

Contexto

1. En la Declaración sobre el cometido y en el Estatuto del PMA se establece que este contribuirá a la transición del socorro de urgencia al desarrollo, apoyando prioritariamente la prevención y preparación para casos de desastre y la mitigación de los efectos de los mismos. Entre las categorías de programas del PMA definidas por la Junta Ejecutiva figuran las actividades de rehabilitación, los proyectos de preparación para la pronta intervención en casos de desastre y las intervenciones de asistencia técnica, cuyo fin es ayudar a los países en desarrollo a establecer o mejorar sus propios programas de asistencia alimentaria. La importancia de estas actividades se reitera en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013¹ y en los planes de gestión conexos, donde se hace hincapié en la necesidad de fortalecer las asociaciones con los gobiernos, y se reconfirma en la política de desarrollo de capacidades².

2. El Programa del PMA de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia es el principal instrumento de programación transversal del que dispone el PMA para institucionalizar el marco de preparación para la pronta intervención y respuesta ante situaciones de emergencia³, en el que se declara la firme voluntad de fortalecer las capacidades nacionales en esa esfera.

3. Internamente, el Programa de asociación para el desarrollo de capacidades (CAPRO) establece los principios básicos para orientar la colaboración del PMA con las principales instituciones nacionales responsables de la preparación y respuesta ante emergencias —fundamentalmente, los organismos nacionales de gestión de desastres— aplicando, en lo posible, un enfoque orientado a toda la sociedad en su conjunto. En virtud del CAPRO, las oficinas del PMA en los países se encargan de fortalecer las capacidades de los actores nacionales de gestión de desastres, en consonancia con el mandato del PMA y con sus esferas de especialización reconocidas.

4. Externamente, en un contexto interinstitucional, el marco común de preparación para la pronta intervención —aprobado recientemente por el Comité Permanente entre Organismos (IASC) dentro del Programa de Cambio⁴— orienta las actividades que el PMA realiza en el ámbito del CAPRO para hacer realidad el compromiso creciente del IASC con el desarrollo de las capacidades nacionales de gestión de desastres⁵. Por medio del CAPRO, el PMA cumple las responsabilidades que le incumben en virtud de los mandatos de los módulos de acción agrupada en materia de seguridad alimentaria, logística y telecomunicaciones de emergencia, con el fin de promover el fortalecimiento de las capacidades nacionales de intervención.

¹ "Plan Estratégico del PMA para 2008-2013"; <http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp246545.pdf>

² WFP/EB.3/2004/4-B, WFP/EB.2/2009/4-B

³ El tercer y último objetivo del CAPRO consiste en fortalecer las capacidades de preparación para la pronta intervención e intervención en casos de emergencia de los agentes nacionales de gestión de desastres u otras entidades de ayuda humanitaria, en el marco de la política del PMA para el desarrollo de la capacidad y de acuerdo con los planes estratégico y de gestión en vigor.

⁴ <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87>

⁵ <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87>

Objetivos

5. El CAPRO refleja el reconocimiento, por parte del PMA, de que las medidas adoptadas a escala nacional constituyen la piedra angular de toda intervención ante un desastre. El PMA y la comunidad internacional de ayuda humanitaria prestan apoyo a las intervenciones nacionales de dos formas: en primer lugar, fortaleciendo las capacidades nacionales de respuesta sobre la base de la demanda nacional y, en segundo lugar, respaldando, cuando sea necesario, las capacidades nacionales para potenciar los mecanismos de intervención en especial a través de la mejora de la comprensión y la coordinación.

6. La prioridad principal del PMA en lo que a la gestión del riesgo de desastres se refiere es fortalecer la capacidad de las comunidades para gestionar y mitigar esos riesgos⁶. No obstante, algunos de ellos son demasiado complejos y graves como para gestionarlos únicamente a nivel comunitario y requieren la atención de las autoridades nacionales. Para fortalecer la resiliencia ante esos riesgos hay que mejorar las capacidades de los actores nacionales y subnacionales encargados de la gestión de los desastres. El CAPRO contribuye considerablemente a mitigar esos riesgos mediante el fortalecimiento de las capacidades.

