

POLÍTICA DEL PMA SOBRE PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES Y MITIGACIÓN DE SUS EFECTOS



CONSULTA OFICIOSA

23 de octubre de 2008

Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia

RESUMEN

El Objetivo Estratégico 2 del Plan Estratégico del PMA para 2008–2011 prevé invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos. No es infrecuente que el programa de trabajo del PMA incluya actividades de reducción del riesgo de catástrofes. Las actividades de alimentos por trabajo 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 mitigación establecidas antes de que sobrevengan desastres. 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 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 esta ventaja comparativa para prestar apoyo a los gobiernos y a los asociados en esta esfera.

RELACIÓN DEL PMA CON LA PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES Y LA MITIGACIÓN DE SUS EFECTOS

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 prevención de catástrofes y la mitigación de sus efectos, convirtiendo esta esfera en un Objetivo Estratégico explícito. Las metas del Objetivo Estratégico 2 son las siguientes:

Meta 1: 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.

Meta 2: 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.

El presente documento de política propone que la labor que realiza el PMA después de producirse una catástrofe incorpore de forma habitual actividades para reducir el riesgo de que se produzcan otras nuevas. Tal como se expone en el documento, el Programa dispone de las herramientas adecuadas y garantiza la calidad de sus actividades gracias a sus propias competencias y conocimientos especializados y a los de sus asociados.

JUSTIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES Y MITIGACIÓN DE SUS EFECTOS

2. 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 riesgo¹. 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 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.

¹ 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.

3. 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 niveles². No obstante, debe definir sus principios rectores para conseguir unos programas coherentes y específicos que permitan abordar la prevención de catástrofes y la mitigación de sus efectos 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.
4. 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 desarrollo³. 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 peligros, 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

² 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.

³ 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 de Investigaciones sobre 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 más 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).

catástrofes es cada vez mayor, como también los costos humanos, sociales y económicos conexos con estos fenómenos.

5. Los gobiernos son los principales responsables de promover un desarrollo sostenible y de aplicar una política coherente de prevención de catástrofes y mitigación de sus efectos. Sin embargo, dada la creciente interdependencia mundial respecto de la reducción del riesgo de catástrofes, 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 prevención de catástrofes y mitigación de sus efectos.
6. 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 alternativas⁴.
7. El PMA apoya 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 catástrofe⁵. 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. Los programas de de cupones para alimentos y transferencias de efectivo pueden realizarse

⁴ Según el CRED, las tendencias actuales coinciden con las predicciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, en el sentido de que tanto en Asia como en África occidental se producen ya inundaciones más graves y frecuentes.

⁵ 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.

asimismo en el ámbito de programas de prevención. 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 catástrofes⁶. 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 humana⁷.

EXPERIENCIA DEL PMA

8. Muchas operaciones de emergencia del PMA incluyen elementos de mitigación 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 el Chad, realizó obras de captación de agua, excavó pozos y rehabilitó presas. En Sierra Leona, rehabilitó pantanos en el interior del país y plantaciones de cultivos arbóreos. La Subdirección de Preparación y Respuesta ante Emergencias (OMEPE) coordina las actividades del PMA en materia de preparación e intervención en estas situaciones.
9. A menudo el PMA ha abordado la reducción del riesgo de desastres mediante proyectos de asistencia alimentaria. Muchos proyectos de alimentos para la creación de activos contribuyen a rehabilitar y a proteger las tierras y la infraestructura de las comunidades. Los proyectos de alimentos por trabajo 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.
10. En los proyectos de desarrollo, el PMA ha incluido a menudo actividades de alimentos para la creación de activos que reducen directamente los

⁶ Véase *Managing Agricultural Production Risk*, Banco Mundial, 2005.

⁷ El PMA cedió 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) a fin de que contribuyeran a la preparación de las Directrices relativas a la planificación y la preparación en casos de pandemia, por las que deben guiarse los equipos de las Naciones Unidas en los países que actúan en un contexto de pandemia. En este proceso intervinieron organismos de las Naciones Unidas y asociados tales como el Movimiento de la Cruz Roja, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector comercial, que aunaron fuerzas para elaborar planes de preparación en los niveles tanto nacional como comunitario.

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.

11. Un ejemplo importante de la labor de prevención y mitigación del PMA es 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 aspectos relacionados con la oferta por medio de programas de compra de productos a los pequeños agricultores. Estas actividades se guían por los principios de su política de prevención de catástrofes y mitigación de sus efectos: apropiación por parte de los gobiernos, respaldo de los equipos de las Naciones Unidas en los países y creación de asociaciones.

VENTAJA COMPARATIVA

12. La ventaja comparativa del PMA en la labor de prevención y mitigación obedece a su naturaleza operacional, su presencia sobre el terreno, su competencia en materia de gestión de catástrofes y la legitimidad de que goza ante los gobiernos. 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 alimentos para la creación de activos.

MARCO DE POLÍTICAS⁸

13. El enfoque general del PMA en materia de prevención de catástrofes y mitigación de sus efectos se basa en las metas del Objetivo Estratégico 2 mencionadas anteriormente y en tres grupos de tareas: determinar los riesgos y asegurar que se comprendan bien; prevenir las catástrofes mediante la reducción del riesgo; y mitigar los efectos de las catástrofes mediante una labor de preparación.

RESULTADOS E IMPACTOS PREVISTOS

14. A largo plazo, todos los esfuerzos de prevención y mitigación van dirigidos a reducir de forma considerable las pérdidas de vidas humanas y los daños a los activos de las comunidades y los países⁹.
15. A medio plazo, los resultados previstos de los programas de prevención y mitigación son los siguientes:
 - determinación y plena comprensión de los riesgos en todos los niveles gubernamentales y dentro de las comunidades;
 - plena preparación de los gobiernos para intervenir en casos de catástrofes;
 - capacidad de resistencia de las comunidades y del país en general a las crisis y buena preparación para responder a las catástrofes, y
 - nivel de gastos en medidas de prevención y mitigación inferior a los ahorros en los costos de las operaciones de socorro y recuperación¹⁰.

Estos resultados están relacionados con la determinación, la prevención y la mitigación de riesgos en los gobiernos y las comunidades. La Figura 1 muestra las actividades que suelen realizarse en cada etapa del ciclo de una catástrofe y su importancia relativa.

