



OBJETIVOS DE LA MISION

La FAO desempeña una labor de importancia decisiva en las emergencias. Su acción se centra en la producción de alimentos y la agricultura, como corresponde a su especialización y sus atribuciones dentro del sistema de las Naciones Unidas. Ayudar a prevenir situaciones de urgencia relacionadas con catástrofes, alertar sobre emergencias alimentarias y contribuir a la rehabilitación de los sistemas de producción de alimentos son las tareas primordiales de la FAO en relación con la ayuda humanitaria. Entre las principales formas de intervención de la FAO se incluyen la evaluación de las necesidades, el suministro de insumos agrícolas y la asistencia técnica para la planificación y gestión de la recuperación y rehabilitación sostenibles de los sistemas productivos rurales.

CONOCIMIENTO DE LAS EMERGENCIAS

Catástrofes naturales

En los países en desarrollo, las catástrofes están por lo general asociadas a riesgos naturales. Los terremotos y las erupciones volcánicas son ejemplos espectaculares de riesgos naturales, pero estos cataclismos geológicos no causan tantos daños ni son tan costosos como los peligros de origen climático. Huracanes, inundaciones y sequías ocasionan pérdidas importantes, incluso de vidas humanas, en los sistemas productivos de las zonas rurales.

La población vive en lugares peligrosos porque en ellos abundan los recursos. Las costas brindan peces y crustáceos, manglares y otros bosques, pero están expuestas a los huracanes. Las llanuras aluviales ofrecen suelos fértiles y acceso al agua, pero pueden sufrir inundaciones. Las zonas áridas y semiáridas proporcionan praderas naturales a los pastores nómadas, pero el riesgo de sequía es elevado. La población conoce los riesgos que corre. Sus tradiciones sociales y culturales tienen a menudo por objeto reducirlos al mínimo. Compartir los recursos, incluidas las tierras, y los insumos agrícolas, incluida la mano de obra, son formas de evitar en lo posible esos riesgos. En ocasiones la calamidad alcanza tales proporciones que excede a la capacidad de respuesta de la población. Sus estrategias para reducir al mínimo los riesgos y sus mecanismos para afrontar catástrofes dejan de funcionar. Las catástrofes causan daños, pero no causan los mismos daños en todas partes, y no todas las catástrofes dan lugar a emergencias. Una sequía en las grandes llanuras americanas no amenaza con una inanición masiva como una sequía en el Sahel africano. Los países desarrollados tienen una serie de planes de defensa, como el socorro en casos de desastre y el seguro de las cosechas, que atenúan los efectos de las catástrofes naturales, mientras que los países en desarrollo no suelen tenerlos. La población de los países en desarrollo está más

expuesta a los cambios en el medio ambiente. La pobreza explica en gran medida la vulnerabilidad a las emergencias atribuibles a catástrofes naturales.

Catástrofes de origen humano y situaciones complejas de emergencia

Durante los últimos diez años, han surgido diversas situaciones complejas de emergencia que han incluido disturbios civiles e incluso guerras, y en algunos casos el Estado se ha venido abajo. Aunque las catástrofes naturales han sido también frecuentes, no han constituido el factor dominante en la emergencia. En tales circunstancias, los servicios esenciales sufren perturbaciones, la infraestructura se destruye, la población huye del país y los sistemas de producción y comercialización de alimentos se desintegran. La consecuencia inmediata es el hambre y, a más largo plazo, la dependencia de la ayuda alimentaria, a menos que se adopten prontamente medidas para crear unas condiciones en las que la población afectada pueda reanudar la actividad productiva.

COSTOS Y CONSECUENCIAS DE LAS EMERGENCIAS

Las pérdidas mundiales causadas por catástrofes naturales y de origen humano ascendieron a unos 10 000 millones de dólares EE.UU. en el decenio de 1960, y aumentaron hasta unos 93 000 millones en el de 1980. Teniendo en cuenta el incremento de las situaciones complejas de emergencia en el decenio de 1990, los costos para ese período serán probablemente superiores. Y, lo que es aún más importante, el costo humano es intolerablemente alto. Hay cientos de millones de personas desplazadas en sus propios países o dispersas por todo el mundo en condición de refugiados. En 1996, como resultado de situaciones complejas de emergencia, la protección o supervivencia de unos 40 millones de

personas dependía de la asistencia internacional. Sin embargo, puede que el número de vidas que se pierden por causas relacionadas con la inanición sea menor que en decenios anteriores, ya que los programas de intervención en situaciones de emergencia y de prevención del hambre han aumentado su alcance y su eficacia.

Las corrientes de ayuda evidencian la mayor prioridad que se concede a la asistencia humanitaria, la cual se ha duplicado desde 1990, mientras que el valor de la ayuda total ha disminuido. En 1994 la asistencia humanitaria total, que ascendió a unos 6 000 millones de dólares EE.UU., representó casi el 10 por ciento de la asistencia global para el desarrollo en todo el mundo. La magnitud de estos gastos ha inducido a los donantes a subrayar la importancia de los planes para prevenir catástrofes. También ha puesto de relieve la necesidad de programas de rehabilitación para acelerar la transición de una costosa asistencia humanitaria a la autosuficiencia alimentaria de la población.

La FAO sostiene el principio de que más vale prevenir que curar. La primera línea de defensa es la intervención sobre el terreno para establecer sistemas de producción que sean menos vulnerables a una catástrofe. En caso de que ésta suceda, los boletines mundiales de alerta que proporciona la FAO y la labor de preparación realizada hasta entonces con su apoyo permitirían responder en breve plazo a las emergencias alimentarias y agrícolas. Las consecuencias de no afrontar rápida y eficazmente una emergencia cuando surge son el hambre crónica y la dependencia. Si se necesita un remedio, éste debe ser específico para las condiciones que ha creado esa situación concreta de emergencia, de manera que pueda conseguirse una recuperación completa en el plazo más breve posible.

SECUENCIA DE LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA

La intervención en caso de emergencia puede describirse como una secuencia de hechos, denominada a veces ciclo de la catástrofe, que presenta ocho fases distintas, cada una de las cuales requiere una medida diferente. Estas fases son las siguientes:

- prevención;
- preparación;
- alerta;
- evaluación de los efectos y las necesidades inmediatamente después de la catástrofe;
- socorro, cuando es necesaria una asistencia humanitaria inmediata;
- rehabilitación, cuando se realizan los primeros intentos de restablecer el sistema de subsistencia de la población rural;
- reconstrucción, cuando se reemplaza la infraestructura destruida;
- recuperación sostenible, cuando las condiciones vuelven a la normalidad.

La FAO participa en todas estas fases, junto con las autoridades nacionales y con sus asociados internos y externos. Consciente de los altos costos de las operaciones de emergencia, la FAO se esfuerza constantemente

por prevenir las emergencias relacionadas con catástrofes, pero cuando éstas ocurren trata de atenuar sus efectos y de acelerar el proceso de recuperación que culminará en el desarrollo agrícola sostenible.

PREVENCIÓN, PREPARACIÓN Y ALERTA

La FAO proporciona asistencia técnica a sus Estados Miembros con el fin de reforzar su capacidad para prevenir o paliar catástrofes naturales como vendavales, huracanes y ciclones, inundaciones, desprendimientos de tierras, incendios, deforestaciones tropicales y sequías. Esta asistencia abarca actividades como la plantación de fajas forestales, la repoblación forestal, y la ordenación de bosques, cuencas hidrográficas y pastizales, la lucha contra los incendios y la erosión del suelo, la plantación de especies leñosas, la estabilización de dunas, la utilización de combustibles alternativos, la adopción de cultivos extensivos y arbóreos resistentes a la sequía, la introducción de variedades de maduración precoz, la adopción de prácticas de cultivo que retienen la humedad del suelo, la diversificación de los cultivos y la construcción de diques de defensa contra inundaciones.

El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) tiene por objeto reducir la variabilidad de la producción de alimentos básicos en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos y mejorar su productividad de manera sostenible. Gracias a una mejora de la regulación del agua, la intensificación sostenible de la producción agrícola y su diversificación y la supresión de las limitaciones socioeconómicas, el PESA mitigará los efectos de las catástrofes. La FAO presta asistencia a sus Estados Miembros para reducir al mínimo los efectos perjudiciales de las catástrofes adoptando medidas preventivas y asegurando una organización oportuna, apropiada y eficaz y una respuesta urgente a las consecuencias de las catástrofes.

Un importante servicio técnico que ofrece la FAO consiste en prevenir y combatir emergencias causadas por plagas y enfermedades. Mediante el sistema de prevención de emergencias (EMPRES) de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas, la FAO lucha contra los brotes de enfermedades del ganado como la peste bovina y la pleuroneumonía contagiosa bovina y organiza programas de erradicación y contención del gusano barrenador. A través del Centro de operaciones de emergencia contra la langosta, EMPRES vigila también la presencia de enjambres de estos insectos, así como la amenaza de destrucción de cultivos en gran escala por bandadas de pájaros, y dispone medidas preventivas cuando es necesario.

La asistencia de la FAO incluye la elaboración de marcos institucionales a nivel regional, nacional y local para prevenir riesgos y afrontar emergencias y de sistemas regionales y nacionales de alerta e información alimentaria, el establecimiento y gestión de reservas de seguridad alimentaria y la formulación de planes en los que se especifiquen los mecanismos de respuesta que habrán de utilizarse en caso de catástrofe.

La FAO administra el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA),

basado en imágenes transmitidas por satélites, informes locales e información sobre el mercado. Seis veces al año publica *Perspectivas alimentarias* en cinco idiomas, en donde se ofrece un panorama de la producción y las existencias agrícolas mundiales. *Cosechas y escaseces alimentarias*, que se publica en cuatro idiomas y se distribuye también seis veces al año, proporciona información detallada sobre la situación en los distintos países. *Food Supply Situation and Crop Prospects in Sub-Saharan Africa* se publica trimestralmente en inglés y francés para poner de relieve las necesidades de asistencia de donantes en el continente más vulnerable. *Sahel Weather and Crop Situation* se publica mensualmente durante el período vegetativo en el Sahel para proporcionar la información más reciente sobre las condiciones meteorológicas y el estado de las cosechas en los nueve países miembros del Comité Permanente Interestatal para la Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS).

La FAO se encarga también de enviar, junto con el Programa mundial de alimentos (PMA), misiones FAO/PMA de evaluación de las cosechas y los suministros alimentarios. Estas misiones, que analizan las perspectivas generales de los suministros de alimentos y evalúan la gravedad y magnitud de las situaciones de escasez de alimentos en los países, se basan en una observación sobre el terreno. En determinadas ocasiones, se publican boletines especiales de alerta, que suelen basarse en los informes de las misiones de evaluación de los cultivos y los suministros alimentarios. Los informes del SMIA están disponibles en la página de presentación de la FAO en Internet.

SOCORRO DE URGENCIA Y REHABILITACION

En las situaciones complejas de emergencia, tanto las personas directamente afectadas por las catástrofes como la población desplazada y los refugiados necesitan socorro alimentario. Pero este socorro debe ir acompañado de un socorro agrícola –que se presta a través de los programas de suministro de semillas y herramientas de la FAO y otros organismos– para acelerar la transición de los costosos programas de asistencia humanitaria a la autosuficiencia alimentaria de la población.

La labor de la FAO después de una catástrofe y en situaciones complejas de emergencia hace hincapié en la rehabilitación y la recuperación. Reconstruir los sistemas de producción alimentaria y agrícola, incluidas las redes en las que se apoyan el transporte y el mercado, equivale a reconstruir los sistemas de subsistencia rural, que son esenciales para dar a la población una nueva oportunidad de desarrollo.

Una vez que se ha declarado una situación de emergencia, la primera medida para movilizar la asistencia humanitaria consiste en evaluar las necesidades. Los informes de evaluación realizados por las misiones FAO/PMA a las que antes se hizo referencia proporcionan estimaciones de las situaciones críticas de escasez de alimentos en los países que requieren una asistencia internacional, así como de los excedentes a los que se podría recurrir para realizar compras locales. Estos

informes tienen una gran importancia para las promesas de contribución de los donantes y son un elemento decisivo en cualquier llamamiento humanitario del sistema de las Naciones Unidas.

El socorro alimentario de emergencia se presta por conducto del PMA y de donantes bilaterales. Sin embargo, la ejecución de operaciones de emergencia del PMA que superan un determinado límite requiere la autorización del Director General de la FAO, así como de la Directora Ejecutiva del PMA. Dentro de la FAO, el SMIA prepara el análisis sobre el que se basa la decisión del Director General.

La prestación de socorro agrícola de emergencia y de asistencia para una pronta recuperación incumbe a la Oficina de Operaciones Especiales de Socorro de la FAO. Esta oficina tiene cuatro funciones principales:

- Evaluación de las necesidades urgentes de socorro agrícola y preparación de proyectos conexos;
- Movilización de recursos;
- Ejecución de proyectos, incluidas la vigilancia y evaluación de los efectos;
- Asesoramiento y apoyo para la preparación de programas de rehabilitación.

La Oficina de Operaciones Especiales de Socorro dispone lo necesario para una evaluación rápida y detallada de los insumos que son esenciales para restablecer la producción después de una catástrofe. Misiones FAO/PMA de evaluación de las cosechas y los suministros alimentarios analizan las necesidades de insumos de los países para producir alimentos en el período posterior a una catástrofe. Cada evaluación es comprobada cuidadosamente por los servicios técnicos competentes de la FAO.

El suministro de los insumos esenciales para restablecer la producción se realiza principalmente mediante donaciones de los miembros a los gobiernos afectados, ya sea directamente o por conducto de organizaciones no gubernamentales (ONG) o de organizaciones multilaterales, entre ellas la FAO. De 1991 a 1996, la Oficina de Operaciones Especiales de Socorro formuló y administró más de 300 proyectos con un valor total de unos 169 millones de dólares EE.UU. El 40 por ciento de estos proyectos se destinaron al África subsahariana, el 29 por ciento al África del Norte y el Cercano Oriente y el 15 por ciento a Asia. Aunque el valor medio anual de los proyectos de socorro ascendió a unos 28 millones de dólares EE.UU., en algunos años esta cifra fue mucho más alta. Por ejemplo, durante la crisis alimentaria de 1993 y 1994, el valor anual ascendió a 38 y 35 millones de dólares EE.UU., respectivamente. En 1997 se prevé que el importe de estos proyectos alcanzará un nivel sin precedente, habiendo llegado ya a 36 millones de dólares EE.UU. en la primera mitad del año. (Una parte considerable de esta cantidad corresponde al programa de socorro y rehabilitación agrícolas en Iraq.) El principal donante bilateral ha sido los Países Bajos, recibéndose también fondos importantes de Suecia, Italia, el Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos han contribuido en una medida apreciable a las actividades de socorro. El principal donante multilateral ha sido el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas; también han realizado contribuciones importantes la Comunidad Europea (CE)

y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR).

La FAO utiliza sus propios servicios de compra para adquirir insumos, ya que, está en condiciones de obtenerlos rápidamente y con un costo menor. Cuando estos insumos están disponibles localmente o en la subregión, pueden ser adquiridos por la representación de la FAO en el país o, si se trata de grandes cantidades, por una misión de compras enviada desde la Sede. Las operaciones de esta índole suelen comenzar una semana después de que se haya confirmado que se concederán los fondos.

MEDIDAS PARA FACILITAR UNA RESPUESTA RÁPIDA

A mediados de 1996, se envió a todos los Representantes de la FAO una nueva circular sobre el Programa de Campo en la que se esbozaban las tareas y procedimientos de la FAO para garantizar una respuesta rápida y coherente a cualquier emergencia causada por catástrofes naturales o de origen humano que afectara a los sectores alimentario y agrícola. Si el carácter de la emergencia lo requiere, la FAO puede enviar sobre el terreno, por un período de hasta un año, un coordinador de las actividades de vigilancia y evaluación, del suministro de insumos agrícolas y de la planificación de la recuperación y rehabilitación de los sistemas productivos rurales.

Los servicios técnicos competentes de la FAO han preparado varias guías técnicas de uso interno sobre actividades de prevención, preparación, alerta, evaluación de necesidades y socorro y rehabilitación antes y después de una catástrofe y en el curso de ésta. Estas guías se están recopilando actualmente en un manual de la FAO sobre preparación y respuesta en caso de emergencia que podrán ser utilizadas por el personal de la FAO, expertos locales y consultores en todas las fases de una emergencia.

Con el fin de mejorar la capacidad institucional de la FAO para responder a las crecientes peticiones de asistencia humanitaria, se ha reorganizado y reforzado el Grupo de Coordinación para Situaciones de Urgencia de la FAO, que depende directamente del Director General Adjunto. La FAO está preparada y dispuesta para desempeñar su función irremplazable en todas las fases de una emergencia alimentaria o agrícola.

COOPERACION

La FAO tiene un amplio historial de cooperación con otras partes interesadas en la asistencia humanitaria.

El sistema de las Naciones Unidas ha modificado su modo de afrontar la asistencia en casos de emergencia. La descentralización y reestructuración de los servicios especializados que prestan a sus Estados Miembros han permitido a los organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la FAO, evaluar con más precisión las necesidades de asistencia humanitaria y acortar el tiempo de respuesta a las emergencias. El aumento de las situaciones de urgencia, especialmente las de carácter complejo,

indujo a las Naciones Unidas a crear en 1992 el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH). La FAO forma parte del Comité Permanente entre Organismos, presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia, y participa en el Sistema de Alerta Humanitaria Temprana y la red de apoyo ReliefWeb de las Naciones Unidas, así como en las misiones del DAH que coordinan los llamamientos unificados entre organismos de las Naciones Unidas.

Durante la preparación de estos llamamientos, la FAO se encarga de evaluar las necesidades de socorro agrícola y, en cooperación con el PMA, las necesidades alimentarias. También incumbe a la FAO la organización de intervenciones relativas a actividades inmediatas de socorro y rehabilitación agrícola que han de incluirse en los llamamientos. La FAO ha concertado acuerdos oficiales con el PMA en los que se estipulan sus funciones y atribuciones respectivas. La Organización colabora activamente con la OACNUR para suministrar insumos agrícolas a los refugiados. Fuera del sistema de las Naciones Unidas, la FAO mantiene una estrecha colaboración con el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y las instituciones regionales que financian actividades de rehabilitación y reconstrucción agrícolas.

La FAO ejecuta proyectos ya sea directamente o con la asistencia de ONG. Las ONG son a la vez proveedores y usuarios de información del SMIA. El Fondo de Ayuda a la Infancia (Reino Unido) ha llegado a un acuerdo oficial con la FAO para levantar mapas de riesgos que faciliten el análisis realizado por el SMIA. Sin embargo, la colaboración con las ONG ha sido por lo general de carácter oficioso.

LABOR SELECTIVA DE VIGILANCIA A NIVEL MUNDIAL

La FAO realiza una labor constante de vigilancia de los acontecimientos, planificando actividades preventivas y publicando boletines de alerta. Cuando sucede una catástrofe, la FAO interviene para movilizar rápidamente recursos mundiales destinados a operaciones de emergencia y actividades de rehabilitación y recuperación a corto plazo. Cuando las condiciones vuelven a la normalidad, la FAO interviene para restablecer la producción en las zonas rurales y allanar cuanto antes el camino hacia una recuperación sostenible.