

## Paso 4: Acote y priorice su lista de acciones tempranas

Una vez que haya utilizado los métodos descritos anteriormente para identificar y priorizar los impactos que el FbF puede abordar y que haya elaborado una lista de posibles acciones tempranas para abordarlos, es hora de determinar qué acciones son las más prometedoras para reducir el sufrimiento y las pérdidas.

Si bien las prioridades de las partes interesadas son una consideración esencial, esto es tan solo uno de los criterios para una acción temprana eficaz. Hay muchos otros criterios que pueden aplicarse para evaluar y clasificar mejor las acciones tempranas. No existe una “manera correcta” de priorizar las acciones tempranas, sin embargo, los siguientes criterios a continuación deben considerarse durante el proceso de selección. También hay que tener en cuenta que algunos de ellos (p. ej., factibilidad, evidencia, escala, capacidad, vida útil de los elementos de socorro) están incluidos entre los criterios mínimos de la FbA parte del DREF para los PAT. Haga clic en el enlace para ver ejemplos de cómo los diferentes criterios podrían beneficiar la priorización de las acciones tempranas para su PAT.

### Criterios para la selección de acciones tempranas:

#### Idoneidad a nivel de políticas

*¿Es la acción consistente con los planes de contingencia del gobierno y/o de otras instituciones?*

#### Ejemplo de idoneidad a nivel de políticas: transferencias de efectivo en Mozambique

Cuando se estaba desarrollando el PAT para ciclones en Mozambique, el Instituto Nacional para la Gestión de Desastres, la agencia gubernamental que supervisa la respuesta ante desastres, no permitía transferencias de efectivo. Esto significaba que aunque las transferencias de efectivo podían haberse utilizado teóricamente para mitigar muchos impactos de los ciclones antes de que ocurriera una tormenta, la Sociedad Nacional no podía incluir tales acciones en el PAT. Tras el ciclón Idai en marzo de 2019, el gobierno está realizando cambios a estas políticas, por lo que las transferencias de efectivo podrían ser una opción para el PAT para inundaciones o para versiones futuras del PAT para ciclones.

#### Evidencia de la Eficacia

*¿Existe evidencia de que la acción será eficaz para reducir el/los impacto(s) priorizado(s)?*

#### Ejemplos de evidencia de eficacia:

## Mongolia

En Mongolia, la Cruz Roja de Mongolia ayudó a 2,000 hogares de pastores mediante subvenciones en efectivo sin restricciones por un valor de US\$ 100 en diciembre de 2017, y entregó kits de cuidado de animales a los pastores en enero de 2018. Las investigaciones mostraron que una activación de FbF en previsión de condiciones extremas de invierno, conocidas como Dzud, fue eficaz para reducir la mortalidad del ganado en aproximadamente un 50 por ciento, y aumentó las tasas de supervivencia de las crías al proporcionar kits de cuidado de animales adaptados y una pequeña subvención en efectivo no condicionada.

## Bangladesh

En Bangladesh, una intervención de prueba en 2017 demostró que las familias que recibieron transferencias de efectivo antes de las inundaciones adquirieron significativamente menos deudas con intereses altos, una estrategia común de afrontamiento, y experimentaron menos estrés psicosocial durante y después del período de inundación. También tuvieron un acceso más confiable a alimentos nutritivos y en suficiente cantidad.

## Escala

*¿Puede esta acción establecerse e implementarse a la escala deseada?*

### Ejemplo de escala

#### Uganda

En Uganda, el primer proyecto de FbF se centró en una zona geográfica pequeña. Después de activaciones de prueba y análisis adicionales, se reconoció que los sistemas de FbF para Sociedades Nacionales son más eficaces cuando pueden implementarse en cualquier lugar donde un pronóstico predice un impacto grave (utilizando información de pronóstico basada en impacto). Por ejemplo, si se pronostica una inundación en una cuenca fluvial, el pronóstico basado en impacto debe permitirle a la SN saber en cuáles comunidades se supone que el impacto será más grave y actuar en consecuencia. Dado este enfoque, es fundamental saber si la Sociedad Nacional tiene la capacidad para implementar la acción temprana seleccionada en todos los lugares que podrían verse afectados.

## Factibilidad

*¿Existe evidencia de que la acción es factible?*

Dos aspectos clave de la factibilidad son:

### El tiempo que se necesita:

- ¿Es posible ejecutar la acción de forma eficaz dentro del plazo de ocurrencia que brinda el pronóstico dado?

### Consideraciones de acceso:

- ¿Existen factores (condiciones de la carretera o de viaje, conflicto/seguridad, tensiones sociales) que podrían obstaculizar el acceso a las comunidades y, por ende, una implementación exitosa?

Aquí puede encontrar **Ejemplos de Factibilidad** (pruebas, carácter oportuno del momento y consideraciones logísticas mediante simulaciones).

La capacidad de la SN también está estrechamente ligada a la factibilidad.

## Aceptabilidad social

*¿Es la acción propuesta algo que la comunidad apoyará?*

### Ejemplo Aceptabilidad Social: Desmontar las viviendas antes de una tormenta

Las comunidades podrían no estar dispuestas a participar en algunas acciones, aunque sean eficaces. Durante las conversaciones con los expertos en alojamiento, se sugirió que desarmar las casas y almacenar los componentes más valiosos, como ventanas, puertas y techos de metal, podría ser una buena forma de reducir las pérdidas durante ciclones o inundaciones. Una acción como esta solo será eficaz si la comunidad también considera que el posible riesgo o beneficio amerita el esfuerzo y el trabajo que conlleva. Cuando el equipo de CVM organizó grupos focales, una comunidad de alto riesgo ya estaba haciendo algo parecido, sin embargo, muchas otras consideraron que una acción tal tomaba demasiado tiempo y tenía pocas probabilidades de ser eficaz. Si solo unas pocas comunidades cooperan con su acción temprana, es poco probable que tenga éxito a nivel general. Por lo tanto, antes de incluir acciones en su PAT que las comunidades podrían resistirse a implementar, es esencial consultar con una muestra grande de posibles beneficiarios para asegurarse de que la acción sea socialmente aceptable.

## Capacidad de Implementación

*¿Tiene la SN la capacidad institucional (temática, logística, administrativa, financiera, de recursos humanos, de filial) para implementar la acción de manera eficaz dado el plazo de ocurrencia y la escala?*

## Valor por Dinero/Eficiencia

*¿Cómo se compara el costo de la acción con el beneficio esperado (o comprobado)? ¿Existen otras acciones que podrían lograr el mismo impacto a un costo más bajo?*

### **Ejemplo de Valor por Dinero/Eficiencia: Tanques de agua versus suministros individuales para la purificación del agua**

En algunos casos, puede haber más de una forma de tratar de mitigar el impacto en cuestión. En este caso, podría tener sentido comparar la eficiencia de los diferentes cursos de acción para determinar cuál brinda mayor valor en general. Cuando se está tratando de garantizar que las comunidades o los hogares tengan acceso a agua potable después de un evento extremo en un país de FbF, es posible, por ejemplo, establecer puntos de agua comunitarios o distribuir kits de purificación de agua a hogares individuales. Una revisión de la literatura existente sugirió que instalar tanques a nivel de la comunidad probablemente requeriría más recursos y más bien obstaculizaría un uso consistente que proporcionar kits a los hogares individuales. En ese caso, la SN decidió proporcionar kits en lugar de instalar tanques grandes para abastecer de agua a toda la comunidad.

## Congruencia con el mandato y las prioridades organizacionales

*¿Tiene la Sociedad Nacional, u otra organización que está implementando acciones tempranas de FbF, el mandato, los conocimientos especializados y la autoridad para implementar la acción?*

### **Ejemplo de congruencia: La Cruz Roja no tiene experiencia en la protección de carreteras**

## Momento oportuno

*¿Es la acción beneficiosa en cualquier época del año o depende de cuándo ocurre el evento?*

### **Ejemplo de Momento Oportuno: Cosechar los cultivos antes de una inundación**

Algunas acciones, aunque potencialmente muy beneficiosas y eficaces, podrían ser posibles solo durante un período de tiempo muy corto. Por ejemplo, cosechar los cultivos para salvarlos antes de que se dañen sería pertinente/eficaz solo si el evento ocurre cuando los cultivos están casi listos para ser cosechados. Debido a que un ciclón o una inundación pueden ocurrir en cualquier momento durante la temporada, el equipo de Mozambique decidió no incluir esto en su PAT. Otra opción podría haber sido hacer que ciertas acciones dependieran de un momento o

temporada precisos y activar esas acciones solo cuando tuviera sentido hacerlo porque era el momento oportuno. Tendría que compararse el posible beneficio de tales acciones estacionales con los costos administrativos y de apresto que implicaría prepararse para muchas acciones tempranas diferentes.

### **Vida útil de la acción**

*¿Durante cuánto tiempo beneficiará la acción a las personas?*

Al planificar su acción, es fundamental considerar durante cuánto tiempo la acción puede y debe beneficiar a las personas. Por ejemplo, si usted tiene la intención de distribuir kits de purificación de agua para que las personas tengan acceso a agua limpia inmediatamente después de un evento mientras llega la respuesta normal, debe considerar cuánto tiempo toma normalmente dicha respuesta. Si no lo hace, las personas podrían quedarse sin agua y tener que recurrir a beber agua sucia de todos modos, volviendo ineficaz su acción.

También hay otros elementos a considerar respecto a la vida útil de la acción. En el caso de los materiales para reforzar los alojamientos, probablemente no sea realista suponer que los materiales distribuidos durante una temporada de ciclones estarán disponibles para ser usados en la temporada siguiente. Por el contrario, en muchos contextos los mosquiteros tienen una vida media de tres años. Si su actividad depende de capacitaciones o habilidades específicas para ser eficaz, ¿cuánto tiempo se puede esperar que las personas recuerden lo que aprendieron? Determine cuánto tiempo usted necesita que sus materiales o acciones beneficien a las personas y ajuste sus acciones en consecuencia.

### **Las ventajas de actuar temprano**

*¿En cuánto tiempo se verá el efecto beneficioso de la acción? ¿Es necesaria una acción temprana para obtener ese beneficio o podría la acción realizarse después del evento?*

#### **Ejemplo: tiempo que toma para que las acciones tempranas surtan efecto**

Dependiendo de la acción temprana, algunas podrían tardar tiempo en surtir efecto aun cuando puedan ejecutarse rápidamente. Por ejemplo, la vacunación de alpacas en Perú para reducir la mortalidad a causa de las olas de frío comienza a surtir efecto en pocos días, o sea, antes de que el frío y el viento afecte demasiado la salud de las alpacas y más pronto de lo que generalmente ha llegado la respuesta a las aldeas remotas. En cambio, podría ser más eficiente y fácil focalizar una respuesta tradicional en los casos donde las personas sentirán los efectos que usted está buscando reducir semanas después de que se ha producido un desastre. Por

otro lado, si ya se sabe que ciertas zonas quedan aisladas de las rutas de suministro después de que ocurre un evento, la acción temprana puede ser beneficiosa incluso en estos casos y reducir la necesidad de apoyo aéreo o una logística complicada. Si la acción puede ejecutarse con la misma eficiencia y eficacia usando los sistemas de respuesta y de alerta temprana existentes, o inmediatamente después de un evento, tal vez no amerite correr el riesgo de actuar en vano.

### **Acciones "útiles en todo caso" (no-regret)**

*¿Será la acción beneficiosa para la gente aun si el evento no se materializa?*

Es la naturaleza del FbF... a veces el evento pronosticado no ocurre como se esperaba o se desvía a otro lugar. Por esta razón, usted podría terminar «actuando en vano». El PAT le pedirá que considere cómo las acciones que usted propone podrían ayudar a las personas aun si el desastre no se materializa. Los materiales de un kit de alojamiento, por ejemplo, pueden readaptarse o usarse para reparaciones, y los materiales de purificación de agua pueden guardarse para una futura inundación. Ya que las personas pueden usar el dinero en efectivo sin restricciones y cómo ellas decidan, las familias le encontrarán un uso independientemente de cómo se desarrolle la situación.

Esté consciente de la relación entre actuar en vano y la credibilidad de la Sociedad Nacional. Por ejemplo, realizar evacuaciones a gran escala repetidamente y en vano podría no ser beneficioso con el tiempo.

### **No hacer daño / evite generar nuevos riesgos**

*¿Será la acción seleccionada coherente con el principio de No Hacer Daño? ¿Generará la acción seleccionada un nuevo riesgo?*

### **Vida útil de los artículos de socorro preposicionados**

Un PAT aprobado por la FbA parte del DREF permanece vigente hasta la primera activación o por un máximo de cinco años, después de lo cual tendrá que actualizarse y presentarse de nuevo. Si las acciones tempranas que usted está considerando dependen del uso de artículos preposicionados, es importante que estos artículos no se estropeen antes de que pasen esos cinco años.

#### **Ejemplo de Perú:**

En una primera fase del proyecto, se probó distribuir heno y kits veterinarios a las familias de pastores en los Andes, ya que uno de los impactos prioritarios que se había identificado durante las olas de frío era que las alpacas morían por falta de acceso a alimentos (pasto) y porque se volvían susceptibles a enfermedades. Para garantizar una rápida disponibilidad de heno o alternativamente de alimentos concentrados secos, ambos tenían que ser preposicionados. Sin embargo, ambos tenían una vida útil de menos de cinco años, así que no pudieron ser considerados para el PAT debido al riesgo de que se estropearan antes de que se activara el PAT.

### **Limitaciones presupuestarias relacionadas con el preposicionamiento**

Dependiendo de la amenaza, son pocos los días entre la activación y la ocurrencia del evento extremo. Si las acciones tempranas dependen de ciertos artículos de socorro en particular que no pueden adquirirse con poco preaviso, entonces podría ser necesario preposicionarlos. Ahora bien, la FbA parte del DREF solo permite que el 40 por ciento del presupuesto del PAT sea utilizado para el preposicionamiento, por lo tanto, si su acción temprana consiste en preposicionar artículos y el costo de hacerlo supera este porcentaje, será necesario identificar acciones tempranas diferentes, o los artículos tendrán que ser financiados por otras fuentes o se deberán hacer otros arreglos de adquisición (p. ej., bodegas virtuales).



### **Orientación Práctica 7: Evidencia de la eficacia**

La cantidad y la calidad de la evidencia de las posibles acciones tempranas varía enormemente. Algunas intervenciones, como la purificación de agua y los mosquiteros, han sido probadas en una variedad de contextos humanitarios y no humanitarios. Sin embargo, muchas no han sido probadas como acciones tempranas basadas en pronósticos (implementadas en el corto período de tiempo antes de la ocurrencia de un evento extremo).

En esos casos, la evidencia de su eficacia en otros contextos puede servir para extrapolar su posible eficacia como acción temprana. Por ejemplo, si una acción es difícil de ejecutar adecuadamente en un período de tiempo más largo, es poco probable que sea factible implementarla en un período de tiempo corto.

Aunque todavía es limitado, existe un volumen creciente de evidencia y de estudios sobre la eficacia de ciertas acciones tempranas. El grupo de trabajo de M&E en materia de FbF/Acción Anticipatoria está consolidando toda esta evidencia, a la que pronto podrá acceder cualquier

Sociedad Nacional por medio de la [plataforma de Anticipation Hub](#).

Aquí puede encontrar una lista completa de términos de búsqueda y el protocolo de revisión sistemática utilizado por el equipo de investigación en Mozambique. Toda la evidencia recabada para las diversas acciones tempranas consideradas en Mozambique puede encontrarse también en la columna «Evidencia» de la Base de Datos Global de Posibles Acciones Tempranas. Los resúmenes de los PAT aprobados, junto con una descripción general de las diferentes acciones tempranas, pueden encontrarse en el [sitio web de la FbA parte del DREF de la FICR](#).



### **Orientación Práctica 8: Aplicando los criterios – El proceso en Mozambique**

Una de las lecciones clave de la experiencia en Mozambique es que no es realista suponer que los criterios pueden o deben aplicarse en un orden fijo e independientemente del contexto. Para el equipo de Mozambique fue imposible aplicar estos criterios de forma lineal. Más bien, consideraron posibles acciones tempranas mediante un proceso iterativo de acotar acciones, de centrarse en intervenciones prometedoras y de recolectar datos adicionales para luego reconsiderar las acciones a la luz de los nuevos conocimientos. La discusión a continuación brinda ejemplos de cómo se aplicaron los criterios anteriores en Mozambique para gradualmente llegar a acciones tempranas más realistas y beneficiosas.

En Mozambique, ciertos criterios fueron particularmente útiles para reducir inmediatamente el campo de posibles acciones tempranas y enfocar las investigaciones futuras. Estos incluyeron *la idoneidad a nivel de políticas, la congruencia con el mandato y las prioridades organizacionales, la capacidad para implementar y la factibilidad*.

*La idoneidad a nivel de políticas* fue una consideración esencial en Mozambique porque las transferencias de efectivo, que era un área de acción de particular interés para la comunidad de FbF, estaban explícitamente prohibidas por las leyes de Mozambique en ese momento. Si bien las acciones de transferencia de efectivo podían haber sido eficaces para reducir los impactos de las inundaciones y los ciclones en Mozambique, el equipo decidió no invertir tiempo en investigar acciones tempranas que no pudieran realizarse dentro del cronograma del proyecto. No obstante, las acciones basadas en efectivo igual se incluyen en la Base de Datos de Posibles Acciones Tempranas, y si las intervenciones basadas en efectivo se convierten en una opción en el futuro, será necesario seguir trabajando en explorar la factibilidad y desarrollar teorías de cambio.

En Mozambique había dos criterios que estaban interrelacionados: *la congruencia con el mandato y las prioridades organizacionales* y si la CVM tenía *la capacidad para implementar* la acción. Ya que se había predeterminado que la Cruz Roja sería el actor basado en pronósticos en Mozambique, estas dos condiciones debían cumplirse para que la acción tuviera éxito. Por esta

razón, las acciones relacionadas con el refuerzo de carreteras, puentes y líneas eléctricas, por ejemplo, se eliminaron desde el principio. Como los voluntarios de la Cruz Roja en Mozambique no tenían ni el mandato ni la experiencia para intentar reforzar la infraestructura pública o las líneas eléctricas, era mejor que cualquier acción temprana en estos sectores fuera planificada por la autoridad de transporte del gobierno y financiada por otros medios.

*La factibilidad* probablemente será un criterio esencial en cualquier contexto. Si la acción no puede realizarse dentro del plazo de ocurrencia pronosticado, no debe considerarse. Sin embargo, si nadie nunca ha intentado su intervención, es posible que inmediatamente no se sepa con claridad si una acción se puede implementar con éxito dentro del plazo establecido. Este fue el caso con el fortalecimiento de alojamientos en Mozambique. Debido a que el daño que sufren las casas es un impacto importante de los ciclones, según los datos históricos y las partes interesadas en todos los niveles, la CVM decidió realizar simulaciones para ver si los voluntarios de la Cruz Roja podían distribuir materiales, realizar capacitaciones y ejecutar las acciones dentro del tiempo que daban los pronósticos.

La *escala* a la que la acción podía establecerse y ejecutarse con éxito también fue una consideración esencial. Por ejemplo, brindar asistencia a las familias para su evacuación y la de sus animales y pertenencias podía haber reducido significativamente la cantidad de personas que decidieron quedarse y enfrentar el riesgo y reducido también la pérdida de vidas y de medios de vida, sin embargo, la CVM no tenía la capacidad para generar los acuerdos necesarios con todas las comunidades en todo el país donde podía ocurrir un ciclón. Es más factible establecer esta acción en comunidades específicas que a una escala nacional.

Ciertos criterios, como *el carácter oportuno del momento* de la acción o la *aceptabilidad social*, solo se aplicaron una vez que se habían cumplido otros criterios. Se determinó que ayudar a las personas a cosechar sus cultivos antes de una tormenta sería demasiado difícil, ya que sería necesario establecer sistemas de dinero por trabajo en un corto período de tiempo. Además, sería una acción factible solo si la inundación o el huracán ocurriera al final de la temporada de cultivo. La posibilidad de desarmar las casas para guardar y salvar componentes costosos no surgió sino hasta en conversaciones posteriores con los expertos, por lo que la aceptabilidad social a nivel comunitario se exploró hasta más adelante en el proceso de definición de acciones.

Si bien algunos criterios eran muy deseables, como la *evidencia de la eficacia*, no existe mucha evidencia relacionada con muchas acciones debido a que el FbF es un concepto relativamente nuevo. En vista de esto, la CVM intentó construir una base de evidencia para el fortalecimiento de alojamientos mediante el FbF probando la intervención en su protocolo.

Finalmente, algunos criterios se consideraron brevemente, pero no eran particularmente útiles en el contexto de Mozambique. El **valor por dinero/eficiencia**, por ejemplo, solo se puede considerar cuando existen datos confiables y comparables acerca de los costos relativos y la eficacia de diferentes intervenciones (cuyo objetivo era abordar el mismo impacto). Por lo general estos datos no estaban disponibles, pero cuando estuvieron disponibles se tomaron en cuenta durante la toma de decisiones. Por ejemplo, el equipo consideró la evidencia de que los costos

logísticos son más altos para la instalación de tanques de agua grandes que para la distribución de kits de purificación de agua a los hogares.

Después de completar el proceso de identificación de impactos prioritarios, de considerar cada acción en relación a los criterios anteriores, de eliminar las acciones que no cumplen con los criterios clave, de identificar las brechas en el conocimiento, de recolectar información adicional y de reevaluar las opciones (tantas veces como sea necesario), lo que al final le quedarán a su equipo son las acciones que más sentido tienen para el contexto.