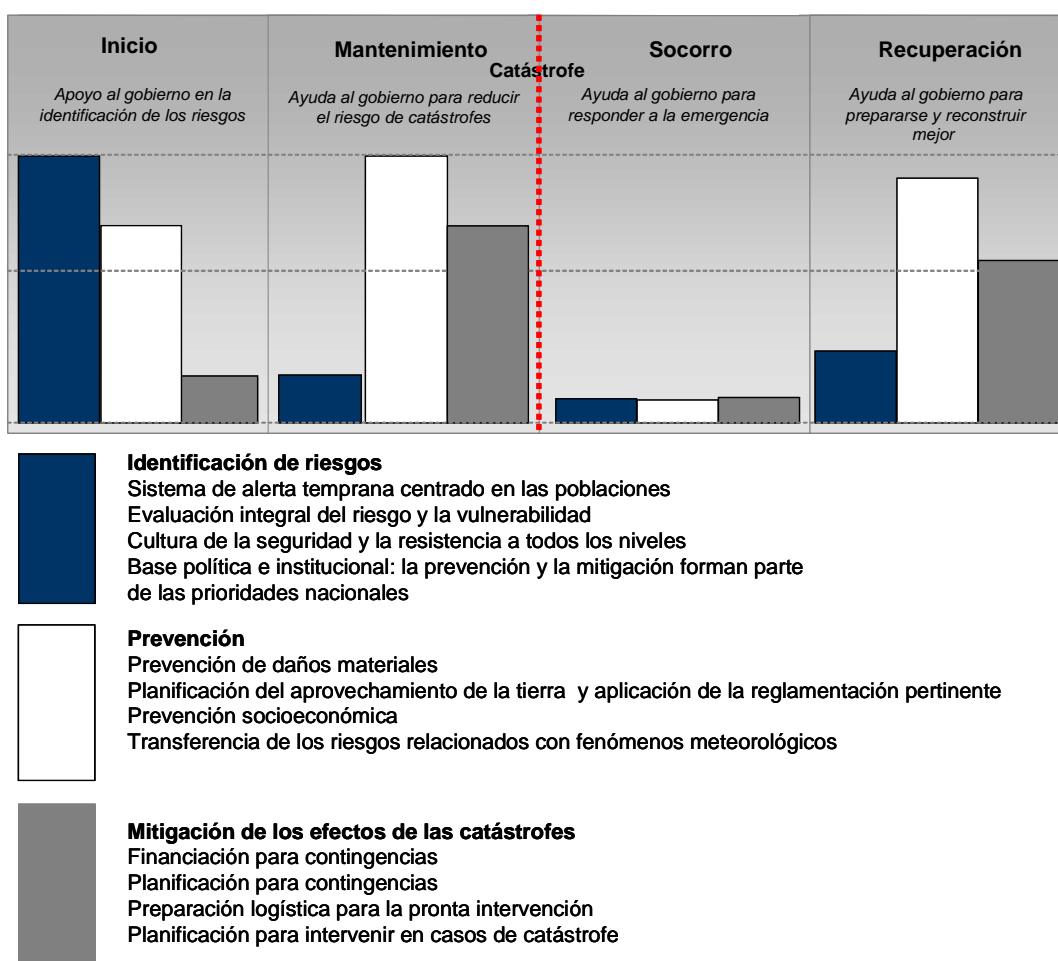
⁸ Este apartado se basa en estudios de casos llevados a cabo en cinco países (Bangladesh, Burundi, Haití, Mozambique y Tayikistán) y en el documento de orientación sobre el aumento de la capacidad del PMA para la reducción del riesgo de catástrofes titulado *“Policy Guidance Framework on Disaster Risk Reduction: Strengthening WFP’s Disaster Risk Reduction Capacity in Compliance with the Hyogo Framework for Action 2005–2015”*, financiado por el Gobierno de Suecia (disponible en la dirección:

[“http://epweb.wfp.org/ep/drr/drrpolicyguidance.zip”](http://epweb.wfp.org/ep/drr/drrpolicyguidance.zip)).

⁹ Marco de Acción de Hyogo para 2005–2015, pág. 3.

¹⁰ Véase la nota a pie de página sobre estudios recientes de los Estados Unidos y del PMA.

Figura 1: Identificación de riesgos, prevención de catástrofes y mitigación de sus efectos dentro del ciclo de gestión de catástrofes



- 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.

17. 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

18. 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.

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 el 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.

19. 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.
20. El éxito a la hora de integrar las actividades de prevención y mitigación 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, organizaciones no gubernamentales, 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.
21. A este respecto, algunos asociados importantes son:
 - La Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). La EIRD es 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 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Consorcio ProVention. Los principales objetivos de la EIRD son: aumentar la concienciación pública; hacer comprender a nivel internacional los riesgos, la vulnerabilidad y las posibilidades de reducción del riesgo, y 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). Estas dos instituciones han estado colaborando para consolidar los vínculos entre los organismos de desarrollo y los de ayuda humanitaria a fin de reducir el riesgo en sus distintos programas.

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 Ganges perteneciente a la India.

¹⁵ Un ejemplo lo constituye el Servicio mundial para la reducción y recuperación de catástrofes (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 para abrir el camino al establecimiento de servicios de gestión del riesgo meteorológico.

- La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La FAO ha creado un Grupo de Trabajo de Gestión de Riesgos que 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.
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A través de su Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación, el PNUD trabaja para que en los programas de desarrollo nacionales se incorporen sistemáticamente medidas de reducción del riesgo de catástrofes.
- El Consorcio ProVention, que es una coalicción 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.

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.

22. 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.

