

**POLÍTICA DEL PMA EN MATERIA DE PREPARACIÓN  
PARA LA PRONTA INTERVENCIÓN EN  
EMERGENCIAS: FORTALECER LA PREPARACIÓN DEL  
PMA PARA EMERGENCIAS EN PRO DE LA EFICACIA  
DE LAS INTERVENCIONES**



**PROYECTO**

**Consulta oficiosa**

**18 de julio de 2017**

**Programa Mundial de Alimentos  
Roma (Italia)**

## Introducción

**“La preparación para intervenir, cuando se trata de realizar de forma adecuada, es un modo de vida, no un programa repentino y espectacular.”<sup>1</sup>**

1. Cuando se producen situaciones de emergencia, se dan casos de desastres repentinos o los conflictos hacen estragos, se espera que el PMA —el mayor organismo de ayuda humanitaria del mundo— intervenga de forma eficiente y oportuna. Esto nunca ha sido tan necesario como en la actualidad, ya que el mundo se enfrenta a situaciones de emergencia que crean enormes necesidades básicas urgentes. Se puede afirmar que estas situaciones de necesidad no tienen precedentes por lo que se refiere a su complejidad, alcance geográfico y escala. El PMA debe estar preparado en todo momento para intervenir.

## Justificación de la política

2. La política del PMA en materia de preparación para emergencias forma parte de una reorientación más amplia de las actividades dentro del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad humanitaria en cuyo ámbito se asigna una importancia especial a actividades de preparación para la pronta intervención en emergencias que sean oportunas, eficaces en función de los costos, flexibles y pragmáticas. Esta política tiene el objetivo de mejorar la respuesta global del PMA a las situaciones de emergencia actuales y futuras. Complementa y refuerza los marcos de políticas ya vigentes en el PMA para atender las necesidades inmediatas en materia de seguridad alimentaria y nutrición durante las situaciones de emergencia, fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad de las personas y los países afectados por la inseguridad alimentaria para gestionar los riesgos futuros y fomentar su resiliencia.
3. Con arreglo a su Estatuto, el PMA debe “contribuir a la transición del socorro de urgencia al desarrollo, apoyando prioritariamente la prevención y preparación para casos de catástrofe y la mitigación de los efectos de las mismas”<sup>2</sup>. En el Plan Estratégico para 2017-2021 también se destaca la importancia de que el Programa esté preparado para atender necesidades de emergencia en todo tipo de situaciones, desde desastres naturales hasta emergencias causadas por la acción humana y epidemias que repercuten negativamente en la seguridad alimentaria y la nutrición. A medida que el PMA avanza en la aplicación de la hoja de ruta integrada, los planes estratégicos para los países (PEP) ofrecen una plataforma para integrar las actividades de preparación para la pronta intervención en las de planificación a más largo plazo, con lo cual contribuyen también al logro de lo dispuesto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2, sobre la erradicación del hambre, y al ODS 17, relativo al trabajo en asociación.

---

<sup>1</sup> Spencer W. Kimball (1895–1985), líder empresarial.

<sup>2</sup> Estatuto, Reglamento General, Reglamento Financiero y Reglamento de la Junta Ejecutiva del PMA, enero de 2014, Artículo II, 2 b): “Para conseguir los objetivos antedichos, el PMA, cuando se le pida, ejecutará programas, proyectos y actividades de ayuda alimentaria con el fin de [...] contribuir a la transición del socorro de urgencia al desarrollo, apoyando prioritariamente la prevención y preparación para casos de catástrofe y la mitigación de los efectos de las mismas, así como las actividades de rehabilitación después de las catástrofes”.

4. Las inversiones en capacidad humana, el establecimiento de depósitos preventivos de artículos esenciales para la ayuda humanitaria, el apoyo a la infraestructura y la participación de los asociados son medidas de preparación especialmente eficaces para ahorrar tiempo y dinero durante una intervención<sup>3</sup>.
5. En la evaluación del Programa de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia<sup>4</sup>, se pusieron de relieve diversas recomendaciones encaminadas a reforzar la preparación para situaciones de emergencia en todas las esferas funcionales pertinentes del PMA y en todas las iniciativas de cambio orgánico. La presente política se deriva de esta evaluación y de sus recomendaciones y tiene el objetivo de “adoptar un programa integrado de actividades para el fortalecimiento de la preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias, prestando la debida consideración a las emergencias de todo tipo, como las prolongadas y complejas”.

#### **Resultados del estudio sobre el rendimiento de las inversiones**

Gracias a las inversiones, se ha reducido, por término medio, en 15 días el plazo que necesita el PMA para intervenir.

Por cada dólar EE.UU. invertido en preparación para situaciones de emergencia:

- se ahorran 1,50 dólares durante el ciclo de la inversión, y
- se evita que 0,24 kilogramos de emisiones de dióxido de carbono entren en la atmósfera.

#### **Ámbito de aplicación de la política**

6. En la presente política se exponen de forma esquemática las actividades relacionadas con la previsión, la preparación y la adopción de medidas preventivas antes de que se produzca una situación de emergencia, así como con la planificación de las intervenciones de emergencia en una fase temprana. La política, aunque es válida para emergencias de todo tipo, no contiene ninguna estimación del número de emergencias a las que el PMA podría tener que responder simultáneamente, ni prescripciones en cuanto al tipo de intervención.

