



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas

Distr. general
6 de enero de 2011
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2011

Nueva York, 31 de enero a 3 de febrero de 2011

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

Respuesta de la administración a la evaluación de la contribución del PNUD a la prevención de desastres y a las actividades de recuperación posteriores

Contexto, antecedentes y conclusiones

1. Las últimas décadas se han caracterizado por el aumento de los costos financieros y humanos de los desastres. Las pérdidas económicas derivadas de los desastres aumentaron de aproximadamente 75.500 millones de dólares en la década de 1960 a 659.900 millones de dólares en la década de 1990, y en 2009 ascendían ya a 960.000 millones de dólares. Los cerca de 4.000 desastres que se registraron entre 2000 y 2009 causaron la muerte de más de 780.000 personas y afectaron las vidas de más de 2.000 millones de personas. El cambio climático incide cada vez más en la frecuencia e intensidad con que ocurren estos desastres. La variabilidad del clima y el cambio climático, sumados a la mayor exposición de la sociedad a los peligros como consecuencia del aumento de la población y el crecimiento económico, están produciendo un rápido incremento general de los riesgos de desastres en el mundo. En los contextos de alto riesgo en que no se prevén adecuadamente los riesgos, los desastres recurrentes y de gran magnitud, como los experimentados en los últimos tiempos en el Pakistán, Haití y Myanmar, representan graves reveses para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El PNUD y la prevención de desastres y las actividades de recuperación posteriores

2. De conformidad con la resolución 52/12 B de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el PNUD ha recibido el mandato de realizar operaciones de mitigación y prevención de desastres naturales, y de preparación para estos. Al transferir al PNUD esta responsabilidad que antes correspondía al Coordinador del Socorro de Emergencia (el jefe de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), la Asamblea General reconoció que la mejor manera de enfrentar las causas fundamentales de los desastres es mediante procesos de desarrollo que reduzcan los riesgos de desastres y sus efectos. Después de un examen de la



situación humanitaria llevado a cabo por el Comité Permanente entre Organismos en 2005, el PNUD ha dirigido el Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación, que está compuesto por 19 miembros del sistema de las Naciones Unidas y entidades externas dedicadas a asuntos humanitarios y de desarrollo. El PNUD presta asistencia a los países afectados por desastres para que restablezcan rápidamente las condiciones necesarias para el desarrollo —servicios básicos, infraestructura comunitaria, medios de vida y capacidad de gobernanza— mediante la coordinación del Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación y sus propios programas. El PNUD también trabaja con países de alto riesgo para aumentar la capacidad de recuperación antes de que ocurran desastres. Las funciones rectoras del PNUD en las actividades iniciales de recuperación y la coordinación del Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación definen su relación con la comunidad humanitaria y confieren al PNUD una posición privilegiada para vincular estas actividades tempranas a sus programas de recuperación de desastres a largo plazo. Los programas de prevención de desastres del PNUD a menudo surgen de los trabajos de recuperación en curso con posterioridad a un desastre.

3. Tras más de diez años de trabajo en la reducción del riesgo de desastres, el PNUD ha logrado definir sus esferas de especialización, en las que goza de una ventaja comparativa, en un ámbito cada vez más saturado. El PNUD tiene presencia sobre el terreno en 166 países y cuenta con unos 200 funcionarios de dedicación exclusiva especializados en la reducción del riesgo de desastres. Trabajan en todas las regiones y prestan especial atención a los 60 países de mayor riesgo. El PNUD goza de credibilidad y de la confianza de los gobiernos y los asociados de la sociedad civil y ha desarrollado capacidad en esferas técnicas y temáticas concretas que son fundamentales para consolidar una capacidad nacional eficaz en materia de reducción del riesgo de desastres. Estas esferas incluyen las cuestiones de género, la recuperación después de una situación de desastre, la gobernanza, la determinación de los riesgos, la gestión del riesgo climático, la gestión de los riesgos urbanos y el fomento de la capacidad de reducción del riesgo de desastres. Una de las funciones esenciales del PNUD es ayudar a los gobiernos y a la sociedad civil a adquirir la capacidad que se requiere en estas esferas para encargarse de la gestión de los desastres y los riesgos de desastres antes, durante y después de la catástrofe. Con respecto a la igualdad entre los géneros, la política del PNUD de destinar como mínimo el 15% de la totalidad del apoyo que presta para la recuperación después de un desastre a cuestiones relacionadas con el empoderamiento de la mujer ha contribuido a enfocar la atención en el tema de la igualdad entre las mujeres y los hombres en todas sus actividades de recuperación después de una crisis. En la esfera de la adaptación al cambio climático, el PNUD trabaja con los gobiernos para aumentar su capacidad de gestionar los riesgos para el desarrollo relacionados con la variabilidad y el cambio climáticos. Los riesgos inmediatos que plantean las sequías, las inundaciones y los ciclones a menudo se enfrentan separadamente de los riesgos que representan los cambios climáticos a largo plazo. El PNUD presta asistencia a los gobiernos para que enfrenten estos riesgos a corto y largo plazo de una manera integrada.