¹⁷ El PMA, el Politecnico di Torino y el Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione (SiTI) han formado una asociación para crear la iniciativa "Tecnología de la información para la asistencia humanitaria, la cooperación y la acción" (ITHACA) a fin de conferir mayor a 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.

PRINCIPIOS RECTORES

23. La reducción del riesgo de catástrofes en el PMA está dirigida por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) 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)¹⁸. 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.
24. 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 operaciones prolongadas de socorro y recuperación (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.
25. Las intervenciones emprendidas por el PMA para mitigar los efectos de las catástrofes deben dirigirse a todos los hogares cuya capacidad de supervivencia frente a un desastre sea insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentos y preservar unos 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.
26. 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

¹⁸ Documento de antecedentes sobre las “Estrategias de reducción del riesgo de desastres” elaborado para la reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y del 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.

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.

27. 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

⇒ Comprensión del riesgo

28. 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.
29. 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, y
 - 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.
30. El PMA también puede desempeñar una función de apoyo en:
 - las iniciativas emprendidas por los gobiernos para establecer una política nacional de prevención y preparación. 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, y

- 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 diferentes ministerios y departamentos nacionales y provinciales. A este respecto, los programas de alimentación escolar del PMA pueden servir de cauce.

⇒ **Prevención**

31. El fin de la prevención es evitar daños reduciendo la vulnerabilidad. Entre las medidas que previenen contra futuras crisis figuran los programas de protección social basados en la ayuda alimentaria y las actividades de alimentos para la creación de activos que sirven como mecanismos de protección de los medios de subsistencia. Pueden consistir en la construcción de diques o en la plantación de árboles para reducir la probabilidad de inundaciones y deslizamientos causados por fuertes precipitaciones.
32. La prevención de los efectos de las catástrofes naturales puede llevarse a cabo de distintas maneras: i) prevención socioeconómica; ii) prevención física; iii) planificación del aprovechamiento de la tierra, y iv) transferencia de los riesgos meteorológicos. Así pues, antes de que se produzca una catástrofe, el PMA llevará a cabo operaciones de prevención y preparación mediante programas de alimentos para la creación de activos (recurriendo a actividades de ordenación de recursos naturales, como la plantación de árboles o el riego), iniciativas emprendidas en el marco de las “escuelas que apoyan el clima” (utilizando como cauce los programas de alimentación escolar) y la prestación de asistencia técnica especializada. Después de una catástrofe, las actividades de socorro del PMA incorporarán actividades de

¹⁹ La Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (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.

prevención²⁰. De hecho, las catástrofes ofrecen una oportunidad para fortalecer la labor de prevención al promover una mayor toma de conciencia sobre los riesgos conexos.

33. 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 diversificadas, 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.

El papel del PMA ante la crisis provocada por el alza de precios

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. El Banco Mundial calcula que el aumento de los precios de los productos alimenticios podría sumir en la pobreza a otros 105 millones de personas.

La subida de los precios se está produciendo en el contexto de un clima cada vez más irregular. Esta crisis polifacética se extiende rápidamente y ejerce 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 prevé:

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 apoyará a los gobiernos mediante distintas actividades, como las siguientes:

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

1. evaluación y análisis de cómo evoluciona la situación;
2. adaptación de los programas existentes;
3. seguimiento e intervenciones en zonas urbanas;
4. asesoramiento sobre las políticas para abordar los problemas de disponibilidad de alimentos y de acceso a los mismos;
5. prestación de asistencia técnica cuando se solicite, y
6. 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.

34. Las que siguen a continuación no forman parte de las actividades centrales del PMA, pero constituyen elementos necesarios para establecer un marco de prevención de catástrofes y mitigación de sus efectos:

- prevención de daños materiales, incluido el fortalecimiento de los 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 alimentos para la creación de activos o alimentos por trabajo, y
- 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.