#### **Contexto mundial**

##### **Desafíos y entorno operacional en evolución**

7. La preparación para la pronta intervención y la respuesta en casos de emergencia han sido una parte fundamental de la labor del PMA desde la creación de este, a principios del decenio de 1960. Con arreglo al Informe Anual de las Realizaciones de 2005, “En 2005, el PMA determinó que tendría que estar en condiciones de responder a cuatro emergencias de gran magnitud simultáneamente, y que debía aumentarse la preparación para emergencias, incluidas las disposiciones y procedimientos de previsión de emergencias para asegurar una respuesta rápida, adecuada y eficaz en caso necesario”<sup>5</sup>. En 2017, los imperativos urgentes a los que se enfrenta el PMA superan ampliamente estos compromisos: actualmente el Programa realiza intervenciones para responder a cinco situaciones de emergencia de nivel 3 coordinadas a nivel central y a seis situaciones de emergencia regionales de nivel 2. Las emergencias actuales están más frecuentemente relacionadas con los conflictos y causan grandes desplazamientos de personas y crisis económicas debido a su carácter prolongado. También se producen desastres naturales y epidemias, en ocasiones asociados a conflictos, que dan lugar a unos entornos operacionales complejos. En estas circunstancias sigue siendo imperativo garantizar el acceso humanitario sin restricciones, el respeto de los principios humanitarios y la aplicación de las normas internacionales en materia de protección.

<sup>3</sup> Según un estudio sobre el rendimiento de las inversiones realizado en marzo de 2016 por PricewaterhouseCoopers y patrocinado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), en el que participaron el PMA, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

<sup>4</sup> WFP’s Preparedness and Response Enhancement Programme: A Strategic Evaluation (2011-2014).

<sup>5</sup> PMA/EB.A/2006/4.

## Arquitectura mundial

8. Los compromisos asumidos a nivel mundial determinan la preparación del PMA para situaciones de emergencia reconociendo el riesgo inherente al desarrollo y la necesidad de pasar de gestionar las crisis de forma reactiva a prevenir las situaciones de emergencia, prepararse para hacerles frente y responder a ellas. Estas medidas contribuyen al logro de los ODS<sup>6</sup> e incluyen:
- los compromisos asumidos por los líderes mundiales respecto de la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, así como las deliberaciones de la Cumbre Humanitaria Mundial, que hacen hincapié en la importancia de fortalecer la función desempeñada por los gobiernos y otros agentes nacionales y locales en la financiación de las iniciativas de desarrollo y las actividades de preparación, intervención y recuperación en caso de crisis humanitarias, y
  - la Convención Marco sobre el Cambio Climático de 2015 de las Naciones Unidas<sup>7</sup>, en la que se reconoce que el cambio climático aumenta la vulnerabilidad ante los desastres, especialmente en entornos caracterizados por la escasez de recursos y una elevada prevalencia de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y que de aquí a 2050 ese cambio podría haber causado un incremento de un 20 % del riesgo de hambre y malnutrición.

## Marco de la política

9. La política tiene tres objetivos principales. En primer lugar, opera como plataforma para las actividades de preparación para situaciones de emergencia como elemento fundamental de toda la labor del PMA a todos los niveles (en la Sede, a nivel regional y en los países). En segundo lugar, fundamenta la labor encaminada a mejorar las capacidades de preparación e intervención ante emergencias que el PMA realiza con los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los organismos regionales y las comunidades autóctonas, siempre que estos lo soliciten y que se respeten sus prioridades. En tercer lugar, consolida y amplía asociaciones beneficiosas mutuamente, como las que se establecen con entidades de la sociedad civil a nivel internacional y nacional y el sector privado, para reducir la necesidad de insumos operacionales del PMA y de otros agentes. El PMA se basa en la definición de preparación aprobada por los Estados Miembros (véase el recuadro)<sup>8</sup>, para incluir en ella las medidas de

### Definiciones que figuran en el informe A/71/644, adoptado por la Asamblea General en la resolución 71/276

“Conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes.

Comentario: Las actividades de preparación se llevan a cabo en el contexto de la gestión del riesgo de desastres y tienen por objeto aumentar las capacidades necesarias para gestionar de forma eficiente todos los tipos de emergencias y lograr que la transición desde la respuesta hasta una recuperación sostenida sea ordenada.

La preparación se basa en un análisis bien fundado del riesgo de desastres y en el establecimiento de vínculos apropiados con los sistemas de alerta temprana, e incluye actividades como la planificación de contingencias, el almacenamiento de equipo y suministros, la concertación de arreglos de coordinación, evacuación e información pública, y la capacitación y los ejercicios prácticos conexos. Todo ello debe estar respaldado por capacidades institucionales, jurídicas y presupuestarias formales. El término conexo “disposición” describe la capacidad para responder de forma rápida y apropiada en caso necesario.

Un plan de preparación establece con antelación disposiciones que permitan dar respuestas oportunas, eficaces y apropiadas a posibles sucesos peligrosos concretos o situaciones de desastre emergentes que puedan suponer una amenaza para la sociedad o el medio ambiente.”

<sup>6</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas. A/RES/70/1.

<sup>7</sup> Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas. 2015. *Aprobación del Acuerdo de París, 21<sup>er</sup> período de sesiones de la Conferencia de las Partes*. París: Naciones Unidas. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

<sup>8</sup> A/RES/71/276 (13 de febrero de 2017) ([A/71/644](#)).

preparación que se llevan a cabo en distintos contextos, como los creados por los conflictos, los peligros naturales, las epidemias y las crisis económicas.

