



Desarrollo de Capacidades para la Reducción del Riesgo de Desastre

“Si el desarrollo humano es el ‘qué’ del mandato del PNUD, el desarrollo de capacidades es esencialmente el ‘cómo’”. - Grupo de Desarrollo de Capacidades del PNUD

El PNUD entiende el desarrollo de las capacidades como una transformación que parte de lo local y abarca a toda la sociedad. Asimismo, reconoce que para reducir y gestionar exitosamente el riesgo de desastre es imprescindible contar con individuos, organizaciones y sociedades capacitadas.

DESARROLLO DE CAPACIDADES Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE

En septiembre de 2005, se celebró la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas para examinar la aplicación de la Declaración del Milenio. Durante la reunión, se llegó a la conclusión de que las capacidades del sector público se encuentran a la zaga con respecto al resto de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), resaltando el hecho de que el desarrollo de capacidades es uno de los retos prioritarios a los que se enfrentan los países de bajos ingresos y sus socios externos. Es imprescindible contar con un estado capaz y responsable, respaldado por una sociedad civil efectiva y un sector privado comprometido, si se pretende lograr una reducción sostenible del riesgo de desastre.



Mujeres de Gojal, Pakistán, reciben capacitación en búsqueda y rescate (© PNUD Pakistán).

Es poco lo que los recursos externos pueden hacer para reducir los riesgos y promover una recuperación sostenible si las instituciones nacionales no son

capaces o viables. Por este motivo, también en 2005, 168 países redactaron y aprobaron el Marco de Acción de Hyogo (MAH) durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales celebrada en Kobe, Japón. El MAH constituye una guía para lograr una serie de efectos y resultados que ayuden a reducir los riesgos de desastre en diez años (2005-2015), poniendo de manifiesto la relación que existe entre la reducción del riesgo de desastre y el logro de los ODM. El MAH pretende movilizar a todos los actores para que presten mayor atención a la reducción del riesgo de desastres como parte integral de sus agendas de desarrollo, al tiempo que enfatiza la importancia del desarrollo de capacidades en esta labor.

De hecho, ninguna de las acciones prioritarias del MAH puede lograrse sin unas medidas de desarrollo de capacidades que formen parte integral de la agenda de acción.

EL ENFOQUE DEL PNUD

A lo largo de los últimos años, el PNUD ha realizado una gran inversión en materia de formación y capacitación de las **capacidades individuales** en Reducción del Riesgo de Desastre (RRD) y recuperación. Sin embargo, la formación es sólo una de las metodologías existentes para el desarrollo de capacidades y no debe aplicarse como intervención aislada. Para el PNUD, un desarrollo de capacidades sostenible también requiere prestar atención a las capacidades organizacionales construyendo, por ejemplo, una autoridad nacional de gestión de desastres o un centro de gestión de crisis. Las **capacidades organizacionales** ayudan a desarrollar y a aplicar las políticas internas, los convenios, los procedimientos y los marcos necesarios para cumplir con el mandato de la organización.

SERVICIOS DE APOYO DEL PNUD

EL PNUD desempeña un papel muy importante dentro del sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y trabaja con vistas a la implementación de las cinco áreas prioritarias del MAH.

ASPECTOS FUNDAMENTALES

El PNUD define el desarrollo de capacidades como “el proceso a través del cual los individuos, las organizaciones y las sociedades obtienen, fortalecen y mantienen su habilidad para establecer y cumplir sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”. En otras palabras, si la capacidad es el medio para planificar y lograr objetivos, el desarrollo de capacidades describe el camino a seguir para construir ese medio.

En términos generales, el desarrollo de capacidades se refiere a un proceso impulsado desde dentro que parte de las capacidades existentes. Por su parte, la formación de capacidades se refiere a un proceso que se limita a respaldar las etapas iniciales de la creación o construcción de capacidades, a menudo por agentes externos, en el supuesto de que no existan capacidades de partida. Por tanto, este último concepto es más limitado que el de desarrollo de capacidades.

Para el PNUD, el desarrollo sostenible de las capacidades de RRD a nivel local y nacional se fundamenta en los siguientes postulados:

- El éxito de cualquier emprendimiento de RRD depende de que se disponga de capacidades generadas, apropiadas y sostenidas desde lo local.
- El desarrollo de las capacidades en RRD concierne a la totalidad de la población y no a una agencia, una disciplina profesional o un grupo de actores en particular.
- Es necesario combinar el desarrollo de las capacidades técnicas asociadas a determinadas funciones o disciplinas profesionales (como la gestión medioambiental o territorial) con otros tipos de desarrollo de capacidades, entre los que se cuentan la promoción del liderazgo y otras capacidades de gestión o las medidas de mejora del rendimiento.
- Es fundamental contar con un entorno favorable (por ejemplo, un fuerte sentido de apropiación y compromiso políticos en los más altos niveles de autoridad, amplia participación, transparencia y mecanismos claros de rendición de cuentas en el sector público, etc.) para que la capacidad se vea reflejada en el rendimiento.

Prioridad 1 del MAH: *Velar por que la reducción del riesgo de desastres constituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación*

Los arreglos institucionales se refieren a las políticas, sistemas y procesos que los países utilizan para organizar y gestionar sus políticas y objetivos nacionales de desarrollo, entre los que se encuentra la reducción del riesgo de desastres. Algunos de los servicios de apoyo del PNUD en esta área son: a) la facilitación de estrategias de reforma, foros de debate sobre políticas y procesos de consulta con actores, b) la creación de oficinas dedicadas a la reducción del riesgo de desastres, c) el desarrollo o la revisión de la legislación y las estrategias de RRD, d) el apoyo a iniciativas de descentralización, e) el diagnóstico de capacidades de los sistemas legales e institucionales combinado con propuestas de sistemas de gestión de desastres efectivos o de estrategias nacionales para el desarrollo de las capacidades, y f) la incorporación de medidas de eficacia institucional.

Con mayor frecuencia, el PNUD recurre a enfoques asociativos, como la vinculación entre institutos del Sur o entre institutos del Norte e institutos del Sur, para coadyuvar en los objetivos de desarrollo institucionales y organizacionales. Además, el PNUD reconoce que la

motivación es un elemento importante para sostener las reformas institucionales, como lo son los entornos nacionales propicios que buscan ofrecer seguridad pública, servicios básicos y un estado de derecho. Tratar la integridad económica es elemento motivador fuerte, mientras que una reforma salarial contribuirá a atraer y conservar a buenos empleados.

Prioridad 2 del MAH: *Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana*

La evaluación y el seguimiento de los riesgos de desastre son la base para una prevención y una mitigación de riesgo efectivas, focalizadas y sostenibles. Algunos ejemplos del apoyo del PNUD al desarrollo de capacidades en este campo son: a) la facilitación de talleres de orientación sobre metodologías para inventariar de forma sistemática las pérdidas provocadas por los desastres, dirigidos a operadores, funcionarios públicos y dirigentes; b) la organización de sesiones de formación para las contrapartes nacionales sobre tratamientos de riesgos y amenazas; c) el apoyo al desarrollo de protocolos de alerta temprana con el fin de integrar los sistemas de alerta temprana dentro de los procesos de toma de decisiones y de los sistemas de gestión de

emergencias; y d) la dotación de hardware, software y equipos técnicos para las unidades de RRD tanto a los gobiernos centrales como locales.



Es importante garantizar que los cursos de formación cuenten con los recursos adecuados para que individuos y grupos puedan aplicar lo aprendido en el contexto de su trabajo u organización (© PNUD).

Prioridad 3 del MAH: *Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia en todos los niveles*

La sensibilización pública y la transmisión de conocimiento son fundamentales para el trabajo del PNUD en materia de RRD. Junto a sus socios locales y nacionales, el PNUD apoya:

- el desarrollo de estrategias de comunicación y concienciación, con la participación de los medios de comunicación y dirigidas a las comunidades y al sector privado
- la organización de seminarios con parlamentarios, medios de comunicación y la sociedad civil sobre los procesos de asignación de fondos para la RRD y sobre métodos para lograr que las agencias locales de gestión de riesgos sean plenamente operativas
- el establecimiento de mecanismos para que se incluyan sesiones de formación sobre RRD como parte integrante de los programas de formación oficiales para medios y altos funcionarios
- la integración de conocimiento sobre RRD en los programas de educación primaria y secundaria
- el desarrollo de cursos sobre RRD en universidades y centros de educación terciaria

El PNUD también pretende estimular la interacción entre distintas organizaciones a través de redes, comunidades de práctica, información multiagencial o plataformas de aprendizaje que aúnen a organizaciones de la sociedad civil, donantes y agencias gubernamentales.

Prioridad 4 del MAH: *Reducir los factores de riesgo subyacentes*

Cuando se trabaja por construir comunidades con capacidad de recuperación en países propensos a los desastres, es necesario tener siempre en cuenta los factores de riesgo subyacentes en todos los sectores relevantes y en todos los niveles. Los estándares y medidas de reducción de riesgos deberían formar parte

integral de la planificación y prestación de los servicios y procesos básicos de desarrollo. El objetivo del PNUD es desarrollar capacidades para incorporación de la RRD en los procesos y marcos de desarrollo actuales, como por ejemplo:

- *Actividades de sensibilización y promoción*, como: a) facilitación de grupos de trabajo de expertos en desarrollo y gestión del riesgo de desastres para preparar informes nacionales sobre riesgos de desastres dirigidos a actores estratégicos del ámbito del desarrollo; y b) organización de consultas y talleres sectoriales para identificar oportunidades específicas para la incorporación de los temas de la gestión del riesgo de desastres en la planificación, y viceversa.
- *Actividades de construcción de infraestructura descentralizadas*, como: a) realización de cursos de formación con los comités de gestión de emergencias a nivel distrital y municipal sobre alertas adecuadas, gestión de refugios, diagnóstico de daños para la recuperación temprana y la respuesta, y la coordinación de materiales de socorro para momentos de crisis; b) desarrollo de una planificación de contingencia dentro del ámbito de la comunidad con mecanismos que garanticen una representación adecuada de las mujeres a este nivel; y c) apoyo al establecimiento de centros locales de gestión de emergencias e información para lograr una comunicación y una coordinación efectivas.
- *Actividades para elaborar y reforzar las estrategias, marcos y estructuras nacionales en gestión del riesgo de desastres*, como: a) elaboración de políticas y protocolos en apoyo a la implementación del plan de RRD; b) identificación de áreas catalíticas en las que se puede incorporar la RRD o ésta pueda constituir un valor agregado para otras herramientas de planificación del desarrollo (como el CCA o el MANUD) de NNUU/PNUD, en marcha o previstas, y otras intervenciones de apoyo del PNUD; integración de la temática RRD en los planes de desarrollo nacionales y locales; y d) desarrollo de directrices para diferentes intervenciones sectoriales a través de procesos de consulta y participativos.

Prioridad 5 del MAH: *Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz en todos los niveles*

El PNUD brinda apoyo a los países en situación de riesgo mediante el fortalecimiento de las capacidades de planificación de la preparación para hacer frente a situaciones de desastre. Entrarían en esta categoría la formación en la evaluación de necesidades post-desastre y su análisis o el apoyo a la elaboración de planes de contingencia interagenciales y la sincronización con los esfuerzos de desarrollo nacionales.

ACTIVIDADES INTERAGENCIALES

Además de lo anterior, el PNUD da su apoyo a la Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres (CADRI, por sus siglas en inglés) a nivel global, con el objetivo de hacer avances en la generación de conocimiento y otras experiencias relevantes para el desarrollo sostenible de las capacidades en RRD, en consonancia con las prioridades del MAH. La CADRI fue creada en 2007 como un programa interagencial integrado por el PNUD/BCPR, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, y la secretaría de EIRD y contribuye a que dichas organizaciones

respondan al compromiso general de las Naciones Unidas: “unidos en la acción”.

Entre los servicios de la CADRI están la asesoría a autoridades y organizaciones nacionales en materia de diagnóstico de capacidades y formulación de estrategias; servicios de formación y facilitación; paquetes de formación, metodologías de desarrollo de capacidades y recursos de información; y el intercambio de información y la creación de redes para fomentar asociaciones y generar y difundir buenas prácticas.

EL PNUD EN ACCIÓN

Armenia

El Ministerio de Situaciones de Emergencia de Armenia y PNUD Armenia contrataron a expertos del Grupo de Desarrollo de Capacidades (CDG) del PNUD y de BCPR para trabajar con el ministerio en el diseño y facilitación de un proceso de autoevaluación de la capacidad nacional de RRD en Armenia, de acuerdo con las prioridades 1-5 del MAH. El proceso tiene por objeto el diseño de indicadores efectivos para medir la línea de base actual, identificar el nivel de capacidad deseado para el sistema de RRD y sugerir respuestas futuras.

El proceso de evaluación de las capacidades de RRD en Armenia ayudó a los principales actores del gobierno a participar activamente en el desarrollo de una visión compartida de un sistema de RRD eficaz. También se mantuvo informado al público en general acerca de la prueba del sistema de RRD a través de los medios, que cubrieron los acontecimientos más relevantes del proceso como parte de las tareas de concienciación. A partir de los resultados del proceso de evaluación, se recomendó un plan de acción para el desarrollo de la capacidad con el fin de mejorar el sistema de RRD. Las acciones estratégicas de este plan son: a) la creación de una plataforma nacional, b) la elaboración de una estrategia nacional para la RRD, que incluye un giro para lograr una participación más efectiva por parte de comunidades y escuelas; c) un nuevo proceso de monitoreo y evaluación aplicable a todo el sistema para apoyar la coordinación y gestión de la información, contribuyendo a una mejora en el cumplimiento, y d) un observatorio nacional de desastres para unificar las bases de datos de las instituciones involucradas en la RRD. Las conclusiones y recomendaciones servirán de base para el desarrollo de una respuesta de desarrollo de capacidades, proceso que será liderado por los socios nacionales, con el apoyo del PNUD.

El proceso de evaluación de las capacidades de RRD en Armenia ha sido un ejercicio innovador. A través del proceso de evaluación se pudo establecer una línea de base medible sobre la capacidad de RRD, y contó con la participación de seis organizaciones clave en RRD, y fue verificado por una amplia gama de actores involucrados en la RRD, tanto en el plano nacional como local. Además, la metodología y las herramientas desarrolladas para el sistema de RRD en Armenia constituyen un valioso recurso que puede ser adaptado y replicado en otros países y situaciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN:

www.undp.org/capacity
www.unisdr.org/cadri
www.preventionweb.net
www.unisdr.org
www.undp.am