35. La transferencia de riesgos meteorológicos implica desarrollar y apoyar instrumentos similares a los que se emplean en el sector de los seguros que refuercen la fiabilidad, la adecuación y la puntualidad de las indemnizaciones en caso de catástrofes, a fin de transferir el riesgo desde el beneficiario hacia aquellos que se arriesgan, ya pertenezcan al sector

público como al sector privado²¹. También puede recurrirse a una red de protección social o a la ampliación de redes ya establecidas para transferir el riesgo a los gobiernos y los mercados de seguros, respectivamente²². En algunos casos, los beneficiarios “pagan” las indemnizaciones *a posteriori* con su trabajo en programas de obras públicas²³. El PMA puede ayudar a los gobiernos y al sector privado en la elaboración de instrumentos para transferir los riesgos meteorológicos.

**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 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

²¹ Véase “Index Insurance for Agriculture” en: Banco Mundial. 2008. Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo, pág. 89 y págs. siguientes.

²² H. Alderman y T. Haque, 2006. *Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable*. *Food Policy*, 31: 372–383.

²³ Véase EIRD, “Vivir con el Riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres. Versión 2004”. Se deben organizar los programas de obras públicas cuando las personas disponen de más tiempo, como el período que sigue a las cosechas.

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.

⇒ **Mitigación y preparación para la pronta intervención**

36. 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 prestar apoyo al 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 significa una mejor comunicación con los donantes y los gobiernos nacionales, en particular en las fases iniciales de una crisis²⁴. 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 (UNHRD) 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

²⁴ 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.

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 existe ningún plan integral para contingencias 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 curso²⁵, y
- iv) financiación de los planes para contingencias a nivel macroeconómico. En torno a dicha financiación deben reunirse los donantes internacionales con las compañías de reaseguros y otros representantes del mercado de capitales para que se familiaricen con los riesgos existentes en 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 fondos²⁶.

²⁵ Cuando una emergencia es obra de 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.

²⁶ Véase EIRD, 2007. *Drought Risk Reduction Framework and Practices*, pág. 35.

Experiencia del PMA en materia de mitigación de los efectos 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, prevención y mitigación, 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 alimentos por trabajo. 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 dos kilómetros del canal de riego que proteja la parte alta del río.

PREPARACIÓN DE ENFOQUES DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN

37. 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 adquirida²⁷. El PMA

²⁷ Es posible identificar cinco niveles de capacidad de resistencia de la comunidad: 1) Escasa concienciación del problema o los problemas o falta de motivación para buscarles solución. Medias que se limitan a una intervención después de la crisis. 2) Concienciación del problema o los problemas y voluntad para buscarles solución. La capacidad de actuación (conocimientos, aptitudes y recursos, entre otros, humanos y materiales) sigue siendo limitada. Las intervenciones tienden a ser aisladas, poco sistemáticas y a corto plazo.

basará su contribución, sin embargo, 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 un desastre reciente de grandes proporciones ofrece nuevas oportunidades para la adopción de medidas de prevención y mitigación. 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, los enfoques potenciales que se adopten:

- i) estarán 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 seleccionarán un puñado de tareas y buscarán solución solamente a los riesgos principales.
- ii) Tendrán un alcance nacional. Estos enfoques incluyen las principales tareas de identificación de los riesgos, prevención y mitigación. 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) Una identificación completa de los riesgos y la creación de un marco de prevención y mitigación con la participación del sector privado. Este enfoque incluye 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

3) Desarrollo y aplicación de soluciones. Capacidad de actuación mejorada y considerable. 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 relacionados 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 han sido incorporadas a todas las políticas relevantes, la planificación, la práctica, las actitudes y el comportamiento. (J. Twigg, 2007. *Characteristics of a disaster-resilient community: A guidance note, Version 1*. Londres, Department para el Desarrollo Internacional (Reino Unido) Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group).

macroeconómico. Las intervenciones se centran en la asistencia técnica y la creación de capacidad del gobierno.

38. La importancia relativa de la identificación, prevención y mitigación de los riesgos y la función del PMA variarán 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 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.
39. La función del PMA puede ser fundamental, de apoyo o, incluso, muy limitada, dependiendo de si los esfuerzos 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 se muestra una síntesis de la reducción del riesgo de catástrofes por actividades.