## Principios

10. La política del PMA en materia de preparación para situaciones de emergencia se basa en seis principios de alcance general:
  - *Liderazgo a nivel nacional.* Según el Comité Permanente entre Organismos, los gobiernos nacionales y las autoridades locales tienen la responsabilidad principal de adoptar medidas de preparación y deben estar apoyados por la comunidad internacional<sup>9</sup>.
  - *Principios humanitarios.* Las medidas de preparación del PMA deben ajustarse a los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia operacional<sup>10</sup>.
  - *Rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.* El PMA, al aplicar medidas de preparación, debe rendir cuentas a las mujeres, los hombres, los niños y las niñas a quienes presta asistencia y promover su participación en la toma de decisiones que repercuten en sus vidas.
  - *Medidas específicas para cada contexto.* Las medidas de preparación del PMA se fundamentan en análisis del contexto, las capacidades y las necesidades.
  - *Asociación.* Las asociaciones se establecen sobre la base de fortalezas complementarias y de valores y compromisos compartidos, con la intención de crear un mayor valor.
  - *Innovación.* El PMA seguirá innovando para mejorar la agilidad y la eficacia de sus intervenciones y, cuando sea apropiado, procurará establecer relaciones de asociación con centros de innovación.

## Fundamentos

11. El PMA ha establecido bases sólidas para la preparación para situaciones de emergencia a través de iniciativas como el **Programa de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia**, que llevó a la publicación de la Guía sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia<sup>11</sup>, un instrumento vital para mejorar el diseño de las actividades de preparación del PMA. En esta guía se integran la planificación para imprevistos y la evaluación de riesgos, incluidos los relativos a la seguridad, y se establecen vínculos entre las conclusiones de los análisis de riesgos, las actividades de seguimiento y las medidas de adopción temprana. En las evaluaciones y el estudio sobre el rendimiento de las inversiones se indican las esferas en las que se han ahorrado más tiempo y costos:
  - Las inversiones en capacidad humana, incluidas las de adquisición de competencias y capacitación, producen un rendimiento muy elevado debido en parte a que no son actividades caras y en parte a que las capacidades son un activo a largo plazo que no requieren que las inversiones realizadas se repitan<sup>12</sup>. Por ejemplo, mediante la capacitación funcional y de apoyo para la intervención en situaciones de emergencia (FASTER) se prepara a los miembros del personal que probablemente se desplieguen como primeros intervinientes ante una crisis para proporcionar apoyo operacional y capacidad de intervención inmediata. Este mecanismo, combinado con los acuerdos de asociación para el

---

<sup>9</sup> Comité Permanente entre Organismos. 2013. *Marco Común para el Fomento de la Capacidad de Preparación ante Situaciones de Emergencia*. Nueva York: Naciones Unidas.  
[https://interagencystandingcommittee.org/system/files/common\\_framework\\_for\\_preparedness.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/common_framework_for_preparedness.pdf).

<sup>10</sup> Principios humanitarios: WFP/EB.A/2004/5-C.

<sup>11</sup> Programa del PMA de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia: WFP/EB.A/2012/5-H.

<sup>12</sup> Según un estudio sobre el rendimiento de las inversiones realizado en marzo de 2016 por PricewaterhouseCoopers y patrocinado por el DFID en el que participaron el PMA, el UNICEF, el ACNUR y la OCAH.

despliegue inmediato gestionados por el Equipo reforzado de intervención logística en situaciones de urgencia, es esencial para que el PMA pueda desplegar al personal idóneo en el momento oportuno y por el período necesario.

- El Equipo de intervención rápida para emergencias en apoyo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (FITTEST) y los acuerdos de asociación para el despliegue permiten que en 24 horas especialistas capacitados en tecnologías de la información estén disponibles para su despliegue. El módulo de telecomunicaciones de emergencia y los asociados ayudan a los gobiernos a prepararse para proteger su infraestructura de comunicación, restablecer los servicios en caso de que esta quede destruida o dañada, y poner en marcha intervenciones conjuntas de emergencia.

**El módulo de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia** evaluó, junto con la Oficina Nacional de Gestión de Desastres de Fiji, las instalaciones de telecomunicaciones de emergencia de la isla principal de Fiji, Viti Levu. Las deficiencias se subsanaron trabajando con proveedores locales para restablecer la red radiofónica de alta frecuencia para emergencias, mejorar la sala central de comunicaciones de la sede de la Oficina Nacional de Gestión de Desastres y organizar cursos de capacitación técnica acompañados de simulaciones prácticas, en colaboración con las fuerzas armadas de Fiji.

- El establecimiento de depósitos preventivos de alimentos nutritivos, equipo de logística y material de comunicación de emergencia ha generado de forma constante un nivel importante de ahorro de costos, tiempo y emisiones de carbono. Por ejemplo, las existencias para intervenciones coordinadas a

nivel central en poder de los centros de la Red de Depósitos de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas ubicados en seis países<sup>13</sup> permiten el suministro rápido de artículos no alimentarios y la prestación de servicios.

- Las inversiones en infraestructura, como la renovación de caminos y la reparación o construcción de pistas de aterrizaje, suelen tardar más en dar rendimiento ya que sus costos iniciales son elevados, pero pueden generar el mayor nivel de ahorro total, incluido un ahorro importante de emisiones de carbono. La base operativa de agrupación de suministros humanitarios de Nepal demostró la eficacia de las inversiones en infraestructura ya que permitió que la operación en dicho país se pusiera en marcha desde el primer día de la situación de emergencia, gracias a sus depósitos preventivos de artículos no alimentarios y a la disponibilidad de personal capacitado para respaldar a la comunidad humanitaria.
- Las simulaciones de situaciones de emergencia que realiza el PMA contribuyen a la preparación para emergencias de los gobiernos y sirven para comprobar la factibilidad y viabilidad de la implementación de los planes interinstitucionales y gubernamentales para imprevistos, así como el estado de preparación de los actores humanitarios y los módulos de acción agrupada.