7. El PMA, de conformidad con la estrategia del CAPRO, trata de aplicar un enfoque práctico uniforme para ayudar a los gobiernos y los asociados nacionales en sus esfuerzos por fortalecer las capacidades nacionales de preparación y respuesta, sacando partido de sus esferas de competencia y prestando un respaldo valioso.

8. El CAPRO presta servicios ágiles y eficaces de transferencia de conocimientos en la esfera de la preparación ante emergencias, con el fin de desarrollar las capacidades de los gobiernos a través de los despachos regionales y las oficinas en los países del PMA. También sirve de plataforma para intercambiar mejores prácticas, metodologías y herramientas entre los despachos regionales, las oficinas en los países y otras partes interesadas.

9. El CAPRO se basa en la amplia experiencia del PMA en el ámbito de la preparación ante emergencias, que incluye la preparación ante pandemias, el marco de colaboración con los organismos nacionales de gestión de desastres, la política sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes^{Error! Bookmark not defined.} y la función del Programa como copresidente del Subgrupo de trabajo sobre preparación para la pronta intervención del IASC. El CAPRO contribuye asimismo a aplicar la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, relativa al fortalecimiento de la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una intervención eficaz.

10. Se prevé que la puesta en práctica del CAPRO a nivel nacional contribuya a instaurar un entorno propicio para armonizar los mecanismos y procedimientos de intervención en casos de desastre, ampliar el diálogo en el seno de la comunidad humanitaria y promover asociaciones integradoras, especialmente con el sector privado. Los ejercicios de simulación, por ejemplo, ayudan a establecer y reforzar las redes formadas por los responsables de las intervenciones de emergencia y brindan la ocasión de trabajar con asociados nacionales e internacionales para poner a prueba la solidez de los procedimientos del gobierno para intervenir ante un evento adverso.

⁶ "Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes" (WFP/EB.2/2011/4-A)

Hacia un enfoque más sostenible para fortalecer las capacidades nacionales en la esfera de la preparación y respuesta ante emergencias

11. El CAPRO se basa en el conjunto de las actividades de preparación para la pronta intervención del PMA, en particular, en sus mejores prácticas y experiencias, como los recientes ejercicios regionales de preparación ante pandemias. Las oficinas en los países también han desarrollado y ejecutado una amplia gama de actividades nacionales de fortalecimiento de las capacidades de preparación e intervención ante emergencias. Mediante el CAPRO, el PMA aspira a asimilar, estandarizar, intercambiar de manera fructífera y difundir las mejores prácticas, así como a extraer enseñanzas de las mismas.

12. Los resultados y recomendaciones de las iniciativas de preparación para la pronta intervención y desarrollo de capacidades sirvieron de base para elaborar, en septiembre de 2011, el marco preliminar de colaboración entre el PMA y los organismos nacionales de gestión de desastres. De conformidad con el mandato y las esferas de especialización del PMA, en este marco se describen seis ámbitos prioritarios en los cuales, mediante el CAPRO, se prestan a las instituciones nacionales servicios de capacitación práctica y asistencia técnica a fin de promover el fortalecimiento de sus capacidades en la esfera de la preparación e intervención ante emergencias. Dichas esferas son las siguientes:

- i) análisis de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad;
- ii) planificación de asistencia alimentaria;
- iii) gestión de la cadena de suministros humanitarios;
- iv) telecomunicaciones de emergencia;
- v) análisis de riesgos y alerta temprana en apoyo de la seguridad alimentaria, y
- vi) apoyo a la planificación nacional de intervenciones ante desastres.

13. El PMA ha elaborado un catálogo de actividades de desarrollo de capacidades en relación con cada una de estas esferas, que abarca las herramientas y la capacitación de que disponen los despachos regionales y las oficinas en los países, teniendo en cuenta las solicitudes de los gobiernos y adaptándose a ellas en función de las capacidades de absorción nacionales, las sinergias con los asociados y los recursos disponibles. El PMA colabora con otros actores dedicados al fortalecimiento de las capacidades de los organismos nacionales de gestión de desastres y pone a su disposición los paquetes de capacitación y asistencia técnica que ha desarrollado en el marco de iniciativas coordinadas más amplias. Si bien las actividades se llevan a cabo a nivel nacional con el apoyo de la Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias, la responsabilidad técnica sigue recayendo en la dirección técnica que las ha elaborado.

14. Las iniciativas de desarrollo de capacidades del PMA realizadas en el marco de las instituciones nacionales por medio del CAPRO se basan en el análisis de las capacidades de los organismos nacionales de gestión de desastres en las esferas de especialización reconocidas del PMA, utilizan metodologías de evaluación estandarizadas y se llevan a cabo trabajando en colaboración y asociación con otras entidades de ayuda humanitaria. Además, se reflejan adecuadamente en estas iniciativas las lagunas detectadas y las recomendaciones derivadas de los ejercicios de análisis de las capacidades, como las simulaciones, realizadas en países o regiones. Durante todo el proceso se atribuye gran importancia al diálogo entre el PMA y los organismos nacionales de gestión de desastres.

15. Tomando como base la evaluación conjunta de las capacidades del gobierno, las actividades selectivas de asistencia técnica y/o capacitación en materia de preparación e intervención ante emergencias proporcionan un apoyo incremental para que los gobiernos estén en condiciones de desarrollar sus capacidades, o bien de establecer unas capacidades básicas, en las seis esferas prioritarias relacionadas con el mandato del PMA. A corto plazo, el CAPRO ayuda a las oficinas en los países a conocer más a fondo los organismos nacionales de gestión de desastres y a mejorar sus relaciones con los mismos, lo cual reviste gran importancia en caso de crisis. A más largo plazo, la

realización del CAPRO aprovecha este mayor conocimiento del contexto para alcanzar los objetivos de fortalecimiento de las capacidades del Gobierno, aumentando el grado de preparación y mejorando las intervenciones a nivel nacional.

16. En todo el proceso de planificación y ejecución de las actividades, el objetivo del PMA es potenciar al máximo las asociaciones con las partes interesadas —en especial los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado—, aplicando el enfoque de preparación e intervención ante emergencias orientado a toda la sociedad en su conjunto. Las asociaciones y el diálogo interinstitucional son fundamentales para coordinar el apoyo prestado por las partes interesadas a los gobiernos y hacer el mejor uso posible de los limitados recursos disponibles.

17. A nivel nacional, las actividades del CAPRO se coordinan con la labor que llevan a cabo en los países el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, los equipos de las Naciones Unidas en los países y los asociados locales. Las actividades del CAPRO se están refundiendo en un conjunto de medidas que las oficinas en los países pueden poner en práctica en el marco de operaciones de emergencia, operaciones prolongadas de socorro y recuperación, programas en los países u operaciones de desarrollo. Se están elaborando unas directrices sobre financiación de la capacidad nacional en materia de preparación e intervención en emergencias, basadas en un análisis de la fase piloto.

18. Merced a la integración de los elementos que conforman el CAPRO en el diseño de las operaciones del PMA, será posible abordar más sistemáticamente las deficiencias de capacidad nacional en la esfera de la preparación e intervención en emergencias y comprender de qué forma el programa puede potenciar al máximo la respuesta nacional, de modo que se ejecuten iniciativas de desarrollo de las capacidades que estén en manos de los países y reciban el apoyo de la oficina del PMA en el país de que se trate. Conforme a la evolución del CAPRO, sobre la base de las iniciativas de análisis a nivel mundial, el PMA irá estudiando la posibilidad de elaborar unos requisitos mínimos aplicables a la acción de las oficinas en los países con respecto a los organismos nacionales de gestión de desastres. La Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias ayudará a las oficinas en los países a elaborar a este respecto estrategias a más largo plazo.