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	Dinero/cupones para alimentos	Alimentos para la capacitación	Alimentos por trabajo/para la creación de activos	Distribución general de alimentos	Alimentación institucional	Salud y nutrición maternoinfantiles	Alimentación escolar	Actividades de operaciones especiales	Alimentación suplementaria	Alimentación terapéutica	Evaluaciones de la vulnerabilidad	Instrumentos para transferencia de riesgos meteorológicos	Sistemas de alerta temprana	Intervenciones del mercado
ENTENDER EL RIESGO Sistema de alerta temprana centrado en las personas Evaluación integral del riesgo y la vulnerabilidad Cultura de seguridad y resistencia a todos los niveles Política y base institucional: la reducción del riesgo de catástrofes, una prioridad nacional	Función central	✓											✓		✓	
	Función central												✓			
	Función limitada/de apoyo	✓		✓					✓							
	Función limitada/de apoyo	✓														
PREVENCIÓN Transferencia del riesgo meteorológico Prevención de daños materiales Planificación y ejecución planes de aprovechamiento de la tierra y aplicación de la reglamentación pertinente Prevención socioeconómica	Función central												✓			
	Función limitada/de apoyo				✓				✓				✓			
	Ninguna función															
	Función central	✓	✓	✓				✓	✓			✓	✓			✓
MITIGACIÓN Financiación para contingencias Planificación para contingencias Preparación logística para la pronta intervención Planificación para intervenir en casos de catástrofe	Función limitada/de apoyo	✓											✓	✓		
	Función central	✓											✓			
	Función central	✓		✓												
	Función limitada/de apoyo	✓														✓

LEYENDA:

Instrumento más adecuado	✓✓
Instrumentos de apoyo	✓

VÍNCULOS CON OTROS OBJETIVOS Y POLÍTICAS ESTRATÉGICOS

40. 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 mitigación. 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.
41. La prevención y la mitigación 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.
42. 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.
43. El Objetivo Estratégico 5, “Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre...” es fundamental para el éxito de un marco de prevención y mitigación 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.
44. 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.
45. 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.

46. La política del PMA en materia de género (2003–2007) es importante para la prevención y mitigación porque en ella se intensifican ocho compromisos 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.
47. 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 perfectas; 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

48. 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, mitigación 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

49. Las actividades de reducción del riesgo de desastres incorporan a la actual arquitectura del PMA nuevos elementos de movilización de recursos y financiación. Estas actividades no pueden realizarse debidamente en el marco de proyectos de distribución de alimentos y, en consecuencia, necesitan un mecanismo de financiación diferente del que actualmente utiliza el PMA. 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 PMA 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.

50. Cuando examine su marco financiero, el PMA se asegurará de que existen mecanismos apropiados para financiar las actividades de reducción del riesgo de desastres, a fin de mejorar la armonización entre los actuales incentivos de la financiación basada en el volumen de alimentos y la distintiva naturaleza de esta labor. No es posible financiar adecuadamente la reducción del riesgo de desastres a través de los marcos tradicionales de la ayuda alimentaria.

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 en la “cadena de valor del hambre”.
52. Las actividades de los programas de alimentos por trabajo, de alimentos para la creación de activos o de dinero por trabajo encaminadas a la prevención de catástrofes requieren para su aplicación un fuerte apoyo técnico y una orientación clara sobre cómo seleccionar las actividades de mitigación y garantizar unas normas mínimas en su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. La experiencia demuestra que los proyectos exitosos en materia de prevención y mitigación cuentan con asociados ricos en conocimientos técnicos²⁸. Una revisión de las directrices sobre los programas de alimentos por trabajo y de dinero por trabajo, junto con controles de calidad en todas las fases del proyecto, contribuirán a garantizar que se establezcan 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.

²⁸ Entre los ejemplos de tales proyectos se incluye el proyecto “Gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles” (MERET) en Etiopía, las actividades de alimentos por trabajo en Burundi y un proyecto conjunto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el PMA en Haití.

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.