## Próximos pasos

12. En las numerosas enseñanzas extraídas de los ejercicios para situaciones de emergencia realizados se han puesto de relieve los beneficios y la necesidad de invertir de forma ininterrumpida en medidas de preparación para emergencias, entre las cuales: i) el fomento de las capacidades del personal del PMA; ii) los planes para imprevistos y los acuerdos establecidos con los gobiernos nacionales y los asociados de los sectores humanitario y privado, y iii) los sistemas institucionales para activar y coordinar las intervenciones de emergencia.

---

<sup>13</sup> Los Emiratos Árabes Unidos, España, Ghana, Italia, Malasia y Panamá.

13. El PMA, apoyándose en su sólida labor de preparación para situaciones de emergencia y su capacidad de planificación a largo plazo a través de los PEP, reforzará su propia preparación en esta esfera, respaldará las actividades de los actores nacionales y establecerá asociaciones para intensificar la labor de preparación para emergencias.

**a) Reforzar la preparación del PMA para situaciones de emergencia**

*Sistemas de alerta temprana*

14. El PMA está mejorando su capacidad de alerta temprana mediante un sistema institucional de alerta que agrupa a las dependencias de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países a la hora de evaluar riesgos y adoptar medidas tempranas. El sistema puede contribuir a determinar si se necesitan cambios importantes en las operaciones en curso o se requiere una nueva operación humanitaria. Entre los riesgos que son objeto de seguimiento figuran los conflictos que originan desplazamientos de personas y refugiados, los peligros naturales, las epidemias y las crisis económicas.
15. Por lo que se refiere a los riesgos de peligros naturales, metodologías como la financiación basada en previsiones<sup>14</sup> pueden incrementar las capacidades de los gobiernos y las comunidades para utilizar las previsiones de peligros naturales con el fin de intensificar sus actividades de preparación para la pronta intervención en emergencias. Esto se logra: i) vinculando los institutos científicos y otros institutos nacionales con los gobiernos y los agentes humanitarios para mejorar los análisis de riesgos climáticos y saber cuáles podrían ser las consecuencias, y ii) mejorando los sistemas de alerta temprana en materia de peligros naturales y vinculándolos con la activación de medidas específicas de preparación para la pronta intervención en emergencias antes de que se produzcan las situaciones de crisis.

*Ciclo de los programas*

16. Integrar la preparación para situaciones de emergencia en los programas permite mejorar la resiliencia y realizar intervenciones más eficaces y eficientes. Gracias a la mejora del análisis y el diseño de las operaciones es posible alinear las medidas de preparación para emergencias con los programas en curso y facilitar la elaboración de planes adaptados de preparación e intervención en nuevas zonas de operaciones. De este modo el PMA y sus asociados pueden planificar y dirigir la asistencia con mayor eficacia cuando se produce una emergencia. El enfoque de tres niveles que utiliza el Programa es un enfoque integrado que incorpora la preparación para situaciones de emergencia en el diseño de los programas. Es un enfoque capaz de responder a las variaciones en las necesidades en zonas expuestas a desastres naturales recurrentes, pero también puede utilizarse en conflictos o situaciones de gran inestabilidad. Este enfoque tiene en cuenta los cambios estacionales y las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres y permite una entrega ágil de la asistencia alimentaria y nutricional de emergencia.

**El enfoque de tres niveles**

En Zimbabwe, el PMA utilizó el enfoque de tres niveles en colaboración con el Gobierno y otros asociados para integrar las medidas de preparación para la pronta intervención en emergencias en las actividades de fomento de la resiliencia. Los asociados determinaron las zonas donde confluían la inseguridad alimentaria y crisis naturales recurrentes, y consultaron a las comunidades para definir y armonizar programas multisectoriales destinados a años normales y años de crisis, y establecer el orden de realización de esos programas teniendo en cuenta los medios de subsistencia estacionales y las cuestiones de género. De este modo facilitaron la planificación de la labor de preparación para emergencias y la preparación para la intervención inmediata, y situaron a las poblaciones afectadas en el centro de sus propios procesos de planificación.

---

<sup>14</sup> La financiación basada en previsiones ha sido objeto de ensayos piloto que se han realizado de forma conjunta con la Oficina Federal de Relaciones Exteriores de Alemania y los gobiernos de cinco países de riesgo elevado (Bangladesh, Filipinas, Haití, Nepal y la República Dominicana).

17. Los sistemas de alerta temprana facilitan el diseño de los programas y la intervención temprana gracias al análisis de los riesgos contextuales sobre los que el PMA no tiene control. Este análisis, sobre cuya base se toman las decisiones acerca de las iniciativas en materia de preparación para emergencias y se activan las intervenciones tempranas a nivel nacional y regional, forma parte de los procesos de alerta más generales del PMA.