4. El PNUD ha establecido su presencia en una red de asociados para la reducción del riesgo de desastres que incluye a organizaciones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, instituciones financieras internacionales, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el consorcio del Comité

Permanente entre Organismos. Este último vincula la labor de desarrollo y recuperación del PNUD a la labor de la comunidad humanitaria. Al aprovechar la capacidad y los activos de la red de asociados, incluso a través de una lista muy completa de expertos, el PNUD se ha convertido en un miembro fundamental del sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD). El PNUD ejerce funciones de dirección en esferas técnicas concretas, de conformidad con las prioridades del Marco de Acción de Hyogo, y desempeña un papel central al ayudar a los gobiernos a poner en práctica el marco en sus países. El PNUD coordina sus actividades con las de las principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras entidades internacionales que prestan apoyo a nivel de los países para reducir el riesgo de desastres. Ha determinado ámbitos específicos de cooperación con estos asociados gracias al apoyo en materia de divulgación y facilitación que presta la secretaria de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. Hasta la fecha, esta coordinación se ha traducido en programas múltiples interesados para la reducción de desastres de gran magnitud en países de alto riesgo, la coordinación de programas temáticos conjuntos mediante mecanismos de la EIRD como la plataforma internacional de recuperación, el Programa de Identificación de Riesgos Mundiales y la Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres, y mediante la cooperación en materia de evaluación y recuperación posteriores a los desastres tras la firma de acuerdos de cooperación después de las crisis con la Comisión Europea y el Banco Mundial.

5. En el Plan estratégico del PNUD para 2008-2013 se reconoce que la reducción del riesgo de desastres es un factor importante para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se señala que los desastres afectan de manera desproporcionada a los segmentos más pobres de la población. Asimismo, ya se están estableciendo sólidos vínculos explícitos entre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Por consiguiente, el PNUD trabaja cada vez más con un enfoque intersectorial, por ejemplo al integrar su labor en el ámbito de la reducción de desastres con la adaptación al cambio climático en los programas en curso en África, América Latina y Asia, y es plenamente consciente de que para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio es fundamental reducir la vulnerabilidad a los peligros.

6. En los últimos tiempos, el PNUD también ha ampliado su presencia regional. En la actualidad, ocho asesores y especialistas en reducción del riesgo de desastres trabajan en los centros regionales de servicios del PNUD, que cubren las cinco regiones donde realiza operaciones la organización. Esta posición estratégica ha permitido que el PNUD preste asistencia técnica concreta para aumentar la capacidad de los gobiernos, promover oportunidades para la cooperación Sur-Sur y crear oportunidades para establecer programas de desarrollo integrados que incorporen la gestión del riesgo de desastres. En Asia, el apoyo prestado por el PNUD contribuyó a que unos 20 países establecieran estructuras institucionales y crearan capacidad para la gestión del riesgo de desastres, así como legislación y políticas a este efecto. Los gobiernos de los países que resultaron afectados por el tsunami de 2004 en el Océano Índico han expresado su profundo agradecimiento por el apoyo prestado por el PNUD a sus iniciativas de recuperación después del desastre. Como ha hecho en otras situaciones de recuperación de desastres, después del terremoto que sacudió a Haití en enero de 2010 el PNUD dio trabajo, para fines de octubre de 2010, a unas 200.000 personas —más del 40% de ellas mujeres— a cambio de dinero en efectivo. Estas personas emprendieron tareas que empleaban

gran cantidad de mano de obra, como retirar y desechar escombros ligeros y basura de las calles y limpiar los sistemas de alcantarillado y los canales que sirven de vías de evacuación de aguas. Los programas de entrega de dinero en efectivo a cambio de trabajo también incluyeron actividades de preparación para la temporada de huracanes (por ejemplo, limpiar los canales de irrigación, los caminos secundarios y las carreteras de acceso) y actividades de ordenación de las cuencas hidrográficas que probablemente tendrán efectos positivos en la productividad agrícola. En Haití, el PNUD también prestó asistencia al Gobierno, con el apoyo de la comunidad internacional, para que hiciera una evaluación general de las necesidades después del desastre que proporcionó una visión nacional para la recuperación después del terremoto.

Conclusiones de la evaluación

7. Sobre la base del análisis de la evaluación a nivel de los países, el informe concluyó que el PNUD desempeñó una función fundamental en el proceso de formulación de la política sobre reducción del riesgo de desastres en 18 países, y en otros 11 países contribuyó a crear un entorno propicio para la aplicación de políticas de reducción del riesgo de desastres. En la evaluación se señaló que el PNUD había sido eficaz respecto del apoyo prestado a sectores concretos, en particular mediante el establecimiento de instituciones y políticas para la gestión de desastres o las intervenciones experimentales en la esfera de la preparación para casos de desastre.

8. Dos ejemplos ponen de relieve la importancia fundamental que reviste el apoyo a largo plazo que presta el PNUD con el fin de mejorar la capacidad nacional para prevenir desastres. En 2000, Mozambique fue azotado por inundaciones relacionadas con un ciclón que causaron 800 muertos y dejaron a medio millón de personas sin vivienda y destruyeron los medios de vida de más de 1 millón de mozambiqueños. En total hubo más de 4,5 millones de personas afectadas. La destrucción sufrida en 2000 contrasta de manera elocuente con la de 2007, año en que Mozambique volvió a sufrir los efectos de las inundaciones. Ese año solo hubo 29 muertos y unos 70.000 desplazados. En 2009, Mozambique se convirtió en el país mejor preparado de la región para hacer frente a los desastres. Algo similar ha ocurrido en Bangladesh. En abril de 1991, el país fue azotado por uno de los ciclones más mortíferos de la historia; se calcula que unas 140.000 personas perdieron la vida y unos 10 millones se quedaron sin vivienda. Por el contrario, cuando el ciclón Sidr azotó al país en 2007, las cifras de damnificados fueron dos órdenes de magnitud más bajas; se calcula que unas 4.000 personas perdieron la vida y que hubo 9 millones de damnificados. Estos dos países, y otros que han adquirido experiencia y conocimientos igualmente pertinentes, están en condiciones de compartir sus experiencias con otros países vulnerables a los desastres mediante programas de cooperación Sur-Sur, que el PNUD puede ayudar a facilitar.

9. En la evaluación se describe cómo de 2004 a 2009 el PNUD destinó más de 866 millones de dólares a programas de reducción del riesgo de desastres y recuperación en 121 países, y se señala que la reducción del riesgo de desastres representa el 4% de los gastos totales de los programas. Los gastos del PNUD en programas de reducción del riesgo de desastres se triplicaron con creces durante este período, al pasar de 53 millones de dólares en 2004 a 186 millones de dólares en 2009. El total de gastos de los programas relacionados con la reducción del riesgo de desastres se desglosa en recursos de cuya gestión se encarga la Dirección de

Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD —176 millones de dólares, el 20% del total— y recursos cuya gestión no corre a cargo de la Dirección, que sumaron 690 millones de dólares, el 80% del total. Los recursos que administra la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación se dividen a su vez en recursos del presupuesto básico del PNUD y recursos de los donantes canalizados hacia el fondo fiduciario temático de la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación (el 69% del total administrado por la Dirección). El nivel de la financiación que administra la Dirección permaneció relativamente constante de 2004 a 2009, salvo cuando se duplicó en 2005 debido al tsunami ocurrido en el Océano Índico. Los 690 millones de dólares en gastos a cargo de los recursos no administrados por la Dirección proceden de tres fuentes: fondos básicos del PNUD administrados por las oficinas en los países; contribuciones bilaterales de los donantes para los programas de reducción del riesgo de desastres del PNUD en los países; y contribuciones de los gobiernos receptores. En respuesta a la demanda cada vez mayor de los países en que se ejecutan programas, el PNUD ha estado asignando un mayor volumen de recursos financieros a la reducción del riesgo de desastres. En una época de crisis económica internacional, esa medida constituye un compromiso importante de la organización. Como pone de relieve la evaluación, la reducción del riesgo de desastres se ha convertido en una de las prioridades del PNUD, y con la labor que ha llevado a cabo en esta esfera durante más de un decenio, la organización ha ayudado a que más de 50 países establezcan marcos institucionales, legislativos y normativos y aumenten la capacidad para reducir el riesgo de desastres. En la evaluación también se señala que, además de la labor que lleva a cabo a nivel nacional, el PNUD ha emprendido iniciativas de preparación para casos de desastres y reducción del riesgo a nivel local en más de 20 países. Esta labor representa el 54% de la intervención total del PNUD en la esfera de la reducción del riesgo de desastres.

10. En la evaluación se reconoce el apoyo extremadamente flexible que el PNUD ha prestado al responder a todos los desastres a gran escala y a desastres recurrentes en más de 30 países. Además, se señala que desde la introducción del enfoque de la gestión humanitaria por grupos temáticos en 2005, el PNUD ha coordinado el grupo temático sobre primeras actividades de recuperación en siete desastres repentinos y logró seguir coordinando las actividades después de la fase de emergencia.

11. Como se reconoce en el informe de evaluación, los programas de creación rápida de empleos dirigidos por el PNUD después de desastres de gran magnitud representan una de varias respuestas eficaces a las que se puede recurrir en la fase inicial de la recuperación, con el fin de obtener resultados rápidos para la población damnificada. Estas actividades de generación de medios de vida complementan las intervenciones humanitarias y aceleran la supresión gradual de las actividades de socorro. Los programas de dinero a cambio de trabajo también ofrecen la ventaja de poder integrarse como parte de programas más globales de redes de seguridad y vincularse con programas de protección social más amplios. Así pues, el PNUD seguirá formulando y ejecutando estos programas en los países como parte de enfoques de desarrollo más amplios y globales encaminados a establecer vínculos más integrados con otras esferas de acción de la organización, como la gobernanza, la pobreza y el medio ambiente. Esto permitirá que la recuperación inicial de las poblaciones damnificadas, mediante actividades como la entrega de dinero en efectivo a cambio de trabajo, se vincule más eficazmente a las prioridades de recuperación sostenida en los planos local y nacional, a la vez que fortalece a las

instituciones nacionales de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior. El PNUD también seguirá colaborando estrechamente con la Organización Internacional del Trabajo para dirigir la ejecución de la política de las Naciones Unidas sobre empleo, generación de ingresos y reintegración. Esta iniciativa incluye socorro inmediato y recuperación a largo plazo.

12. Una de las maneras en que el PNUD contribuirá a aumentar la resiliencia de los países es diseñando marcos perfeccionados que vinculen mejor las prioridades de recuperación a corto plazo a los objetivos de desarrollo a largo plazo. La estructura de financiación de donantes internacionales para la recuperación después de un desastre es, sin embargo, otra cuestión fundamental que es preciso abordar. Pese a la función de dirección que desempeña el PNUD en el Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación a nivel mundial y a la aplicación de su política de recuperación temprana, las reiteradas experiencias en materia de llamamientos urgentes y de emergencia demuestran que las actividades de recuperación temprana, que restablecen el acceso a los servicios básicos y permiten que las poblaciones afectadas por el desastre contribuyan activamente al proceso de recuperación, suelen ser las que obtienen menos financiación. Varias razones explican esta deficiencia, entre ellas el hecho de que la financiación de donantes está dividida en dos estructuras: una que gestiona la financiación para fines humanitarios y otra que administra los fondos destinados a la asistencia para el desarrollo. Como parte de su contribución al debate mundial sobre la financiación para la transición y la financiación para la recuperación temprana, el PNUD está colaborando estrechamente con un grupo de trabajo organizado por la Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad. La Red es un órgano subsidiario del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y se prevé que su grupo de trabajo presente propuestas sobre la financiación de transición en 2011. A más largo plazo, los países que han sufrido grandes desastres informan que, pese a la existencia de un proyecto y de un marco globales para la recuperación sustentados en hechos y basados en la evaluación de las necesidades después del desastre, la financiación para los programas de recuperación sigue siendo insuficiente.

13. Las conclusiones de la evaluación establecen tres prioridades principales:

a) Promover un enfoque más integrado respecto de la reducción del riesgo de desastres en la programación para el desarrollo, sobre todo en la planificación y ejecución de los programas;

b) Fomentar la implicación nacional en las estrategias de reducción del riesgo de desastres desempeñando una función más destacada en las asociaciones nacionales e internacionales y aprovechando los buenos resultados obtenidos en los programas a nivel local y comunitario; y

c) Vincular las actividades de recuperación satisfactorias llevadas a cabo por el PNUD a corto plazo al nivel más elemental después de un desastre a la planificación de una recuperación sostenible, para asegurar que promuevan mejor la reducción del riesgo y el desarrollo a largo plazo.

Respuesta de la administración a la evaluación

14. El PNUD ha tomado nota de las conclusiones de esta oportuna evaluación. Las conclusiones proporcionan importantes contribuciones adicionales para fortalecer las iniciativas en curso del PNUD en materia de programas de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior como parte de la reorganización en curso de su Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación. Asimismo, el PNUD reconoce la necesidad de aprovechar el actual impulso institucional para asegurar la incorporación de consideraciones de género en las políticas y los programas nacionales de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior.

15. Además de atender a las conclusiones de la evaluación, el PNUD continuará, conjuntamente con sus asociados, a consolidar sus varios decenios de experiencia en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres y la recuperación con el fin de aumentar los conocimientos e instrumentos relacionados con este tema. Entre los productos para la difusión de conocimientos de los que se dispone a la fecha cabe mencionar el informe mundial de 2004, “Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development”; el *Informe sobre desarrollo humano 2007/08* sobre la lucha contra el cambio climático, que incluyó un examen de la relación entre el clima y los desastres y las estrategias de adaptación; un examen del apoyo prestado por el PNUD a sistemas institucionales y legislativos relacionados con la reducción del riesgo de desastres y la recuperación posterior; y una contribución importante al informe de evaluación mundial sobre la reducción del riesgo de desastres de 2009. Los productos futuros de difusión de conocimientos encaminados a fortalecer el apoyo a los países se centrarán en la relación entre los conflictos y los desastres, la formulación de directrices para evaluar las necesidades con posterioridad a un desastre y una guía de programación para la reducción del riesgo de desastres y la recuperación posterior. El PNUD seguirá promoviendo el acceso de los asociados de los gobiernos, la sociedad civil y otras organizaciones internacionales a los conocimientos relacionados con la reducción del riesgo de desastres y la recuperación posterior. Además, procurará establecer nuevas asociaciones con el sector privado y aprovechar sus asociaciones de larga data con los países que han consolidado su capacidad nacional en este sector y pueden prestar apoyo a otros países vulnerables en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres mediante iniciativas de cooperación Sur-Sur facilitadas por el PNUD.

16. Por otra parte, el PNUD continuará mejorando la programación integrada a nivel nacional mediante la evaluación común para los países, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y el documento del programa para los países, así como mediante la coordinación con sus asociados de los programas de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior. El PNUD es muy consciente de la función fundamental que debe desempeñar en cooperación con los gobiernos nacionales para responder con celeridad a los desafíos que plantean la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres y la recuperación posterior, sobre todo para los países en los que ha aumentado la frecuencia de los desastres en los últimos decenios. El PNUD también estará preparado para prestar apoyo a procesos de recuperación sostenible después de un desastre que integren eficazmente medidas rápidas y tempranas, así como apoyo estratégico para la planificación de la recuperación y la preparación previa a las crisis. Todas estas medidas contribuirán a la aplicación de las cinco prioridades establecidas en el Marco de Acción de Hyogo. Según las conclusiones del informe de evaluación

mundial sobre la reducción del riesgo de desastres de 2009, muchos países están rezagados en relación con la prioridad 4 del Marco de Acción de Hyogo.

17. Se prevé que las medidas clave definidas a continuación perfeccionará la labor del PNUD en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres y la recuperación posterior en los países. El PNUD formulará una estrategia de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior con el fin de promover la preparación de los países en esta materia, de conformidad con el nivel estimado de riesgo, la armonización normativa e institucional, la capacidad de gestión de los riesgos, la existencia de medidas apropiadas de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior y los programas e indicadores de medición integrados, mediante el diálogo con los gobiernos. La estrategia incluirá medidas encaminadas a ayudar a los países de alto riesgo a prepararse mejor para enfrentar posibles desastres y acometer la recuperación cuando se presenten. El PNUD planificará su labor región por región y con un enfoque intersectorial con el fin de armonizar sus iniciativas de apoyo a los países con la estrategia. Los análisis de la capacidad de gestión del riesgo climático basados en los países se utilizarán para integrar aún más la labor del PNUD sobre reducción de desastres y adaptación al cambio climático, como ya se está haciendo en algunos países. Se seguirán celebrando reuniones intersectoriales que reúnan a los especialistas de los países, con el fin de fortalecer el trabajo intersectorial en ellos. Se prestará atención especial al fomento de la capacidad de recuperación de los países de alto riesgo antes de los desastres, para que estos se conviertan en oportunidades para reducir el riesgo futuro y reanudar el progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo. El PNUD también aumentará su eficacia en materia de coordinación de la recuperación a nivel nacional y elaborará productos y enfoques propios sobre recuperación. Estos se centrarán en: a) el restablecimiento de las funciones de gobernanza básicas, incluidas las de nivel local; b) el restablecimiento de los medios de subsistencia, con hincapié en la creación rápida de empleos; y c) la integración de medidas orientadas a reducir el riesgo de desastres futuros en el proceso de recuperación, con insistencia especial en la participación y el empoderamiento de las mujeres. Estos enfoques tendrán como objetivo vincular las intervenciones de recuperación a corto plazo al desarrollo a mediano y largo plazos. El PNUD continuará revisando y perfeccionando sus procedimientos operacionales de respuesta a las crisis (procedimientos acelerados) para que las oficinas en los países respondan con la máxima eficiencia posible a fin de satisfacer las necesidades de apoyo con posterioridad a un desastre.

18. En el anexo se enuncian las medidas orientadas a los resultados adoptadas en respuesta a las recomendaciones del informe de evaluación.

Anexo

Principales recomendaciones y respuestas de la administración

Recomendación 1 de la evaluación. El PNUD debe aclarar que su principal esfera de interés en las actividades de prevención de los desastres y recuperación después de un desastre consiste en ayudar a los países en los aspectos relacionados con el desarrollo, especialmente en lo tocante a la reducción de los riesgos y la vulnerabilidad.

Para hacer frente a la vulnerabilidad económica y social es preciso aplicar a la programación un enfoque más amplio, que incluya la realización de actividades conjuntas con los programas de reducción de la pobreza, desarrollo sostenible y gobernanza. El PNUD debe proporcionar un marco operacional que permita abordar las actividades de reducción del riesgo de desastres como cuestión intersectorial de la programación relacionada con el desarrollo.

La asistencia para prevenir o mitigar los desastres que se producen gradualmente requiere un enfoque distinto y estrategias alternativas. Esa asistencia requiere una coordinación más estrecha con los programas ambientales y de reducción de la pobreza, y el establecimiento de nuevas asociaciones con los distintos organismos gubernamentales y otras partes interesadas.

Respuesta de la administración: El PNUD es consciente de la importancia de reducir los riesgos y la vulnerabilidad con el fin de obtener resultados en materia de desarrollo, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cumplir la prioridad 4 del Marco de Acción de Hyogo. La función rectora del PNUD en el Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación a nivel mundial y la aplicación de su política de recuperación temprana ya han promovido considerablemente las dimensiones de desarrollo de la recuperación después de un desastre y la necesidad de “reconstruir mejor” con el fin de reducir el riesgo y la vulnerabilidad a peligros naturales futuros.

El PNUD tiene previsto continuar fortaleciendo los vínculos a nivel de los países entre la prevención de desastres, las actividades de recuperación y la programación integrada del desarrollo mediante la adopción de las siguientes medidas:

- a) Establecer una política y un marco operacional para hacer frente a la reducción del riesgo de desastres como una cuestión fundamental de la programación de desarrollo a nivel mundial, regional y de las oficinas en los países, con miras a:
 - i) Establecer una capacidad de apoyo técnico para ayudar a los países a fortalecer los vínculos entre la reducción del riesgo de desastres, la recuperación y la reducción de la pobreza, la adaptación al medio ambiente y el cambio climático, la gobernanza y la capacidad de desarrollo. Se asignará prioridad a enfrentar los riesgos relacionados con el clima, en particular los asociados con las sequías y las inundaciones. Como parte de este enfoque, la asistencia del PNUD hará especial hincapié en ayudar a los países menos adelantados a desarrollar capacidad nacional a largo plazo.
 - ii) Prestar apoyo a los países de alto riesgo, expuestos a desastres naturales, mediante una clasificación basada en la evaluación de los niveles de riesgo de desastres y la capacidad de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior.
- b) Formular una estrategia de asociaciones para fortalecer la cooperación Sur-Sur y aumentar las asociaciones con el sector privado sobre la base de las mejores prácticas y los conocimientos especializados en los planos nacional, subregional y regional. También se procurará establecer asociaciones con otras entidades de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, instituciones técnicas y académicas y organizaciones de la sociedad civil que ya están prestando asistencia a los países en el ámbito de la prevención de desastres y la recuperación posterior.
- c) Establecer una metodología para estimar el grado en que las pérdidas producidas por un desastre han afectado el desarrollo humano y los costos de restablecer las condiciones necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante la evaluación de las necesidades con posterioridad a un desastre.

<i>Medidas clave</i>	<i>Calendario</i>	<i>Dependencias competentes</i>	<i>Seguimiento*</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
1.1 Se formulan y aprueban la política y el marco operacional del PNUD para promover en los países la preparación en materia de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior de conformidad con la evaluación del nivel de riesgo, el riesgo climático, la armonización normativa e institucional, la capacidad de gestión de los riesgos, la existencia de medidas apropiadas de reducción del riesgo de desastres y recuperación y los programas y los indicadores de medición integrados, mediante el diálogo con los gobiernos (véase también la medida 4.1 de la respuesta de la administración a la recomendación 4).	Julio de 2012	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación dirige, en colaboración con la Dirección de Políticas de Desarrollo y las oficinas en los países		
1.2 Se establece la capacidad de apoyo técnico para prestar asistencia a los países de alto riesgo expuestos a desastres naturales y se designan los países prioritarios iniciales.	Diciembre de 2011	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y la Dirección de Políticas de Desarrollo dirigen conjuntamente, en colaboración con las direcciones regionales, los centros regionales de servicios, las oficinas en los países y la División del Sector Privado		
1.3 La reducción del riesgo de desastres se incorpora a nuevos marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en los países de alto riesgo sobre la base de la demanda de los países.	A partir de enero de 2011	Direcciones regionales y oficinas en los países con apoyo de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación		
1.4 Se formula una estrategia de alianzas para la cooperación Sur-Sur y se alientan las alianzas con el sector privado sobre la base de las mejores prácticas y conocimientos en los planos nacional, subregional y regional.	Diciembre de 2012	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y la Dirección de Políticas de Desarrollo dirigen, en colaboración con las direcciones regionales, los centros regionales de servicios y la Dirección de Alianzas		
1.5 Se presenta a la Junta Ejecutiva la estrategia para incorporar la prevención de desastres a fin de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluidas las implicaciones financieras de prestar asistencia a los países de alto riesgo expuestos a desastres, como contribución a la formulación del Plan Estratégico del PNUD para 2014.	Julio de 2012	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación dirige a la Dirección de Políticas de Desarrollo (grupos de lucha contra la pobreza y de energía y medio ambiente) en colaboración con la Dirección de Alianzas, las direcciones regionales, los centros regionales de servicios y la Junta Ejecutiva		
1.6 Se establece y aplica una metodología para calcular los costos y estimar los efectos de los desastres en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en cinco países de alto riesgo mediante marcos de evaluación de las necesidades y de recuperación después de un desastre. Se adoptará la metodología en la supervisión del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en esos países y en sus informes nacionales y subnacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	Diciembre de 2011 (está en marcha en el Pakistán un programa piloto de evaluación después del desastre)	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación dirige a la Dirección de Políticas de Desarrollo (grupos de lucha contra la pobreza y de energía y medio ambiente) y las direcciones regionales		

Recomendación 2 de la evaluación. Hay que reforzar el compromiso de aplicar las políticas institucionales de género del PNUD y promover la igualdad de género en la programación de las actividades de respuesta a las situaciones de crisis.

El PNUD debe mantener la asignación obligatoria de fondos y mejorar su capacidad de aplicar sistemáticamente sus políticas de género en la planificación y ejecución de los programas. Las oficinas regionales deben desempeñar un papel más activo en la aplicación del programa de ocho temas para el empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los géneros en la prevención de crisis y la recuperación posterior y en la asignación de fondos.

El PNUD debe incrementar su contribución a las deliberaciones y los debates sobre políticas de género y sobre la asignación de los recursos públicos a nivel nacional. Es preciso promover de manera más sistemática la realización de evaluaciones del riesgo y la vulnerabilidad en las que se aplique una perspectiva de género y la inclusión de la dimensión de género en las políticas nacionales de reducción de la pobreza y del riesgo de desastres.

Respuesta de la administración: La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD ha tomado la iniciativa de asignar fondos para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer velando por que en todas las iniciativas nuevas financiadas con cargo a los fondos básicos (TRAC) 1.1.3 y al fondo fiduciario temático para la prevención de las crisis y la recuperación posterior se asigne como mínimo el 15% de los fondos a cuestiones relacionadas con el empoderamiento de la mujer. El PNUD instará a todas sus direcciones a que adopten el mismo enfoque, con su correspondiente supervisión. Así pues, el PNUD aumentará la capacidad para aplicar sistemáticamente políticas de género a la planificación y aplicación de los programas relacionados con la reducción del riesgo de desastres y la recuperación posterior. En todos los niveles, tanto en las políticas como en la programación se prestará más atención a vulnerabilidades socioeconómicas concretas y a la capacidad de los hombres y las mujeres en materia de reducción del riesgo de desastres y la recuperación posterior.

