

Estudio estratégico sobre el fortalecimiento de la capacidad nacional y local para la gestión del riesgo de desastres

Síntesis

En septiembre de 2013, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) contrató los servicios de la empresa Oxford Policy Management y de la Universidad de East Anglia para que realizaran un **estudio estratégico sobre el fortalecimiento de la capacidad nacional y local para la gestión del riesgo de desastres**. El objetivo principal del estudio consistía en determinar “las actividades y prácticas que funcionaban adecuadamente y las razones de ello”. En el presente informe se exponen las conclusiones del estudio, que abarcan tendencias observadas en el fortalecimiento de la capacidad de gestión del riesgo de desastres, enseñanzas extraídas en relación con procesos y elementos integrantes de las intervenciones encaminadas al fortalecimiento de la capacidad en ese ámbito, y recomendaciones dirigidas a las instancias normativas y a los responsables de la ejecución de programas.



Fomente la capacidad para integrar la gestión del riesgo de desastres

Existían pocos estudios oficiales previos sobre el fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres y, en consecuencia, los agentes internacionales carecían de orientación firme y fundamentada sobre medios eficaces para el fomento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres en los planos nacional y local. El estudio fue planteado como una primera medida para colmar esa laguna de conocimientos y datos. Ello supuso un examen exhaustivo de material publicado que comprendía más de cien fuentes de consulta y se utilizó para elaborar un marco conceptual sobre el eficaz fortalecimiento de la capacidad de gestión del riesgo de desastres. El marco se aplicó a título experimental en seis países, en particular, en un proyecto piloto realizado en Etiopía y en estudios de caso completos efectuados en Pakistán, Myanmar, Filipinas, Haití y Mozambique. El estudio abarcó también el examen de datos financieros y una encuesta a nivel mundial para recabar información de profesionales especializados en gestión del riesgo de desastres sobre las tendencias observadas en las actividades de fortalecimiento de la capacidad, junto con sus opiniones sobre los factores de éxito. Estos diversos elementos del estudio fueron analizados luego para extraer enseñanzas y orientaciones sobre la manera de fortalecer aptitudes para la gestión del riesgo de desastres en diversos contextos. A los efectos del presente estudio, se adoptó la definición de Walker (2013: 1) sobre el fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres: «iniciativas para reforzar las competencias y las aptitudes de una organización, un grupo o una comunidad que requiera atención de modo que, en el futuro, el beneficiario pueda impulsar las actividades para la reducción del riesgo de desastres,

o, en un sentido más amplio, el desarrollo, de manera sostenible».

Las iniciativas sobre el fortalecimiento de la capacidad reposan sobre el argumento de que deberían expandir de manera sostenida la competencia para planificar y llevar a cabo actividades de gestión del riesgo de desastres (efecto directo) con el fin de reducir los riesgos que estos conllevan para las condiciones y los medios de vida de las personas (repercusión). Por lo tanto, para que una iniciativa de fortalecimiento de la capacidad sea eficaz deberá tener efectos directos que contribuyan a ese cambio. El presente estudio se centró en la investigación de procedimientos, resultados y posibilidades para obtener efectos directos positivos. Aunque los investigadores no pudieron evaluar los efectos directos con respecto al aumento sostenido de capacidad, observaron suficientes indicios de efectos directos como el establecimiento de estructuras para la gestión del riesgo de desastres a nivel local, la integración de la reducción del riesgo de desastres en los mecanismos de planificación del desarrollo, o la constitución de asociaciones intersectoriales para destacar el valor que puede aportar el fortalecimiento de la capacidad en los esfuerzos encaminados a la gestión del riesgo de desastres y la reducción del riesgo de estos.

Ideas derivadas de los hallazgos del estudio

Se aplica un enfoque poco sistemático a los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres y la mayoría de las iniciativas son relativamente pequeñas desde el punto de vista presupuestario. Escasos programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres están dotados de presupuestos significativos (p.ej., más de veinte millones de dólares estadounidenses [CHF 20 000 000]). El programa de mayor envergadura examinado disponía de un presupuesto inferior a quince millones de dólares estadounidenses (CHF 15 000 000),

mientras que el presupuesto de los demás programas giraba en torno a un millón de dólares estadounidenses (CHF 1 000 000). Por consiguiente, los investigadores no encontraron pruebas de que los programas que contaban con abundante presupuesto fueran necesariamente más eficaces. Sin embargo, se observó que el sistema de fomento de la capacidad de gestión del riesgo de desastres a nivel mundial no es estratégico, sino que está conformado por proyectos y programas menores, carentes de coordinación y dispersos, en diversos países. Por lo tanto, existiría margen para una colaboración más estrecha entre los donantes y los organismos internacionales para favorecer programas coordinados de fortalecimiento de la capacidad en todo el sistema así como a todo nivel interno en los países y entre ellos.

También parece faltar un «nivel medio» en lo que se refiere a la capacidad de gestión del riesgo de desastres, ya que la mayoría de los programas de fortalecimiento de la capacidad centran su atención ya sea en el nivel nacional o en el plano comunitario. Se presta mucha menos atención al fomento de capacidades en el nivel subnacional. Esto plantea problemas pues, de manera idónea, las capacidades, las políticas y los procedimientos presentes en un nivel deben concordar con los de niveles inferiores y superiores. Las observaciones sobre el terreno permitieron confirmar la importancia de la colaboración entre niveles para mejorar la integración de las políticas y los procesos referentes a la gestión del riesgo de desastres, ya que aumentaría el carácter sustentable de los esfuerzos y facilitaría una gestión del riesgo de desastres ascendente y determinada por la demanda. Sin embargo, dentro de las actividades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres no se concede prioridad al fortalecimiento de capacidades que favorezcan la colaboración entre niveles. Por lo tanto, los programas de fortalecimiento deberían centrar su atención en vías de concordancia entre las nuevas capacidades en un nivel y las capacidades y los procedimientos

existentes en niveles tanto inferiores como superiores, por ejemplo, la vinculación entre planes distritales con los procesos provinciales de elaboración de presupuestos. Los programas se deberían elaborar de modo que sus actividades permitan optimizar la colaboración entre niveles.

Aunque muchas de las comunidades más vulnerables ante los desastres se hallen en zonas afectadas por conflictos, y muchos donantes concedían prioridad a la ayuda a Estados frágiles, en el estudio se comprobó que los responsables de la ejecución de programas **centran sus actividades en zonas donde no existen conflictos**. Los problemas habituales con los que tropiezan los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres, entre otros, plazos cortos y significativa rotación del personal, se ven exacerbados en los Estados frágiles y afectados por conflictos. Según el estudio, en varios países, el estallido de un conflicto en una zona suele entrañar la postergación de los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres o la búsqueda de otros luga-

res para ejecutarlos. Esto significa que, a menudo, las personas que viven en zonas afectadas por conflictos quedan excluidas de las iniciativas de fortalecimiento de esa capacidad pese a la agudización de su vulnerabilidad ante desastres. Es importante observar que los Estados frágiles no necesariamente tienen escasa capacidad para la gestión del riesgo de desastres; pero, en el estudio se comprobó que donde esta capacidad e infraestructura eran escasas, **todo pequeño avance en el perfeccionamiento de la capacidad técnica adquiere importancia**. A la luz de ello, los donantes deberían considerar tanto factible como eficaz la colaboración con sistemas más débiles en los que las necesidades de fortalecimiento de la capacidad quizás sean mayores. Los contextos de gobierno cambian rápidamente en los Estados frágiles y afectados por conflictos; así, quienes ejecutan programas deberían seguir de cerca esos cambios y adaptarse en consecuencia. Además, la cohesión social y la sociedad civil suelen ser vacilantes en los Estados frágiles y afectados por conflictos, y ello se debería tener en cuenta en la elaboración de los programas de gestión del riesgo.



**No soslaye la mitigación, la prevención
ni la recuperación**

En publicaciones recientes se subraya que el fortalecimiento de la capacidad debería centrarse en el fomento de aptitudes «funcionales» mientras que, tradicionalmente, se ha hecho hincapié en las destrezas «técnicas». En el estudio se indica que, en materia de gestión del riesgo de desastres, **la capacidad técnica y la capacidad funcional guardan una relación tan estrecha y se refuerzan tanto mutuamente que, en realidad, puede ser difícil disociarlas.** En las publicaciones se recalca que los programas de fortalecimiento de la capacidad deberían insistir en trascender la formación técnica para abarcar el desarrollo de la capacidad funcional de la sociedad con el fin de adoptar decisiones y medidas eficaces para la gestión del riesgo de desastres. Los estudios de caso pusieron de manifiesto contribuciones considerables a la capacidad funcional, en particular, la elaboración de legislaciones y políticas sobre la gestión del riesgo de desastres, el establecimiento de mecanismos de coordinación para la adopción de decisiones, y la integración de la reducción del riesgo de desastres en planes de desarrollo a diferentes escalas. Sin embargo, desde un punto de vista analítico, no es necesariamente útil disociar el fortalecimiento de la capacidad técnica del fomento de la capacidad funcional ya que, fundamentalmente, están correlacionadas y se refuerzan mutuamente, y es posible que los elementos de ambas estén presentes en la misma actividad. Como se ha mencionado anteriormente, en los casos en que la capacidad inicial para la gestión del riesgo de desastres sea baja, como en muchos Estados frágiles, podría ser importante dar prioridad a la capacidad técnica como componente homólogo para conseguir una capacidad funcional eficaz y para garantizar que ambas evolucionen a la par.

A pesar de que en las publicaciones se reconoce la importancia de las actividades de fortalecimiento de la capacidad en general, estas no están dirigidas aún a fomentar un «entorno propicio» para la gestión del riesgo de desastres. Por entorno propicio se entiende un contexto en el que se establecen prioridades y se genera

motivación para que la planificación de estructuras y competencias para la gestión del riesgo de desastres se traduzca en medidas eficaces. Los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres pueden contribuir, directa o indirectamente, a crear un entorno propicio, por ejemplo, mediante mecanismos de defensa de intereses, el refuerzo de las plataformas académicas, el fomento de aptitudes de dirección, la facilitación de apoyo para el uso de buenas prácticas, la reducción de barreras culturales y la demostración de otras posibilidades. El concepto de **un «entorno propicio» para la gestión del riesgo de desastres puede aplicarse útilmente en varios niveles, incluido el nivel de base**, y el estudio indica que quienes ponen en práctica las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad deberían reflexionar de manera original y flexible sobre cauces para reforzar esta óptica.

Nuevos datos disponibles

Como parte del estudio se recopilaban diversas fuentes de datos cuantitativos y cualitativos. En la presente sección se ofrece un resumen de las observaciones más destacadas efectuadas por el equipo de investigación.

Debido a la especial atención que históricamente se ha prestado en las intervenciones relacionadas con los desastres a la gestión de los casos de emergencia, y a una tendencia establecida de encauzar la financiación hacia las intervenciones en casos de desastre más que a la gestión del riesgo de estos, cabía anticipar que la preparación para desastres sería el elemento prioritario del ciclo de gestión del riesgo de desastres. El estudio realizado proporciona indicios bien fundados de este hecho, y pone de relieve que **aún se pasa por alto el fortalecimiento de la capacidad para la prevención, la mitigación y, especialmente, la recuperación sostenible.** En la práctica, la mayoría de los programas que se examinaron en detalle estaban más claramente orientados hacia la preparación

Favorezca el sentido de identificación y el apoyo político



para desastres, y pocos de los encuestados respondieron que hubieran participado en programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres que se centraran principalmente en la prevención y la mitigación (un ocho por ciento [8%]) o la recuperación (solo un dos por ciento [2%]). No parece haber ningún motivo fundamental para no tener en cuenta estos aspectos de la gestión del riesgo de desastres o, de hecho, para que estos constituyan su principal centro de interés, en las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad y convendría alentar a la comunidad internacional a que oriente los programas en esa dirección.

Pese a los llamamientos para incorporar un enfoque integral para la reducción del riesgo de desastres en la gestión del riesgo de estos, el estudio observó que, **por lo general, los programas no tenían como destinatarios los grupos vulnerables, y los responsables de ejecutarlos se preocupaban por los riesgos a los que ya estaban expuestos y no por el fortalecimiento de capacidades que permitiera la**

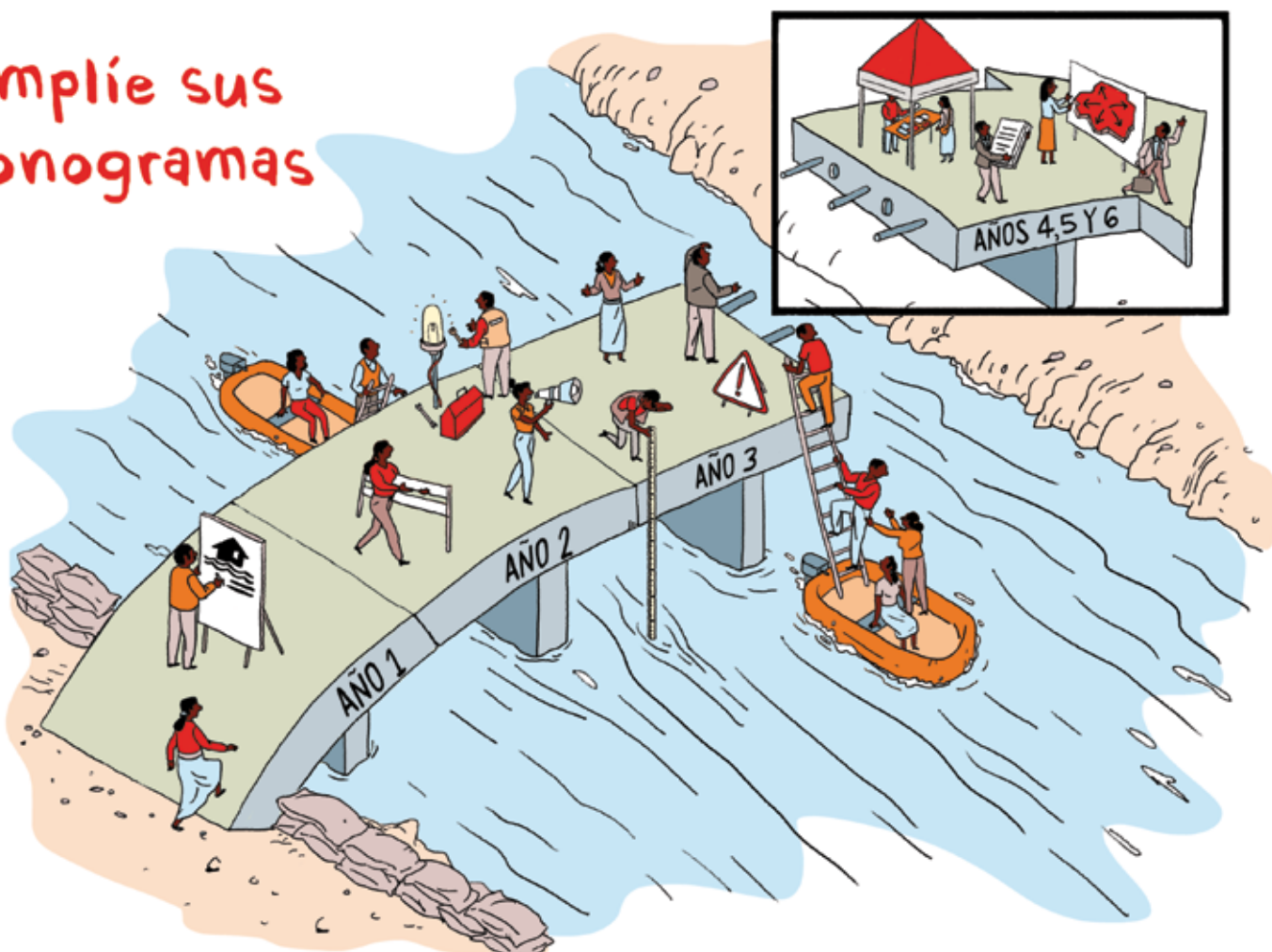
adaptación a la evolución a largo plazo de los riesgos. Aunque la importancia de un enfoque integral para la reducción del riesgo de desastres fue subrayada en el Marco de Acción de Hyogo y en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, apenas ahora se incorpora el apoyo a los enfoques encaminados a la reducción del riesgo de desastres en los programas de fortalecimiento de la capacidad, y queda aún mucho camino por recorrer antes de que este cobre arraigo firme como un elemento fundamental y no como un aspecto adicional en la elaboración de programas. Los datos recopilados sobre el terreno indican que, aunque la selección de los lugares vulnerables se contemple en la planificación de las intervenciones de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres, no suele existir una selección explícita de grupos vulnerables. Además, los programas tienden a centrarse en los riesgos existentes y no así en el fortalecimiento de las capacidades para reaccionar ante los cambios en los riesgos a largo plazo.

El estudio también puso de manifiesto que **en la elaboración de los programas no se insiste lo suficiente en la integración de la gestión del riesgo de desastres**, pese a que las publicaciones destaquen sus beneficios y el trabajo sobre el terreno haya permitido confirmarlos. Por lo general, el fomento de capacidades para integrar la reducción del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo en todos los sectores no tiene carácter prioritario en los programas de fortalecimiento de la capacidad relacionados con la gestión del riesgo de desastres. Los ejemplos del estudio indican que, cuando así fue, se consideró como un avance notable o una contribución de suma importancia. Para que la integración tenga éxito es fundamental contar con un entorno propicio y un proceso basado en la demanda que emane de los altos niveles de gobierno. Lamentablemente es aún precario el carácter sustentable de la labor

de integración y se requieren muchos más esfuerzos y estrategias para garantizar un cambio continuo a largo plazo.

Se sabe que es necesario ampliar la duración de los programas de fortalecimiento de la capacidad en general, y el estudio demuestra que ello es tanto más importante en el caso de la gestión del riesgo de desastres, ante la necesidad de enseñar nuevos conceptos y cuestionar hábitos y mentalidades arraigados que llevan a centrarse en las intervenciones en casos de emergencia. En el estudio internacional se pudo observar que la **mayoría de los programas duran entre uno y tres años, y apenas unos pocos se extienden más de cinco años**. Los plazos insuficientes constituyen un problema persistente en los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres y conllevan otros problemas

Amplíe sus cronogramas



comunes, tales como la elevada rotación de personal, la falta de evaluaciones adecuadas que sustenten la elaboración de los programas y la falta de estrategias sostenibles. De acuerdo con el estudio, la duración habitual de los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres fue inferior a tres años, y el trabajo sobre el terreno demostró ampliamente que ese plazo era demasiado corto. El programa más extenso exhaustivamente examinado tenía una duración de cinco años, y los datos indican que ello contribuyó a la eficacia global del mismo. Por lo tanto, la ampliación de los plazos, habitualmente situados entre uno a tres años, puede mejorar la eficacia de las intervenciones de fortalecimiento, lo que permitirá a las partes interesadas aumentar tanto las capacidades técnicas como funcionales y orientarse hacia un enfoque más integral de la gestión en los esfuerzos de reducción de riesgos de estos.

El material publicado recalca que es necesario interesarse por fomentar el sentido de apropiación de los proyectos, encontrándose pruebas convincentes de que **los profesionales de la gestión del riesgo de desastres conceden gran importancia a ese aspecto que, a menudo, se incorpora adecuadamente** en la elaboración y la ejecución de los programas de fortalecimiento de la capacidad. El sentido de apropiación requiere esfuerzos y una planificación deliberada. El estudio reveló, en primer lugar, que los profesionales dedicados a la gestión del riesgo de desastres son conscientes de que el sentido de apropiación es importante para lograr una gestión eficaz y, en segundo lugar, que los programas incluyen medidas para garantizar que los destinatarios del fortalecimiento de la capacidad tengan una participación fundamental en la elaboración y la aplicación de los mismos. Sin embargo, se observó que en todos los programas examinados aún había margen de mejora para garantizar que los destinatarios seleccionados tuvieran una mayor participación en los mismos y fueran más conscientes del valor de los pro-

cesos y los beneficios del fortalecimiento de la capacidad.

Asimismo, una conocida práctica óptima consiste en adaptar las actividades de desarrollo y de gestión del riesgo de desastres al contexto nacional y local, y el trabajo sobre el terreno puso de manifiesto que **los responsables de ejecutar los programas se estaban tomando muy en serio el principio de adaptación al contexto local**. Pueden adoptarse varias medidas prácticas para ayudar a los organismos de ejecución a adaptar sus programas a la situación local. En particular, la mejor manera de comprender el contexto consiste en fomentar la implicación y el establecimiento de relaciones a largo plazo en un ámbito. A nivel comunitario, las personas que participan en los programas de gestión del riesgo de desastres han observado que el establecimiento de un vínculo con la vida cotidiana y los medios de vida de las comunidades destinatarias ayuda a mejorar la eficacia. Varios programas han permitido comprobar una mayor implicación de las personas cuando los medios de vida se empleaban de manera original como puntos de acceso para abordar la gestión del riesgo de desastres.

Otro método para lograr que un programa corresponda mejor al contexto consiste en establecer asociaciones «Sur-Sur». Por lo general, las publicaciones sobre el fortalecimiento son partidarias de los acuerdos «Sur-Sur», que permiten trasladar el asesoramiento y las competencias de un país de renta media o baja a otro, en lugar de depender de la pericia de países de renta elevada. Sin embargo, no se había analizado exhaustivamente este método en relación con la gestión del riesgo de desastres. A partir de los programas examinados, el estudio indica que **la cooperación Sur-Sur puede aportar varios beneficios y debería promoverse como un enfoque aplicable a los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres**. En particular, resulta muy útil cuando en ambos países se plantean riesgos y situaciones socioeconómicas similares.

Otras prácticas óptimas conocidas no se aplican de manera tan satisfactoria sobre el terreno. Por ejemplo, **pese a que las publicaciones hacen especial hincapié en el carácter sostenible, este sigue sin ser prioritario para los ejecutores de programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres.** Por lo general, no se realiza una planificación oficial del carácter sostenible de una actividad, i.e., la formulación de estrategias de fin de intervención. De los programas que se examinaron exhaustivamente, solo uno contaba con un procedimiento de estrategia de fin de actividades, mientras que la mayoría no contemplaban la manera de mantener o prolongar los beneficios tras la finalización del programa. Por lo tanto, pese al énfasis que ponen en ello las publicaciones, los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres no se centran lo suficiente en garantizar la sostenibilidad de las capacidades desarrolladas. Los ejecutores deberían asumir una función más diligente en la elaboración de mecanismos para retener o transferir las capacidades adquiridas ya que, de otro modo, la rotación de personal tendrá un efecto perjudicial. Lamentablemente, la sostenibilidad plantea mayores problemas a nivel local donde la rotación de personal tiende a ser frecuente, y las decisiones de financiación a un nivel más elevado pueden socavar los beneficios y la consolidación de la capacidad adquirida. No obstante, la creación de bases de conocimientos a escala nacional, o un cúmulo de competencias en materia de gestión del riesgo de desastres, puede ayudar a retener la capacidad.

Asimismo, **por lo general, los sistemas de seguimiento y evaluación son muy débiles sobre el terreno**, pese a estar reconocidos como parte de las prácticas óptimas, y hacen falta herramientas adaptadas a las necesidades y orientación para brindar asistencia a las actividades de seguimiento y evaluación de la gestión del riesgo de desastres y los programas de adaptación al cambio climático. El trabajo sobre el terreno mostró que cabrían mejoras consi-

derables en cuanto a la calidad y la solidez del seguimiento y la evaluación de los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres. En particular, es necesario abandonar el hábito de utilizar los programas para supervisar las actividades y los resultados y emplearlos para evaluar los efectos directos y las repercusiones. Asimismo, el trabajo sobre el terreno puso de relieve que **las evaluaciones externas e independientes de los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres son escasas**, dado que ninguno de los quince programas seleccionados examinados en detalle estaba sujeto a una evaluación externa. Sin embargo, existe una oportunidad para mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación puesto que el trabajo sobre el terreno permitió comprobar que las necesidades de los donantes actúan como un poderoso incentivo de las prácticas óptimas en materia de seguimiento y evaluación. Normalmente, se considera que las actividades de seguimiento y evaluación son una obligación para con el donante en lugar de una oportunidad para mejorar la eficacia de los programas. A menudo, la orientación y el apoyo facilitados desde la sede son necesarios para el seguimiento y la evaluación y pueden resultar eficaces cuando las capacidades sobre el terreno sean escasas.

También se pasan por alto otras esferas de prácticas óptimas en relación con la elaboración de los programas. En particular, el estudio demuestra que **las cuestiones de género no están integradas adecuadamente en la elaboración de los programas.** A menudo, fuera de garantizar las cuotas de participación femenina, a veces, los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres no prestan a las cuestiones de género la atención que merecen. En general, los ejecutores de proyectos se muestran dispuestos a incluir las cuestiones de género, pero habitualmente malinterpretan lo que significa la incorporación de una perspectiva de género. Demuestran pocos conocimientos sobre la orientación de

los programas para tomar en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a la vulnerabilidad a los desastres, la percepción de los peligros y los riesgos, el acceso a los recursos, las funciones, las habilidades y el poder de decisión.

Asimismo, **con frecuencia no se llevan a cabo o no se terminan a tiempo las evaluaciones de las necesidades en materia de capacidad.** El estudio indica que las personas que participan en muchas actividades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres no efectúan evaluaciones sistemáticas de las necesidades de capacidad que permitan fundamentar la elaboración de los programas; sin embargo, se observó que cuando las evaluaciones de las necesidades se realizan con demora o de manera precipitada se puede acabar causando retrasos en los programas y reduciendo la eficacia. En cambio, cuando las evaluaciones sobre la capacidad se efectúan antes de poner en marcha un programa, los responsables de ejecutarlos pueden elaborar programas mejor adaptados a los objetivos, con plazos más realistas desde el principio.

Por lo general, las publicaciones sobre el fortalecimiento de la capacidad demuestran una dependencia excesiva de la formación como actividad predominante, aduciendo que, a menudo, esta es insostenible. Sin embargo, según el estudio, **se aplican enfoques de formación más sostenibles e innovadores que portan resultados favorables.** La formación es aún la actividad principal de la mayoría de las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad pero se emplean métodos diversos para obtener mejores resultados. Por ejemplo, la «formación de formadores» parece efectuarse de manera generalizada y puede resultar muy eficaz si se conjuga con procesos de selección cuidadosos y un riguroso asesoramiento dirigido a los nuevos formadores. La formación en el empleo y las cesiones de personas también pueden ser maneras eficaces de fortalecer la capacidad para la gestión del riesgo de desastres, si hay un clima de trabajo coo-

perativo y de mutua confianza. Todas las actividades de formación deberían ser interactivas, estar adaptadas al contexto y basarse en un principio de aprendizaje mutuo. Por lo tanto, los programas de formación elaborados cuidadosamente y aplicados de manera adecuada pueden contribuir a la creación de capacidad funcional sostenible, particularmente desde el punto de vista del sistema de gestión del riesgo de desastres en su conjunto.

1.1 Elaboración de nuevos instrumentos

Los datos presentados anteriormente ofrecen un panorama del fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres a nivel global conforme al cual, pese a algunos avances notables, aún queda mucho por hacer para mejorar la práctica sobre el terreno. Aunque es necesario trabajar en ese sentido, el grupo responsable del estudio elaboró un marco relativo al fortalecimiento eficaz de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres así como un marco para las actividades de seguimiento y evaluación, que figuran a continuación.

Un marco: principios esenciales para el eficaz fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres

Durante el estudio se puso a prueba y se modificó seis principios sin duda importantes para garantizar la eficacia de los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres. El equipo encargado del estudio espera que las organizaciones internacionales y no gubernamentales adopten estos principios como un sistema de orientación de las actividades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres, y utilicen el marco conceptual para establecer tanto el proceso como el contenido de los programas.

Cuadro 1: Principios esenciales para el fortalecimiento eficaz de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres

Principios esenciales	Definición
Flexibilidad y capacidad de adaptación	La necesidad de abordar las actividades de fortalecimiento de la capacidad de manera flexible, para que la concepción del programa se adecúe al contexto y corresponda a las necesidades (en vez de aplicarse como un «proyecto» impuesto por instancias externas). Este principio incluye una evaluación exhaustiva de las necesidades en materia de capacidad, y el aprovechamiento de aptitudes, estrategias, sistemas y capacidades existentes y su fortalecimiento. También incluye la comprensión y la obligación de rendir cuentas respecto de las dimensiones políticas y de poder que pueden menoscabar o reforzar el fortalecimiento de la capacidad.
Planificación global	La necesidad de planificar cuidadosamente las intervenciones para que puedan lograr sus objetivos y resulten sostenibles. Este principio incluye la programación de las intervenciones de modo que la presión para mostrar resultados tangibles no socave el fortalecimiento de la capacidad. También es crucial planificar la sostenibilidad a largo plazo de los beneficios del fortalecimiento de la capacidad una vez que terminen las intervenciones. La planificación global comprende un sólido sistema de seguimiento y evaluación.
Sentido de apropiación y asociaciones	La necesidad de garantizar que los destinatarios del fortalecimiento de la capacidad desempeñen un papel claramente definido e importante en la elaboración y puesta en práctica de las iniciativas (lo que también ayudará a garantizar que estas sean adecuadas, eficaces y sostenibles). Es probable que la asunción de los proyectos como propios dependa de la participación activa, la clara descripción de las obligaciones, el compromiso de los dirigentes, y la armonización con las estrategias vigentes en materia de gestión y reducción del riesgo de desastres.
Atención a la capacidad funcional	La necesidad de centrarse en el fortalecimiento de la capacidad «funcional». Esto significa no limitarse simplemente a mejorar las competencias y los recursos técnicos sino fomentar la capacidad de las partes interesadas y las organizaciones para adoptar decisiones y medidas eficaces sobre la gestión del riesgo de desastres. Este principio incluye aspectos como la mejora de la coordinación, y la formulación de políticas y planes. También comprende la creación de un entorno propicio para la adopción de decisiones y medidas eficaces, establecer incentivos para el buen desempeño del personal, y generar el apoyo de las partes interesadas para que la gestión del riesgo de desastres se considere prioritaria.
Integración de diversos agentes y a diferentes niveles	La necesidad de fortalecer la capacidad para establecer una coordinación entre los diferentes niveles y colaborar con otras partes interesadas. El fortalecimiento de la capacidad puede contribuir a salvar la brecha en materia de capacidad y comunicación que frecuentemente existe entre los niveles locales y nacionales. Las iniciativas pueden centrarse en el fortalecimiento de la capacidad de las redes de partes interesadas y en fomentar la capacidad de las personas locales para interactuar con otras partes interesadas.
Contribución a la reducción del riesgo de desastres	La necesidad de aplicar un enfoque más integral a la capacidad de gestión del riesgo de desastres que tenga presente la reducción del riesgo de desastres. Ello incluye prestar atención para comprender y planificar los cambios que se producirán a largo plazo en los riesgos; ir más allá del objetivo de gestionar emergencias a corto plazo con el fin de prestar atención a la capacidad para la prevención y la mitigación de los desastres y la recuperación a largo plazo; dar prioridad a la reducción de la vulnerabilidad; centrarse en las necesidades de los grupos vulnerables; y hacer frente a las desigualdades de género tanto en materia de vulnerabilidad como de capacidad.

Marco para el seguimiento y la evaluación

El trabajo sobre el terreno puso de relieve que, por lo general, los especialistas en fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres necesitan ayuda para establecer y poner en marcha sistemas de seguimiento y evaluación más sólidos, en particular, con el fin de liberar su atención de las actividades y los resultados del seguimiento y calcular los efectos directos y, en definitiva, las repercusiones. A tal efecto, se ha establecido un marco para el seguimiento y la evaluación que puede utilizarse en los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres con el fin de controlar y comparar los progresos alcanzados con los efectos directos previstos. En el estudio se observó que los marcos y los instrumentos de seguimiento y la evaluación funcionan mejor cuando son flexibles y el encargado de ejecutar el programa tiene la posibilidad de adaptarlos a la acción requerida. Por consiguiente, se ha elaborado un marco flexible que se puede adaptar, con la ayuda

de las notas de orientación adjuntas, a todas las actividades de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres. Los efectos directos y subsidiarios que se propone sean objeto de seguimiento figuran en el cuadro siguiente, y se explican más detalladamente en las notas de orientación adjuntas (Anexo B), junto con ejemplos de indicadores correspondientes a cada efecto subsidiario.

1.2 Recomendaciones

Las conclusiones del estudio proponen la incorporación de varios cambios en la manera de concebir, formular y ejecutar los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres. Para facilitar la consulta, los cambios sugeridos se presentan en el cuadro 3, a continuación, en forma de recomendaciones dirigidas a las instancias normativas y de recomendaciones que son de mayor interés para los profesionales de la gestión del riesgo de desastres que ejecutan programas de fortalecimiento de la capacidad.

Cuadro 2: Esferas de efectos directos propuestas para el seguimiento y la evaluación

Efecto directo	Efecto subsidiario
1. Mejor aptitud de los agentes para aprovechar los conocimientos, la innovación, la educación, las comunicaciones y la tecnología para la gestión del riesgo de desastres.	1.1 Las personas y las comunidades expuestas al riesgo de desastres están en condiciones de utilizar mejores competencias y conocimientos sobre la gestión del riesgo de desastres como resultado del programa de fortalecimiento de la capacidad.
	1.2 Los agentes que participan en la determinación de políticas, la planificación y la ejecución de la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, regional, distrital o comunitario usan mejores competencias adquiridas mediante el programa de fortalecimiento de la capacidad.
2. Fortalecimiento del marco institucional para la gestión del riesgo de desastres.	2.1 El programa de fortalecimiento de la capacidad ha conducido a mejorar las políticas, las estrategias y los procedimientos de la gestión del riesgo de desastres.
	2.2 El programa de fortalecimiento de la capacidad ha permitido la participación de una gama más amplia de partes interesadas en el establecimiento de nuevos procesos operativos y de planificación relativos a la gestión del riesgo de desastres.
3. Aumento de la motivación para lograr una gestión eficaz del riesgo de desastres.	3.1 El programa de fortalecimiento de la capacidad ha permitido reforzar el respaldo político a la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, regional, comarcal y comunitario.
	3.2 El programa de fortalecimiento de la capacidad ha permitido aumentar la motivación de las comunidades y las personas para reducir su vulnerabilidad al riesgo de desastres.

Cuadro 3: Recomendaciones sobre políticas y programas

Tema	Recomendación sobre políticas	Recomendación sobre programas
Global	Establecer plataformas estratégicas para que los donantes y los organismos trabajen mancomunadamente a nivel nacional y regional en lo que atañe a programas de fortalecimiento de la capacidad en todo el sistema y en los diferentes niveles con el fin de fomentar la capacidad funcional y habilitadora para la reducción del riesgo de desastres.	
Mejores evaluaciones de las necesidades en materia de capacidad	<p>Adaptar los procesos de financiación y adquisiciones para permitir evaluaciones rigurosas y continuas de las necesidades con el fin de fundamentar los programas.</p> <p>Brindar apoyo a los asociados responsables de la ejecución para realizar evaluaciones sobre las necesidades de capacidad antes de elaborar el programa.</p>	Planificar cuidadosamente y efectuar evaluaciones sobre la capacidad antes de elaborar los programas y realizar evaluaciones continuas para fundamentar y adaptar los programas de fortalecimiento de la capacidad.
Fomento del sentido de apropiación	Garantizar la armonización de las iniciativas sobre el fortalecimiento de la capacidad con las políticas, las estrategias y los procedimientos nacionales y locales así como la notable participación de una amplia gama de partes interesadas gubernamentales y de otras esferas en la determinación de los objetivos y el enfoque.	Dar prioridad a la participación activa de las partes interesadas destinatarias del fortalecimiento de la capacidad en la elaboración y ejecución de los programas. Si procede, incorporar representantes del organismo nacional encargado de la gestión de desastres, por ejemplo, en calidad de ejecutores o de miembros del comité directivo.
Consideración del carácter sostenible	<p>Es necesario hacer mayor hincapié en la elaboración y el uso de herramientas para analizar y planificar mejor la sostenibilidad tanto en el contexto del programa como a nivel nacional.</p> <p>Las instancias normativas deberían considerar la posibilidad de establecer grupos de especialistas nacionales o regionales en gestión del riesgo de desastres de modo que la pericia pueda retenerse y compartirse entre organizaciones.</p>	<p>Los responsables de la elaboración de programas deberían formalizar y sistematizar la planificación para asegurarse de que las intervenciones sean tan sostenibles cuanto sea posible, aun cuando la financiación sea incierta, ya que es probable que este procedimiento permita preservar más fácilmente la capacidad adquirida.</p> <p>Los organismos de ejecución deberían esperar la rotación de su personal y de las partes interesadas en la gestión del riesgo de desastres y, por lo tanto, prever medidas al respecto.</p>
Plazos más extensos	Mejorar la estabilidad y el carácter sostenible del fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres mediante una extensión de los programas de 5 a 10 años.	Ejercer presión con el fin de obtener una prolongación de la financiación para la gestión del riesgo de desastres y emplear estrategias para minimizar las repercusiones durante los períodos de financiación escasa.
Fomento del seguimiento y la evaluación	Los organismos donantes deberían alentar a que se mejoren los sistemas de seguimiento y evaluación, en particular, mediante la incorporación del seguimiento y la evaluación de los efectos directos y del nivel de incidencia y la inclusión de evaluaciones externas.	Los organismos de ejecución deberían considerar la aplicación del marco de seguimiento y evaluación que figura en el presente informe e invertir en la formación del personal que participa en la gestión de programas.

Cuadro 3: Recomendaciones sobre políticas y programas (continuación)

Tema	Recomendación sobre políticas	Recomendación sobre programas
Equilibrio entre el fortalecimiento de la capacidad técnica y de la capacidad funcional	Garantizar que el apoyo brindado al fortalecimiento de la capacidad reconozca la importancia de reforzar la capacidad funcional como un objetivo primordial.	<p>Planificar las intervenciones de manera que el apoyo brindado al fortalecimiento de la capacidad se traduzca directa o indirectamente en beneficios de capacidad funcional.</p> <p>Reconocer que, por lo general, el apoyo para la consolidación de capacidades técnicas y de capacidades funcionales van de la mano.</p>
Fomento de entornos propicios para la gestión del riesgo de desastres	Los programas de fortalecimiento de la capacidad deberían incorporar actividades y elementos cuyo objetivo concreto fuera fomentar la motivación para dar prioridad a la gestión del riesgo de desastres en la sociedad.	<p>Fomentar más conscientemente «entornos propicios» para la gestión del riesgo de desastres; en el futuro, en la labor de fortalecimiento de la capacidad se debería examinar detenidamente los mecanismos para de forma deliberada fomentar entornos propicios, por medios que podrían no estar concebidos convencionalmente como actividades de fortalecimiento de la capacidad.</p> <p>En las iniciativas a niveles comunitario y local se debería considerar cauces para que los programas favorezcan entornos propicios para la gestión del riesgo de desastres.</p>
Mejor incidencia de la formación	Garantizar que continúe el apoyo a la formación, haciendo hincapié en mecanismos de formación más sostenibles y diversos.	<p>Estudiar la manera de incorporar el fomento de capacidad funcional en el contexto de las actividades de formación. Considerar la posibilidad de utilizar un enfoque de «formación de formadores», la formación en el empleo o la cesión de personal.</p> <p>Garantizar que todas las actividades de formación sean interactivas, estén adaptadas al contexto y se basen en un principio de aprendizaje mutuo.</p>
Giro hacia la reducción del riesgo de desastres	Orientar el fortalecimiento de la capacidad hacia un enfoque más amplio de reducción del riesgo de desastres que incluya mecanismos para determinar los cambios a largo plazo en el riesgo y la adaptación a los mismos.	Orientar activamente el fortalecimiento de la capacidad en los niveles de base hacia grupos sumamente vulnerables de las comunidades.
Atención concedida a la prevención, la mitigación y la recuperación	Ampliar el ámbito central del apoyo al fortalecimiento de la capacidad de manera que abarque todos los aspectos de la gestión del riesgo de desastres, con el fin de reforzar las capacidades en materia de prevención, mitigación y recuperación.	Tratar de incorporar elementos de recuperación, mitigación y prevención en los programas de fortalecimiento de la capacidad.

Cuadro 3: Recomendaciones sobre políticas y programas (continuación)

Tema	Recomendación sobre políticas	Recomendación sobre programas
Fortalecimiento de la capacidad para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres	Para garantizar un desarrollo sostenible y la reducción de vulnerabilidades, los donantes, los gobiernos y las instancias normativas deberían promover actividades de fortalecimiento de la capacidad, e invertir en las mismas, con el fin de incorporar la reducción del riesgo de desastres.	Estudiar la manera de integrar capacidades para la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los programas de fortalecimiento de la capacidad como medida para fomentar considerablemente el giro hacia la reducción del riesgo de desastres.
Incorporación de las cuestiones de género	<p>Al igual que en las demás actividades para el desarrollo, los donantes deberían exigir la aplicación de enfoques globales y sensibles a las cuestiones de géneros en el fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres.</p> <p>Es necesario intensificar la labor para proporcionar directrices y herramientas claramente definidas para los programas, y promover su uso en los mismos, sobre la manera de establecer una programación sensible a las cuestiones de género que vaya más allá de las cuotas de participación femenina.</p>	Incorporar análisis sobre las cuestiones de género desde las etapas iniciales de la elaboración de los programas y considerar la posibilidad de emplear a un especialista en la materia tanto para formar al equipo de ejecución como para determinar las oportunidades que permitan una mayor concienciación en lo que respecta a las cuestiones de género.
Vinculación con el contexto	Hacer uso de la cooperación Sur-Sur en los programas de fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres, asegurándose de que ambos países afronten riesgos análogos y tengan niveles de desarrollo similares.	Dedicar tiempo a estudiar maneras originales e innovadoras de adaptar las actividades y los enfoques al contexto, en vez de aplicar un enfoque normalizado.
Fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo de desastres en Estados frágiles y afectados por conflictos	A fin de fortalecer la capacidad para la gestión del riesgo de desastres en entornos inseguros, es fundamental dedicar suficiente tiempo a la programación desde el principio con el fin de estudiar la manera (y la posibilidad) de superar las numerosas barreras estructurales, y determinar qué organizaciones deberían participar en el proceso.	Evaluar continuamente el contexto y adaptar los programas a las necesidades cambiantes en los Estados frágiles y en las zonas de conflicto.
Establecimiento de un vínculo entre niveles	Garantizar que no se pase por alto el nivel subnacional y que se pongan a disposición recursos para fortalecer las capacidades a nivel provincial y comarcal.	<p>Garantizar que la capacidad fomentada en un nivel pueda concordar con las capacidades y los procesos que se hallan presentes tanto en niveles inferiores como superiores.</p> <p>Integrar deliberadamente la coordinación entre los diferentes niveles en las actividades de fortalecimiento de la capacidad, entre otros, la combinación de diferentes niveles en las actividades de formación, y fortalecimiento de capacidades para la interacción entre los mismos.</p>

Este proyecto de investigación fue financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, el Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá, y el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional.

Quiénes somos

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo. Cada año, junto con las 189 Sociedades Nacionales miembros, presta asistencia a noventa y siete millones de personas a través de servicios y programas de desarrollo a largo plazo, así como a ochenta y cinco millones de personas por conducto de programas de socorro a raíz de desastres y para la recuperación temprana. Juntas, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables, sin distinción de nacionalidad, raza, género, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de “salvar vidas y cambiar mentalidades”.

La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en caso de desastres. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.



Para más información, dirjase a:

Josephine Shields Recass
Coordinadora de proyectos de investigación
Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Teléfono: +41 (0)22 730 4652
Correo electrónico: josephine.shieldsrecass@ifrc.org

Síguenos en:

