



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

Distr. general
15 de noviembre de 2010
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

**Evaluación de la contribución del PNUD a la prevención
de los desastres y la recuperación después de un desastre**

Resumen

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Resultados	3
III. Conclusiones	7
IV. Recomendaciones	8



I. Introducción

1. La evaluación de la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a la prevención de los desastres y la recuperación después de un desastre formaba parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación para 2009-2010.

2. La evaluación toma como punto de partida las importantes tendencias registradas en el ámbito de los desastres naturales y sus consecuencias: en la última década ha aumentado el número de desastres y su mayor frecuencia y escala plantean crecientes retos de índole económica y humanitaria. Los desastres naturales tienen unos efectos desproporcionados en la población pobre de los países en desarrollo y los riesgos que los acompañan están estrechamente relacionados con la pobreza. En los países de ingreso medio a bajo y en los que la gobernanza es más deficiente, los desastres pueden agravar la pobreza y la desigualdad y provocar un retroceso en el desarrollo. En muchos países, las pérdidas derivadas de los desastres ocasionados por fenómenos naturales amenazan el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

3. Además de sus efectos a corto plazo, como las pérdidas económicas directas, los desastres inciden negativamente en el desarrollo humano a largo plazo y en la seguridad humana. Se ha podido comprobar que los desastres tienen en las economías nacionales repercusiones adversas que afectan a la inversión social, especialmente en salud y educación, y a la inversión encaminada a generar empleo e ingresos. Por lo tanto, la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo humano sostenible son objetivos que se refuerzan mutuamente.

4. La reducción del riesgo de desastres es especialmente importante para los grupos de población más vulnerables, como los que viven en regiones expuestas a los desastres, los pequeños Estados insulares en desarrollo y las sociedades debilitadas por los conflictos armados. Las gravísimas consecuencias de los desastres para el desarrollo humano y el crecimiento económico hacen necesario que la gestión eficaz del riesgo de desastres forme parte integrante de la planificación del desarrollo. Asimismo, la aplicación de un enfoque más integrado durante la fase de recuperación y reconstrucción después de un desastre puede contribuir a reducir futuros riesgos.

5. En la presente evaluación se examina la contribución hecha por el PNUD desde 2000 al fortalecimiento de las capacidades nacionales de gestión del riesgo de desastres y recuperación. Se analiza la pertinencia de la labor del Programa con respecto a las prioridades nacionales y a su propio mandato; la eficacia de los resultados en materia de desarrollo; la eficiencia de los arreglos institucionales y de programación; y la sostenibilidad de los beneficios resultantes. Se aportan ideas sobre las tareas que tendrá que afrontar el PNUD en el futuro en relación con la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales en el marco de sus actividades de apoyo a la ordenación del medio ambiente y la adaptación al cambio climático. Se pasa revista a las políticas, estrategias y programas del PNUD a nivel mundial, regional y nacional, a la ejecución de los proyectos conexos, y a la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y donantes en las actividades de prevención de los desastres y recuperación después de un desastre. Por último, se hace una valoración de la actuación del PNUD en el pasado y de su posible contribución en el futuro.

6. La evaluación se basa en los objetivos de los marcos de financiación multianual primero y segundo (2000-2003 y 2004-2007), el plan estratégico actual (2008-2013) y la visión estratégica sobre la asistencia a los países afectados por crisis. En los marcos programáticos se hacía hincapié en tres aspectos fundamentales de la asistencia relacionada con la gestión del riesgo de desastres: a) el fortalecimiento de la capacidad nacional de prevención de los desastres y reducción de los riesgos y la reducción de la vulnerabilidad frente a futuros desastres; b) el apoyo a las actividades de respuesta y recuperación; y c) la aplicación de los principios programáticos del PNUD relacionados con la igualdad de género y la cooperación Sur-Sur. En 2008 el PNUD preparó el 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. Con arreglo a ese programa, el 15% de los fondos destinados a actividades relacionadas con las crisis han de asignarse a intervenciones que promuevan la igualdad entre los géneros.

7. La evaluación incluye los estudios monográficos realizados en nueve países (Colombia, Fiji, India, Indonesia, Madagascar, Maldivas, México, Mozambique y Myanmar) por consultores nacionales e internacionales. Esos estudios monográficos se complementaron con un metaanálisis de las evaluaciones de los resultados en materia de desarrollo y de otras evaluaciones encargadas por las oficinas del PNUD en los países, con las entrevistas telefónicas realizadas en otros 15 países, y con entrevistas extensivas realizadas en la sede del PNUD y en los centros regionales de servicios y con otras organizaciones asociadas.

8. En la evaluación, las convenciones internacionales y los acuerdos multilaterales pertinentes desarrollados a lo largo de la última década se consideran parte del marco estratégico. En ese sentido, cabe destacar el establecimiento de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y del Comité Permanente entre Organismos y la aprobación del Marco de Acción de Hyogo (2005) y del Plan de Acción de Bali (2007). En los Objetivos de Desarrollo del Milenio también se ha hecho hincapié en la reducción y la mitigación de los desastres como cuestión relacionada con el desarrollo. En las negociaciones del Plan de Acción de Bali se destacaron la reducción de la vulnerabilidad y del riesgo de desastres como elementos fundamentales de la adaptación al cambio climático.

9. La evaluación abarca la asistencia técnica del PNUD a las actividades de prevención de los desastres y recuperación después de un desastre, así como sus funciones de gestión, como la de asistir a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y responder a las peticiones de los gobiernos relacionadas con la coordinación de la asistencia internacional en las etapas iniciales de la recuperación después de un desastre natural.

II. Resultados

10. **El PNUD ha ayudado a los países a formular políticas para casos de desastre, pero sigue resultando problemático integrar la reducción del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo.**

11. El PNUD combina la programación multisectorial en esferas claves del desarrollo con una amplia presencia a nivel de los países y la capacidad de movilizar los conocimientos técnicos necesarios. El Programa ha colaborado en la formulación de políticas y en el establecimiento de un entorno propicio para la creación de

instituciones de gestión de las actividades en casos de desastre en más de 30 países. En parte como consecuencia de ello, en la última década los gobiernos han participado cada vez en mayor medida en los debates internacionales y regionales y ha aumentado la cooperación en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático. Tal es el caso, en particular, entre los países más expuestos a los desastres y a los riesgos climáticos.

12. Varios de los estudios monográficos demuestran que se precisan más esfuerzos para armonizar las funciones, las responsabilidades y la rendición de cuentas en las instituciones encargadas de la gestión del riesgo de desastres. La mayoría de los países se han enfrentado también al problema de empoderar a los gobiernos locales para que puedan desempeñar un mayor papel en la gestión del riesgo de desastres.

13. La reducción del riesgo de desastres requiere la planificación a largo plazo y unos esfuerzos más sostenidos a nivel nacional. Para el PNUD ha resultado especialmente difícil ayudar a los países a integrar la reducción del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo.

14. En algunos países la reducción del riesgo de desastres está más integrada con otras prioridades del PNUD, como la reducción de la pobreza, la gobernanza y la adaptación al cambio climático. En otros muchos no se ha dado suficiente prioridad a esa integración.

15. En México, la integración de la reducción del riesgo de desastres en los programas locales de desarrollo ha contribuido de manera significativa a la sostenibilidad de las inversiones en actividades de desarrollo a nivel local. En Bangladesh también se ha tratado de reforzar la capacidad de gestión del riesgo de desastres a nivel local. En Honduras, la reducción del riesgo de desastres se aborda en el contexto de la gobernanza. Sin embargo, en muchos de los programas por países no se establece una relación explícita entre la prevención de los desastres y otras actividades de programación relativas con el desarrollo.

16. En los tres últimos años se ha producido un aumento de las iniciativas tendentes a abordar el cambio climático como cuestión relacionada con el desarrollo, fundamentalmente a través de la cartera medioambiental del PNUD. Aunque existe una correlación clara entre muchos de los objetivos en materia de reducción del riesgo de desastres y los objetivos relativos al cambio climático, la evaluación indica que las actividades de programación integrada en ese ámbito son limitadas. Una excepción digna de mención es la de Maldivas, donde está bien asentado el nexo entre la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. La reciente serie de acuerdos entre las oficinas de políticas y de prácticas del PNUD para estudiar y definir la naturaleza de la cooperación sobre adaptación al cambio climático puede brindar la oportunidad de incrementar la integración en el futuro.

17. Las iniciativas de preparación de las comunidades pueden reforzar la capacidad local, pero suelen verse limitadas por las deficiencias en la institucionalización de los procesos de programación y los resultados de los programas.

18. Las iniciativas relacionadas con la preparación para casos de desastre y la reducción de riesgos a nivel local representan alrededor del 54% de las intervenciones del PNUD relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y se han llevado a cabo en 27 países. Algunos programas han dado resultados importantes. Por ejemplo, en la India y en México los programas han permitido demostrar la

importancia de la preparación a nivel local y sus ventajas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los programas comunitarios no han influido en los programas y las políticas de los gobiernos. El PNUD ha tenido dificultades para conseguir que las autoridades locales, las estatales y las nacionales cooperasen entre sí.

19. El PNUD ha promovido la participación de las mujeres en las iniciativas comunitarias de prevención de desastres y recuperación en caso de desastre, pero la aplicación de las políticas de género ha sido desigual. Hay que seguir trabajando para alcanzar los objetivos relacionados con el liderazgo y la financiación.

20. El PNUD ha adoptado medidas de política significativas para incrementar la igualdad de género en la programación relacionada con las crisis, y se ha prestado atención específica a las necesidades de las mujeres. Sin embargo, las políticas de género no se han aplicado de manera sistemática. El 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 la asignación obligatoria de 15% del presupuesto a la programación relacionada con las crisis representa un paso importante, de carácter singular, del PNUD para abordar las cuestiones relacionadas con el género y la mujer. Aunque existen indicios de que esas medidas gozan cada vez de mayor aceptación, hasta la fecha solo se han realizado esfuerzos limitados por integrar las cuestiones de género en el diseño y la ejecución de programas de prevención de desastres y recuperación después de un desastre.

21. El PNUD ha asegurado la participación de las mujeres, en particular de las pertenecientes a grupos indígenas y vulnerables, en proyectos y programas comunitarios. Sin embargo, no se ha avanzado suficientemente en el desarrollo de un enfoque más coherente respecto de la integración de las cuestiones de género en la política y la programación gubernamentales.

22. A menudo, la definición de logros que se recoge en los programas del PNUD es limitada, por lo que la presencia de mujeres en las intervenciones que se llevan a cabo a nivel de la comunidad no se contabiliza como logro en relación con las cuestiones de género. Ello impide que evaluar debidamente la medida en que las mujeres tienen la oportunidad de participar en puestos directivos y la medida en que se han tenido en cuenta sus perspectivas y aspiraciones.

23. El apoyo del PNUD a la recuperación después de un desastre carece de objetivos estratégicos y no se ha utilizado con eficacia para reforzar la implicación y la capacidad nacionales.

24. El PNUD desempeña múltiples papeles en las situaciones en las que se ha producido un desastre: presta apoyo a las actividades de subsistencia a corto plazo y al nivel más elemental y a la construcción de alojamientos, colabora en la coordinación de la intervención de las Naciones Unidas y presta apoyo a más largo plazo para reforzar los sistemas de administración y mejorar la capacidad de los gobiernos. De los estudios monográficos se desprende que esas diversas funciones no están claras para los asociados en la recuperación después del desastre y que, en algunos casos, estos dudan que el PNUD tenga la capacidad necesaria para realizar las tareas que le han sido asignadas.

25. En muchos casos, las actividades de subsistencia de nivel elemental y la construcción de alojamientos han permitido alcanzar los resultados previstos. Sin embargo, las ventajas que ofrece la participación del PNUD se deben evaluar en el

contexto de los muchos otros agentes que prestan ese tipo de asistencia, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias.

26. El PNUD ha tropezado con dificultades para hacer frente a cuestiones relacionadas con la recuperación a largo plazo, como el fortalecimiento de los procedimientos y los sistemas administrativos y la capacidad de coordinación del gobierno. Se ha prestado una atención limitada a promover la coordinación, a las cuestiones técnicas (como la ordenación de tierras, la reglamentación de las zonas costeras y la política de vivienda) y a hacer frente a las causas de vulnerabilidad entre grupos específicos de alto riesgo.

27. El PNUD ha realizado progresos en el fomento de la coordinación por grupos temáticos de las actividades de recuperación iniciales. Sin embargo, persisten los problemas para hacer entender la necesidad de aplicar un enfoque temático, mejorar la coordinación e intensificar la implicación nacional.

28. El PNUD se ha esforzado por fomentar la coordinación por grupos temáticos desde las primeras etapas de las actividades de recuperación. Aunque el Programa tiene la ventaja de aportar al proceso de recuperación inicial una perspectiva de desarrollo, sus esfuerzos por promover su colaboración con los gobiernos a los distintos niveles y por intensificar la implicación nacional en la coordinación temática de las actividades de recuperación iniciales no han dado los frutos esperados.

29. En algunos casos, los gobiernos nacionales se han resistido a aplicar el enfoque por grupos temáticos. Puede que este no sea aceptable para todos los gobiernos ni para otros agentes humanitarios (como se ha podido observar en América Latina y en otros lugares), lo que requiere que se haga de él un uso más matizado.

30. Existen indicios de que no se ha integrado debidamente a las organizaciones no gubernamentales nacionales y locales en la coordinación por grupos temáticos de las actividades de recuperación iniciales. En la evaluación se llega también a la conclusión de que la colaboración de los agentes de desarrollo con los agentes humanitarios ha sido limitada. Es esencial mejorar la comunicación entre el PNUD y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para afianzar la coordinación por grupos temáticos desde las primeras etapas de las actividades de recuperación.

31. La complejidad de los procedimientos administrativos y de gestión de los programas resta eficacia de la programación.

32. Los procedimientos complejos e inflexibles suponen un obstáculo para la eficacia y los resultados de los programas. El establecimiento de objetivos excesivamente ambiciosos, períodos de ejecución demasiado cortos y plazos inviables para realizar tareas complejas, la falta de la sinergia entre los distintos aspectos del programa y las deficiencias de supervisión y presentación de informes dificultan la gestión de los programas.

33. Aunque es preciso salvaguardar la calidad, la transparencia y la rendición de cuentas en las adquisiciones y la aprobación de proyectos, es preciso intensificar los esfuerzos con miras a simplificar los procedimientos administrativos del PNUD para la ejecución de actividades en situaciones de crisis. Un paso en esa dirección es la recientemente inaugurada política de tramitación acelerada. Pese a que todavía se está en los inicios de la fase piloto, los directores de algunas de las oficinas en los países han manifestado su preocupación por considerar que las medidas aprobadas

con arreglo a la tramitación acelerada no han ido lo suficientemente lejos como para facilitar la rápida ejecución de las actividades en las situaciones de crisis.

III. Conclusiones

Conclusión 1: Aunque las prioridades estratégicas del PNUD reconocen la vinculación existente entre la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de desastres, esas estrategias no se aplican de manera sistemática.

34. En el plan estratégico, la reducción del riesgo de desastres se identifica como factor importante para reducir la pobreza y la vulnerabilidad y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se señala que los desastres afectan de manera desproporcionada a los más pobres. Asimismo, se establece una relación explícita entre la reducción del riesgo de desastres y la sostenibilidad del medio ambiente y la adaptación. Pese a ello, la aplicación del plan se ha visto limitada por la inexistencia de unos marcos operacionales que permitan integrar cuestiones intersectoriales en las esferas programáticas del PNUD, tanto en la fase de planificación como en la de ejecución.

35. La gravedad de los desastres acaecidos recientemente ha puesto en primer plano la cuestión de la adaptación al cambio climático, lo que tiene consecuencias directas en las actividades de programación del PNUD. Dado el apoyo que presta a los gobiernos nacionales antes y después de los desastres, y los amplios mecanismos de apoyo de que dispone en los países y que abarcan los aspectos del cambio climático relacionados con la protección del medio ambiente, el PNUD se encuentra en una posición inmejorable para ayudar a los países a desarrollar unas estrategias de adaptación eficaces.

36. Los desastres que se producen gradualmente, como la sequía, se afrontan en el marco de las actividades de asistencia para la reducción de la pobreza y la sostenibilidad del medio ambiente y no forman parte de las actividades de gestión del riesgo de desastres. Es probable que las repercusiones del cambio climático hagan que se difuminen las fronteras entre los desastres que se producen gradualmente y los que se desencadenan de repente, y es crítico adoptar medidas para mejorar la coordinación entre las distintas esferas programáticas.

Conclusión 2: La implicación nacional en las estrategias de reducción del riesgo de desastres es esencial para alcanzar los objetivos del PNUD relacionados con la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

37. Por su amplia presencia a nivel de los países, sus relaciones bien asentadas con los gobiernos, su neutralidad y su firme apoyo a los programas en esferas claves del desarrollo, el PNUD puede desempeñar un papel más importante en las asociaciones nacionales e internacionales. Sin embargo, esas ventajas no se han utilizado eficazmente para ejercer el liderazgo en cuestiones relacionadas con la recuperación después de un desastre y la reducción del riesgo de desastres. El PNUD no siempre ha sabido aprovechar su posición a nivel nacional, en particular por lo que respecta a las actividades de asistencia para el desarrollo.

38. Aunque el PNUD ha establecido sólidas asociaciones con los gobiernos locales y con las comunidades, no ha potenciado debidamente esas asociaciones para informar los procesos y las estrategias nacionales. La contribución del PNUD se ha

visto afectada por su modelo reactivo de participación y por la falta de estrategias claras y bien concebidas para establecer asociaciones.

39. Pese a que el PNUD ha logrado progresos en la promoción de la coordinación por grupos temáticos en las actividades de recuperación iniciales, su papel a nivel nacional se ha visto limitado por los problemas para hacer entender la necesidad de aplicar ese enfoque y para facilitar una mayor coordinación y la implicación nacional. A menudo, la estrechez de miras respecto del papel de jefe de grupo temático y la dinámica interinstitucional han obstaculizado el establecimiento de vínculos entre las intervenciones humanitarias y los procesos de desarrollo. Las actividades de recuperación iniciales, como grupo temático y como concepto, requieren que se intensifique el diálogo con las distintas partes interesadas a nivel de los países y con los demás organismos de las Naciones Unidas. Es evidente que la disponibilidad de recursos humanos y financieros y de asistencia técnica ha influido positivamente en la coordinación temática de las actividades de recuperación iniciales.

40. Conclusión 3: El PNUD ha logrado cierto éxito en muchas actividades de recuperación a corto plazo y al nivel más elemental, pero a costa de sus actividades de reducción de riesgos y desarrollo a más largo plazo.

41. La respuesta y la recuperación en casos de desastre suelen entrañar cantidades ingentes de recursos públicos y requieren sistemas de gestión transparentes. Por lo general, el PNUD no ha dado suficiente prioridad a la habilitación de los países para que puedan llevar a cabo unas actividades de recuperación más eficaces y sostenibles. Esa deficiencia se observa en la mayor parte de las respuestas en casos de desastre, dado que los gobiernos y los donantes se centran en las soluciones a corto plazo para hacer frente a las necesidades inmediatas de la población afectada, como los medios de subsistencia, la vivienda y las infraestructuras públicas. El PNUD dispone de la flexibilidad necesaria para diseñar programas de recuperación a más largo plazo que se adapten a las necesidades específicas de cada país y a sus prioridades en el contexto del desastre.

IV. Recomendaciones

Recomendación 1: 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.

42. 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.

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

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

44. 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.

45. 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.

Recomendación 3: 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.

46. El PNUD debe disponer de una estrategia unificada a nivel de los países para apoyar las actividades gubernamentales encaminadas a integrar la cuestión del clima y la 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.

Recomendación 4: 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.

47. En las etapas iniciales de la fase de recuperación del 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.

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

48. Los procedimientos administrativos y de programación no sólo deben 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.