### ***Preparación del personal para actuar de forma inmediata y bienestar del personal***

18. El PMA, para seguir respondiendo a un número cada vez mayor de situaciones de emergencia, debe contar con personas idóneas que estén dotadas de las competencias adecuadas y estén disponibles en el momento oportuno. Para ello hay que adoptar un enfoque integrado de la gestión de los recursos humanos. El PMA establecerá una plataforma con diversas esferas funcionales para asegurarse de que sea posible desplegar a personal cualificado cuando sea necesario y seguir mejorando sus competencias. Las medidas previstas abarcan: i) multiplicar las oportunidades de capacitación en lo relativo a situaciones de emergencia y adaptar la iniciativa FASTER para aplicarla en todas las regiones; ii) reforzar la capacidad de despliegue inmediato de personal directivo, y iii) mejorar las listas de personal para emergencias y de asociados de reserva de despliegue inmediato.
19. El PMA alienta que se lleven a cabo actividades de capacitación y ejercicios de simulación a nivel de despachos regionales y oficinas en los países para ampliar las capacidades de su personal y las de los gobiernos y los asociados, y mejorar la colaboración. Las oportunidades de aprendizaje y capacitación estarán alineadas con los compromisos del PMA en materia de igualdad de género, protección, mitigación del cambio climático y máxima ampliación de las oportunidades para el personal nacional.
20. Estas iniciativas se complementarán mediante inversiones en el bienestar, la protección y la seguridad del personal —sobre todo en entornos operacionales inseguros y difíciles— a fin de anticiparse a las necesidades

#### **Inversión en el personal**

Desde 2012 las intervenciones basadas en las transferencias de base monetaria que lleva a cabo la Oficina del PMA en el Níger han aumentado en un 43 %, gracias a las inversiones en la capacitación de su personal y del personal de los asociados y el Gobierno para que puedan utilizar este tipo de transferencias. Gracias a este enfoque, la oficina en el país y el Gobierno pueden utilizar la modalidad de intervención más adecuada y eficiente en las situaciones de emergencia.

y ofrecer al personal el apoyo adecuado. Por ejemplo, la Dirección de Bienestar del Personal del PMA ha establecido procedimientos operativos estándar para el despliegue de emergencia a fin de garantizar que cada miembro del personal destacado participe en sesiones de información psicosocial con un Consejero del Personal antes y después de su despliegue. Garantizar la seguridad y unas condiciones de vida aceptables para el personal también es crucial para que el PMA tenga la máxima ventaja operacional asegurando el bienestar y la salud del personal en las situaciones de emergencia.

### ***Mejora de la gestión de la cadena de suministro***

21. En 2016 se estableció la nueva Dirección de la Cadena de Suministro para disponer a nivel interno de conocimientos especializados en esta esfera, reforzar las capacidades nacionales y locales e intervenir en la planificación integrada de la cadena de suministro. Esto permite al PMA ampliar la escala de sus operaciones en entornos de trabajo complejos e imprevisibles. La planificación de la cadena de suministro también hace que el proceso de adopción de decisiones esté mejor fundamentado, lo que es esencial para las intervenciones de emergencia.
22. El Mecanismo de gestión global de los productos (MGGP)<sup>15</sup> combina los mecanismos de prefinanciación con las funciones de compra y logística a fin de adquirir alimentos antes de la confirmación de las contribuciones, lo cual permite acelerar la entrega de alimentos al reducir los plazos de suministro y facilitar

<sup>15</sup> El Mecanismo para fomentar las compras a término se ha reforzado recientemente y ha pasado a denominarse Mecanismo de gestión global de los productos (MGGP). Debido a esta transición, el MGGP se separó del Mecanismo de financiación anticipada. Mediante el MGGP se compran alimentos para toda una zona de planificación, lo cual permite mejoras en cuanto a la mitigación de riesgos. PMA. 2015. *Key Principles of Global Commodity Management Facility*. OED2015/013.

la compra de los productos en las mejores condiciones comerciales. El establecimiento de depósitos preventivos de productos amplía aún más el MGGP, de modo que el PMA y sus asociados pueden atender a los beneficiarios de la forma más rápida y eficaz en función de los costos que sea posible. Los depósitos preventivos pueden ser de tres tipos: existencias de productos físicos, “existencias virtuales” o contratos, y efectivo disponible para la compra de bienes y servicios.

### *Sistemas internos*

23. Los sistemas institucionales del PMA, como el Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS), el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET) y el Sistema de gestión de las operaciones de efectivo (SCOPE), son vitales en la preparación para situaciones de emergencia. Juntos, estos sistemas permiten adoptar decisiones con más rapidez, especialmente en materia de planificación y preparación para situaciones de emergencia. Se utilizan para respaldar y gestionar las cadenas de suministro de alimentos y para efectuar el seguimiento del impacto de la asistencia del PMA. Los datos que están disponibles casi en tiempo real a través de los sistemas LESS y COMET para su uso en el proceso de adopción de decisiones y de selección de beneficiarios permiten al Programa adaptar las operaciones en curso de modo que respondan mejor a las necesidades de las personas a las que atiende.
24. El sistema SCOPE facilita información al PMA sobre quiénes son los beneficiarios y a qué tienen derecho, transmite instrucciones a los bancos y a los proveedores de servicios y recoge las observaciones sobre la asistencia prestada a las familias beneficiarias. Todos los sistemas pueden instalarse antes de que se produzca una situación de emergencia, lo cual permite responder con rapidez.
25. El apoyo consolidado a los servicios comunes facilita el suministro y la gestión de los activos y el equipo en situaciones de emergencia repentinas. El PMA, gracias a la creación de mecanismos de seguimiento “adaptables al terreno”, como el nuevo Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente, puede responder con mayor eficacia, preparar presupuestos de forma más precisa y efectuar un mejor seguimiento de sus activos, incluso en entornos caóticos.

