasta la fecha, las tres cuartas partes de las OU de respuesta inmediata se han utilizado para responder a catástrofes naturales. La duración de la asistencia ha oscilado entre 12



y 14 días (respuesta a huracanes) y cuatro meses; el volumen se ha situado entre las 168 y las 750 toneladas.

85. Para anticiparse a una catástrofe de lenta evolución, como una sequía, se puede recurrir a actividades de una duración máxima de un año, por un valor alimentario inferior a los 3 millones de dólares EE UU, mediante una OU aprobada por la Directora Ejecutiva. Cuando sea necesaria asistencia de mayor escala, se pueden proponer OU ordinarias para su aprobación conjunta por la Directora Ejecutiva y el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Una vez que se ha aprobado una OU, ésta se financia mediante donaciones. Para agilizar la disponibilidad de fondos, la primera parte de las operaciones de urgencia se financia con cargo a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI).
86. En resumen, el PMA cuenta con mecanismos adecuados de financiación en lo que respecta a la respuesta temprana. Su utilización de manera gradual e integrada suele ser el medio más apropiado para hacer frente a las catástrofes naturales.
87. Es importante contar con mayores contribuciones de los donantes para la Cuenta de Respuesta Inmediata del PMA, empleada para financiar las OU de respuesta inmediata, a fin de que el PMA pueda dar una respuesta temprana tanto a las catástrofes naturales de pocas dimensiones y localizadas como a las que pueden convertirse en una crisis de mayores dimensiones.

Préstamos para una respuesta temprana

88. Tomar en préstamo productos de reservas nacionales de seguridad, reservas de proyectos de desarrollo y, en algunos casos, de OPSR es la manera más rápida de “darle el empujón inicial” a una operación de urgencia, puesto que los productos suelen ya estar almacenados en un lugar cercano o en camino al país de que se trate. Los préstamos pueden tener lugar dentro de un mismo país o entre diferentes países (cuando se utilizan alimentos suministrados por el PMA), y sirven para asegurar una intervención temprana.
89. No obstante, tales préstamos pueden plantear problemas. Para tomar en préstamo de las reservas nacionales de seguridad de un país determinado necesita haberse dispuesto previamente lo necesario para ello. En muchos países ya hay acuerdos de préstamo vigentes. No obstante, el PMA no cuenta con procedimientos normalizados para tomar en préstamo de las reservas del gobierno, lo cual puede ocasionar demoras para acceder a los alimentos. El PMA necesita trabajar junto con los gobiernos a fin de determinar los niveles de préstamo del gobierno y las modalidades de reembolso del PMA que permitan que los trámites cobren mayor eficiencia y efectividad.
90. Se desprende de la experiencia adquirida que los préstamos de reservas proporcionadas por el PMA dentro de un mismo país no plantean grandes dificultades. Las limitaciones más importantes se presentan cuando los productos se toman en préstamo cruzando fronteras. El mayor problema radica en la indecisión de los donantes a dar su acuerdo al préstamo y en los costos extraordinarios que supone algunas veces dar efecto al préstamo. Los donantes se resisten a enviar alimentos destinados a un país determinado para que otro país, vecino, reembolse el préstamo.



91. La mayor parte de la programación para el desarrollo se realiza mediante financiación multilateral. Sin embargo, las OU se financian casi exclusivamente mediante contribuciones dirigidas. Los problemas no se presentan cuando se toma en préstamo de actividades de desarrollo de financiación multilateral. Se hacen más evidentes cuando se trata de reembolsar el préstamo con recursos destinados a una OU en un país que no sea el país para el que se pidió el préstamo original. Con frecuencia, los donantes quieren que se utilicen sus recursos en el país indicado para la operación de urgencia.
92. Si el PMA quiere que el mecanismo de préstamos funcione de manera eficiente en la respuesta a catástrofes naturales, especialmente cuando se trata de países vecinos, deberá trabajar con los donantes a fin de lograr una mayor flexibilidad en el uso de las donaciones. Esto puede suponer ya sea un mayor número de donaciones multilaterales o acuerdos de préstamo previamente establecidos al entregar productos a regiones con frecuentes catástrofes naturales, o bien la creación de mecanismos que permitan abordar las diferencias de costos en que se incurra al tomar en préstamo y reembolsar productos entre países y entre regiones.

RECOMENDACIONES

Se recomienda:

- Incluir la prevención de desastres, la preparación y la respuesta a alertas tempranas en las OPSR, programas en los países y perfiles de las estrategias en los países en aquellos países que sufran catástrofes naturales periódicas, ya sea a escala nacional o regional.
- Que el PMA trabaje en estrecha colaboración con sus asociados locales, nacionales e internacionales a fin de que las intervenciones para mitigar los efectos de las catástrofes sean efectivas, estén coordinadas y se ajusten a una estrategia nacional más amplia.
- Realizar, en principio, una planificación para imprevistos de manera gradual en los siguientes países: en **África**, Angola, Chad, Eritrea, Etiopía, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauritania, Mozambique, Níger, Rwanda, Somalia, Sudán, Tanzania, Uganda y Zambia; en **Asia**, Bangladesh, la República Popular Democrática de Corea, Laos, Nepal y Pakistán; y en **las Américas**, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Cuando sea posible, la planificación para imprevistos integrará el Perfil de la estrategia en el país, el programa en el país o el proceso de una OPSR.
- Que las intervenciones del PMA en la esfera de la atenuación de los efectos de las catástrofes se dirijan a poblaciones en zonas proclives a los desastres, cuya capacidad de supervivencia frente a tales sucesos no baste para cubrir sus necesidades alimentarias. En el proceso de selección de beneficiarios del PMA deberá contemplarse la dimensión de género de las catástrofes naturales.
- Que el PMA procure elaborar procedimientos normalizados para tomar prestado de reservas gubernamentales de alimentos y para reembolsar el préstamo. El PMA trabajará con contrapartes gubernamentales a fin de



asegurarse el apoyo necesario para transferir recursos de programas de desarrollo a OPSR y OU.

- Que el PMA trabaje junto con los donantes de modo que se logre una mayor flexibilidad en el uso de las donaciones destinadas a la mitigación de los efectos de las catástrofes. Esto implicará medidas que permitan llegar a acuerdos de préstamo eficientes y eficaces, concertados previamente, respecto de donaciones a regiones con frecuentes catástrofes naturales, así como mecanismos que uniformen los costos diferenciales que pueden suponer las actividades de préstamo y reembolso.
- Que el PMA examine con mayor detenimiento los recursos de programación que deban emplearse cuando las catástrofes naturales tienen importantes repercusiones en los sectores pobres urbanos.



ANEXO I

TENDENCIAS DE LA RESPUESTA DEL PMA ANTE LAS CATÁSTROFES NATURALES

En los dos cuadros que figuran a continuación se presenta la distribución de las actividades del PMA por tipo de catástrofe natural, y ésta se compara con las tendencias generales de tales catástrofes en países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) de todo el mundo. Si bien no es fácil comparar estos cuadros (dados los distintos criterios que se siguen para catalogar a una catástrofe), resulta interesante observar que el PMA parece responder en términos generales de acuerdo con la frecuencia de catástrofes naturales en todo el mundo (sequías, inundaciones, huracanes, tifones y ciclones). La única divergencia es que el PMA interviene con mayor frecuencia en caso de sequías. Cabe destacar asimismo que la base de datos del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de las Catástrofes (CRED) combina la información sobre ciclones, huracanes y tifones. Éstos ascienden en total al 14,2 por ciento de todos los desastres en el mundo. Al combinar la información en la base de datos del Sistema de Información de Gestión del PMA (WIS), los ciclones, huracanes y tifones pasan a representar el 10,7 por ciento de las catástrofes naturales a las que respondió el PMA, es decir, bastante cerca de los datos del CRED.

CUADRO 1. NÚMERO Y TIPO DE RESPUESTA ANTE CATÁSTROFES NATURALES * (PMA 1988–1998)

Catástrofe	Frecuencia	(%)
Sequía	102	52,60
Inundaciones	50	25,80
Daños por plagas	10	5,20
Huracanes	9	4,60
Tifones	9	4,60
Terremotos	7	3,60
Ciclones	3	1,50
Frío	1	0,50
Escasez de alimentos	1	0,50
Desprendimiento de tierras	1	0,50
Erupciones volcánicas	1	0,50
Total	194	100,00

* Se han excluido las catástrofes debidas a malas cosechas.

CUADRO 2. CATÁSTROFES NATURALES EN EL PERÍODO 1989–1998 (CRED) EN LOS PBIDA



Catástrofe	Frecuencia	(%)
Inundaciones	296	39,80
Ciclones, huracanes, tifones	106	14,20
Terremotos	91	12,0
Tormentas	86	11,60
Sequías	49	6,60
Desprendimiento de tierras	42	5,60
Volcanes	28	3,80
Escasez de alimentos	18	2,40
Incendios forestales	8	1,10
Olas de frío	6	0,80
Avalanchas	5	0,70
Hambrunas	5	0,70
Olas de calor	2	0,30
Plagas de insectos	1	0,10
Tsunami ¹⁶	1	0,10
Total	744	100,00

¹⁶ Un Tsunami es una enorme ola de mar normalmente debida a actividad sísmica, que causa importantes daños en las poblaciones costeras.



ANEXO II

LA PREPARACIÓN Y LOS MECANISMOS DE RESPUESTA RÁPIDA DEL PMA PUEDEN RESUMIRSE COMO SIGUE

Información y planificación

- **Análisis y cartografía de la vulnerabilidad:** El ACV es un sistema integrado que facilita información sobre la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de las personas al hambre a fin de perfeccionar el proceso de selección de beneficiarios y la programación tanto de asistencia de desarrollo como de respuesta de urgencia.
- **Evaluaciones de la capacidad logística:** Las evaluaciones de la capacidad logística implican un entendimiento básico de la infraestructura existente (caminos, puertos, vías férreas), la disponibilidad de personal y equipo para transportar los alimentos, así como la capacidad de almacenaje, gestión y distribución de alimentos.
- **Planificación para imprevistos:** En algunos países, el PMA prepara actividades de planificación para imprevistos y de operaciones, y las actualiza. Actualmente, la mayor parte de la planificación para imprevistos que realiza el PMA tiene lugar en el marco de una situación de urgencia en curso con el fin de prepararse para condiciones cambiantes. Son excepciones la planificación regional para imprevistos llevada a cabo por el PMA en África del Sur a raíz de la amenaza de los efectos de *El Niño* en 1997, y la realizada en 1998 en el Sahel.
- **Los mecanismos** que utiliza el PMA para lograr un mayor acceso a insumos al ir desarrollándose una situación de urgencia son la financiación, las reservas alimentarias, los recursos humanos, el equipo y los conjuntos de servicios. Estos mecanismos no sólo son perfeccionados sino que, en su mayor parte, logran con gran eficiencia dar una respuesta rápida que permite salvar vidas una vez que se ha declarado una urgencia.

Un mayor acceso a insumos para una respuesta inmediata

Financiación

- **Contribuciones en efectivo y de alimentos para la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE):** Éste es uno de los principales medios por los que el PMA compra y distribuye alimentos cuando se presenta una urgencia.
- **La Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI):** Parte integrante de la RAIE, proporciona al PMA efectivo no condicionado para dar respuesta rápida a nuevas situaciones de urgencia. La CRI tiene un objetivo límite anual de 30 millones de dólares.
- **Efectivo para operaciones de urgencia especiales:** Ésta es una categoría distinta de financiación que se emplea en las operaciones de transporte aéreo, para necesidades logísticas especiales, rehabilitación de infraestructura de urgencia, costos de personal, equipo y apoyo general de operaciones de urgencia.
- El Director en el país del PMA tiene autoridad para dedicar un máximo de 200.000 dólares EE UU a la respuesta inmediata ante nuevas situaciones de urgencia.



Conjunto de servicios de logística

- **Conjunto de servicios de logística:** Se trata de intervenciones inmediatamente accesibles. Se han preparado ocho series genéricas: operaciones portuarias, operaciones férreas, reparaciones de caminos y pistas de aterrizaje, operaciones en bases aéreas locales, establecimiento de bases de logística, comunicaciones en el terreno, camiones de largos recorridos, y servicios de asesoramiento en logística.

Equipo

- **Reservas estratégicas para fines de logística:** Abarcan existencias de reserva disponibles por adelantado en Nairobi, un inventario del equipo de logística sobre el terreno y depósitos preventivos menores en Pisa.
- **Acuerdos de compra generales:** Estos acuerdos cubren a los abastecedores de equipo básico como los vehículos, el equipo de comunicaciones, las computadoras, los generadores, las paletas, las lonas impermeables y las tiendas de campaña de almacenamiento.

Recursos humanos:

- Tanto en el seno del PMA como en el sistema de las Naciones Unidas, entre los organismos donantes y en la defensa militar y civil se está poniendo cada vez más énfasis en los mecanismos de reserva de recursos humanos.
- Tales mecanismos abarcan el Socorro suizo en caso de desastres, el Consejo danés de refugiados, el Fondo fiduciario danés, el Consejo noruego de refugiados, y el Organismo sueco de servicios de salvamento. Además, el PMA cuenta con un servicio mixto de respuesta rápida en colaboración con el Programa de voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), que permite poner a disposición los servicios de una variedad de personal calificado en plazos muy cortos.
- Integración de activos integrantes de la defensa militar y civil en las operaciones de urgencia. Se prevén cuatro situaciones:
 - i) funciones de reserva;
 - ii) conjunto de servicios;
 - iii) fomento de la capacidad del personal y de las operaciones del PMA; y
 - iv) cubrir vacantes de personal y equipo durante urgencias complejas.