<i>Medidas clave</i>	<i>Calendario</i>	<i>Dependencias competentes</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
2.1 Se ultima la elaboración de las directrices para incorporar la perspectiva de género a los informes de evaluaciones de las necesidades y los programas de recuperación después de un desastre.	Diciembre de 2011	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación dirige, en colaboración con el equipo encargado de las cuestiones de género		
2.2 Se ultima la elaboración de las directrices para incorporar la perspectiva de género a la formulación de los programas de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior del PNUD.	Diciembre de 2011	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación dirige, en colaboración con el equipo encargado de las cuestiones de género		
2.3 Se asigna un mínimo del 15% de los presupuestos relacionados con la reducción del riesgo de desastres y recuperación de todos los programas financiados por el PNUD a cuestiones relativas al empoderamiento de la mujer. Se ponen en marcha mecanismos de rendición de cuentas para el logro de resultados relacionados con el género. La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación también propugnará una asignación semejante en todos los programas que se ejecuten conjuntamente con la Dirección de Políticas de Desarrollo, como ocurre en la actualidad con todos los programas financiados por la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación.	Diciembre de 2012	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación dirige, en colaboración con las direcciones regionales, la Dirección de Políticas de Desarrollo, los centros regionales de apoyo y las oficinas en los países		

Recomendación 3 de la evaluación. Es preciso revisar la estrategia del PNUD en materia de reducción del riesgo de desastres para que se ocupe más directamente de la adaptación al cambio climático.

El PNUD debe disponer de una estrategia unificada a nivel de los países para apoyar las actividades gubernamentales encaminadas a integrar el cambio climático a las políticas de reducción del riesgo de desastres. El Programa debe potenciar las ventajas de las que goza en ambas esferas a fin de incrementar el acceso a los fondos disponibles.

Respuesta de la administración: El PNUD es plenamente consciente del vínculo que existe entre la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático. Sin embargo, el PNUD reconoce ahora la necesidad de adoptar un enfoque global y una estrategia para integrar la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático que abarquen aspectos de la formulación de políticas y la ejecución de programas como el apoyo en los países, la movilización de recursos y las estrategias de financiación. La estrategia hará particular hincapié en las necesidades específicas de los países menos adelantados en materia de aumento de la capacidad. Las mejores prácticas recogidas de los programas por países del PNUD y de los programas conexos en curso de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y la Dirección de Políticas de Desarrollo orientarán la estrategia, prestando especial atención a la creación de oportunidades para la cooperación Sur-Sur.

<i>Medidas clave</i>	<i>Calendario</i>	<i>Dependencias competentes</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
3.1 Formulación de una estrategia sobre gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático enfocada en los países.	Junio de 2011	El Equipo de Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y el Grupo sobre Energía y Medio Ambiente de la Dirección de Políticas de Desarrollo dirigen, con la colaboración de las direcciones regionales y los centros regionales de apoyo		
3.2 La reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático se integran a las evaluaciones comunes para los países y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y a las actividades de capacitación conjuntas en todos los nuevos procesos de preparación de los MANUD.	Diciembre de 2011	El Equipo de Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y el Grupo sobre Energía y Medio Ambiente de la Dirección de Políticas de Desarrollo dirigen, en colaboración con las direcciones regionales, las oficinas en los países y la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo		
3.3 En los países más propensos a los desastres se han determinado las necesidades en materia de fomento de la capacidad de gestión del riesgo climático como base para la formulación de programas nacionales globales de gestión del riesgo climático. A petición de los gobiernos, el PNUD está dispuesto a prestar apoyo en la formulación de esos programas en un máximo de 20 países en el curso de los próximos 12 meses.	Diciembre de 2011	El Equipo de Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y el Grupo sobre Energía y Medio Ambiente de la Dirección de Políticas de Desarrollo, las direcciones regionales y las oficinas en los países		

Recomendación 4 de la evaluación. El PNUD debe reducir al mínimo las actividades de recuperación a corto plazo y al nivel más elemental que no contribuyen a reforzar la capacidad, las políticas ni la práctica a nivel nacional. El apoyo del Programa debe orientarse a fortalecer la capacidad nacional de reducir el riesgo de desastres y a promover la recuperación sostenible a largo plazo.

En las etapas iniciales de la fase de recuperación el PNUD debe facilitar la coordinación de las actividades y fomentar el desarrollo de la capacidad a más largo plazo. Para ello es necesario reforzar los mecanismos de gobernanza a fin de integrar las actividades de reducción de los riesgos en la planificación del desarrollo. Para promover una mayor participación de los distintos agentes de desarrollo e incrementar la implicación nacional, al coordinar por grupos temáticos las actividades de recuperación iniciales hay que evitar centrarse en las intervenciones a corto plazo.

Respuesta de la administración: Si bien el PNUD reconoce que las actividades de recuperación a corto plazo y al nivel más elemental quizás no contribuyan eficazmente, por sí solas, a reforzar la capacidad de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior, el Programa también desea volver a hacer hincapié en la importancia de continuar y ampliar las actividades de recuperación temprana con el fin de obtener unos resultados rápidos esenciales para la estabilización y atenuación de las necesidades de recuperación urgentes de las poblaciones damnificadas, por ejemplo el restablecimiento de las funciones de gobernanza básicas a nivel nacional y local y la protección y promoción de los medios de subsistencia, prestando especial atención a las mujeres. Estas medidas también aceleran la supresión gradual del socorro humanitario y sientan las bases para una recuperación a largo plazo coherente con la función de dirección del PNUD en el grupo temático sobre primeras actividades de recuperación.

El PNUD velará por que se adopte un enfoque de recuperación plena que vincule las actividades de recuperación a corto plazo a las prioridades de recuperación sostenida en los planos local y nacional, promoviendo la recuperación plena de los medios de subsistencia, reduciendo la vulnerabilidad a los peligros naturales y asegurando la resiliencia. Como parte de una estrategia general de reducción del riesgo de desastres, el PNUD formulará una estrategia de recuperación aplicable antes y después de los desastres que incluya actividades de recuperación inicial, una mayor incorporación de la reducción del riesgo de desastres a la recuperación después de un desastre y la participación sostenida de las poblaciones damnificadas y las instituciones nacionales fundamentales. También se incluirá en la estrategia la función esencial del sector privado como una de las principales fuerzas impulsoras de la recuperación sostenible.

<i>Medidas clave</i>	<i>Calendario</i>	<i>Dependencias competentes</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
4.1 Se finaliza una estrategia de recuperación de desastres para el PNUD como parte de una estrategia general del PNUD sobre reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior (véase la medida 1.1 de la respuesta de la administración a la recomendación 1). La estrategia de recuperación hará hincapié en los principales productos de recuperación del PNUD que vinculan la recuperación a corto plazo después del desastre al desarrollo a mediano y largo plazo, prestando especial atención a la participación y el empoderamiento de la mujer (por ejemplo, el restablecimiento de funciones de gobierno básicas en los planos nacional y local, la protección y la promoción de los medios de subsistencia, incluidas la creación rápida de empleos y la reducción de riesgos de desastres durante la recuperación).	Diciembre de 2011	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación dirige, en colaboración con las direcciones regionales, la Dirección de Políticas de Desarrollo (Grupo sobre Energía y Medio Ambiente, Grupo de Gobernanza Democrática, Grupo de lucha contra la pobreza, Grupo de desarrollo de la capacidad) y la División del Sector Privado		
4.2 Se elabora y se pone en marcha un programa de preparación global para la recuperación que incluye todos los aspectos de la recuperación y la resiliencia después de un desastre, en 15 países de alto riesgo a lo largo de cinco años.	Diciembre de 2015	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación dirige, la Dirección de Políticas de Desarrollo (Grupo de Gobernanza Democrática, Grupo de lucha contra la pobreza, Grupo sobre Energía y Medio Ambiente), el Grupo de desarrollo		

<i>Medidas clave</i>	<i>Calendario</i>	<i>Dependencias competentes</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
4.3 En cooperación con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y otros miembros del Comité Permanente entre Organismos, el PNUD proporciona a las oficinas en los países un conjunto global y coordinado de medidas de apoyo en materia de preparación en cinco países iniciales de conformidad con la demanda de los países.	Junio de 2011	de la capacidad y la División del Sector Privado, en consulta con las direcciones regionales y las oficinas en los países La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación en consulta con la OCAH, la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y el grupo de trabajo sobre preparación del Comité Permanente entre Organismos, conjuntamente con las oficinas en los países		

Recomendación 5 de la evaluación. El PNUD debe mejorar los procedimientos administrativos que restan eficacia a la programación relativa a los desastres naturales.

Los procedimientos administrativos y de programación deben no solo asegurar la rendición de cuentas sino también permitir a las oficinas en los países responder con mayor rapidez mediante intervenciones bien planificadas. El PNUD debe seguir racionalizando sus procedimientos administrativos a fin de agilizar los procesos relacionados con las adquisiciones y la contratación de personal y de dar mayor flexibilidad a la financiación en las situaciones de crisis.

Respuesta de la administración: Los procedimientos acelerados que hace poco puso en marcha el PNUD se revisan constantemente para asegurar su eficacia para acelerar y aumentar la eficiencia del apoyo que presta el PNUD en respuesta a las crisis en los países en los que se están aplicando. Estas revisiones se incorporarán a nuevas revisiones de los procedimientos en 2011 para reforzar su flexibilidad y eficiencia. En 2011, la organización invertirá en aumentar los conocimientos y la preparación a nivel de los países, las regiones y la sede para utilizar eficazmente los procedimientos acelerados en respuesta a una crisis. Han surgido considerables obstáculos al intentar oficializar las alianzas con organizaciones especializadas que trabajan en la esfera de la reducción del riesgo de desastres y la recuperación posterior debido a la falta de mecanismos apropiados para establecerlas. Se necesitan mecanismos más flexibles que permitan que el PNUD emprenda actividades conjuntas con asociados que no forman parte del sistema de las Naciones Unidas, con miras al logro de objetivos comunes. Concretamente, el PNUD explorará la elaboración o la ampliación de mecanismos para establecer alianzas en las que cada asociado aporte recursos financieros o de otro tipo y en las que los criterios para establecer alianzas no se limiten a consideraciones monetarias sino más bien al valor general de las alianzas en relación con la obtención de resultados prioritarios.

<i>Medidas clave</i>	<i>Calendario</i>	<i>Dependencias competentes</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Situación</i>
5.1 Se revisan los procedimientos acelerados de respuesta a las crisis y se elabora y se pone a disposición de las oficinas en los países un plan de aplicación práctica.	Junio de 2011	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y la Dirección de Gestión dirigen, en colaboración con las direcciones regionales y las oficinas en los países		
5.2 Las oficinas en los países tienen acceso a nuevos mecanismos que facilitan los requisitos para establecer alianzas con fines de reducción del riesgo de desastres y recuperación posterior.	Junio de 2011	La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación y la Dirección de Alianzas dirigen, en colaboración con la Dirección de Gestión, la Dirección de Políticas de Desarrollo y las oficinas en los países		

* En la base de datos del Centro de Recursos de Evaluación se hace seguimiento electrónico del estado de la aplicación de las recomendaciones.