### **b) Ayudar a los gobiernos y las comunidades para que puedan mejorar sus capacidades de preparación para situaciones de emergencia**

#### *Gobiernos e instituciones locales*

26. El PMA complementa y refuerza las capacidades de los otros actores mediante sus actividades de transferencia de conocimientos especializados y despliegue de recursos locales y regionales. Fortalecer las capacidades para responder a situaciones de emergencia es una actividad de largo plazo que requiere un enfoque multidimensional, inclusivo y global en materia de intervención ante emergencias. El Programa, en el marco de su estrategia de preparación para la intervención inmediata, invierte en capacitación y ejercicios de simulación para mejorar las capacidades operacionales y de coordinación de los gobiernos. La capacitación en materia de logística para situaciones de emergencia, los ejercicios de simulación y la formación de instructores permiten mejorar las capacidades del personal, los asociados y los homólogos gubernamentales del PMA en materia de gestión de las cadenas de suministro, en el marco de las operaciones de emergencia. El Programa, a través de estas inversiones, se propone pasar de la intervención en casos de emergencia al apoyo a los gobiernos para resolver los problemas relacionados con las cadenas de suministro a fin de fortalecer los mercados locales, los sistemas alimentarios y los programas de asistencia alimentaria.
27. Puesto que muchos países van pasando de la categoría de países de bajos ingresos a la de países de ingresos medios bajos o medios altos, el PMA reorientará su apoyo hacia el fortalecimiento de las capacidades de los interesados nacionales a fin de: i) mejorar los sistemas nacionales de alerta temprana y de análisis y difusión de datos para fortalecer los procesos de adopción de decisiones y de intervención temprana, y ii) mejorar la coordinación, la gestión de la información y la eficiencia de las intervenciones ante situaciones de emergencia alimentaria y nutricional. Dependiendo del entorno operacional, las modalidades de

colaboración entre el PMA y los asociados nacionales van desde la prestación de servicios hasta el aumento de las capacidades y el asesoramiento.

28. El PMA apoya la función central de los mecanismos nacionales de protección social a la hora de hacer frente a las crisis y de atender necesidades humanitarias prolongadas. Colaborando con los gobiernos y sus asociados para hacer que estos sistemas sean más capaces de responder a las crisis, el Programa ofrece asistencia técnica y para el fomento de las capacidades en materia de diseño y ejecución de programas globales integrados. Este enfoque supone la adopción de medidas de preparación de largo plazo y el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana, análisis de riesgos, financiación de riesgos y ejecución de programas.

### **Comunidades**

29. Las emergencias empiezan y acaban a nivel local<sup>16</sup>: las personas constituyen el eje central de toda solución relacionada con la labor de preparación para emergencias y deberían por tanto asumir el liderazgo en el diseño de programas que respondan a situaciones de emergencia en materia de seguridad alimentaria y nutrición. En diversos entornos proclives a situaciones de emergencia, el PMA está promoviendo programas de socorro y recuperación en caso de desastres basados en las comunidades y está ayudando a estas comunidades a establecer sus propios sistemas de alerta temprana y preparación para emergencias. El Programa, cuando trabaje con las comunidades, ajustará sus actividades a las prioridades de las propias comunidades y colaborará con ellas para mejorar las intervenciones en materia de seguridad alimentaria. Por ejemplo, trabajando con las comunidades para determinar los problemas estacionales que influyen en las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres, los ciclos de la agricultura y de la mano de obra, y las actividades culturales, el PMA puede contribuir a mejorar la planificación de la preparación para emergencias a fin de que las intervenciones emprendidas ante estas situaciones sean más eficientes, más focalizadas y más eficaces.

### **c) Consolidar y ampliar las asociaciones**

30. Unas asociaciones sólidas son fundamentales para el diseño de medidas de preparación complementarias que permitan atender las necesidades de las personas más vulnerables en situaciones de emergencia. La hoja de ruta integrada y el proceso de los PEP ofrecen oportunidades para establecer asociaciones de larga duración entre múltiples interesados y formular medidas de preparación mutuamente beneficiosas. La participación temprana de organismos de las Naciones Unidas como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los asociados de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en el proceso de los PEP permite el intercambio productivo de información, ideas y opiniones, lo que lleva a un mejor conocimiento de las capacidades de intervención y a la creación de oportunidades para llevar a cabo programas conjuntos. El PMA colaborará con asociados en la aplicación de medidas de preparación para situaciones de emergencia que sean mutuamente beneficiosas, como la asignación de un orden de prioridad a las esferas de colaboración, la capacitación del personal y el fomento de las capacidades y los análisis conjuntos de la situación y los riesgos para fines de alerta temprana y de intervención temprana coordinada.
31. El PMA codirige con la FAO el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria, dirige los módulos mundiales de logística y de telecomunicaciones de emergencia, y es también miembro permanente del grupo consultivo estratégico del módulo mundial de nutrición. En su calidad de líder de módulos de acción agrupada, tiene la responsabilidad de garantizar una respuesta coordinada y de prestar servicios comunes a la comunidad humanitaria, así como la obligación de subsanar deficiencias importantes y de aportar soluciones cuando se le solicite. Así pues, en los últimos años el Programa ha tenido que encargarse de las tareas siguientes: fomento de las capacidades de intervención de los asociados nacionales e

---

<sup>16</sup> OCAH. 2015. Resumen del Foro Mundial de Política Humanitaria; 3 y 4 de diciembre de 2014. Nueva York: OCAH.

internacionales, el mantenimiento de la capacidad de despliegue inmediato de personal y la creación de depósitos de material.

