

Prevención de crisis y recuperación: La seguridad frente a las crisis

ES CADA VEZ MÁS EVIDENTE que los conflictos violentos y los desastres naturales constituyen graves obstáculos para el desarrollo humano y el logro de los ODM. Ahora que el mundo pasa por un nuevo período de inestabilidad, será cada vez más importante fortalecer las capacidades nacionales de prevención y gestión de las crisis. En vista de que el PNUD se centra en garantizar el sentido de identificación nacional en el apoyo del fomento de la capacidad, éste desempeña un papel fundamental en cuanto a la asistencia a los países para la prevención de las crisis y la mitigación de sus efectos, así como para la promoción de la recuperación. Está aumentando la demanda de apoyo para la prevención de las crisis y la recuperación (principalmente en la esfera de la reducción del riesgo de desastres) y en 2008 el PNUD trabajó en relación con este tema en 83 países en desarrollo. Su apoyo se ha centrado en la reducción del riesgo de crisis, la asistencia a la gestión de los procesos de recuperación después de las crisis y el restablecimiento de las bases para el desarrollo en las comunidades afectadas por las crisis.

El restablecimiento de la seguridad a nivel de la comunidad, la reconstrucción de la cohesión social y la promoción de la reconciliación son indispensables para la recuperación duradera después de un conflicto violento.



El PNUD, con el apoyo del Gobierno del Japón, trabajó con el Gobierno del Iraq para mejorar el suministro de electricidad en la región kurda.

En 2008, el PNUD prestó apoyo a varios países a fin de promover la seguridad de la comunidad y la cohesión social después de una crisis, incluido el fomento de la capacidad nacional y local para las actividades relativas a las minas, la reducción de la disponibilidad de armas pequeñas y la incidencia de la violencia armada, y el apoyo al retorno y la reintegración de personas y grupos afectados por los conflictos. El PNUD respaldó la prohibición de las municiones en racimo y la Declaración de Ginebra sobre la violencia armada y el desarrollo, que culminó con la aprobación de la Convención sobre Municiones en Racimo, firmada por 95 países.

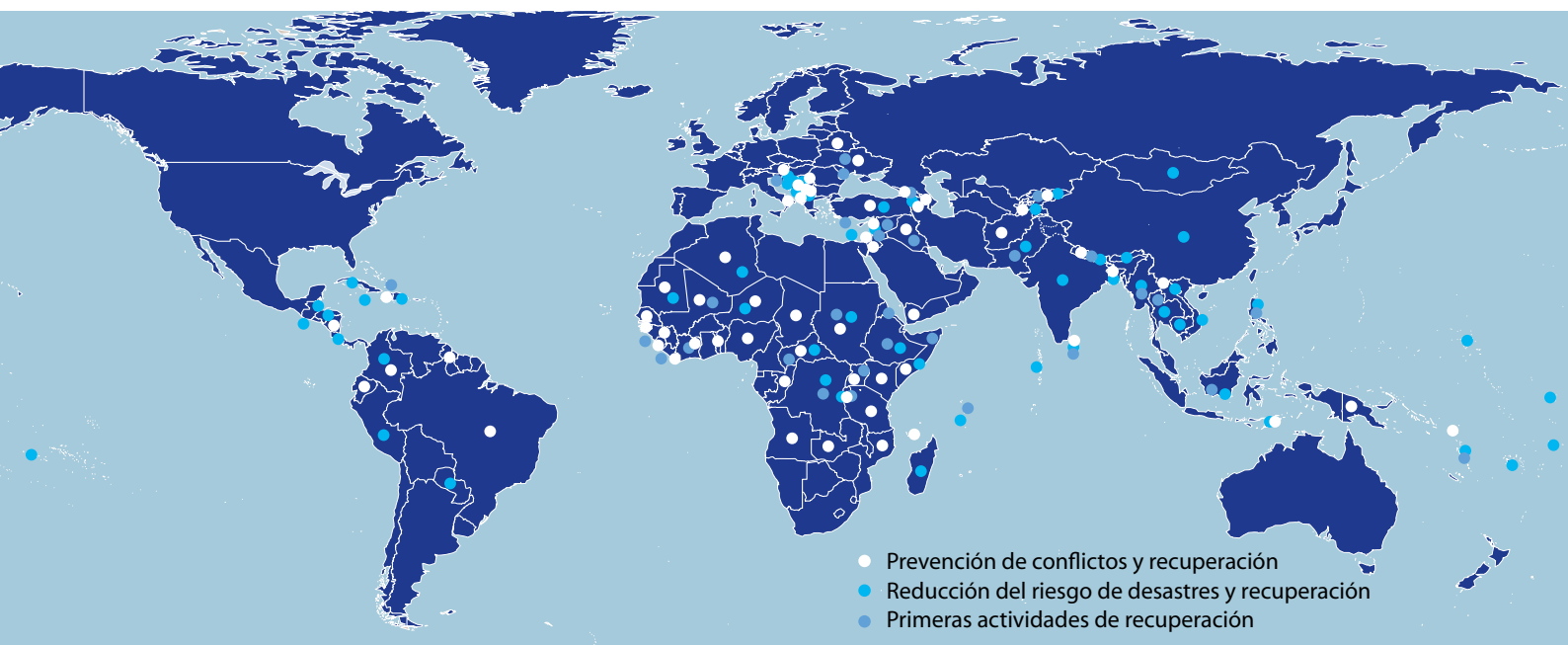
En promedio, el PNUD responde a una docena de crisis causadas por desastres naturales o situaciones de conflicto por año. Estas crisis transforman radicalmente la labor que lleva a cabo en los países, a veces durante años, ya que las personas afectadas necesitan apoyo urgente para reconstruir sus vidas. El PNUD desempeña una función de liderazgo en el sistema de las Naciones Unidas en relación con la planificación de las primeras actividades de recuperación, un proceso distinto pero paralelo en todo contexto humanitario. Las primeras actividades de recuperación, un concepto relativamente nuevo, suplen una brecha importante de la cobertura entre el socorro humanitario y la recuperación de largo plazo, es decir, entre la dependencia y la autosuficiencia. El PNUD es el principal coordinador del Grupo de trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación del Comité Permanente entre Organismos, que tiene por objeto eliminar la brecha entre el socorro humanitario y el comienzo de la recuperación y el desarrollo a más largo plazo.

A nivel de los países, en 2008 el PNUD prestó apoyo a las primeras actividades de recuperación en 20 países. Este apoyo se centró en el fortalecimiento de la gobernanza después de una crisis mediante el fomento de la capacidad del gobierno a nivel nacional y local, por ejemplo, ayudando a las comunidades a recuperar sus medios de vida en **Belice, China, Georgia, la República Dominicana** y el **Sudán**; apoyando los procesos de retorno y reintegración en **Mauritania, Turquía** y **Sri Lanka**; y restableciendo el estado de derecho y la seguridad de la comunidad en el **Chad** y la **República Centroafricana**. Además, en 2008 el PNUD elaboró un nuevo programa mundial para fortalecer el estado de derecho en países en situaciones de conflicto o que salen de situaciones de conflicto que presta atención especial al acceso de la mujer a la justicia, la creación de instituciones y la justicia de transición.

Como parte de su labor de recuperación después de las crisis, en 2008 en el **Iraq** el PNUD capacitó a cientos de funcionarios iraquíes y creó miles de puestos de trabajo de corto plazo que beneficiaron indirectamente a millones de ciudadanos. Además, estableció un programa de reconciliación, incluidos seminarios y viajes de estudio para dirigentes iraquíes empresariales, políticos, de

EL PNUD APOYA LAS ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN DE CRISIS Y RECUPERACIÓN EN MUCHOS PAÍSES, 2006–2008

El PNUD responde a los desastres naturales y las situaciones de conflicto, dando prioridad a la igualdad de género en todas sus actividades de recuperación.



Los límites y nombres que figuran en este mapa no cuentan necesariamente con la aprobación o aceptación oficial de las Naciones Unidas. La línea de puntos es una representación aproximada de la línea de control entre Jammu y Cachemira acordada por la India y el Pakistán. Las partes aún no han llegado a un acuerdo sobre el estatuto definitivo de Jammu y Cachemira. Sin perjuicio de la cuestión de la soberanía.

Fuente: Dependencia de Cartografía de las Naciones Unidas y PNUD

organizaciones de la sociedad civil y de los medios de difusión. A fin de apoyar el estado de derecho, el PNUD elaboró una base de datos de todas las leyes iraquíes desde 1917 que están en vigor a la que pueden acceder todas las personas por Internet y capacitó a abogados en su uso. Además, en vista de que el nuevo Gobierno está comenzando a participar en los asuntos internacionales y solicitando créditos y subsidios, el PNUD estableció un servicio de facilitación de préstamos; al poco tiempo, el país recibió un préstamo del Japón de 140 millones de dólares para invertir en equipo del sector de la electricidad.

Desde 1985, el PNUD ha estado trabajando en la Franja de Gaza, donde ha puesto en práctica directamente proyectos por un valor superior a 321 millones de dólares. Inmediatamente después de las operaciones militares que tuvieron lugar en diciembre pasado, el **Programa de Asistencia al Pueblo Palestino del PNUD** intensificó las operaciones en Gaza (una zona de inestabilidad continua), que comenzaron con la distribución de paquetes de alimentos a más de 30.000 palestinos y el despliegue de expertos en las primeras actividades de recuperación del proyecto Surge (véase la página 36) para prestar asistencia a las evaluaciones de la recuperación y la reconstrucción. No obstante, el PNUD reconoce que, además de las respuestas inmediatas, la recuperación económica es un elemento clave para que un plan de recuperación en la etapa posterior a una crisis tenga éxito. A causa de ello,

encomendó la realización de una encuesta por hogares a fin de comprender las prioridades de recuperación de los habitantes de Gaza y firmó un acuerdo con la Autoridad Palestina para suministrar 50 millones de dólares destinados a financiar paquetes de asistencia en efectivo para las personas afectadas. Lo que es tal vez más importante, reconociendo que la economía de Gaza depende en gran medida de la agricultura, el PNUD acordó ejecutar un proyecto de 270 millones de dólares para financiar indemnizaciones por propiedades agrícolas dañadas, que en la primera etapa del acuerdo benefició a unos 8.000 establecimientos agrícolas. El Programa de Asistencia al Pueblo Palestino del PNUD también ha estado trabajando con el gobierno local en los territorios palestinos ocupados desde 2006 para establecer un sistema autosostenible que permita a las familias pobres muy afectadas dejar de ser beneficiarias de la asistencia humanitaria y convertirse en generadoras independientes de ingresos. Así pues, en consulta con el Banco Islámico de Desarrollo y los Ministerios de Asuntos Sociales, Planificación y Trabajo, el PNUD ayudó a identificar las familias necesitadas y a establecer una red de seguridad social que otorgó subsidios y microcréditos a 189 familias para que emprendieran sus propias actividades empresariales autosostenibles. Como resultado de ello, los ingresos de algunas familias han aumentado hasta en 150 dólares por mes.

El PNUD considera que es especialmente importante tener en cuenta las necesidades y experiencias de las niñas

y las mujeres durante las crisis y promover el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género en todas las esferas de la prevención de crisis y la recuperación. Así pues, apoya la inclusión y aplicación de leyes destinadas a proteger a la mujer; fomenta el asesoramiento jurídico, el acceso a la justicia y las reformas jurídicas en favor de la mujer; promueve la participación y el liderazgo de la mujer, tanto a nivel institucional como comunitario; está empeñado en promover la participación de la mujer en todas las etapas de los procesos de paz y recuperación; y fortalece las redes de educación de la mujer.

Actualmente, el PNUD está ayudando al Gobierno de la **República Democrática del Congo** a promover el estado de derecho y mejorar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil locales para establecer una red de 150 profesionales parajurídicos y abogados especializados en la violencia basada en el género. Además, el PNUD, junto con el equipo de las Naciones Unidas en el país, está trabajando con el Gobierno para fortalecer el papel que desempeña en relación con la prevención de la violencia de género en la región oriental del país, llevar a los responsables ante la justicia, garantizar que los sobrevivientes reciban respuesta y reparación amplias y sentar las bases para la rehabilitación de los responsables como una forma de lograr la reconciliación y la cohesión social. En **Timor-Leste**, más de 700 mujeres participaron en el Programa de la mujer y el empleo por cuenta propia, patrocinado por el PNUD, y recibieron formación profesional básica que les permitió poner en marcha sus propias empresas, contribuyendo así a la recuperación económica y a la mejora de las condiciones para el retorno y reasentamiento de los desplazados internos. En **Kosovo**, la Iniciativa del PNUD para la seguridad de la mujer fortaleció la protección de las mujeres y niñas y abogó por el aumento de su seguridad. Por consiguiente, actualmente las medidas para combatir la trata de personas son una prioridad fundamental del Gobierno y otras instituciones, y han llevado a la promulgación de la Ley contra la violencia doméstica y la aprobación de la Estrategia contra la violencia doméstica.

A medida que el cambio climático obliga a millones de las personas más pobres del mundo a hacer frente a sus efectos, los programas de prevención de crisis y recuperación del PNUD se centran cada vez más en responder a los desastres naturales. El PNUD está empeñado en fortalecer su apoyo a países expuestos a desastres naturales en los que actualmente la capacidad de gestión y reducción de los riesgos de desastre es insuficiente. El PNUD trabaja con países de alto riesgo para establecer métodos de mitigación, entre ellos, sistemas de alerta temprana, normas relativas a la construcción o planes de desarrollo locales que tienen en cuenta los desastres.

En cumplimiento de su función de principal organismo coordinador de las actividades de recuperación

de las Naciones Unidas, el PNUD trabajó con la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Internacional del Trabajo en actividades de recuperación inmediata y de largo plazo en **Guatemala**, luego de la destrucción generalizada causada por el huracán Stan en 2005. El Programa Conjunto de Emergencia Post Stan de las Naciones Unidas apoyó los esfuerzos del Gobierno de Guatemala y organizaciones de la sociedad civil locales para determinar y diseñar nuevas comunidades urbanas consideradas “lugares seguros” luego de realizar estudios sobre el impacto ambiental. En marzo de 2009, cientos de familias se habían mudado a estas comunidades, que habían sido construidas desde sus cimientos, en tanto que cientos más habían construido viviendas nuevas en sus propios terrenos. En total, 2.179 familias se beneficiaron de la construcción de viviendas y el restablecimiento de servicios, en tanto que 2.300 adultos afectados se reincorporaron a la fuerza de trabajo luego de recibir capacitación como albañiles, electricistas, herreros y fontaneros. Para fines de 2009, se tiene previsto reconstruir otras 11 comunidades y 1.157 viviendas. Además, la iniciativa se puso en marcha en otras comunidades no afectadas, aunque en situación de riesgo, en otras cuatro regiones administrativas de Guatemala. Por último, la nueva Ley de Vivienda de Guatemala, promulgada recientemente, incluye el modelo de vivienda a prueba de desastres del Programa (cuyo tamaño duplica el tamaño de las viviendas básicas), como modelo de “vivienda popular digna”.

Inmediatamente después del terremoto de mayo de 2008 en **China**, el PNUD, en colaboración con el Gobierno, movilizó ayuda para el socorro en casos de desastre y las primeras actividades de recuperación, incluida la distribución de materiales para albergues, como tiendas de campaña, edredones, mantas y luces de emergencia para 315.000 personas. Además, apoyó el modelo de sesiones de planificación participativa sobre la reconstrucción en 19 comunidades, un proceso que se duplicará en 5.400 aldeas afectadas por el desastre.

En **Myanmar**, el PNUD fue el único organismo de las Naciones Unidas que tenía oficinas locales en el delta del Irrawaddy antes del ciclón Nargis, que asoló el país en mayo de 2008 dejando a su paso 138.000 muertos o desaparecidos y 2.400.000 personas gravemente afectadas por la crisis. El PNUD, con las autoridades gubernamentales, desempeñó una función de coordinación y colaboró estrechamente con los organismos de socorro, incluidos el PMA, la Organización Internacional para las Migraciones, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para el transporte y la distribución de artículos de socorro que se necesitaban con urgencia. Además, los equipos médicos del PNUD recorrieron las aldeas del

delta y dieron tratamiento a algunas de las casi 20.000 personas heridas, según las cifras oficiales. Reconociendo la necesidad de la planificación anticipada para la recuperación a largo plazo, el PNUD ha puesto en marcha un programa de primeras actividades de recuperación de dos años de duración en 250 aldeas, que comenzó a ejecutarse junto con las actividades de socorro de emergencia. Actualmente, el programa se ha ampliado a más de 500 aldeas y para fines de 2009 se prevé su aplicación en otras 750 aldeas. El PNUD presta apoyo para el restablecimiento de los medios de vida y de las organizaciones comunitarias, la reconstrucción de edificios y la infraestructura de las aldeas, la reducción del riesgo de desastres y la planificación de la preparación a nivel comunitario y municipal.

En 2008, en respuesta a los desastres naturales recientes en la provincia de Aceh en **Indonesia** y como resultado de los acuerdos de paz firmados tres años antes, el PNUD está aplicando una estrategia integrada de tres programas interrelacionados para consolidar la paz, reducir el impacto de futuros desastres naturales y sentar las bases para una recuperación económica sostenible que beneficie a todos los ciudadanos de la región, hayan sido afectados o no. Como parte de las Asociaciones para el desarrollo económico de Aceh, el PNUD trabajó con el gobierno provincial, entre otras cosas, para evaluar la posible demanda de exportación de café y cacao; establecer un Foro del Café dirigido localmente como entidad jurídica que represente a la industria en Aceh; distribuir 37.600 herramientas y equipos agrícolas entre las cooperativas de café y casi 12.000 agricultores; y aplicar un modelo innovador de cadena de producción y distribución que se tradujo en importantes pedidos de exportación por unos 10 millones de dólares. En Aceh la pobreza rural está disminuyendo, en gran medida gracias a la recuperación de la agricultura a los niveles anteriores al tsunami, e incluso superiores.

El PNUD reconoce que el intercambio de recursos, tecnología y conocimientos entre países en desarrollo, es decir la cooperación Sur-Sur, es fundamental para que las actividades de desarrollo tengan éxito, incluidas las de prevención de crisis y recuperación. En **Haití**, el PNUD trabajó con el Gobierno para aplicar un modelo



EL PNUD continúa prestando apoyo a comunidades de Indonesia luego del tsunami de 2004. En la fotografía los trabajadores limpian un estanque para la cría de peces.

de actividades relacionadas con la recolección de desechos que tuvo éxito en el **Brasil**. El proyecto empleó a 385 residentes de un barrio marginal de Puerto Príncipe para que recolectaran y procesaran desechos sólidos, que luego se utilizaron para elaborar briquetas para cocinar. Esto permitió eliminar grandes pilas de residuos que bloqueaban los canales de desagüe, un problema que había causado serias inundaciones.

A fin de mejorar la coherencia de todo el sistema en relación con la respuesta a las crisis, en 2008 las Naciones Unidas, con el PNUD y el Banco Mundial, convinieron en formalizar su cooperación en situaciones de crisis y posteriores a éstas, estableciendo principios rectores comunes para trabajar con las autoridades nacionales y otros asociados. El acuerdo también insta al Banco Mundial y a los organismos de las Naciones Unidas a que mejoren sus comunicaciones interinstitucionales, intensifiquen la planificación conjunta, aumenten la colaboración en materia de financiación y simplifiquen la transferencia de recursos financieros entre organismos.

Responder a las crisis en Mozambique

La labor del PNUD en **Mozambique** pone de relieve su compromiso con un enfoque multilateral y su capacidad para trabajar con los gobiernos a fin de formular respuestas a las múltiples crisis que actualmente conmocionan el mundo. Desde 1976, Mozambique ha sufrido por lo menos 45 desastres naturales importantes, incluidos ciclones, inundaciones, sequías y terremotos. En enero de 2008, mientras se recuperaba de las inundaciones devastadoras de principios de 2007, Mozambique volvió a sufrir una gran inundación como consecuencia de las elevadas precipitaciones en el país y las fuertes lluvias que persistían en países vecinos.

El costo humano y las repercusiones económicas de estos desastres han sido muy elevados. Esto

quedó claramente ilustrado con las inundaciones de 2000, que redujeron la tasa de crecimiento del PIB de más del 10% a menos del 2%, generando pérdidas directas e indirectas por un valor estimado de 488 millones de dólares. Hasta el 25% de la población de Mozambique tiene un alto riesgo de mortalidad debido a los desastres naturales y es el segundo país geográficamente más expuesto de África. El PNUD, en cooperación con otros siete organismos de las Naciones Unidas que también trabajan en Mozambique, está participando en un programa conjunto para fortalecer la reducción de los riesgos de desastre y la preparación ante situaciones de emergencia como parte de la iniciativa de reforma de las Naciones Unidas "Unidos en la acción", que tiene por



objeto racionalizar todos los enfoques, actividades y políticas de las Naciones Unidas a nivel del país. El PNUD ha prestado apoyo técnico y financiero y está a la vanguardia de la promoción de una mayor integración de las estrategias de reducción de los riesgos de desastre en la planificación del desarrollo tanto nacional como local. Además, encabeza un grupo de trabajo de donantes sobre la reducción de los riesgos de desastre y está realizando un estudio sobre las cuestiones sociales y antropológicas en los procesos de reasentamiento luego de las inundaciones. Además, la iniciativa, junto con el Instituto Nacional de Gestión de las Catástrofes de Mozambique, puso en marcha un sistema de información nacional sobre los riesgos de desastre para ayudar a los funcionarios

a tomar decisiones; elaboró un mapa nacional de riesgos que pone de relieve las zonas geográficas vulnerables del país; y estableció un método para recopilar y analizar sistemáticamente las pérdidas causadas por los desastres en Mozambique. Lo que es más importante, y más tangible, el éxito de la iniciativa ha contribuido a reducir considerablemente el número de muertes causadas por desastres naturales en el país. En 2008, unas 20 personas fallecieron debido a los efectos combinados de las inundaciones y los ciclones. Siete años antes, en un año caracterizado por una serie de desastres naturales semejantes, habían muerto 600 personas.

En 2008, el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles causó disturbios, lo que suscitó la preocupación pública sobre la estabilidad del país. El Presidente Armando Guebuza formuló un llamamiento especial solicitando asistencia para mitigar los efectos de la crisis mundial de alimentos en el país. En respuesta a ello, el PNUD prestó apoyo a una iniciativa de asistencia técnica rápida mediante la cual suministró equipo y herramientas agrícolas básicas a asociaciones agrícolas de jóvenes y a agricultores en las provincias del sur aisladas y asoladas por la sequía, incluidos tractores, equipo para aumentar la irrigación y un molino arrocero. Las asociaciones de jóvenes ya han preparado cientos de hectáreas de tierra cultivable y se estima que con el uso del equipo de irrigación, han logrado un aumento de la producción de arroz, maíz y repollo del 30%. A nivel más amplio, la iniciativa fortaleció y ajustó la capacidad del Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, provincial y local para planificar, ejecutar y vigilar el desarrollo socioeconómico, prestando especial atención a garantizar el acceso de las personas a los servicios empresariales y financieros.



En la provincia de Gaza se estableció un centro ambulante de operaciones de emergencia para coordinar simulacros de operaciones de socorro como preparación para el próximo desastre natural en Mozambique.