32. El PMA, en el marco de los órganos interinstitucionales y del sistema de módulos de acción agrupada, seguirá desempeñando funciones de liderazgo, colaborando con los asociados para mejorar las medidas de preparación para emergencias —como la planificación conjunta para imprevistos—, promoviendo la planificación conjunta para ampliar la escala del apoyo prestado a las actividades de coordinación<sup>17</sup> y haciendo cumplir la obligación de rendir cuentas. El PMA se basará en las enseñanzas extraídas del módulo mundial de seguridad alimentaria en Bangladesh, que se centró casi exclusivamente en dicha preparación y generó un fuerte sentido de apropiación y adhesión entre los miembros del módulo<sup>18</sup>. La preparación para situaciones de emergencia es una de las principales prioridades de la estrategia para 2016-2018 del módulo de logística, que incluye la capacitación.
33. El PMA gestiona el Depósito de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas, en el que se almacenan artículos y equipo de socorro importantes para que el PMA y sus asociados puedan intervenir con mayor rapidez y eficiencia. La sede del Depósito, situada en Bríndisi (Italia), también tiene un laboratorio para la innovación para ensayar nuevos productos y crear materiales de empaquetado eficaces. Gracias a este laboratorio, el PMA y sus asociados pueden mantener las capacidades de intervención más actualizadas.
34. El PMA está ampliando su colaboración con el sector privado mediante disposiciones que van desde los acuerdos de larga duración con proveedores de productos básicos y operadores de redes de telefonía móvil hasta acuerdos con cadenas minoristas de venta de alimentos y bancos en apoyo de las actividades de transferencias de base monetaria. En su calidad de miembro de la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas, el Programa seguirá actuando con energía en la labor de prevención, preparación e intervención en caso de crisis humanitarias en entornos urbanos. Seguirá trabajando con centros de innovación para mantenerse a la vanguardia en cuanto a la concepción de nuevas ideas que faciliten la mejora de la preparación y la intervención ante emergencias.

## **Responsabilidades**

35. En una situación de emergencia son las personas afectadas quienes llevan a cabo las primeras intervenciones y deben estar en el centro de las medidas de preparación. Los países son, en última instancia, los responsables de respaldar las medidas de preparación en las comunidades, de evaluar los riesgos y de estar preparados para responder en casos de emergencia. El PMA tiene la responsabilidad de ayudar a los países, cuando estos lo soliciten, a prepararse para afrontar las emergencias, y de contribuir a las intervenciones de emergencia cuando la seguridad alimentaria y la nutrición se vean afectadas.
36. Todo el PMA en su conjunto es responsable de la preparación para situaciones de emergencia y rinde cuentas al respecto a nivel mundial, regional y nacional. Para el PMA, la preparación para situaciones de emergencia empieza a nivel de los países mediante análisis de los riesgos y la vulnerabilidad que orientan las medidas de preparación y fomento de las capacidades, en asociación con los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG. Los despachos regionales llevan a cabo los análisis de los riesgos y la vulnerabilidad desde una perspectiva regional y ayudan a las oficinas en los países en las esferas de la alerta temprana, la preparación para la pronta intervención y la planificación de las operaciones. A nivel mundial, la Sede es responsable de la preparación para la pronta intervención del Programa en su conjunto a través de la formulación de políticas, la creación de instrumentos como la Guía sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia y la aplicación de iniciativas como FASTER, para ayudar a las oficinas en los países y los despachos regionales.

---

<sup>17</sup> Food Security Cluster Coordination: Joint Strategic Evaluation, febrero de 2017; Joint Evaluation of the Global Logistics Cluster, agosto de 2012.

<sup>18</sup> FAO/PMA. 2014. Joint Evaluation of Food Security Cluster Coordination in Humanitarian Action; A Strategic Evaluation, agosto de 2014, pág. vii.

## Medición de los resultados

37. El PMA tiene una sólida base en materia de preparación para la pronta intervención. La presente política se fundamenta en esa base y refuerza la integración de la preparación a los niveles del Programa con miras a que este esté preparado para intervenir. El PMA medirá los resultados centrándose en el objetivo principal de la política —intervenir ante emergencias de forma eficiente, eficaz y oportuna— y en las medidas adoptadas para reforzar la preparación en todos sus ámbitos, ayudar a los gobiernos y las comunidades a mejorar sus capacidades y consolidar y fortalecer las asociaciones.
38. Puesto que la política contiene distintas medidas que deberán adoptarse a nivel de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede, se necesitará una gama de métodos distintos para medir los resultados. La Guía sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia se utilizará como un indicador del nivel de preparación, paralelamente a la incorporación de medidas de preparación para emergencias en los PEP y la adopción de medidas para mejorar el nivel de preparación institucional. En los informes anuales de las realizaciones se informará sobre estos resultados.
39. La medición de los efectos a largo plazo es más complicada debido a la dificultad de determinar la relación causa-efecto; no obstante, en algunos países y regiones podrá utilizarse la metodología del rendimiento de las inversiones. Cuando se trabaja con gobiernos, el índice relativo a la capacidad de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia puede ayudar tanto a establecer criterios de referencia como a medir los resultados a lo largo del tiempo.

## Estrategias, políticas y marcos que refuerzan la política en materia de preparación para situaciones de emergencia

40. La preparación para la pronta intervención en emergencias es un componente vital del Plan Estratégico y la hoja de ruta integrada del PMA<sup>19</sup>. Las oficinas en los países, gracias a los PEP, pueden considerar la preparación de las intervenciones de ayuda humanitaria desde una perspectiva de largo plazo que permita incorporar la asistencia a corto plazo para salvar vidas en iniciativas multianuales destinadas a reducir las necesidades y la vulnerabilidad.
41. La política del PMA sobre reducción del riesgo de desastres<sup>20</sup> y la política en materia de resiliencia sitúan la preparación para emergencias en un marco que permita al mismo tiempo atender las necesidades inmediatas de seguridad alimentaria y nutrición y fortalecer la capacidad de las personas y los países afectados por la inseguridad alimentaria para gestionar los riesgos futuros y fomentar la resiliencia. La política del PMA en materia de redes de seguridad<sup>21</sup> pone de relieve la importancia de establecer sistemas nacionales de redes de seguridad y de poder ampliar su escala cuando se producen crisis.
42. Las políticas del PMA relativas a los principios humanitarios (2004), la protección humanitaria (2012) y el papel del PMA en la consolidación de la paz en situaciones de transición (2013) destacan el hecho de que las actuaciones del Programa en una situación de emergencia han de estar guiadas por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia operacional. El PMA cuenta con que sus asociados y los otros actores respeten el carácter humanitario de su labor.
43. Con arreglo a la política de gestión global de riesgos del PMA (2015)<sup>22</sup>, la gestión de las crisis, el mantenimiento de las operaciones, la seguridad, el restablecimiento de las tecnologías de la información en casos de desastre y las iniciativas conexas se están alineando con los enfoques a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de gestión de crisis y resiliencia organizacional. Estos sistemas se evaluarán

---

<sup>19</sup> WFP/EB.2/2016/4-A/Rev.2\*.

<sup>20</sup> WFP/EB.1/2009/5-B.

<sup>21</sup> WFP/EB.A/2012/5-A.

<sup>22</sup> WFP/EB.A/2015/5-B.

periódicamente para asegurarse de que sean plenamente aptos para su finalidad y se reforzarán para atender las necesidades del PMA a medida que estas vayan evolucionando.

44. Diversas políticas intersectoriales contribuyen al enfoque del PMA en materia de preparación para situaciones de emergencia. En la política del PMA en materia de fomento de la capacidad<sup>23</sup> se reconocen las contribuciones que el Programa aporta a las capacidades locales y nacionales. En la política en materia de nutrición<sup>24</sup> se hace hincapié en la importancia de satisfacer las necesidades de nutrientes antes, durante y después de las situaciones de emergencia, y de asegurar que la nutrición se tenga en cuenta en las medidas de preparación para la pronta intervención en emergencias. La política en materia de género<sup>25</sup> orienta el diseño de los programas para garantizar que se tengan en cuenta la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer, la forma en que los riesgos afectan a las mujeres y las posibilidades de mejorar la preparación de las mujeres (véase el Anexo).

---

<sup>23</sup> WFP/EB.2/2009/4-B.

<sup>24</sup> WFP/EB.1/2017/4-C.

<sup>25</sup> WFP/EB.A/2015/5-A.

## Compendio de políticas, circulares, directivas y otros materiales pertinentes relacionados con la preparación para situaciones de emergencia

WFP/EB.1/2017/4-C – Política en materia de nutrición  
 WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1\* - Política en materia de medio ambiente  
 WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1\* – Política en materia de cambio climático  
 WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1 – Examen del Marco de financiación  
 WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1\* – Política en materia de planes estratégicos para los países  
 WFP/EB.2/2016/4-B/1/Rev.1\* – Marco de resultados institucionales para 2017-2021  
 WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2\* – Plan Estratégico del PMA para 2017-2021  
 WFP/EB.A/2015/5-D – Política en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular  
 WFP/EB.A/2015/5-C – Política en materia de fomento de la resiliencia para la seguridad alimentaria y la nutrición  
 WFP/EB.A/2015/5-B – Política de gestión global de riesgos  
 WFP/EB.A/2015/5-A – Política en materia de género para 2015–2020  
 WFP/EB.2/2014/4-B – Estrategia del PMA en materia de personal  
 WFP/EB.A/2014/5-B – Estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (2014-2017)  
 WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1 – Papel del PMA en la consolidación de la paz en situaciones de transición  
 WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1 – Política del PMA en materia de protección humanitaria  
 WFP/EB.2/2009/4-B – Política del PMA en materia de fomento de la capacidad  
 WFP/EB.1/2009/5-B – Política del PMA sobre reducción del riesgo de catástrofes  
 WFP/EB.1/2006/5-B/Rev.1 – Nota sobre el acceso de la ayuda humanitaria y sus consecuencias para el PMA  
 WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1 – Definición de situaciones de urgencia  
 WFP/EB.A/2004/5-C – Principios Humanitarios  
 WFP/EB.2/2015/4-B – Informe de actualización sobre el papel del PMA en el marco de la acción humanitaria colectiva  
 WFP/EB.A/2015/7-B – Informe resumido de evaluación del programa del PMA de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia (2011-2014)  
 WFP/EB.A/2012/5-H – Programa del PMA de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia  
 OED2016/012 – WFP Business Continuity Management  
 OED2016/011 – WFP Crisis Management  
 OED2016/010 – Organizational Resilience Management  
 OED2015/014 – WFP Emergency Response Activation Protocols  
 OM2014/003 – Action-Oriented Preparedness, Readiness and Response – The Emergency Preparedness and Response Package  
 OED2013/016 – WFP Leadership in IASC Clusters  
 OED2013/015 – Country Directors’ Role in the Humanitarian Country Team

## **Lista de las siglas utilizadas en el presente documento**

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FASTER	Capacitación funcional y de apoyo para la intervención en situaciones de emergencia
FITTEST	Equipo de apoyo rápido en tecnología de la información y telecomunicaciones para emergencias
MGGP	Mecanismo de gestión global de los productos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia