




# APRENDIENDO DE LOS DESASTRES:

Cómo los gobiernos obtienen mayor conocimiento y cómo los organismos regionales e internacionales pueden ayudar

Estudio de ALNAP

Andy Featherstone



**ALNAP** es una red única de miembros que se dedica a mejorar el desempeño de la acción humanitaria a través aprendizaje compartido.

[www.alnap.org](http://www.alnap.org)

¿Has leído el **Iniciador de discusión de ALNAP** que acompaña a este estudio?

[www.alnap.org/ndma](http://www.alnap.org/ndma)

Una copia electrónica de este estudio, el iniciador de discusión y otros materiales están disponibles en el sitio web de ALNAP en [www.alnap.org/ndma](http://www.alnap.org/ndma)

#### **Cita sugerida**

Featherstone, A. (2014) *Aprendiendo de los desastres: Cómo los gobiernos obtienen mayor conocimiento y cómo los organismos regionales e internacionales pueden ayudar*. Estudio ALNAP. Londres: ALNAP/ODI.

© ALNAP/ODI 2014. Este trabajo tiene licencia de Creative Commons Licencia de atribución no comercial (CC BY-NC 3.0).

ISBN 978-1-909464-69-8

Publicación y comunicaciones gestionadas por Maria Gili

Editado por Amanda A. Morgan

Traducido por Milene Fernandez

Diseñado por Jeni Burnell

## Contenidos

Resumen ejecutivo	5
Contexto y propósito de la investigación	5
Hallazgos	5
Recomendaciones	6
Acrónimos	9
1. Introducción	10
2. El rol del Estado en la respuesta humanitaria	11
2.1 Roles y responsabilidades de la gestión de desastres	11
2.2 Compromiso entre el Estado y el sistema humanitario internacional	13
2.3 Esfuerzos para fortalecer la asociación en la respuesta humanitaria	14
3. Aprendizaje organizacional y gestión de conocimientos	18
4. Cómo las NDMA's generan conocimiento	21
4.1 Revisiones y evaluaciones después de la acción	21
4.2 Reflexión formal e informal	28
4.3 Simulaciones	29
5. Cómo las NDMA's organizan el conocimiento	31
5.1 Evaluaciones de capacidad	31
5.2 Repositorios de conocimientos en línea	32
6. Cómo las NDMA's comparten conocimiento	33
6.1 Desarrollo de la capacidad del personal	33
6.2 Aprendizaje entre pares	36
6.3 Intercambio formal de lecciones aprendidas	38
6.4 Institutos de gestión de desastres	39
6.5 Iniciativas de aprendizaje electrónico	39
6.6 Directrices, códigos de conducta y normas mínimas	39
7. Facilitadores y limitadores del aprendizaje de la NDMA	41
7.1 Generación de conocimiento	42
7.2 Organización de conocimiento	43
7.3 Intercambio de conocimiento	44
8. Conclusión	48
8.1 Recomendaciones para las NDMA's	49
8.2 Recomendaciones para las organizaciones internacionales e instituciones regionales	51
Bibliografía	54
Anexo 1: Preguntas y metodología de investigación	61
Preguntas de investigación	61
Métodos	61
Estructura del informe	62
Limitaciones	63
Anexo 2: Participantes de la investigación	64
Anexo 3: Términos de referencia	65

**TABLAS**

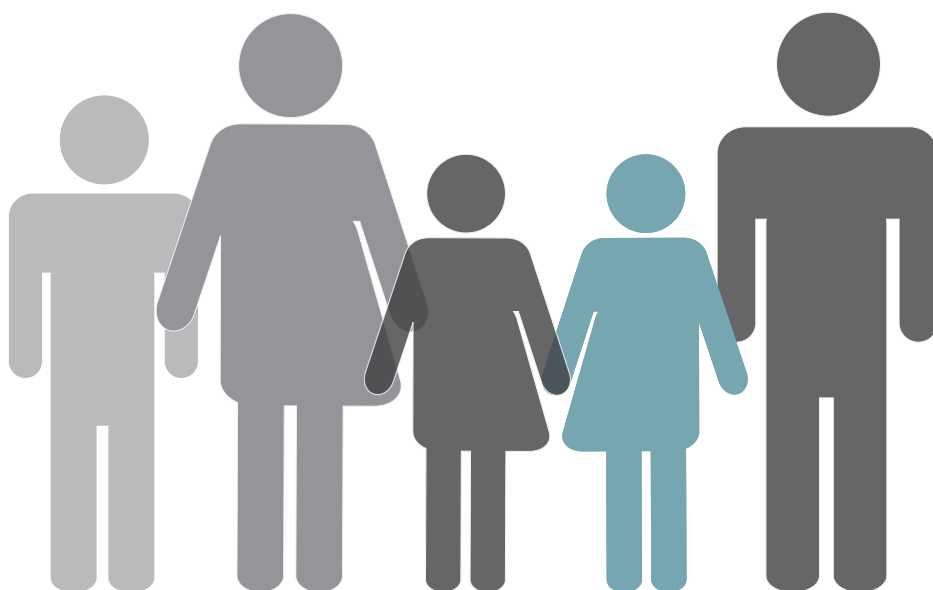
Tabla 1. Antecedentes del país en la participación de entidades de gestión de desastres	12
Tabla 2. Ejercicios de aprendizaje en países seleccionados no miembros de la OCDE/CAD	22
Tabla 3. Ejercicios de aprendizaje en países seleccionados miembros de la OCDE/CAD	25
Tabla 4. Revisiones seleccionadas conjuntas después de la acción	27
Tabla 5. Simulaciones seleccionadas de gestión de desastres	30
Tabla 6. Ejemplos del uso de aprendizaje para desarrollar directrices y normas	40

**GRÁFICOS**

Gráfico 1. Compromiso entre el Estado y el sistema humanitario internacional	13
Gráfico 2. Ciclo de aprendizaje	19

**CUADROS**

Cuadro 1. El Consorcio de Reducción de Riesgos en Nepal - que promueve un cambio ascendente	46
Cuadro 2. Colaboración exitosa para el aprendizaje – El Programa Integral de Gestión de Desastres en Bangladesh	47





**Este estudio analiza las formas en que las NDMAs y otros actores del Estado aprenden y mejoran sus actividades de respuesta humanitaria.**



## Resumen ejecutivo

### Contexto y propósito de la investigación

La Red para un Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria (ALNAP) ha estado trabajando por varios años para fortalecer sus lazos con la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres (NDMA) y comprender mejor la relación entre los estados afectados por desastres y el sistema humanitario internacional. El trabajo de ALNAP sobre las formas en las cuales los actores humanitarios aprenden y mejoran ha incluido un enfoque en las actividades de aprendizaje dentro de las NDMAs, con la esperanza de que los miembros de ALNAP puedan aprender y contribuir con ellas (ALNAP, 2013a).

El presente estudio se basa en un reciente Foro de Gobiernos Anfitriones sobre respuestas humanitarias organizado por ALNAP, que reunió a altos representantes de Gobiernos de todo el mundo para compartir experiencias y aprendizajes acerca de la respuesta ante los desastres. Se analizaron las formas en las que las NDMAs y otros actores del Estado aprenden y mejoran sus actividades de respuesta humanitaria con la perspectiva de identificar prácticas recientes, desafíos que impiden el aprendizaje y la mejora, así como las formas en las que la colaboración con otros ha ayudado a superar estos desafíos. El estudio adopta un modelo analítico de tres etapas en las que el conocimiento es:

- Creado mediante la investigación, evaluación, revisiones después de la acción (RDA) y la reflexión.
- Organizado en repositorios que incluyen bases de datos en línea.
- Compartido en normas, directrices y capacitación al personal.

### Hallazgos

Aunque el rol crucial de las NDMAs proporciona una razón convincente para realizar inversiones en el aprendizaje y la mejora, estas enfrentan barreras operacionales y estructurales para lograrlo. Como agencia gubernamental, las NDMAs deben competir por influencia y recursos con otras unidades gubernamentales y están sujetas a horizontes de planificación política a corto plazo y rotaciones frecuentes de personal, todos estos detalles pueden poner en peligro el aprendizaje organizacional. Sin embargo, el aumento de la consciencia global sobre los desastres proporciona nuevas oportunidades para las NDMAs y promueve un cambio en la política y práctica, compite por recursos fortalece su aprendizaje y mejora su efectividad.

#### **CÓMO SE REALIZA EL APRENDIZAJE DE LA NDMA**

Las NDMAs generan conocimiento mediante una variedad de métodos que incluyen evaluaciones, las RDA y reflexión formal e informal. No obstante,

muchas carecen de recursos para aplicar consistentemente estos métodos y por ello, el conocimiento valioso con frecuencia no se captura, analiza ni comparte sistemáticamente más allá de la NDMA.

Algunas NDMAs realizan evaluaciones de capacidad y establecen planes de desarrollo de capacidad para identificar y abordar las brechas en el conocimiento. Aunque algunas NDMAs tienen capacidad limitada para la difusión interna de aprendizaje, aumenta cada vez más el uso de los repositorios en línea para organizar información a la que luego se puede acceder y posteriormente otros pueden usar. Los procesos formales de reflexión orientada también se emplean como oportunidades para compartir lecciones aprendidas con otros ministerios y departamentos gubernamentales. Estos procesos fueron considerados como importantes por las NDMAs que participaron en el estudio para fortalecer el entendimiento y apoyar la gestión de desastres.

Las NDMAs están generando y compartiendo cada vez más conocimiento mediante ejercicios de prueba o simulaciones que pueden fortalecer la confianza entre los participantes y permitir que asuman riesgos y aprendan en un ambiente seguro. Las NDMAs también pueden compartir lecciones mediante el desarrollo de políticas y directrices sobre desastres.

El desempeño de la NDMA es muy variable y, a menudo limitado por la falta de recursos, solo las NDMAs con mejores recursos son capaces de establecer un enfoque sistemático para el aprendizaje organizacional.

### **COLABORACIÓN PARA EL APRENDIZAJE**

Aunque el sistema humanitario internacional ha luchado para coordinar de manera eficiente con las NDMAs, los esfuerzos para tratar esta debilidad están ganando impulso. Se ha adoptado una vasta diversidad de enfoques de colaboración para el aprendizaje, mediante organizaciones internacionales e instituciones regionales, así como entre gobiernos bilaterales. Muchas de las debilidades que obstaculizan el aprendizaje de la NDMA también existen en las organizaciones humanitarias. Sin embargo, la colaboración puede ayudar a aprovechar los recursos adicionales y fortalecer las prácticas compartidas, lo que puede conllevar a respuestas conjuntas más efectivas.

## **Recomendaciones**

Las NDMAs ya emplean una variedad de enfoques para promover la gestión del aprendizaje y de conocimientos y no existe una sola solución válida para todos ante las brechas y desafíos que aún quedan. Sin embargo, vale la pena considerar varias etapas, ya que tanto las NDMAs como las organizaciones internacionales e instituciones regionales que las apoyan buscan mejorar su proceso de aprendizaje. Estas se analizan profundamente en la conclusión del presente informe. Las recomendaciones para las NDMAs incluyen lo siguiente:

“

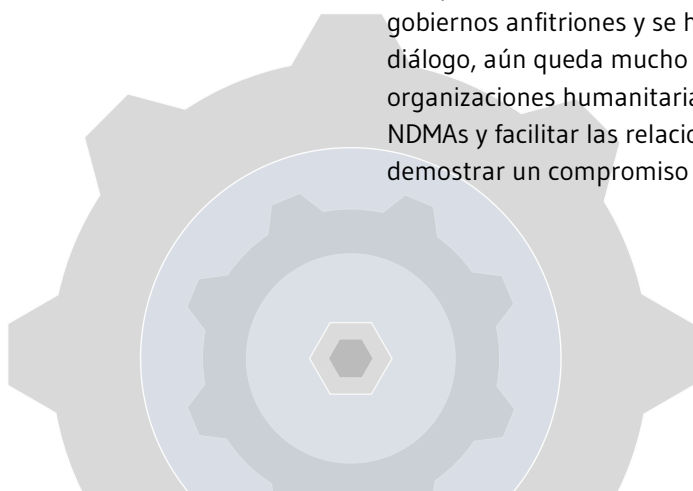
**Los desastres ofrecen a las NDMA una ventana de oportunidades para promover un cambio institucional o legislativo.**

”

- Las RDAs y las evaluaciones iniciadas luego de una respuesta ante un desastre se usan solo por un pequeño número de las NDMA y a menudo se emplean de forma inconsistente. Los beneficios significativos se pueden derivar incluso de las evaluaciones más sencillas y las RDAs, además se recomienda un mayor uso de estas herramientas.
- Los desastres ofrecen a las NDMA una ventana de oportunidades para promover un cambio institucional o legislativo. Esta oportunidad es mayor si existe confianza, recursos y una comunicación efectiva, junto con la disposición y capacidad para aprender de la práctica y aplicar el aprendizaje a nuevos contextos.
- La publicación de las evaluaciones NDMA e informes de revisión pueden ayudar a identificar debilidades en la política y la capacidad, además puede ayudar a ejercer influencia para obtener recursos adicionales en la gestión de desastres. Hacer un seguimiento del progreso frente a las recomendaciones hechas en dichos documentos, a través de los procesos de reflexión formal con otros ministerios gubernamentales y mediante la publicación de informes anuales, puede ayudar a asegurar que estos temas sean objeto de seguimiento y ayuden a que surja una consciencia y apoyo para la gestión de desastres en todo el Gobierno.
- El apoyo para las NDMA por parte de otras NDMA, ya sean proporcionadas de forma bilateral o facilitadas por instituciones regionales pueden ser especialmente valiosas, incrementando un entendimiento compartido y promoviendo un enfoque de planificación a largo plazo. Esta forma de apoyo bilateral está aun deficientemente documentada y podría beneficiarse de estudios futuros para identificar de forma más clara las prácticas actuales y las vías para promover la colaboración en el futuro.

El reconocimiento por parte de las NDMA sobre las barreras para el aprendizaje y la mejora proporciona un punto de entrada para aquellos que buscan apoyarlas. Los éxitos pasados ofrecen lecciones sobre cómo dicha colaboración se puede fortalecer en el futuro. Las recomendaciones para las organizaciones internacionales e instituciones regionales incluyen lo siguiente:

- Aunque se ha reconocido la importancia de los fuertes lazos con los gobiernos anfitriones y se han incrementado las iniciativas para fomentar el diálogo, aún queda mucho por hacer. Existe una necesidad urgente para las organizaciones humanitarias internacionales de fortalecer sus lazos con las NDMA y facilitar las relaciones de trabajo más estrechas con el fin de demostrar un compromiso práctico ante la colaboración.



- Las evaluaciones humanitarias llevadas a cabo conjuntamente con las NDMA y las organizaciones internacionales podrían proporcionar lecciones invaluables y fortalecer las relaciones, sin embargo hasta la fecha si se han llevado a cabo ha sido de modo muy poco frecuente. Se debe dar una alta prioridad a una evaluación conjunta a manera de prueba, con miras a promover más dichos esfuerzos en el futuro.
- El perfil de una NDMA dentro de su Gobierno afecta su habilidad para aprovechar recursos y promover cambios legislativos, sin embargo, dichos cambios toman tiempo. Las organizaciones humanitarias internacionales deben considerar el desarrollo de la capacidad y la asociación con el Gobierno como una asociación estratégica a largo plazo y por consiguiente con los recursos necesarios.





## Acrónimos

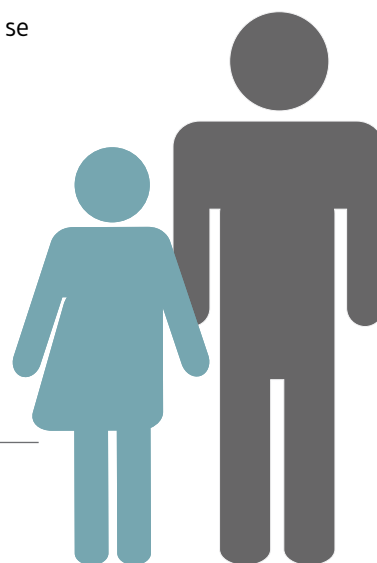
RDA	Revisión después de la acción
ALNAP	Red para un Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
	BNPB Junta Nacional para la Gestión de Desastres
CDMP	Programa de Gestión Integral de Desastres
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja
INSARAG	Grupo Asesor Internacional de Operaciones y Búsqueda de Rescate
NDMA	Autoridad Nacional de Gestión de Desastres
NEMA	Agencia Nacional de Gestión de Emergencia
NIDM	Instituto Nacional de Gestión de Desastres
NRRC	Consortio de Nepal para la Reducción de Riesgo
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SAARC	Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional
UNDAC	Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en casos de Desastres

## 1. Introducción

La Red para un Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria (ALNAP) ha estado trabajando para fortalecer sus lazos con las Autoridades Nacionales de Gestión de Desastres (NDMAs) y para entender mejor la relación entre estados afectados por desastres y las organizaciones humanitarias internacionales y qué se puede hacer para mejorar estas relaciones, tanto durante las emergencias como en una base continua. Principalmente se llevó a cabo mediante la realización de investigaciones y el recibimiento de representantes de las NDMAs en las reuniones de la ALNAP.

En marzo de 2013, la ALNAP convocó a un pequeño número de representantes de las NDMAs y otros organismos relevantes para debatir el tema del aprendizaje y mejora de los gobiernos anfitriones como parte de una reunión más amplia de la ALNAP sobre la evidencia y el conocimiento en la acción humanitaria. La nota informativa de esta sesión destacó los desafíos probatorios y teóricos para entender cómo los gobiernos asumen e internalizan el aprendizaje en temas humanitarios (ALNAP, 2013a). En respuesta, el presente estudio analiza las formas en las que las NDMAs aprenden y mejoran, enfocándose en prácticas actuales, impedimentos para el aprendizaje y mejora, así como las formas en las cuales la colaboración con otros ha ayudado a superarlos.

El plan inicial fue entrevistar de dos a tres miembros del personal de cada cinco representantes de las NDMAs, así como el personal de las organizaciones internacionales e instituciones regionales que colaboran con las NDMAs para apoyar el aprendizaje y mejorar el desempeño. Este enfoque se tuvo que ajustar, debido a que solo algunas NDMAs participaron en la investigación ya que cada una dependía de un solo representante para la comunicación externa, lo que limitó las posibilidades de seguimiento y corroboración. Todas las entrevistas se llevaron a cabo por teléfono. Las entrevistas se complementaron con una revisión de documentos en la web que incluyó Portal de Evaluación y Aprendizaje Humanitario (HELP, de su nombre en inglés) y los documentos disponibles en los portales de conocimiento en línea sobre la NDMA. Las restricciones para debatir temas complejos por teléfono limitaron la profundidad con que determinados temas pueden explorarse.<sup>1</sup>



1. La Red para un Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria (ALNAP) ha estado trabajando para fortalecer sus lazos con las Autoridades Nacionales de Gestión de Desastres (NDMAs) y para entender mejor la relación entre estados afectados por desastres y las organizaciones humanitarias internacionales y qué se puede hacer para mejorar estas relaciones, tanto durante las emergencias como en una base continua. Principalmente se llevó a cabo mediante la realización de investigaciones y el recibimiento de representantes de las NDMAs en las reuniones de la ALNAP.

“

**Los Estados se organizan a sí mismos en diferentes formas para planificar y gestionar los desastres, influenciados por factores como los peligros, cultura, historia, objetivos políticos y eventos actuales.**

”

## 2. El rol del Estado en la respuesta humanitaria

La Resolución 46/184 de la Asamblea General de las Naciones Unidas ratifica la responsabilidad principal del Estado para la “iniciación, organización, coordinación e implementación de asistencia humanitaria dentro de su territorio”, asimismo afirma que si la capacidad del Estado es insuficiente, se debe buscar asistencia internacional (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1991). Esto proporciona la base para el desarrollo de la capacidad nacional y para la colaboración con las organizaciones internacionales.

Esta sección resalta las responsabilidades del Gobierno en casos de desastre, revisa los diferentes enfoques tomados por el Gobierno para la gestión de desastres y analiza la relación entre socios humanitarios nacionales e internacionales así como también iniciativas recientes para fortalecer el diálogo entre ambos.

### 2.1 Roles y responsabilidades de la gestión de desastres

La gestión de desastres se puede definir como la organización y gestión de recursos y responsabilidades para lidiar con todos los aspectos humanitarios de los desastres, en particular la preparación, respuesta y recuperación con el fin de disminuir su impacto (IFRC, 2013). Durante un desastre el Estado es responsable de solicitar asistencia internacional, proporcionar asistencia por sí mismo, monitorear, coordinar la asistencia externa y asegurar que se proporcione dentro de los marcos regulatorios establecidos. Con el fin de cumplir estas funciones, la mayoría de Estados cuentan con una legislación para la gestión de desastres y una entidad encargada de gestionar y responder ante los desastres. En este documento, dicha entidad es referida como una Autoridad Nacional de Gestión de Desastres o una NDMA.

Los Estados se organizan a sí mismos en diferentes formas para planificar y gestionar los desastres, influenciados por factores como los peligros, cultura, historia, objetivos políticos y eventos actuales. En este estudio, todos los participantes vinieron de países con un sistema nacional de gestión de desastres centralizado (ver Tabla 1). Otros países emplean un modelo descentralizado; por ejemplo, en el Reino Unido, el Acta de Contingencias Civiles del 2004 pasó la responsabilidad para la gestión de emergencias al Gobierno local (McEntire y Mathis, n.d). En la literatura, ningún modelo se considera más efectivo, además los distintos modelos tienen ventajas y desventajas específicas.

En modelos centralizados, la ubicación de la oficina nacional de gestión de desastres en el Gobierno tiene implicaciones considerables respecto a su habilidad para coordinar con los ministerios sectoriales. Las NDMA ubicadas en la oficina del Primer Ministro o del Presidente tienden a contar con mayor autoridad; en tanto que, aquellas ubicadas en un ministerio sectorial pueden

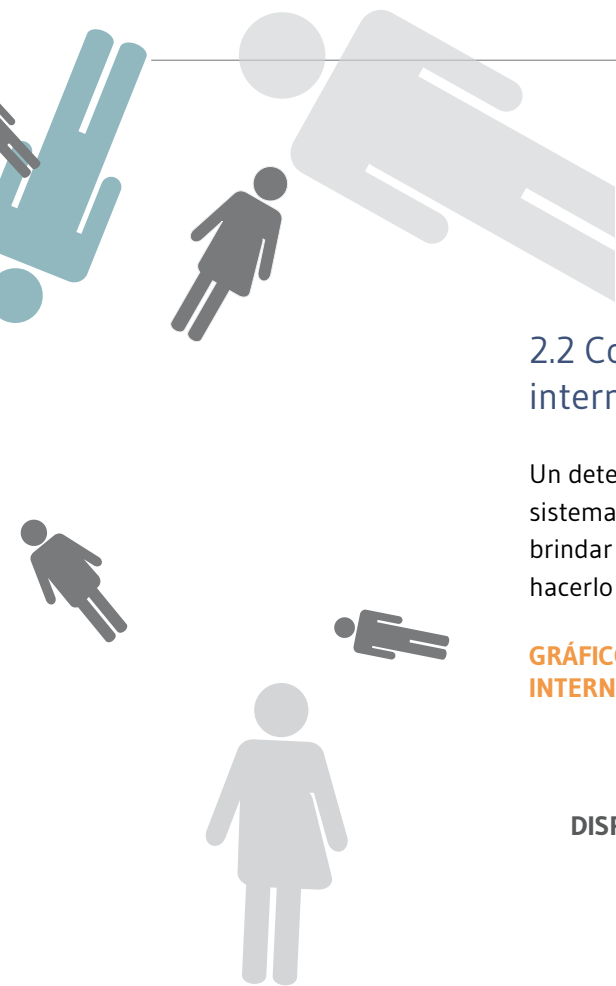


no ser capaces de garantizar la participación de otros ministerios (Interworks, 1998). Aunque los sistemas descentralizados de gestión de desastres con frecuencia se benefician de la obtención de recursos a nivel local, una investigación sugiere que también existe una mayor probabilidad de que el flujo de información entre las autoridades locales y nacionales se vuelva confusa cuando ocurra un desastre, lo que puede dificultar la coordinación (O'Brien y Read, 2005).

Con el fin de cumplir con sus responsabilidades, las funciones de las NDMA incluyen la gestión de temas administrativos y procesales, desarrollo de política y legislación, apoyo institucional y obtención de recursos. A nivel operacional, las NDMA son responsables de coordinar la preparación, ayuda y recuperación. El tema del presente estudio y de creciente importancia para las NDMA es: la evaluación de respuestas en caso de desastres, tanto para la rendición pública de cuentas como para fortalecer la política y práctica futuras.

**TABLA 1. ANTECEDENTES DEL PAÍS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES DE GESTIÓN DE DESASTRES**

País	Legislación en gestión de desastres	Estructura de la gestión de desastres
India	Acta de Gestión de Desastres, 2005.	La NDMA está dirigida por el Primer Ministro con un Vicepresidente (condición de ministro del gabinete) y ocho miembros (condición de ministros de Estado).
Indonesia	Ley de Gestión de Desastres, 2007.	La Junta Nacional para la Gestión de Desastres o BNPB supervisa la preparación, coordinación y respuesta; el Jefe de la BNPB informa al Presidente.
Kenia	Política Nacional Preliminar para la Gestión de Desastres en Kenia, 2009.	El Centro Nacional de Operaciones para Desastres de Kenia gestiona y coordina la respuesta de los desastres a nivel nacional, pero la responsabilidad se divide a lo largo de una cantidad de departamentos y ministerios.
Nepal	Estrategia Nacional para la Gestión de Riesgo en Caso de Desastres, 2009. Marco Nacional de Respuesta de Desastres, 2013.	El Comité Central de Ayuda en Caso de Desastres Naturales está dirigido por el Ministerio del Interior con la participación de miembros de otros ministerios.
Pakistán	Acta Nacional de Gestión de Desastres, 2010.	La NDMA es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional de Gestión de Desastres, encabezada por el Primer Ministro.



## 2.2 Compromiso entre el Estado y el sistema humanitario internacional

Un determinante clave para el fortalecimiento de la colaboración entre el sistema humanitario internacional y el Estado es el interés de este último en brindar asistencia a sus ciudadanos en caso de desastre y su capacidad para hacerlo de modo efectivo (ver Gráfico 1).

**GRÁFICO 1. COMPROMISO ENTRE EL ESTADO Y EL SISTEMA HUMANITARIO INTERNACIONAL**



En caso que un Estado tenga buenas relaciones internacionales y políticas, además de un fuerte contrato social con sus ciudadanos, reconoce sus responsabilidades en desastres e invierte en su capacidad para cumplirlas, existe un alcance considerable para la colaboración entre una NDMA y el sistema humanitario internacional. En dichas instancias, en las que la capacidad del Estado es significativa, solo pueden requerir servicios especializados o intentar gestionar la respuesta sin asistencia internacional. Por el contrario, si la capacidad del Estado es débil, existirá un mayor rol de las agencias internacionales tanto para desarrollar la capacidad del Estado, como para proporcionar servicios ante desastres. Una situación en la cual un Estado no esté

dispuesto a asistir ni proteger a sus ciudadanos muestra una mayor probabilidad de confrontación entre el Estado y el sistema humanitario internacional. En dichas situaciones, mientras exista una razón importante para reforzar el compromiso con el Gobierno, fortalecer la respuesta y estimularlo a mantener sus compromisos según la Ley de Derechos Humanos y la Ley Humanitaria Internacional, también puede existir una tendencia de las agencias humanitarias a desvincularse del Gobierno ya que buscan proteger su independencia y gestionar las percepciones de su neutralidad política.

A pesar de la necesidad de colaboración y coordinación, muy a menudo, cuando un Gobierno solicita asistencia de emergencia, el sistema humanitario internacional no logra trabajar estrechamente con este (ver por ejemplo, Streets et al., 2010; Grunewald et al., 2010). Las organizaciones internacionales son bastante diversas y muchas hacen un buen trabajo; pero el fracaso para involucrar adecuadamente al Estado anfitrión ha sido una característica consistente en muchas evaluaciones de respuesta humanitaria:

*Con frecuencia los esfuerzos de ayuda internacional han sido criticados por ignorar, marginar o socavar activamente las capacidades locales. Los ejemplos incluyen zonas de desastres inundadas con trabajadores internacionales o la captación desleal del personal del Gobierno local, fracaso en la coordinación adecuada con los Gobiernos anfitriones, mostrar poco respeto por los funcionarios del Gobierno local y empeoramiento del contrato social que posibilita a los Gobiernos evadir sus propias responsabilidades. Aunque las políticas y directrices entre organismos tengan compromisos claros para crear capacidades nacionales, la práctica con frecuencia muestra deficiencias de retórica (Harvey, 2010).*

De la misma forma, los Estados pueden ser inconsistentes en su disposición para comprometerse con temas humanitarios; aunque un Estado puede responder de forma oportuna e imparcial a un desastre natural y puede recibir la asistencia de otros, en casos de conflictos internos busca ignorar e impedir la asistencia internacional.

## 2.3 Esfuerzos para fortalecer la asociación en la respuesta humanitaria

A pesar de los retos históricos de asociación con los Estados sobre respuesta humanitaria, actualmente se han realizado grandes esfuerzos a través del sistema humanitario internacional e instituciones regionales y mediante el apoyo bilateral para crear capacidad en el Gobierno anfitrión para la gestión de desastres. En los últimos años la preparación del Gobierno para la respuesta en caso de desastres se ha fortalecido en gran parte del mundo; junto con avances similares realizados por las organizaciones no gubernamentales (ONGs), lo que ha resultado en un incremento en la capacidad para la respuesta humanitaria interna.

“

**Las tres formas en las que el Gobierno aprende son aprender haciendo, aprender de otros y aprender con otros.**

”

*Un creciente número de Estados receptores de ayuda, particularmente en Asia y Latinoamérica, están estableciendo o fortaleciendo sistemas nacionales para gestionar respuestas ante desastres naturales e insisten cada vez más en comprometerse con los actores de ayuda internacional en sus propios términos. En los últimos años, este crecimiento institucional en gestión de desastres ha incluido: nueva legislación nacional, directrices operacionales y para donaciones, una proliferación de Autoridades Nacionales de Gestión de Desastres e incremento en la capacidad del personal y financiera en los Gobiernos (ALNAP, 2012a).*

El aumento en la capacidad de la NDMA ha generado interrogantes sobre cómo apoyar de forma más efectiva el aprendizaje de estas. Las tres formas en las que el Gobierno aprende son (1) aprender haciendo, aplicando medidas desde su propia experiencia y dependiendo de los resultados, continuar, revisar o descartándolas; (2) aprender de otros, trazando paralelos con su propia situación y aplicando enfoques empleados en otros lugares; y (3) aprender con otros, compartiendo experiencias y actuando como socios iguales de una manera abierta y transparente (Harvey, 2010). Probablemente, el tercer enfoque es empleado con menos frecuencia, ya que los países tienden a dudar en admitir acciones potencialmente sin éxito. Sin embargo, este enfoque también puede ser el más efectivo: incluso la NDMA más exitosa nunca experimentará cada tipo de desastre y el aprendizaje de su propia experiencia con los demás puede ofrecer una oportunidad importante para expandir el conocimiento más allá de la experiencia directa.

Al mismo tiempo, debido a que la capacidad de la NDMA ha crecido, se ha generado también la preocupación de que la capacidad del sistema humanitario internacional pueda sobrecargarse, ya que los mega desastres como el terremoto de Haití, las inundaciones de Pakistán y la inseguridad alimentaria en el Cuerno de África se intercalan con desastres más pequeños y desastres repentinos como los tifones, inundaciones y deslizamientos de tierra. También existe un imperativo financiero: aunque el número de vidas perdidas ante los desastres puede disminuir, el costo económico sigue creciendo “debido a que una parte creciente de la población y la actividad económica mundial se concentra en lugares propensos a desastres: en las costas tropicales y deltas de ríos, cerca de los bosques y a lo largo de líneas de fallas sísmicas ... Cinco de los diez más caros, en términos monetarios más que en vidas, se generaron en los últimos cuatro años [2007-2011]” (Economist, 2012).

Como consecuencia, existe un interés creciente en continuar fortaleciendo la capacidad nacional para la respuesta humanitaria. Esto incluye los esfuerzos para promover el diálogo y la asociación entre entidades nacionales e internacionales, mayor apoyo para la cooperación regional y el desarrollo de la capacidad así como el suministro de asistencia bilateral (de norte a sur y de sur a sur) para la gestión de desastres nacionales.

## FORTALECIMIENTO DEL DIÁLOGO ENTRE LOS SOCIOS NACIONALES E INTERNACIONALES

El mayor interés en las asociaciones ha estado acompañado por grandes esfuerzos para fomentar el diálogo con las NDMAs. Uno de los foros más importantes para ello es el Consejo Social y Económico de las Naciones Unidas (ONU) que en su Segmento de Asuntos Humanitarios en 2011 se enfocó en el fortalecimiento de la inclusión, coordinación, interoperabilidad y eficiencia en respuesta humanitaria y analizaron iniciativas internacionales y regionales para apoyar los Estados afectados por la crisis (ver el Consejo Social y Económico de la ONU, 2011).

Complementario a ello ha sido el trabajo de la ALNAP en los Gobiernos afectados por la crisis (ALNAP, 2013c) y los esfuerzos realizados por el Diálogo en Respuesta de Desastres, una iniciativa de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (IFRC), el Consejo Internacional de Agencias Voluntarias y la Oficina Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de la ONU. En su primera reunión en 2011, los participantes recomendaron una variedad de acciones que incluyeron esfuerzos para compartir conocimiento y fomentar el diálogo en el sistema humanitario. La página web del Diálogo ([www.drinitiative.org](http://www.drinitiative.org)) proporciona una plataforma informal, orientada a la acción para los Gobiernos y los actores humanitarios (Diálogo de Respuesta de Desastres, 2013).

La IFRC también ha realizado una contribución importante mediante el desarrollo y difusión de la Normativa Internacional de Respuesta en caso de Desastres (IFRC, 2011), que se desarrolló en 2007 como una serie de recomendaciones para ayudar a los Gobiernos en la preparación de sus sistemas reguladores para la respuesta en casos de desastres. Las directrices aconsejan sobre las normas mínimas de calidad que se deben solicitar para la asistencia humanitaria así como los tipos de facilidades legales que los proveedores de ayuda necesitan para realizar su trabajo de manera efectiva. Reconocen que el Gobierno del Estado afectado tiene la responsabilidad principal por la respuesta en casos de desastres, pero también reconocen el rol que pueden desempeñar los proveedores de ayuda internacional.

Las asociaciones fortalecidas dentro de la comunidad humanitaria también han sido un tema de debate dentro del Comité Permanente entre Organismos (IASC). Aunque el desarrollo en 2007 y la difusión posterior de los Principios de la Sociedad buscaba fortalecer la coordinación entre diferentes actores humanitarios, la Agenda Transformativa adoptada por el IASC en 2012 para fortalecer la respuesta humanitaria hace referencia a “total transparencia y rendición de cuentas a todas las partes interesadas incluyendo a los Gobiernos anfitriones (IASC, 2012). Si bien puede ser muy pronto para demostrar un progreso tangible hacia esta meta, el énfasis puesto en fortalecer el diálogo entre el sistema humanitario internacional y los Gobiernos regionales es alentador.







**Aunque ha existido un enfoque histórico sobre las transferencias de conocimiento de norte a sur, actualmente se desempeña un rol más importante mediante el aprendizaje de sur a sur que cuenta con el potencial para proporcionar apoyo entre pares que sea relevante tanto contextual como culturalmente.**



### EL ROL EMERGENTE DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES

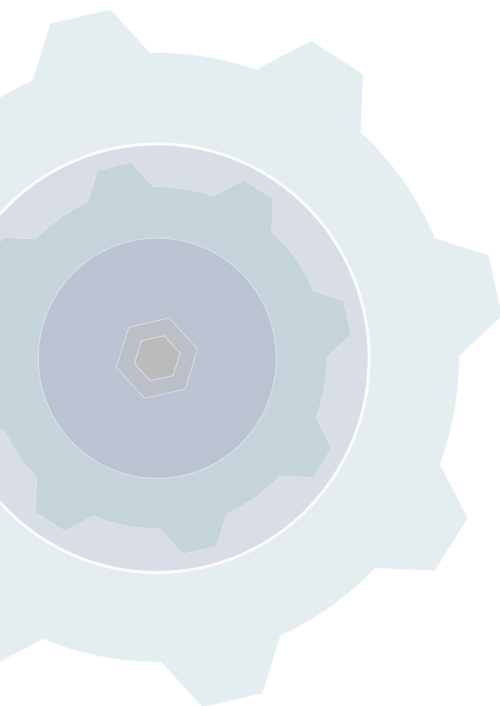
Últimamente ha habido un rápido crecimiento en el número y diversidad de acuerdos de cooperación ante la respuesta en casos de desastres, reducción de riesgos y un crecimiento consecuente en las instituciones regionales de respuesta en casos de desastres. Si bien existen pocos estudios de sus relativas fortalezas y debilidades o la eficiencia de su apoyo a naciones miembros, hay un entendimiento creciente de su rol en la intermediación de los vínculos entre miembros y en el fortalecimiento de la cooperación en la gestión de desastres. Como consecuencia, en partes del mundo son considerados para ofrecer un apoyo importante para el aprendizaje y la mejora de la NDMA como sugiere un reciente estudio de mejores prácticas en gestión nacional de desastres: “Tanto en Indonesia como en Colombia el fuerte apoyo de los organismos políticos regionales... [han] reforzado los esfuerzos locales de respuesta en casos de desastres y a su vez el aprendizaje nacional se transfiere a través de la región mediante estas instituciones” (Walker et al., 2011, pp.45).

Las organizaciones regionales también han desempeñado un rol importante como puente entre los sistemas nacionales e internacionales, utilizando un lenguaje compartido, confianza o cultura para establecer políticas comunes o resolver conflictos (Ferris et al., 2013: 38). Sin embargo, también se puede exagerar la utilidad de la cooperación regional y aunque “los actores en muchas regiones han llamado la atención sobre la importancia de fortalecer las capacidades nacionales para la respuesta en casos de desastres y para desarrollar relaciones entre los funcionarios nacionales e internacionales de gestión de desastres... aún quedan brechas significativas entre lo que se establece en principio y lo que sucede en la práctica” (Harvey, 2010:7).

### APOYO BILATERAL PARA EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE LA NDMA

El apoyo bilateral (considerando a los miembros de la OCDE/CAD y otros<sup>2</sup>) es una fuente importante de apoyo para el aprendizaje y la mejora de la NDMA. Aunque ha existido un enfoque histórico sobre las transferencias de conocimiento de norte a sur, actualmente se desempeña un rol más importante mediante el aprendizaje de sur a sur que cuenta con el potencial para proporcionar un apoyo entre pares que sea relevante tanto contextual como culturalmente. Si bien existe menos información disponible sobre el apoyo de Gobierno a Gobierno que se proporciona mediante las asociaciones regionales e internacionales, las entrevistas llevadas a cabo para el presente estudio sugieren que con frecuencia el personal de la NDMA prefiere este método (comunicación personal, Dody Ruswandi, Director Adjunto para la Respuesta de Emergencia, Junta Nacional para la Gestión de Desastres [BNPB], Indonesia y Muhammad Idrees Mahsud, Director, NDMA de Pakistán).

2. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) es un foro para que los Estados seleccionados miembros de la OCDE discutan temas entorno a la ayuda, el desarrollo y la reducción de la pobreza en países en vías de desarrollo.



### 3. Aprendizaje organizacional y gestión de conocimiento

La ALNAP define el conocimiento como “el proceso a través del cual la experiencia y la reflexión conllevan a un cambio en el comportamiento o la adquisición de nuevas habilidades” (ALNAP, 2012). En ello está implícito un cambio en el conocimiento o habilidades que desafían el status quo y que se puede considerar exitoso cuando conlleva a un cambio en la práctica. Argyris y Schon (1978) sugirieron que la clave para el aprendizaje organizacional es la práctica reflexiva: la capacidad de la organización para ayudar a los miembros a comprometerse en el proceso de aprendizaje continuo. La velocidad con la cual las organizaciones pueden fortalecer sus respuestas en casos de desastres depende de su capacidad para recopilar y analizar críticamente las lecciones. Las NDMA tienen una necesidad convincente para crear una cultura organizacional comprometida a aprender ya que “necesitan sobrevivir y desarrollarse en un ambiente de cambio” (Torlak, 2004).



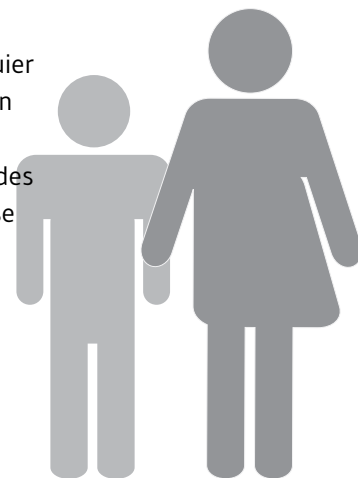
**La velocidad con la cual las organizaciones pueden fortalecer sus respuestas en casos de desastres depende de su capacidad para recopilar y analizar críticamente las lecciones.**



La falta de investigación significativa en el aprendizaje de la NDMA quiere decir que no existe un marco para ayudar a comprender como ocurre esto. El presente estudio empleó un marco que divide el aprendizaje en tres etapas, en las que el conocimiento es

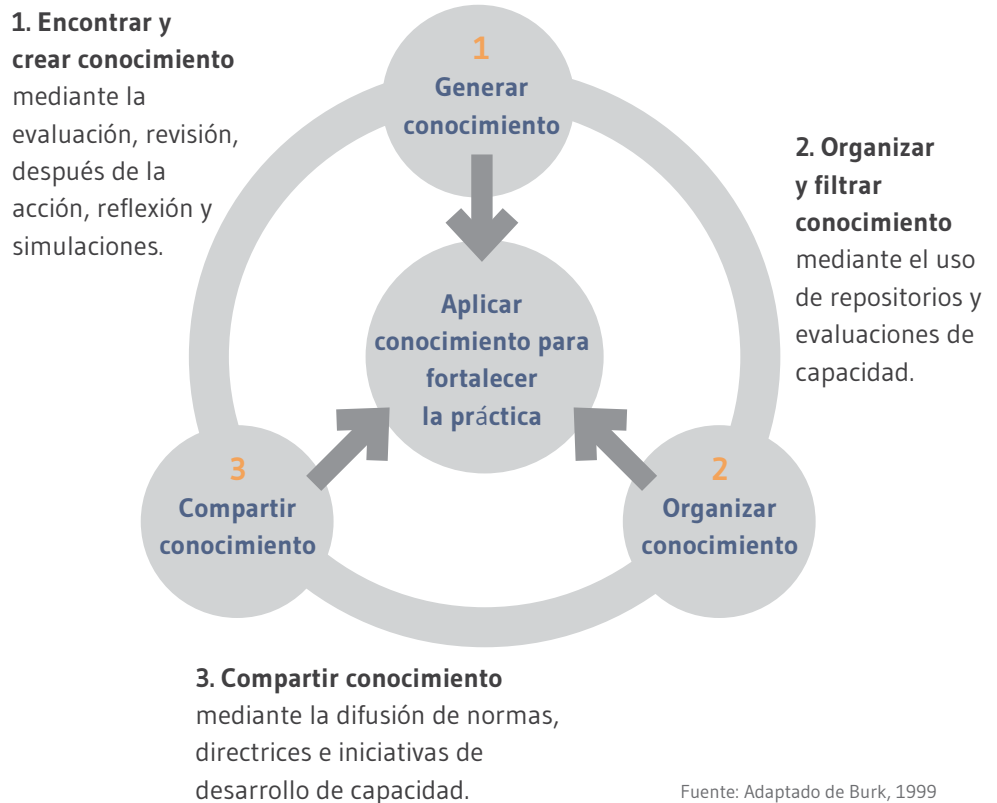
1. Creado a través de investigación, evaluación, revisiones y reflexión después de la acción.
2. Organizado, por ejemplo en repositorios en línea.
3. Difundido a través de normas, directrices y desarrollo de la capacidad del personal.

La aplicación de estos procesos puede resultar en prácticas modificadas y una respuesta humanitaria más efectiva (ver Gráfico 2). Al igual que cualquier abstracción de la realidad, este marco tiene limitaciones: con una excepción (India)<sup>3</sup>, las NDMA que participan en este estudio no presentaron su aprendizaje como un ciclo, sino como una serie de actividades discretas, además algunas de las formas en las que las NDMA aprenden se aplican igualmente en más de una etapa en el ciclo.



3. El Instituto Nacional para la Gestión de Desastres de India está encargado de “facilitar la gestión de conocimiento en la gestión de desastres”, las funciones fundamentales incluyen “a) creación de conocimientos mediante la recolección de datos, generación de información y documentación, b) síntesis de conocimientos mediante la investigación, c) sostenimiento de un repositorio de conocimientos y d) difusión de conocimientos mediante la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades” (Gobierno de la NDMA de India, n.d).

**GRÁFICO 2. CICLO DE APRENDIZAJE**



**GENERAR CONOCIMIENTO**

Entre los diversos mecanismos para crear conocimiento y capturar lecciones, dos aspectos son comunes en la gestión de desastres : la evaluación, un “análisis sistemático e imparcial...destinado a extraer lecciones a fin de mejorar la política y la práctica, además de reforzar la rendición de cuentas” (ALNAP, 2006, pp14) y la revisión después de la acción (RDA) empleada por un equipo para recopilar lecciones aprendidas de éxitos y fracasos pasados con el propósito de mejorar la práctica en el futuro. El uso de las RDAs a través de una organización puede ayudar a impulsar un cambio organizacional y si se aplica correctamente puede convertirse en un aspecto clave del sistema interno de aprendizaje y motivación (Ramalingam, 2006).

Por lo general, las evaluaciones tienen como objetivo producir informes objetivos, afirmaciones de hechos válidos en materia de evidencia, mientras que la RDA se concentra más en el conocimiento subjetivo ganado de la experiencia de los participantes en una acción. Sin embargo, a menudo en la práctica ambos se superponen con muchas evaluaciones humanitarias, particularmente aquellas que enfatizan la importancia del aprendizaje usando métodos comúnmente asociados con la RDA.

Los ejercicios de prueba o simulaciones son otras formas de generar, compartir y aplicar el conocimiento (etapas 1, 3 y 4 del marco usado para este estudio).

### **ORGANIZAR CONOCIMIENTO**

Organizar conocimiento implica guardarlo y preservarlo de forma que otros puedan acceder a él. La primera etapa es determinar los conocimientos que existen; esto se puede lograr a través de un proceso de evaluación de capacidad. Con la expansión de capacidades de almacenamiento en línea y el crecimiento en la cantidad de documentos electrónicos disponibles sobre respuestas en casos de desastres, los portales web en línea y las bibliotecas electrónicas se han convertido cada vez más en las formas comunes de poner el conocimiento a disposición del personal de la NDMA, particularmente para aquellos que tienen acceso limitado a otras fuentes de información u oportunidades de capacitación.

### **COMPARTIR CONOCIMIENTO**

La eficiencia del ciclo de gestión de conocimiento se basa en la habilidad para compartir conocimiento. Esto se logra mediante una variedad de métodos que incluye la difusión de lecciones y buenas prácticas, programas formales de capacitación e iniciativas de desarrollo del personal. La capacitación del personal desempeña un rol importante para brindar acceso a nuevos conocimientos y catalizar el aprendizaje de personas y a la vez mejora la habilidad de una organización para cambiar y adaptarse en respuesta a un desastre. Las NDMA también comparten el conocimiento mediante el desarrollo de normas y directrices que pueden tener una base legal y puede ayudar a la incorporación de conocimiento en la práctica.

Durante cada una de estas etapas, el aprendizaje efectivo requiere que se apliquen herramientas apropiadas para generar, organizar y compartir diferentes tipos de conocimiento. El conocimiento explícito y el conocimiento tácito son dos tipos de conocimientos claves. El conocimiento explícito se formaliza y codifica, además de ser sencillo de identificar, guardar y recuperar. La información de este tipo que se recopila en manuales, documentos y procedimientos. Los desafíos más importantes son asegurar que se guarde de una manera que sea de fácil acceso para otros, además de que se revise, se mantenga vigente o se descarte. El conocimiento tácito es inconsciente e intuitivo y con frecuencia se refiere al saber hacer. Principalmente se basa en experiencias, depende del contexto y es personal, es decir, es difícil de comunicar. Por lo general, se guarda en la mente de las personas y por lo tanto no se recopila fácilmente ni se guarda en sistemas computarizados. En una organización, el conocimiento tácito es la fuente más valiosa de información (Botha et al., 2008).

El presente informe se enfoca en las tres etapas del ciclo: generar, organizar y compartir conocimiento con el fin de comprender los esfuerzos de la NDMA para aprender, mejorar e identificar las formas en las cuales la colaboración con las organizaciones internacionales, instituciones regionales y los acuerdos de asistencia bilateral han sido efectivas en el apoyo. Las siguientes secciones analizan cada una de estas tres etapas sucesivas.

“

El presente informe se enfoca en las tres etapas del ciclo: generar, organizar y compartir conocimiento con el fin de comprender los esfuerzos de la NDMA para aprender y mejorar.

”

## 4. Cómo las NDMA generan conocimiento

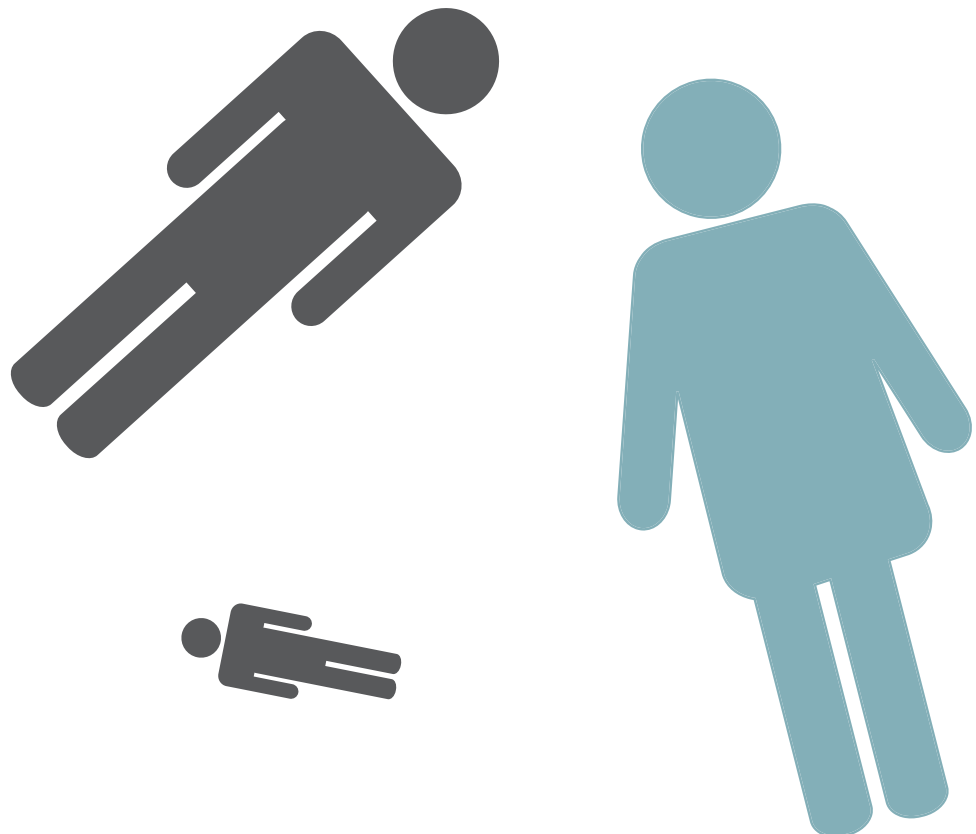
Tres procesos por los cuales las NDMA generan conocimiento son las RDAs y las evaluaciones, reflexiones formales e informales y ejercicios de prueba o simulaciones.

### 4.1 Revisiones y evaluaciones después de la acción

El uso de las RDAs y las evaluaciones tiende a ser diferente en los países miembros y no miembros de la OCDE/CAD.

#### EXPERIENCIA DE LA NDMA NO MIEMBRO DE LA OCDE/CAD

La práctica de la NDMA no miembro de la OCDE/CAD ha intentado mezclar los objetivos de la RDA y la evaluación con la mayoría de los ejercicios que tienen un enfoque primario en las lecciones aprendidas, pero también buscaba cumplir con las necesidades del rendimiento de cuentas. La mayoría de las revisiones que aparecen en el presente estudio se llevaron a cabo por el personal interno de la NDMA y por ende no se pueden considerar imparciales; sin embargo, muchas son autocríticas y hacen recomendaciones para fortalecer la política y la práctica. En la Tabla 2 se resumen los recientes ejercicios de Bangladesh, India, Indonesia y Pakistán.



**TABLA 2: EJERCICIOS DE APRENDIZAJE EN PAÍSES SELECCIONADOS NO MIEMBROS DE LA OCDE/CAD**

País	Desastre	Descripción
Bangladesh	Ciclón Sidr de 2007	Revisión de 56 páginas de acciones tomadas para facilitar la preparación de una estrategia del Gobierno para la recuperación; redactado por el Ministerio de Alimentación y Gestión de Desastres, en la que se realizan recomendaciones estratégicas y operacionales (Ministerio de Alimentación y Gestión de Desastres, 2008).
India	Inundación de Bihar de 2007	Informe de 66 páginas de reflexiones, contiene una descripción de las respuestas y lecciones aprendidas para fortalecer las respuestas futuras ante las inundaciones (NIDM, 2013c).
Indonesia	Terremoto al este de Sumatra de 2009	Revisión de 185 páginas que documenta lecciones aprendidas de la rehabilitación y el proceso de reconstrucción. Incluye un análisis de las estructuras nacionales y locales para la ayuda en caso de desastres, además de reglamentos para las respuestas y la reconstrucción en caso de terremoto. (Equipo de Soporte Técnico para la Rehabilitación y Reconstrucción, Agencia Nacional para Gestión de Desastres, 2011).
Pakistán	Terremoto de 2005	Revisión de 90 páginas de la NDMA, incluye lecciones para el futuro como la necesidad para que un organismo permanente gestione respuestas en casos de desastres y la necesidad de fortalecer la política de gestión de desastres en todos los niveles (NDMA, 2007).
Pakistán	Inundaciones de 2010	Resumen de 9 páginas de la NDMA sobre lecciones aprendidas. Se basó en consultas con las partes interesadas, contribuciones escritas por grupos temáticos (apoyadas por la ONU) en consulta con sus miembros, consultas dentro de la NDMA y un estudio teórico de los documentos disponibles; que incluye tanto las recomendaciones operacionales como estratégicas (NDMA, 2011a).



La revisión de la literatura que se llevó a cabo para este estudio sugirió que las RDAs y las evaluaciones se llevan a cabo con más frecuencia en países con una legislación nacional en materia de gestión de desastres, una NDMA establecida y un departamento o instituto nacional encargado de apoyar el aprendizaje. Los entrevistados provenientes de las NDMA más pequeñas y otras entidades de gestión de desastres sin una base en legislación nacional manifestaron una carencia de recursos financieros o capacidad para realizar ejercicios de aprendizaje. Manifestaron los desafíos para gestionar las operaciones diarias, en algunos casos el personal directivo tuvo que asumir su rol de gestiones de desastre paralelamente con otras responsabilidades y expresaron frustración, ya que mientras su mandato incluye el aprendizaje, las limitaciones de capacidad les impidió llevarlas a cabo.

Los entrevistados de las NDMA que han llevado a cabo revisiones posteriores a los desastres subrayaron la importante contribución de las revisiones realizadas tanto para aprender como para fortalecer el apoyo a la gestión de desastres dentro del Gobierno. Los representantes de Pakistán e Indonesia manifestaron que las revisiones han ayudado a otros Ministerios y Departamentos del Gobierno a valorar mejor el rol desempeñado por la NDMA y los consideraron una herramienta importante de defensa interna.

Lamentablemente, dichas revisiones parecen llevarse a cabo con poca frecuencia. Dentro de las NDMA que participaron en el presente estudio, Pakistán (comunicación personal, Muhammad Idrees Mahsud, Director, NDMA de Pakistán) e India tienen un requisito legal para realizar una revisión posterior a una crisis nacional. La política nacional de gestión de desastres de 2009 en India describe las expectativas:

*En las repercusiones inmediatas de cualquier desastre, se llevarán a cabo estudios de campo con la ayuda de expertos como una medida institucional. Estos estudios se concentrarán en identificar brechas ... y también evaluarán el estado de preparación y respuesta ... Este conocimiento se difundirá a todos los implicados dentro del país y también se compartirá con las organizaciones internacionales. (Gobierno de la India, Ministerio del Interior, 2009)*

Aunque la política sugiere la necesidad de evaluar la respuesta ante cualquier desastre y poner los resultados a disposición del público, el Instituto Nacional de Gestión de Desastres (NIDM) de India solo ha hecho una revisión, a partir de las inundaciones en Bihar en 2007, disponible en su página web. Sin embargo, de manera alentadora, luego de la inundación en el estado de Uttarakhand en junio de 2013, se informó que el proceso de documentación de respuesta ya se había iniciado, "con el objetivo de comprender las causas, impacto y lecciones aprendidas de este desastre" (Instituto Nacional de Gestión de Desastres, 2013b).

El equipo que lleva a cabo una revisión para la NDMA de Pakistán luego de las inundaciones de 2010 (NDMA, 2011a) incluyó un consultor independiente. Su informe presentó reflexiones críticas sobre la organización del Gobierno y sociedades humanitarias clave, incluyendo a la ONU y las ONGs. Además, proporcionó un breve análisis de la respuesta operacional y una revisión de la eficiencia de coordinación en las estructuras. Sus recomendaciones incluyeron un enfoque significativo en el fortalecimiento de la capacidad interna y la coordinación. El informe es tanto revelador como reflexivo; si bien es el resumen de un documento más extenso que no está disponible en línea, sugiere acciones tangibles para fortalecer la política nacional y la práctica.

Muchos de los temas que surgieron en esta revisión también se resumieron en el informe anual de las NDMA de 2010 (NDMA, 2011b) y se continuaron en el informe anual de 2011 (NDMA, 2012), que proporciona evidencia de los cambios que pudieron ser causados por la revisión. Una de las recomendaciones más significativas y en las que se tomaron cartas en el asunto fue en el incremento en la capacidad de la NDMA, lo cual facilitó el progreso hacia el cumplimiento de muchas otras recomendaciones, incluyendo el desarrollo y la implementación de procedimientos operacionales normalizados. También se tomaron los esfuerzos para fortalecer la capacidad del personal. En 2011, se aprobó el plan de acción de la NDMA y se convocó a un Comité de Parlamentarios para ayudar a fortalecer los lazos con las autoridades provinciales de gestión de desastres e integrar respuestas ante desastres provinciales y federales, una preocupación clave surgió en la revisión de las inundaciones de 2010 y se resaltó en el Informe Anual de 2010. No hubo reacciones ante otras recomendaciones que fueron mencionadas en los Informes Anuales de 2010 y 2011, por ello aún se está a la espera de las mismas.

La entrevista resaltó la importancia de que la NDMA se adhiera a la evaluación de inundaciones y a un proceso que se inició poco después del terremoto de 2005 (comunicación personal con Muhammad Idrees Mahsud, Director, NDMA de Pakistán); el seguimiento evidente de informes anuales sucesivos muestra un fuerte compromiso con el aprendizaje y la mejora. El Director de la NDMA consideró que la inclusión de un consultor externo en la revisión de 2010 proporcionó una perspectiva más amplia y fortaleció la calidad de hallazgos y recomendaciones, así como la credibilidad del informe con organizaciones externas.

#### **EXPERIENCIA DE LA NDMA MIEMBRO DE LA OCDE/CAD**

A modo de comparación, en la Tabla 3 se presenta una revisión de los enfoques a la RDA y la evaluación de Gobiernos donantes miembros de la OCDE/CAD.





TABLA 3. EJERCICIOS DE APRENDIZAJE EN PAÍSES SELECCIONADOS MIEMBROS DE LA OCDE/CAD

País	Desastre	Descripción
Australia	Inundaciones en Victoria de 2012	Revisión independiente de 73 páginas, realizada por la Oficina del Comisionado de Servicios de Emergencia (Departamento de Justicia, 2012). Respuesta de 48 páginas a la revisión, con un enfoque en el fortalecimiento de la gestión y coordinación de inundaciones, realizada por el estado de Victoria (Gobierno de Victoria, 2012).
Japón	Terremoto y tsunami de 2011	Publicación producida de modo conjunto por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, el Banco Mundial y el Fondo Mundial para la Reducción y la Recuperación de los Desastres, que resume los resultados de los ejercicios de lecciones aprendidas después del desastre (Banco Mundial 2012). Resumen de la revisión de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón sobre las respuestas, práctica de documentación y lecciones aprendidas (Katsube, 2013).
Nueva Zelanda	Terremoto de 2011	Revisión independiente de 216 páginas de la respuesta y los esfuerzos de recuperación por parte del Gobierno, enfocándose en un cambio de política y práctica. Plan entre Organismos de 80 puntos que resume las acciones correctivas que deberán ser tomadas por todos los ministerios y departamentos implicados en la respuesta (Ministerio de Defensa Civil y Gestión de Emergencias, 2011).

A pesar de que muestran el mismo enfoque dual sobre la responsabilidad y el aprendizaje, estos ejercicios parecen ser llevados a cabo con más frecuencia por un equipo independiente y seguidos por una respuesta pública que indica cómo se utilizarán las recomendaciones. El enfoque en la rendición de cuentas pública además del aprendizaje genera una mayor probabilidad en cuanto a la publicación de documentos. La pregunta que representa esto es el grado en que la participación rutinaria de expertos en revisiones y hallazgos publicados, facilitan o limitan el aprendizaje. Abrir la respuesta en casos de desastres a un escrutinio objetivo puede resultar en propuestas más ambiciosas para el cambio, sin embargo estas no se pueden reconocer ni se pueden continuar. Un estudio de la ALNAP sobre el uso de la evaluación resumió este dilema:

*Los esfuerzos para asegurar la independencia de los evaluadores y las unidades de evaluación son esenciales para proteger la credibilidad de los hallazgos, sin embargo pueden debilitar inadvertidamente el uso... La independencia puede dar lugar a que la percepción de la evaluación está demasiado alejada de las*



*realidades operacionales y organizacionales. Si la evaluación se considera de alguna manera como un ejercicio académico llevado a cabo por especialistas, se puede observar como poco clara y reticente a las necesidades de los usuarios (Sandison, 2006).*

### REVISIONES CONJUNTAS DESPUÉS DE LA ACCIÓN POR LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LAS NDMA

La asociación con el sistema humanitario ha sido particularmente exitosa en complementar la capacidad nacional para aprender de las respuestas en casos de desastres. Estas actividades de colaboración han hecho una importante contribución a la creación de conocimientos y han sentado las bases para fortalecer la práctica. En las Directrices Nacionales de Gestión de Desastres de India se reconoce el valor agregado del conocimiento otorgado por las organizaciones internacionales:

*En el contexto de desastres, [las ONGs] operan sin fronteras. Esto promueve el aprendizaje y con frecuencia desempeña un rol suplementario importante para los esfuerzos del Gobierno, especialmente en las fases posteriores al desastre. Debido a que las ONGs traen experiencia de otras áreas afectadas por desastres, estas se encuentran en una posición de proporcionar soluciones efectivas a varios desafíos, los cuales han conllevado a una excelente asociación con el Gobierno durante algunos de los últimos desastres (Autoridad Nacional de Gestión de Desastres, 2010).*

Esta experiencia ha sido empleada con buenos resultados al recibir a las RDAs de colaboración. Aunque la necesidad de sensibilidad y diplomacia puede limitar el grado en que estos ejercicios pueden alcanzar todo su potencial, su éxito en atravesar las fronteras del aprendizaje tradicional logra una importante contribución para comprender la respuesta humanitaria y fortalecer la sociedad.

En los últimos 10 años se han llevado a cabo varias RDAs conjuntas, a menudo por encargo de la ONU. Cada una generó un aprendizaje significativo en temas de gestión operacional, marcos políticos de desastres, coordinación y capacidad (ver Tabla 4). Al realizar el proceso en conjunto, las revisiones fortalecieron la confianza entre los socios humanitarios y ofrecieron una oportunidad para debatir y entender diferentes enfoques sobre la respuesta en casos de desastres.



**La asociación con el sistema humanitario ha sido particularmente exitosa en complementar la capacidad nacional para aprender de las respuestas en casos de desastres.**



TABLA 4. REVISIONES CONJUNTAS SELECCIONADAS DESPUÉS DE LA REVISIÓN

País	Acontecimiento	Año	Revisión	Tipo de lecciones aprendidas			
				Respuesta en casos de desastres	Política de desastres	Coordinación del Gobierno	Capacidad del Gobierno
Indonesia	Tsunami	2005	UN, NDMA	✓	✓	✓	✓
Kenia	Preparación para las elecciones	2013	OCHA	✓	✓	✓	✓
Mozambique	Inundaciones	2001	UN, NDMA	✓	×	✓	×
Nepal	Inundaciones	2008	UN, NDMA, Red Cross	✓	×	✓	✓
Filipinas	Tifón	2006	UN, NDMA	✓	✓	✓	✓

#### EVALUACIONES HUMANITARIAS CONJUNTAS POR LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LAS NDMA

A diferencia de las RDAs conjuntas, la revisión de la literatura reveló muy poca evidencia de evaluaciones humanitarias conjuntas por las NDMA y el sistema humanitario internacional. En el portal de la ALNAP sobre el Aprendizaje y la Rendición de Cuentas en el Cuerno de África ([www.hornofafricaportal.org](http://www.hornofafricaportal.org)) que se lanzó en 2011, se abarca la respuesta en Kenia, Etiopía y Somalia. Además cuenta con una base de datos de alrededor de 60 evaluaciones, 44 informes y estudios de casos, solo una evaluación incluyó a la autoridad relevante en gestión de desastres como un socio importante.<sup>4</sup> No es posible determinar la razón de esto, pero mientras en el caso de Somalia, en la que el acceso a gran parte del país es limitado, no es de extrañar la falta de evaluaciones conjuntas, para Kenia y Etiopía la ausencia es más difícil de justificar y es decepcionante.

Las evaluaciones entre los organismos en tiempo real adoptadas por el IASC ha generado lecciones valiosas, aunque estas rara vez han incluido una participación significativa del Gobierno anfitrión (Walker et al., 2011). Esto no quiere decir que no exista una demanda para tal iniciativa, en la primera reunión de Diálogo de Respuestas en casos de Desastres, se hizo la recomendación de “poner el aprendizaje en práctica” a través de una “evaluación independiente de respuesta en casos de desastres que incluye tanto la respuesta nacional como internacional, dirigida por los Gobiernos de países afectados” (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación et al., 2011).

4. Se consideró el estudio de Etiopía para la Evaluación del IASC en Tiempo Real de la Respuesta Humanitaria ante la Crisis de Sequía en el Cuerno del África por haber tenido el mayor éxito en la incorporación de la participación del Gobierno.

Aunque el proceso de consulta de 2011 llevado a cabo en Bangladesh, Haití y Sudán del Sur para analizar el potencial de las evaluaciones conjuntas mediante la iniciativa del IASC sobre evaluaciones conjuntas del impacto humanitario es alentador, se ha detenido el progreso hacia la prueba de este enfoque. La misión de consulta resaltó el amplio apoyo tanto para la inclusión del Gobierno anfitrión en el proceso como el potencial significativo para los ejercicios con el fin de contribuir con las lecciones aprendidas. El interés de este estudio son los beneficios percibidos de un equipo de evaluación mixta con miembros internacionales y nacionales/del Gobierno que podrían ofrecer una perspectiva humanitaria más amplia y un análisis más profundo del contexto nacional, así como la participación del Gobierno y la apropiación del ejercicio (Beck, 2011).

## 4.2 Reflexión formal e informal

Varios participantes de la NDMA resaltaron la contribución realizada para aprender mediante procesos de reflexión interna. La BNPB de Indonesia lleva a cabo tres reuniones anuales para debatir políticas de desastres así como una reunión de coordinación anual en la que se invitan a todos los Ministerios del Gobierno. El propósito de estas reuniones es asegurar que la orientación política nacional en materia de desastres siga siendo relevante y se difunda a través del Gobierno de forma total. La NDMA de Mozambique realiza una revisión teórica anual de registros en operaciones de ayuda para dar a conocer su proceso de planificación (Walker et al., 2011).

Una serie de NDMA también recopilan reflexiones y lecciones aprendidas en informes anuales de desastres. Los últimos informes estaban disponibles para India, Indonesia, Pakistán y Nepal. El Informe de Desastres de India del 2011 señaló la importancia de incorporar “lecciones de los últimos desastres en nuestro presente para romper el círculo vicioso de peligros que se convierten en desastres” (Anandha Kumar et al., 2012) y lecciones documentadas de las inundaciones en Odisha, el terremoto de Sikkim, la sequía de Karnataka y el ciclón Thane. En la página web de la BNPB ([www.bnpb.go.id/pubs/index/12](http://www.bnpb.go.id/pubs/index/12)) está disponible un informe progresivo de cinco años y un informe sobre desastres de 2012 que no fueron revisados para este informe ya que están en indonesio. Al momento de redactar, los informes anuales de la NDMA de Pakistán de 2007 al 2012 estaban disponibles, documentando una variedad de logros, desafíos e innovaciones, además resaltaba temas de política relacionados a la reducción de riesgo ante desastres, gestión de riesgo, coordinación e innovación. Los entrevistados manifestaron que las NDMA encuentran los informes finales valiosos al documentar el progreso y comprometer a las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales en áreas emergentes de política y proporcionando temas de gestión de desastres en la agenda política nacional.



### 4.3 Simulaciones

Con frecuencia los ejercicios de prueba o simulaciones se emplean para prepararse y aprender de los desastres, aunque solo las NDMAs con mejores recursos puede recibirlos sin apoyo externo. Los ejercicios son compatibles con el estilo de capacitación preferida por muchos practicantes de gestión de desastres - aprendiendo haciendo - además ofrecen algunas ventajas importantes sobre otras formas de capacitación.

*Los aprendices que asumen capacitaciones basadas en simulaciones logran un entendimiento más profundo, altos niveles de confianza, retienen un conocimiento prolongado, muestran un gran interés en la materia de objeto y son más capaces de transferir su aprendizaje a su trabajo, a diferencia de aquellos que se exponen a métodos de capacitación más convencionales. (Hoberman y Mailick, 1992)*

Las simulaciones se emplean tanto para el aprendizaje enfocado como para probar los sistemas de gestión de desastres. Además de las simulaciones basadas en experiencias pasadas, algunas de las NDMAs realizan ejercicios basados en desastres hipotéticos a futuro. En India, un reciente ejercicio de prueba usó como escenario un desastre químico para enfocarse en la inexperience percibida de servicios de emergencia como respuesta ante este tipo de desastre. El ejercicio identificó brechas en la capacidad, conocimiento, coordinación e hizo recomendaciones a diferentes departamentos y ministerios.

Además de probar nuevas técnicas y respuestas ante diferentes tipos de desastres, las simulaciones ofrecen una oportunidad para probar y fortalecer la colaboración entre los encuestados y ayudar a los participantes a comprender los roles y enfoques de otros ministerios y agencias en respuestas ante emergencias. En Mozambique continúan los ejercicios de simulación ante desastres basados en campo y documentos donde participaron todos los gabinetes y agencias de ayuda operacional, el Director General Adjunto del Instituto para la Gestión de Desastres indicó que los ejercicios han desempeñado un rol importante al fomentar la confianza y cooperación entre el Gobierno nacional y la comunidad de ayuda internacional, así como al incrementar la eficiencia de respuestas ante desastres en Mozambique (Walker et al., 2011). Existe un amplio consenso sobre que las simulaciones presentan un ambiente seguro para probar las herramientas de gestión de desastres y generar confianza entre los socios gubernamentales y humanitarios (ver Hockaday, D. y Lumsdon, S. 2012).

La colaboración ha tenido un crecimiento significativo en todo el Gobierno sobre el uso de ejercicios de simulación ante desastres, tanto entre las NDMAs y las organizaciones internacionales, así como entre los diferentes países (Ver Tabla 5).



**TABLA 5. SIMULACIONES DE GESTIÓN DE DESASTRE SELECCIONADAS**

<b>Ejercicios regionales e intergubernamentales</b>	<b>Ejercicios que incluyen a las NDMA y organizaciones internacionales</b>
Indonesia, 2013/14: El Ejercicio de Ayuda del Mega Desastre en Mentawi incluye una serie de ejercicios de respuesta ante un tsunami en las regiones costeras de Sumatra y las Islas Mentawi. Los participantes incluyen la BNPB, Ministerios del Gobierno, 10 países miembros de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y otros 8 países.	Nepal, 2013: La simulación ante un terremoto por el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate se enfoca en mejorar la coordinación entre las organizaciones locales, internacionales y regionales de búsqueda y rescate.
Filipinas, 2012: El Ejercicio Balikatan simuló los efectos de un terremoto de magnitud 8.1. Los participantes incluyeron al Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres (NDRRMC), USAID, las fuerzas armadas de EE.UU., agencias de la ONU, IFRC y las ONGs.	Filipinas, 2012: La simulación realizada por el Programa Mundial de Alimentos y el Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres (NDRRMC) se basó en un escenario de dos tifones que azotaron Luzon. Los funcionarios del Gobierno nacional, regional, provincial y municipal colaboraron para comprender como todos los niveles del Gobierno y la comunidad humanitaria podrían responder ante una emergencia.
Trinidad y Tobago, 2011: Las Fuerzas Aliadas Humanitarias fue una simulación orientada regionalmente a un terremoto que incluyó al Centro de Operaciones de Emergencia Nacional y a los Gobiernos de EE.UU., Reino Unido, Canadá, Guyana y Surinam.	Kenia, 2012: El Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades ante Emergencias llevó a cabo una simulación de elecciones generales junto con la iniciativa de preparación del Programa Mundial de Alimentos para practicar los mecanismos de coordinación descritos en los planes nacionales de contingencia humanitaria, evaluaciones rápidas entre organismos y generar confianza entre la ONU, las ONG y socios gubernamentales.

Las simulaciones deben ser lo más realistas posible, el apoyo de la experiencia o apoyo financiero o logístico de las organizaciones externas pueden ayudar a lograr esta meta. La inclusión de un amplio rango de partes interesadas en las simulaciones también fortalece las relaciones y generan confianza. Por ejemplo, un miembro del Centro de Respuestas de Crisis de Kenia sugirió que la simulación de elecciones generales del Proyecto de Construcción de Capacidades para Emergencias de 2012 ayudó a aliviar las tensiones históricas entre diferentes actores y a mejorar el mutuo entendimiento de roles y responsabilidades, además de mejorar la capacidad de los participantes para la respuesta humanitaria.

## 5. Cómo las NDMA organizan el conocimiento

Las NDMA organizan conocimiento mediante dos procesos que son las evaluaciones de capacidad y el establecimiento y uso de repositorios en línea.

### 5.1 Evaluaciones de capacidad

Para emplear los recursos de aprendizaje efectivamente, en primer lugar es necesario saber cuál es el conocimiento que ya existe y dónde se encuentran las brechas. La presente revisión solo encontró un ejemplo de un intento formal de la NDMA para determinar las necesidades de aprendizaje y mejorar el desarrollo del personal, dirigido por el NIDM de India. Se identificó que “los gestores de desastres que trabajan con los departamentos gubernamentales, profesionales en el sector privado y las personas que trabajan con las ONGs, en realidad no están capacitadas para ocupar tales puestos de trabajo” (Instituto Nacional de Gestión de Desastres, 2013a), el NIDM revisó los programas de capacitación para identificar las brechas como base de un esfuerzo nacional para crear un grupo de profesionales en gestión de desastres.

Las organizaciones internacionales y las instituciones regionales han tomado algunas evaluaciones de capacidad de la NDMA. Por ejemplo, un grupo de organizaciones internacionales evaluó recientemente a la Agencia Nacional de Gestión de Emergencia (NEMA) de Nigeria, después del reconocimiento de la NEMA de los límites ante su capacidad de gestión de desastres y de un diálogo entre su Director General y el Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU. Mediante el uso de herramientas desarrolladas por la Iniciativa de Capacidad para la Reducción de Desastres, la evaluación buscó identificar las brechas, los desafíos y proponer recomendaciones para fortalecer las capacidades. Como seguimiento al estudio, se estableció una asociación estratégica para fortalecer la gestión nacional de desastres, proponer lazos entre el sistema humanitario internacional y los mecanismos nacionales para preparar un informe que detalle la acción requerida y así fortalecer la gestión de desastres en Nigeria. El enfoque de apoyo a largo plazo es un complemento aceptado para la evaluación de capacidad.

Para realizar una evaluación de capacidad que conlleve a un cambio a largo plazo, el cumplimiento y la continuidad son importantes. Esto puede ser particularmente difícil si los expertos externos realizaron la evaluación, ya que puede carecer de apropiación, de modo que puede inspirar un ejercicio interno. Una evaluación de capacidad de iniciativas para la reducción de desastres observó que, aunque la iniciativa desarrolló un concepto y una metodología para las evaluaciones de capacidad nacional, su sostenibilidad dependió mucho de “cómo los procesos y resultados se unen de manera efectiva dentro de los programas y mecanismos del equipo de países de la ONU, así como también la apropiación de los accionistas sobre el proceso total” (Alam, 2012). Un ejemplo

del tipo de cumplimiento necesario es la propuesta de Nigeria sobre vínculos a largo plazo y un seguimiento por parte de la NEMA.

Aunque el apoyo externo sobre las evaluaciones de capacidad parecen extrañas, ofrece a la NDMA una oportunidad para recibir una revisión independiente de su capacidad que puede identificar la debilidad en estructuras y sistemas; esto se puede usar con el fin de apoyar esfuerzos internos y presionar al Gobierno para obtener recursos adicionales.

## 5.2 Repositorios de conocimiento en línea

Con el rápido crecimiento en la capacidad de almacenamiento en línea y documentación digitalizada, los portales web sobre gestión de desastres se han vuelto bastante comunes. Actualmente, muchas NDMA han desarrollado uno propio, ya sean enlazados a sus propias páginas web o auspiciados por un instituto nacional de gestión de desastres. Muchos de ellos solo contienen publicaciones internas, pero unos cuantos tienen recursos externos o proporcionan enlaces a los mismos.

Si contienen material relevante y están bien organizados y actualizados, dichos portales pueden ofrecer un importante recurso de conocimiento, en particular al personal de gestión de desastres a nivel sub-nacional que suelen tener menos acceso a otras oportunidades de aprendizaje. En algunos de los grandes países, específicamente aquellos con sistemas de gestión de desastre descentralizado, los participantes de la NDMA consideraron en el estudio que el acceso a documentos de políticas actualizadas, procedimientos normalizados de operación y directrices nacionales es un medio esencial de asegurar que el personal de gestión de desastres pueda trabajar de forma efectiva (comunicación personal con Dody Ruswandi, Director Adjunto para Respuestas en caso de Emergencias, BNPB, Indonesia y Muhammad Idrees Mahsud, Director, NDMA de Pakistán). Existe un elevado número de iniciativas regionales para desarrollar los portales web y auspiciar repositorios de conocimientos en línea. El Centro de Gestión de Desastres de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC) pone a disposición varias de sus propias publicaciones en línea así como una variedad de información sobre el perfil del país y la gestión de desastres. Además auspicia a la Red Sudasiática de Conocimiento de Desastres (<http://www.saarc-sadkn.org/about.aspx>). El Centro de Coordinación para Asistencia Humanitaria de la ASEAN con sede en Yakarta cuenta con datos de desastres en tiempo real para los países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) (<http://www.ahacentre.org/>) y planea expandirlo a fin de incluir una biblioteca de documentos regionales sobre la gestión de desastres (comunicación personal con el Sr. Said Faisal, Director Ejecutivo, Centro de Coordinación para Asistencia Humanitaria en Gestión de Desastres, ASEAN).



**Si contienen material relevante y están bien organizados y actualizados, los portales web pueden ofrecer un importante recurso de conocimiento, en particular al personal de gestión de desastres a nivel sub'nacional que suelen tener menos acceso a otras oportunidades de aprendizaje.**





A falta de repositorios nacionales, los portales web regionales pueden ser de importante valor, pero esto puede cambiar a medida que aumente la capacidad nacional. Actualmente, la página web para las NDMAs de Pakistán e Indonesia contiene enlaces a un pequeño número de documentos, pero los participantes del estudio conversaron sobre planes para expandirlos. Si bien los documentos se relacionan a un tema específico o sub-región geográfica, también puede que exista una justificación mucho mayor para mantenerlos a nivel regional. Un buen ejemplo de ello es la biblioteca virtual de desastres perteneciente a

## 6. Cómo las NDMAs comparten conocimiento

Las NDMAs comparten conocimiento mediante procesos que incluyen el desarrollo de la capacidad del personal, aprendizaje entre pares, reparto formal de lecciones aprendidas, institutos de gestión de desastres, iniciativas de aprendizaje electrónico y desarrollo de directrices, códigos de conducta y normas mínimas.

### 6.1 Desarrollo de la capacidad del personal

Aunque un entrevistado representante de una NDMA se refirió a un programa integral de capacitación interna vinculada a la evaluación de necesidades de aprendizaje, todos los participantes del presente estudio se refirieron a las brechas de capacidad, particularmente a niveles provinciales y distritales, además resaltaron el importante rol que desempeña el desarrollo de la capacidad en la difusión de lecciones aprendidas y otros tipos de conocimiento.

A pesar que los entrevistados mencionaron su asistencia frecuente a cursos de capacitación externa por medio del cual las NDMAs aprendieron de otros, algunos eran escépticos sobre su valor ya que se realizó sin evaluación de capacidad. De la misma forma, como las lecciones no se aprenden, por lo tanto fracasan al contribuir un conocimiento organizacional, puede ser una desconexión entre los objetivos teóricos de fortalecimiento de capacidad y sus resultados prácticos. Algunos participantes de revisión de la NDMA observaron la participación en programas de capacitación internacional como un premio al personal superior por buen comportamiento o para compartir equitativamente un beneficio entre el personal, más que una herramienta para el personal o un desarrollo organizacional. Los entrevistados también expresaron una preocupación por las bajas expectativas de los participantes capacitados sobre el uso de su nuevo conocimiento en el trabajo o su difusión a los colegas. Esta preocupación se ejemplificó en un reportaje luego del derrumbe de una edificación en Bangladesh en abril de 2013, en el que un oficial manifestó que:

*Alrededor de 30 a 40 altos funcionarios capacitados en el uso de equipo no transmitieron sus conocimientos a los rescatistas sobre el terreno en Rana Plaza... "Normalmente el que ingresa no es un comandante, sino aquel que no está capacitado. No habían directivos ingresando a los agujeros" (Daily Telegraph, 2013).*

Varios representantes de la NDMA cuestionaron los méritos de los cursos externos de capacitación para la gestión de desastres dictados en lenguas extranjeras, manifestando que coloca a los aprendices en una desventaja intermedia. Para los países con oportunidades de capacitación limitada, con frecuencia los cursos se consideraron muy avanzados y percibieron que afectaban resultados de un aprendizaje.

### INICIATIVAS DIRIGIDAS POR LA ONU

Recientemente, el Equipo de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres (UNDAC) de las Naciones Unidas dirigido por la OCHA ha brindado apoyo para la preparación contra desastres ante su rol de respuesta en casos de desastres. A solicitud de un Gobierno, se puede evaluar la preparación nacional en caso de desastres, así como la capacidad y planes de respuesta. Las áreas que dirigen incluye el marco legal e institucional para la gestión de desastres, la capacidad de respuesta y coordinación de los servicios de emergencia, la eficiencia de las alertas previas y una educación pública. El UNDAC cuenta con alrededor de 70 miembros y países participantes<sup>5</sup>; además ha llevado a cabo misiones de preparación contra desastres en cerca de 20 países.

En el 2011, una revisión independiente del UNDAC encontró que algunas misiones eran de valor considerable, en particular en las que hubo una capacidad para llevar a cabo las recomendaciones del informe, pero fue menor donde se requería un cambio a largo plazo (Groupe URD, 2011). Un reciente estudio ha observado que uno de los impactos más significativos del UNDAC fue la contribución hecha a un ambiente habilitado, "espacios abiertos para la NDMA que antes no existían" (Nissen, 2009). En Filipinas, Bután y Mongolia ha existido una fuerte apropiación nacional de los resultados de la misión considerados claves para la revisión para el éxito de la misión:

*El factor más importante que determina si una Misión de Preparación de Respuesta en Casos de Desastres será exitosa al fortalecer la capacidad organizacional es la apropiación del resultado de la misión tanto del Gobierno receptor, equipo de países de la ONU como para otros accionistas a nivel nacional (Nissen, 2009, p. iii).*

---

5. Los países miembros del UNDAC son aquellos países que apoyan financieramente su participación en el sistema UNDAC mediante depósitos de fondo con la OCHA (en las conocidas "cuentas para las misiones") a fin de solventar el costo de despliegue de sus miembros nacionales UNDAC a las misiones UNDAC. Los países participantes de UNDAC son aquellos que envían expertos como parte del equipo UNDAC, pero no solventa sus costos de despliegue.

“

**El fortalecimiento de la capacidad de las NDMA en la gestión de riesgos en caso de desastres es una actividad fundamental de las instituciones regionales.**

”

Una segunda iniciativa dirigida por la ONU es el Grupo Asesor Internacional de Operaciones y Búsqueda de Rescate (INSARAG) constituido para mejorar la calidad y coordinación de búsqueda urbana y esfuerzos de rescate. Al igual que el UNDAC, la membresía de INSARAG está disponible a todos los países con una búsqueda urbana y función de rescate, prepara información y herramientas para compartir conocimiento disponible mediante los portales web. El INSARAG también auspicia seminarios ad-hoc de lecciones aprendidas para sus miembros, como el que se realizó luego de los terremotos de Irán y Marruecos en el 2004 donde asistieron representantes de casi 30 países.

Nepal solicitó el apoyo del INSARAG como parte de un amplio compromiso para fortalecer su capacidad de gestión de desastres mediante la creación del Consorcio para la Reducción de Riesgos en Nepal (ver Cuadro 1); en mayo de 2011 el INSARAG asumió una misión exploratoria de respuesta de emergencia en la que se agregó un paquete de apoyo para fortalecer significativamente la búsqueda urbana de Nepal y la capacidad de rescate. Dadas las brechas significativas en la capacidad de preparación de Nepal y su vulnerabilidad ante desastres naturales, particularmente terremotos, un miembro del Gobierno responsable de la gestión de emergencia lo consideró como una contribución bastante efectiva para conocer un área técnica en la que Nepal tuvo pocas opciones para desarrollar sus capacidades (comunicación personal, Prasad Dhakal, Secretario Adjunto, División de Planificación y Servicios Especiales, Ministro de Asuntos Internos, Nepal).

### **APOYO DE LAS INSTITUCIONES REGIONALES**

El fortalecimiento de la capacidad de las NDMA en la gestión de riesgos en caso de desastres es una actividad fundamental de las instituciones regionales; varios participantes de la NDMA asistieron a los programas de capacitación auspiciados por la SAARC, que les proporcionó habilidades y conocimientos más allá de lo que estaba disponible a nivel nacional, como oportunidades a las redes con pares. El Centro de Gestión de Desastres de la SAARC ofrece una capacitación anual integral y un programa de investigación que en 2013 incluyó cursos de siete días auspiciados por los países miembros basados en una variedad de temas. La cooperación también existe entre organizaciones regionales y actores internacionales, por ejemplo el Grupo Asesor de Capacitación en Gestión de Emergencias del Pacífico incluye a la Comisión de Geociencia Aplicada del Pacífico Sur, OCHA, IFRC, la Fundación de Asia y proporciona un foro para las agencias involucradas en el diseño y servicios de capacitación de gestión en casos de emergencias (Grupo Asesor de Capacitación en Gestión de Emergencias del Pacífico, n.d.).

## 6.2 Aprendizaje entre pares

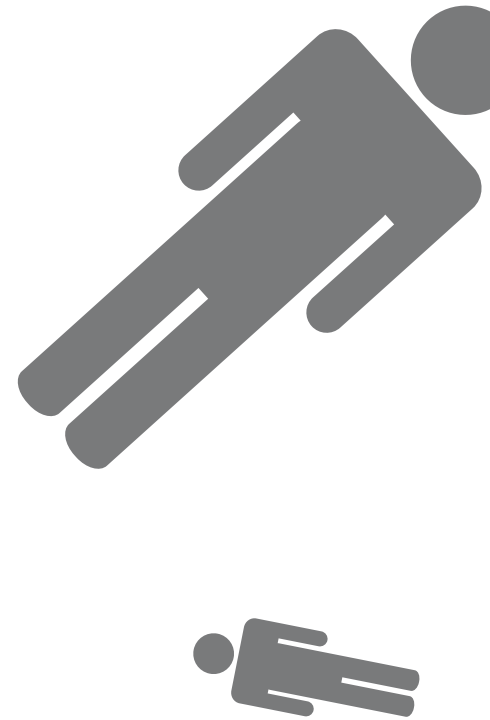
Los entrevistados conversaron sobre la tendencia excesivamente paternalista de algunos miembros del sistema humanitario internacional respecto a sus enfoques ante la colaboración, lo cual debilitó las relaciones. Esto es preocupante, dado que el aprendizaje con otros es una buena manera de expandir conocimientos más allá de la disponibilidad a nivel nacional. El aprendizaje entre pares puede proporcionar una alternativa efectiva, especialmente donde existe una asociación basada en valores o cultura compartidos.

### INICIATIVAS DE SUR A SUR

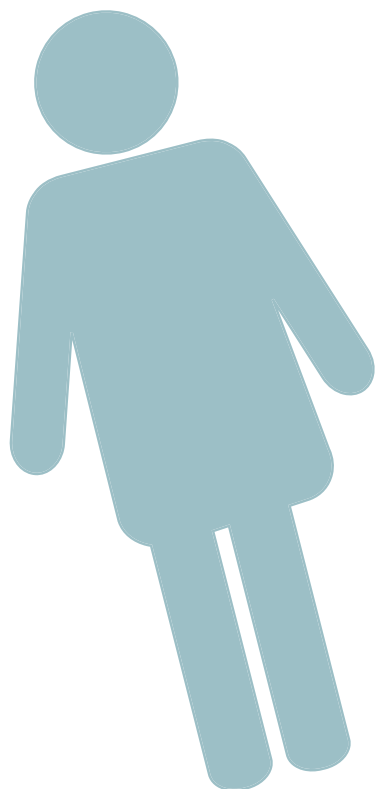
Entre las NDMA existe una carencia de información sobre la creación de capacidad de sur a sur, aunque las entrevistas sugieren que esto puede proporcionar una fuente importante de apoyo para las NDMA (comunicación personal con Dody Ruswandi, BNPB y el Dr. Muzaffar Ahmad, Miembro, NDMA de India). Un nuevo ejemplo es la serie de intercambios entre Nigeria y Gambia para respaldar el lanzamiento de la NDMA de Gambia en 2012, que apoya la capacidad de desarrollo en las áreas de monitoreo y evaluación, la implementación de programas, la planificación, la búsqueda y el rescate (NEMA, 2013). En el paquete de apoyo se incluyó una propuesta destinada al personal gambiano de la NDMA para participar en un programa de post graduación sobre la gestión de desastres en las universidades de Nigeria. Si bien el contexto de desastres es diferentes en Gambia que en Nigeria, existen beneficios claros en crear una asociación con su vecino más lejano del oeste africano. Además, permite a Gambia beneficiarse de la amplia experiencia de Nigeria e incrementar la capacidad en la gestión de desastres, la cooperación bilateral puede proporcionar un apoyo a largo plazo en la gestión de desastres y fortalecer la cooperación entre los dos Gobiernos en modos que pueden ir más allá de la gestión de desastres.

Un segundo ejemplo de sur a sur es la iniciativa guiada por la Autoridad Intergubernamental en Desarrollo que busca desarrollar rápidamente la capacidad fundamental de los Gobiernos en Sudán del Sur al “hermanar” expertos regionales con empleados civiles de Sudán del Sur, se hicieron esfuerzos para promover un proceso perteneciente al país y dirigido al mismo.

Asociada a esta iniciativa ha existido un esfuerzo conjunto de la agencia para fortalecer la capacidad del Ministerio de Asuntos Humanitarios de Sudán del Sur y la Comisión de Gestión de Desastres, Ayuda y Rehabilitación. En junio de 2013, el lanzamiento de un estudio independiente concluyó que existe una razón para ser optimistas:



“  
Entre las NDMA  
existe una carencia de  
información sobre la  
creación de capacidad  
de sur a sur, aunque las  
entrevistas sugieren que  
esto puede proporcionar  
una fuente importante de  
apoyo para las NDMA.  
”



*Luego de un año y medio de implementación, la iniciativa aún está en la primera etapa, por lo menos en su capacidad como laboratorio a gran escala donde se estudia este modelo innovador de apoyo de capacidad basado en 'el hermanamiento'. En términos generales, el estudio encontró que la iniciativa es muy prometedora en términos de su impacto positivo, nivel de apropiación, adaptabilidad y la flexibilidad y sostenibilidad de la transferencia de conocimiento que se lleva a cabo (da Costa et al., 2013).*

### **APOYO ENTRE PARES ENTRE LOS MIEMBROS Y NO MIEMBROS DE LA OCDE/CAD**

La cooperación entre los miembros y no miembros de la OCDE/CAD es bastante común y abarca una amplia variedad de actividades, pero generalmente es documentado de forma deficiente. Por ejemplo, como parte de su Programa de Compromiso Internacional, el Ministerio de Defensa Civil y Gestión de Emergencia de Nueva Zelanda tiene un sólido compromiso con cinco NDMA en el Pacífico Sur al cual proporciona apoyo de asociación entre pares. Se han realizado esfuerzos para seleccionar a los miembros del equipo con buen entendimiento sobre el país socio a fin de asegurar fuertes lazos basados en un entendimiento compartido del contexto. Este enfoque proporciona una red de apoyo si Nueva Zelanda es afectada por un desastre, asimismo incrementa su capacidad de recuperación interna y su capacidad de gestión en casos de emergencias a través del aprendizaje de otros (comunicación personal, Michael Hatfield, Gerente de Desarrollo para la Reducción de Riesgos en Casos de Desastre, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda).

### **APOYO DE INSTITUCIONES REGIONALES**

En la literatura la promoción de cooperación técnica entre las NDMA se considera como una fuerza particular de las instituciones regionales y en muchas regiones del mundo en las que la capacidad técnica es limitada, la experiencia en grupos ha tenido un éxito considerable. La Institución Brookings llevó a cabo un estudio del rol de las instituciones regionales en la gestión de riesgos en caso de desastres y observó que 10 de las 13 instituciones fomentaron activamente la cooperación técnica (Ferris y Petz, 2013). En la región del Pacífico en la que la capacidad de la NDMA es bastante limitada, la Red de Asociaciones de Gestión para Riesgos en casos de Desastres brinda un apoyo importante, crea capacidad mediante programas de capacitación, desarrolla confianza y fortalece las redes a través de las reuniones anuales de las NDMA y organizaciones ante desastres (Gero et al., 2013).

Otro ejemplo de colaboración regional es una serie de cambios facilitados por el Centro Asiático de Reducción de Desastres. Desde 2009 se ha puesto a prueba un proceso de revisión entre pares entre sus miembros con el propósito de desarrollar su capacidad para la reducción de riesgos de desastres compartiendo información y fortaleciendo lazos. Después que un país presenta un informe, se inspecciona mediante un equipo de revisión que incluye a dos funcionarios de los países miembros, un experto de Japón y un miembro

del país objetivo. Los participantes preparan informes sobre las fortalezas y debilidades del sistema de gestión de desastres del país anfitrión y los distribuye al país objeto. Además del valor de los informes en sí, la participación en viajes conjuntos expone al personal de la NDMA a diferentes contextos y maneras de pensar y ofrece una oportunidad para la red entre pares. Debido a las limitadas oportunidades para intercambios de esta naturaleza, el Centro Asiático para la Reducción de Desastres ofrece a las NDMA un foro importante para el aprendizaje.

### 6.3 Intercambio formal de lecciones aprendidas

La documentación de un aprendizaje de las NDMA no solo puede fortalecer la práctica interna sino también contribuir al aprendizaje en otras NDMA. Si bien esta revisión encontró información limitada sobre las formas en las cuales las NDMA compartieron conocimiento, se hallaron dos ejemplos de difusión de conocimiento posterior a un desastre:

- En 2009 la BNPB de Indonesia y la Plataforma Internacional para la Recuperación organizaron un taller regional para difundir lecciones de recuperación ante el terremoto de Yogyakarta en 2006 a lo largo del sudeste de Asia. Los formuladores de políticas, practicantes y académicos de toda la región asistieron al evento de dos días en el que se identificaron las limitaciones y brechas en las operaciones de recuperación y se analizaron medidas científicas para orientarlas en una forma de colaboración. El taller también incluyó debates sobre los desafíos prácticos, presentaciones de desastres, lecciones de recuperación y experiencias de Filipinas, Tailandia y Vietnam (Plataforma Internacional para la Recuperación, 2009)
- La ASEAN convocó a talleres y otros eventos siguiendo con su intervención luego del ciclón Nargis en Myanmar. También se creó un portal web que brindó una base de datos y una biblioteca electrónica que incluye una variedad de documentos sobre lecciones aprendidas luego de la respuesta a Nargis y sobre el modelo de intervención de la ASEAN (ASEAN, 2008). Una institución regional dividió exitosamente este enfoque hacia la colaboración que siguió desempeñando un rol clave en la implementación y el aprendizaje. Como miembro de la ASEAN y signatario en el Acuerdo Asiático en Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia, Myanmar aceptó el despliegue de un equipo de respuesta en caso de emergencia para realizar evaluaciones iniciales. El éxito del mecanismo es evidente en el acceso dado por los miembros del equipo a las áreas afectadas, que fue pionero en la entrada otorgada al sistema humanitario internacional. Si bien las lecciones documentadas de respuesta son una importante contribución para organizar y compartir lecciones, uno de los resultados más importantes es la mayor confianza que ha resultado entre las NDMA



**El conocimiento también se puede compartir y se puede desarrollar la capacidad mediante institutos de gestión de desastres dirigidos por el Gobierno. Los cursos web son cada vez más usados para facilitar el aprendizaje en la gestión de desastres.**



y las organizaciones humanitarias que posteriormente han fortalecido las respuestas humanitarias en el país.

## 6.4 Institutos de gestión de desastres

El conocimiento también se puede compartir y se puede desarrollar la capacidad mediante institutos de gestión de desastres dirigidos por el Gobierno, que tiene responsabilidades de amplio rango que pueden incluir el desarrollo de capacidades, la capacitación, la investigación, la documentación y el fortalecimiento de la política para la gestión de desastres. En teoría, dichas instituciones traen especialistas técnicos, proporcionan una visibilidad más amplia para los desastres dentro del Gobierno y ofrecen un enfoque para el aprendizaje, aunque en la práctica el alcance de estos beneficios depende de la disponibilidad de recursos que se tiene para ello.

El personal de la NDMA en India, Indonesia y Pakistán consideró que dichos institutos desempeñan un rol clave al transferir conocimientos de nivel nacional a los funcionarios regionales y distritales involucrados en la respuesta en casos de desastres, quienes tienen un acceso mucho más cercano a las oportunidades de desarrollo de capacitación. En India, el NIDM auspicia y gestiona un ambicioso programa de capacitación, publica el diario semestral *Disaster and Development*, además es responsable de la creación y difusión de políticas nacionales y directrices en gestión de desastres.

## 6.5 Iniciativas de aprendizaje electrónico

Los cursos web son cada vez más usados para facilitar el aprendizaje en la gestión de desastres. Un pequeño número de NDMA's ofrecen cursos de aprendizaje electrónico que son una forma rentable de proporcionar al personal información básica sobre la gestión de desastres. El NIDM de India ofrece un curso introductorio de seis semanas sobre la gestión de desastres, cuando se finaliza se puede seguir un curso especializado de ocho semanas enfocado a los funcionarios de Gobiernos locales y regionales. Los candidatos sobresalientes reciben certificados emitidos por el NIDM y el Banco Mundial.

## 6.6 Directrices, códigos de conducta y normas mínimas

Los códigos de conducta y las normas mínimas pueden ayudar a difundir lecciones aprendidas de una manera accesible (ver Tabla 6). Una revisión de las páginas web de la NDMA y las entrevistas con los participantes del estudio revelaron la importancia que muchos relacionan a este proceso. En Indonesia, las directrices de políticas de desastre se revisan en base a una serie de reuniones presididas por la BNPB para incorporar lecciones internas y nuevos conocimientos del sector humanitario internacional (comunicación personal,

Dody Ruswandi, Director Adjunto para Respuestas de Emergencia de la BNPB, Indonesia). En Bangladesh, se usan una serie de directrices para todos los niveles de Gobierno con el fin de ayudar a los ministerios, ONGs, Comités de Gestión de Desastres y a la sociedad civil a implementar la gestión de Riesgo de desastres (Shushilan, 2010). En India, el esfuerzo a largo plazo ha generado una biblioteca integral de directrices sobre respuestas ante diferentes tipos de desastre.

**TABLA 6. EJEMPLOS DEL USO DE APRENDIZAJE PARA DESARROLLAR DIRECTRICES Y NORMAS**

País	Política de desastres	Enfoque de las directrices	Normas
Bangladesh	Plan Preliminar Nacional para la Gestión de Desastres 2007-2015 (2010).	Inclusión social y de género, riesgo de inundación, reducción de desertificación, evaluación de daños y necesidades.	Reglamentos en caso de desastres.
India	Ley de Gestión de Desastres (2005). Política Nacional en Gestión de Desastres (2009). Directrices Nacionales de Gestión de Desastres – Rol de las ONGs en la Gestión de Desastres (2010).	Preparación en caso de terremotos, tsunamis, ciclones, inundaciones, inundación urbana, sequías, desprendimientos de tierra, emergencias nucleares y biológicas, desastres químicos (accidentes industriales y terrorismo); seguridad sísmica y seguridad escolar.	Normas mínimas de ayuda. Procedimientos operacionales estandarizados para responder ante desastres naturales.
Indonesia	Plan Nacional de Gestión de Desastres 2010-2014 (2012). Plan de Acción Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres 2010-2012 (2012).	Resistencia de edificaciones urbanas, evaluación de riesgo comunitario, seguridad escolar, seguridad del pueblo, gestión voluntaria de desastres, planificación, ayuda y evaluación.	Estandarización de datos en casos de desastres. Logísticas y normas del equipamiento. Procedimientos operacionales estandarizados para el equipo de respuesta rápida de la NDMA.
Pakistan	Marco Nacional de Gestión de Desastres (2007). Plan Nacional de Respuesta en casos de Desastres (2010). Ley Nacional de Gestión de Desastres (2010). Política Nacional de Reducción ante Riesgo de Desastres (2013).	Disminución de ciclones, inundaciones, gestión de riesgo ante desastres.	Ninguna.

Nota: La revisión y documentación de las directrices y normas de la NDMA se realizaron como un ejercicio basado en registros, extraídos de los portales de conocimiento y las páginas web de instituciones de investigación asociadas con las NDMA. La mayoría de los documentos originales revisados estaban en inglés o en traducciones en base web. Los entrevistados complementaron esta revisión con el personal de la NDMA.



Si bien estas directrices son una manera efectiva de difundir información, no es sencillo determinar su éxito en la práctica compartida. Aunque las políticas nacionales tienen mayor posibilidad de contribuir a cambios en la práctica, tienden a ser más estáticos que las directrices, reglamentos y normas; y se pueden pasar por alto fácilmente a falta de una estrategia de difusión.

## 7. Facilitadores y limitaciones del aprendizaje de la NDMA

Las teorías del aprendizaje organizacional proporcionan un modelo sobre cómo la información se puede convertir en conocimiento, el cual se puede incorporar en la forma de trabajo de una organización. El éxito de este proceso depende de diversos factores y por lo general la barra hacia el éxito es alta. La literatura sugiere que las organizaciones de aprendizaje deben hacer todo o parte de lo siguiente:

*Proporcionar oportunidades de aprendizaje continuo. Usar el aprendizaje para lograr sus metas. Relacionar el desempeño individual con el desempeño organizacional. Promover la investigación y el diálogo, asegurando que las personas compartan y asuman riesgos públicamente. Aceptar la tensión creativa como una fuente de energía y renovación. (Ser) consciente de manera continua e interactuar con su ambiente (Kerka, 1995).*

Para las NDMA como entidades gubernamentales, el logro de estos ideales puede ser difícil. Las barreras para el aprendizaje gubernamental incluyen conflictos entre las unidades gubernamentales, expectativas del ciudadano, competencia limitada y tensión entre las políticas a corto plazo y los intereses políticos a largo plazo (Blindenbacher, 2010). Si bien el perfil de la gestión de desastres en muchos gobiernos está mejorando, con frecuencia lucha para competir contra las prioridades de perfil más alto; a menudo los cambios a corto plazo superan el cambio sistemático a largo plazo.

Sin embargo, también existe motivo para ser optimistas, a diferencia de otras partes del Gobierno, el contexto dentro del cual trabajan las NDMA les proporcionan una razón convincente para aceptar un cambio si quieren adaptarse y triunfar. Los desastres también pueden ser catalizadores para el cambio "creando nuevas condiciones y relaciones dentro de las estructuras ambientales, socioeconómicas y políticas, instituciones y organizaciones" como lo demostró la reforma de Indonesia sobre legislación de desastres y estructuras de gestión luego del tsunami en el Océano Índico (Birkmann, 2008 pp.2). Los desastres también pueden ofrecer una gran visibilidad a las NDMA. Si existe confianza, recursos y comunicación efectiva en una NDMA, junto con la disponibilidad y capacidad para aprender de la práctica y aplicar ese aprendizaje a nuevos contextos, existe una mayor probabilidad de que se promueva el aprendizaje y la mejora y para que las oportunidades de cambio tomen fuerza.

## 7.1 Generación de conocimiento

Si bien las NDMAAs aspiran y con frecuencia se encargan de generar aprendizaje mediante procesos de colaboración como las evaluaciones y las RDAs, solo unas cuantas tienen los recursos y la capacidad para realizarlas. A menudo, se señaló a la falta de capacidad como un impedimento en países donde la legislación nacional de gestión de desastres aún no se aprueba (como fue el caso para las dos NDMAAs que participaron en este estudio), y hubo cierto optimismo de que un marco legal más sólido podría ayudar a aprovechar los recursos financieros y destinarlos a ello. En estos países, la generación del conocimiento de respuesta en casos de desastres solía estar dirigido por otros, con frecuencia por las organizaciones internacionales y particularmente por la ONU, además el presente estudio ha mostrado que estos ejercicios unieron exitosamente algunas de las brechas históricas entre los Gobiernos y el sistema humanitario internacional. A pesar de ello, existe poca evidencia disponible, la cual insinúa que dichos ejercicios conjuntos llevados a cabo como resultado de respuestas humanitarias en algún país con algún grado de regularidad.

Las NDMAAs no miembros de la OCDE/CAD con mayor capacidad de tener mejores resultados, aunque solo una minoría realiza sistemáticamente las revisiones anuales de desempeño o las encarga a las RDAs, donde esto ha sucedido (Indonesia, India y Pakistán) las lecciones se han incorporado en la política y en la práctica. Las revisiones posteriores al terremoto de 2005 y las inundaciones de 2010 en Pakistán así como el éxito de las NDMAAs en el fortalecimiento de la política y la obtención de recursos al realizar recomendaciones en informes anuales sucesivos, proporcionan un ejemplo convincente del aprovechamiento potencial que puede tener la evaluación.

El uso de procesos formales de reflexión por parte de las NDMAAs para aprender de las respuestas ante desastres también es alentador. Se usan ampliamente para generar conocimiento y difundir nuevas prácticas, un enfoque que también incrementa el entendimiento de desastres y eleva el perfil de la NDMA de los ministerios sectoriales y departamentos gubernamentales.

### SELECCIONAR LAS HERRAMIENTAS CORRECTAS

Al igual que el sistema humanitario internacional, a menudo las NDMAAs tienen expectativas irreales sobre la capacidad de las evaluaciones y el cumplimiento de requisitos múltiples de las RDAs “como un atrapa todo para la rendición de cuentas y el aprendizaje” (Sandison, 2006). Se necesita ser claro sobre el propósito de un ejercicio y seleccionar las herramientas y técnicas correctas para recolectar evidencias de alta calidad. Dado el pequeño número de revisiones encargadas por la NDMAA que se encuentran en el dominio público, existe un alcance significativo por parte de las NDMAAs para revisar sus respuestas de forma más consistente y lograr un equilibrio entre asegurar la apropiación de lecciones aprendidas (mediante la RDA) y cumplir la necesidad



**Las NDMAAs usan procesos de reflexión para aprender los desastres de manera extensa. Éstos generan conocimiento, diseminan nuevas prácticas, mejoran la comprensión sobre los desastres y suben el perfil de las NDMAAs.**





**La confianza es esencial para maximizar el potencial de colaboración, en particular para las NDMAs que con frecuencia dependen de la presión política para mostrar éxito en vez de fracaso.**



para la rendición de cuentas públicas (mediante la evaluación). La NDMA de Pakistán consideró que la inclusión de un consultor externo en el equipo de revisión de inundaciones de 2010 había ofrecido perspectivas más amplias al proceso de aprendizaje y había proporcionado un modelo para los demás.

### COLABORACIÓN

El uso de las RDAs de colaboración para generar y compartir lecciones aprendidas de respuestas humanitarias ha ayudado a acortar la brecha entre la retórica y la práctica en la asociación de las NDMAs y el sistema humanitario internacional, aunque todavía es inconsistente. Para aprovechar más los beneficios potenciales de estos ejercicios, los equipos humanitarios del país y las NDMAs necesitan realizar grandes esfuerzos para emplearlos de una forma más consistente luego de una respuesta humanitaria. Actualmente, la falta de evaluaciones humanitarias conjuntas es decepcionante y la IASC debe dirigirla mediante su iniciativa de evaluaciones conjuntas de impacto humanitario.

### FORTALECER LA CONFIANZA MEDIANTE SIMULACIONES

La confianza es esencial para maximizar el potencial de colaboración, en particular para las NDMAs que con frecuencia dependen de la presión política para mostrar el éxito en vez de fracaso. Una cultura de confianza permite que el desafío y el cambio se puedan promover mediante ejercicios de prueba o simulaciones, considerados por muchos participantes del estudio como un medio efectivo para generar lecciones y fortalecer la práctica, estos ejercicios permiten que una organización o grupo de organizaciones aprendan en un ambiente seguro donde se pueden cometer errores y se pueden analizar conocimientos existentes, prácticas y correcciones de cursos recomendados. También puede ayudar a fortalecer las relaciones entre las NDMAs y el sistema humanitario internacional.

## 7.2 Organización del conocimiento

Los entrevistados que representan las NDMAs estuvieron a favor de los institutos nacionales de gestión de desastres, responsables de la organización del conocimiento, y muchos señalaron la importancia de repositorios nacionales en línea. En los lugares en donde no existían a nivel nacional debido a la falta de recursos, los entrevistados indicaron el valor de repositorios regionales. Muchos reconocieron que existió una brecha entre la utilidad de estos repositorios en teoría y su uso en la práctica. Los avances en tecnología de la información han llevado a una mayor obtención de datos de desastres, las NDMAs pueden tener dificultades al identificar, analizar e incorporar conocimiento relevante en sus formas de trabajo. Incluso en las NDMAs con alta capacidad es habitual que los expertos estén abrumados. El ALNAP Review of Humanitarian Action (Clarke y Ramalingam, 2008) indicó la frecuencia con la que las iniciativas de aprendizaje se enfocan en documentos, sistemas y productos en el sistema humanitario internacional y fracasan al apoyar el aprendizaje operacional. Si

bien un repositorio para el conocimiento puede ser un componente válido de mecanismo de aprendizaje más amplio, es sencillo subestimar el aspecto social del aprendizaje; si se usa como evidencia, necesita ser parte de una realidad grupal, lo cual va más allá de conservar los enfoques mecánicos. Tanto en el conocimiento tácito, que se retiene en las mentes de las personas, como el conocimiento explícito, donde se debe poner por escrito y registrar necesitan estar disponibles para los demás.

Las evaluaciones de capacidad son un medio importante mediante el cual las NDMA's ganan entendimiento del conocimiento existente, de las habilidades y de las brechas permanentes. Si bien la mayoría de los participantes del estudio conversaron francamente sobre las limitaciones en sus capacidades, solo el NIDM de la India se sometió a un proceso interno de evaluación de necesidades de aprendizaje, entre las NDMA's que participaron en el estudio. Esta es un área donde las instituciones regionales y las organizaciones internacionales se han asociado exitosamente con las NDMA's que van desde la identificación de brechas hasta la asociación a largo plazo para el desarrollo de habilidades que proporcionan la mejor base para el éxito.

### 7.3 Intercambio de conocimiento

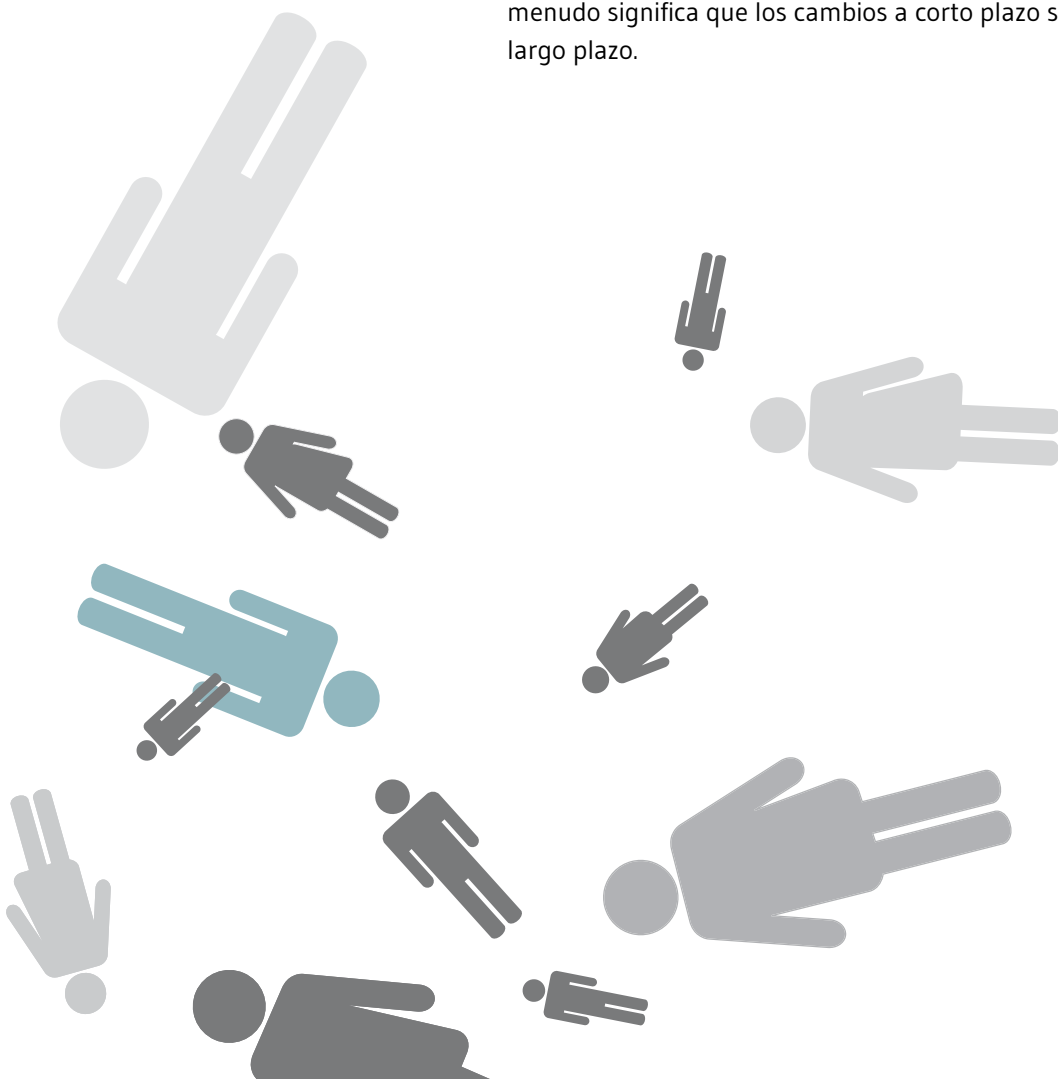
La reflexión grupal y el debate es una forma importante de compartir conocimiento dentro de las NDMA's. Esto requiere de una oportunidad para que el personal de gestión de desastres se reúna y la posibilidad de cambiar los sistemas existentes y las formas de trabajar. Si bien algunos entrevistados manifestaron que su NDMA buscó facilitar estos procesos mediante reuniones anuales o procesos estructurados de reflexión (también como medios para generar conocimiento), otros resaltaron la naturaleza fragmentada de la gestión de desastres entre los diferentes departamentos y ministerios así como las inferencias que tuvieron para el proceso de aprendizaje. La comunicación deficiente puede impedir el aprendizaje, así como la difusión y adopción de conocimiento. A menudo, un error al formalizar los métodos de difusión significa que el conocimiento disponible en las oficinas centrales se filtra lentamente al personal regional o distrital. Otro desafío es la alta tasa de rotación del personal; la práctica del Gobierno de rotar al personal puede interferir con el aprendizaje a largo plazo y complicarlo para mantener la experiencia dentro de las NDMA's, particularmente en países donde no existe un perfil profesional de los expertos en gestión de desastres.

A pesar de los desafíos, las NDMA's han tomado medidas para fortalecer la continuidad y facilitar el conocimiento compartido, apoyo entre pares, con un enfoque particular de transferencia de conocimientos de sur a sur considerado como efectivo por los participantes del estudio, además las iniciativas regionales y del país apoyan el conocimiento compartido, como la conferencia de la BNPB luego del terremoto en Padang y las iniciativas tomadas por la ASEAN para

resaltar las lecciones de respuestas ante el ciclón Nargis que proporcionan modelos innovadores de aprendizaje facilitado.

Aunque existían pocos ejemplos de apoyo bilateral entre las NDMAs, aquellos que habían estado involucrados en este consideraron que este tipo de asociación brinda el mayor beneficio para el aprendizaje y la mejora, los entrevistados sugieren que las razones más importantes son una agenda compartida y un compromiso para el apoyo a largo plazo. Por el contrario, se encontró que los cursos centralizados de capacitación externa con frecuencia son menos útiles ya que a menudo estuvieron mal orientados.

Dos atributos, una agenda compartida y una continuidad de apoyo, desempeñan un rol importante en el éxito de las medidas de desarrollo de capacidades institucionales adoptado por el CDMP de Bangladesh y el Consorcio de Reducción de Riesgos de Nepal (ver Cuadro 1). Por este último, una agenda compartida, un enfoque holístico y un cumplimiento multianual han sido clave para fortalecer el conocimiento y las asociaciones. Para muchas NDMAs, en particular aquellas con recursos y apoyo limitado, los horizontes de planificación con frecuencia son muy cortos y la dependencia en ciclos presupuestarios anuales es incompatible con la necesidad de un cambio institucional multianual. La lucha por competir con prioridades gubernamentales de perfil más alto, a menudo significa que los cambios a corto plazo superan el cambio sistemático a largo plazo.



## CUADRO 1. COLABORACIONES EXITOSAS PARA EL APRENDIZAJE EN BANGLADESH Y NEPAL

### Estudio de caso 1: El Programa Integral de Gestión de Desastres en Bangladesh

En el año 2000, el Gobierno de Bangladesh y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo comenzaron a analizar las oportunidades para acelerar la transición de respuesta y ayuda para la reducción de riesgo integral, que resultó en el proyecto del Programa Integral de Gestión de Desastres (CDMP) y su aprobación en noviembre de 2003. El propósito del CDMP fue reducir la vulnerabilidad de las naciones ante peligros naturales integrando estrategias de reducción de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la política de desarrollo y planificación de las agencias gubernamentales centrales, regionales y locales; de esa forma el fortalecimiento de la capacidad fue parte clave de la estrategia. Los esfuerzos para lograrlo se enfocaron en reforzar el liderazgo y las funciones fundamentales de negocio de varias entidades claves que comprenden al Ministerio de Alimentación y Gestión de Desastres, Departamento del Ambiente, Servicio de bomberos y Defensa Civil, Departamento de Estudio Geológico, Servicio Meteorológico y Departamento de Agricultura. El CDMP estableció varias colaboraciones y asociaciones de capacitación para reforzar la capacidad técnica de funcionarios gubernamentales y ha buscado desarrollar la capacidad a través de todas las conexiones de cadena de respuestas a nivel nacional y local. Para lograr un cambio sostenible, se realizan esfuerzos a fin de comprometer a las instituciones educativas a involucrarse en participar en 14 universidades nacionales al final de la primera fase (Luxbacher, 2011).

Si bien el CDMP ha obtenido desafíos significativos, particularmente en el cambio de teoría a práctica con detractores que cuestionan la lentitud que ha tenido el impacto para reducir la vulnerabilidad de Bangladesh ante los desastres, la iniciativa de colaboración ha realizado una importante contribución ante la gestión de desastres en Bangladesh. Además también ha ofrecido lecciones de colaboración exitosa, uno de los más importantes ha sido la importancia de que el personal de alta jerarquía del Gobierno y la ONU dirija el programa: su modelo de comportamiento de colaboración ha sido fundamental para otros en el programa.

Una segunda lección ha sido el valor de un proceso incorporado de revisión y evaluación. El proceso ha sido instrumental en la revisión del proceso y en las correcciones del curso; además brinda credibilidad a la iniciativa y sirve como una herramienta de defensa ante los donantes que financian el programa. Se llevó a cabo una evaluación independiente al final de la primera fase del programa (Russell N et al, 2009).

Incluir una amplia variedad de socios en la colaboración, no solo ha producido una diversidad de experiencia y conocimiento, sino también ha contribuido a la adopción del programa a nivel nacional y a expandirlo.

Fuente: Comunicaciones personales, Moira Reddick, Coordinadora del NRRRC; Jenty Kirsch-Wood, Jefa de la Unidad de Gestión para Riesgos en casos de Desastres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Nepal; y Prasad Dhakal, Co-Secretario, División de Planificación y Servicios Especiales, Ministerio de Asuntos Internos, Nepal.

## Estudio de caso 2: El Consorcio de Reducción de Riesgos en Nepal

En mayo de 2009 el Gobierno de Nepal lanzó el Consorcio Integral de Reducción de Riesgos en casos de Desastres (NRRC) en Nepal. El NRRC es una organización institucional única que agrupa instituciones financieras, socios para el desarrollo, como el Movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja y la ONU en asociación con el Gobierno de Nepal, que une el espectro de desarrollo y los socios humanitarios, agrupándose para apoyar al Gobierno de Nepal en el desarrollo de planes de acción a largo plazo a fin de reducir la vulnerabilidad de Nepal ante desastres naturales. Las recientes evaluaciones sugieren que un gran terremoto en Katmandú podría resultar en la muerte de 100, 000 personas y desplazar casi un millón de personas. El NRRC ha buscado trabajar ampliamente con el Ministerio de Asuntos del Interior y el Gobierno para asegurar el desarrollo de la política apropiada y desarrollar la capacidad del personal de gestión de desastres para prepararse y responder ante una catástrofe de esta magnitud.

Esto ha requerido una variedad de herramientas para desarrollar la capacidad que ha incluido muchos de los documentos del presente estudio. Los programas de capacitación formales en áreas técnicas como la búsqueda y el rescate urbano proporcionados por el INSARAG se han complementado con un amplio compromiso entre los institutos nacionales y las universidades con el fin de incorporar conocimiento de desastres mediante el servicio civil en Nepal. El compromiso del Gobierno en la Gestión de Riesgos en caso de Desastres (DRM) y la apropiación del proceso han sido alentados a través de la preparación hecha por cada Ministerio respecto a planes de incorporación de la DRM en un enfoque que valore el compromiso y la mejora gradual que tienda a la perfección.

Un enfoque que desarrolla la planificación del DRM de forma ascendente, es decir trabajar con proveedores de capacitación a nivel nacional que permitan un cambio a escala, busca relacionar los planes DRM con la capacidad del Gobierno para cumplirlos y tener el potencial para generar un cambio importante a largo plazo, sobre todo en un país con importantes brechas de capacidad para respuestas en casos de desastres. Todavía existen signos alentadores de que la estrategia promueve apropiación, lo cual es esencial si la práctica es el cambio a través del Gobierno y se apoya en políticas a largo plazo.

Las lecciones claves de la iniciativa de la NRRC sobre el fortalecimiento de la capacidad de gestión de desastres en Nepal incluye lo siguiente:

- Fomentar la apropiación a través de un compromiso interministerial y el desarrollo de la capacidad que ha resultado en un incremento de apoyo político para la gestión de desastres.
- En un proceso a largo plazo que priorice la creación de confianza y el compromiso por encima de la disposición de desarrollo de capacidad técnica, se ha brindado apoyo para orientar al personal gubernamental clave de gestión de desastres con un enfoque en el apoyo individual.
- Más allá del apoyo al personal clave, se ha hecho un énfasis en la influencia de los currículos nacionales para brindar apoyo a las universidades e instituciones nacionales de educación, con el fin de influenciar en el conocimiento de servicio civil y actitudes de forma más amplia. El enfoque de un aprendizaje a nivel nacional permite llevarla a cabo a escala.
- El NRRC ha desempeñado un rol importante como catalizador para unir los 13 ministerios gubernamentales con responsabilidades en la gestión de desastres en Nepal. Se ha proporcionado un local para impartir conocimiento, aprendizaje y desarrollo de capacidad y ha apoyado el Convenio de un Marco Nacional Común de Respuesta en casos de Desastres.

## 8. Conclusión

Si bien el rol crucial que las NDMA desempeñan en la gestión de desastres brinda una razón convincente para invertir en el aprendizaje y la mejora, las barreras estructurales y operacionales persisten en el fin de lograrlo. Como agencia gubernamental, una NDMA debe competir con otras unidades gubernamentales por influencia, recursos y estar sujeta a horizontes de planificación política a corto plazo, así como frecuentes rotaciones del personal que cuenta con el potencial para involucrarse en el aprendizaje organizacional. Sin embargo, el incremento de la visibilidad global de desastres y su potencial para promover el cambio político y práctico también pueden proporcionar importantes oportunidades para que las NDMA compitan por la obtención de recursos, fortalezcan su aprendizaje y mejoren su eficiencia.

Las NDMA generan una considerable cantidad de conocimientos mediante una variedad de métodos que incluyen la evaluación, los procesos de reflexión formales e informales de la RDA. Sin embargo, muchos carecen de recursos para aplicar consistentemente estos métodos, como consecuencia el conocimiento tácito no se captura ni analiza sistemáticamente y rara vez se comparte dentro de la NDMA. Estos son unos cuantos ejemplos de las NDMA que realizan las evaluaciones de capacidad y desarrollan planes para acortar las brechas en el conocimiento

Si bien algunas de las NDMA han tenido capacidad limitada para la difusión interna de aprendizaje, ha existido un reciente incremento en el uso de repositorios en línea para organizar la información. La reflexión formal brinda otras oportunidades para compartir conocimiento y aprendizaje con otros ministerios y departamentos gubernamentales, y es importante para fortalecer el entendimiento y apoyar la gestión de desastres.

El conocimiento se genera y se comparte cada vez más mediante simulaciones que tienen la ventaja dual de fortalecer la confianza y permitir el aprendizaje en un ambiente seguro. Las políticas de desastre y las directrices son otros medios comunes de incorporar lecciones en la práctica.

El desempeño de la NDMA es bastante variable y con frecuencia limitado por la falta de medios; solo las NDMA con mejores recursos tienen un enfoque sistemático para organizar el aprendizaje.

Aunque el sistema humanitario internacional tenga un registro deficiente de coordinación de sus acciones con las NDMA, los esfuerzos con respecto a ello están mejorando y las organizaciones internacionales e instituciones regionales y de forma bilateral entre los Gobiernos se ha adoptado una valiosa diversidad de enfoques de colaboración para el aprendizaje. Esto no significa que el sistema humanitario internacional despliegue regularmente estrategias de





aprendizaje efectivas y los miembros de la comunidad humanitaria comparten muchas debilidades de aprendizaje de la NDMA. Sin embargo, las soluciones compartidas pueden ser medios importantes para aprovechar recursos adicionales y apoyo, además para fortalecer las prácticas compartidas, las cuales pueden conllevar ellas mismas a respuestas conjuntas más efectivas.

## 8.1 Recomendaciones para las NDMAs

El aprendizaje organizacional sucede en una variedad de formas y en respuesta a una amplia variedad de estímulo; no existe un único ni mejor enfoque ni garantiza que el aprendizaje generará conocimiento sin medios establecidos para condensar, analizar y aplicar el conocimiento a problemas específicos. Sin embargo, las etapas recomendadas a continuación podrían fortalecer significativamente el aprendizaje de la NDMA.

### Recomendaciones prioritarias

#### *FORTALECER LA CAPACIDAD DE LA NDMA PARA LA REVISIÓN Y LA EVALUACIÓN DESPUÉS DE LA ACCIÓN.*

Aunque las NDMAs emplean una variedad de enfoques para promover el aprendizaje y gestionar el conocimiento, se están perdiendo oportunidades para fortalecer la eficiencia del aprendizaje a partir de la experiencia. Las RDAs y las evaluaciones tomadas luego de una respuesta de desastre pueden ser una contribución importante para el aprendizaje, pero solo las emplean un pequeño número de NDMAs y a menudo se usan de forma inconsistente. El aprendizaje significativo puede provenir incluso de la RDA más simple y se recomienda un mayor entendimiento por parte de las NDMAs.

#### *USAR LA VENTANA DE OPORTUNIDADES PARA UN CAMBIO LEGISLATIVO DESPUÉS DE LOS DESASTRES.*

Los desastres pueden brindar a las NDMAs una ventana de oportunidades para promover el cambio institucional o legislativo. Cuando existe confianza, recursos y una comunicación efectiva en una NDMA; además una disposición y capacidad para aprender de la práctica y aplicar el aprendizaje a nuevos contextos, existe una mayor posibilidad de promover el aprendizaje y la mejora, además de aprovechar las oportunidades para el cambio.

#### *USAR LOS RESULTADOS DEL APRENDIZAJE PARA ELEVAR EL PERFIL DE LAS NDMAs DENTRO DEL GOBIERNO.*

La publicación de las evaluaciones y revisiones de la NDMA se han empleado para identificar la debilidad en la política de gestión de desastres y la capacidad de la NDMA, para presionar por la obtención de recursos adicionales para la gestión de desastres. Hacer un seguimiento del proceso frente a las recomendaciones hechas durante los procesos de reflexión formal con otros ministerios gubernamentales y en informes anuales puede ayudar a asegurar el

seguimiento estos temas y al surgimiento de un perfil de gestión de desastres en todo el Gobierno.

#### *INVOLUCRARSE EN EL APOYO ENTRE PARES CON OTRAS NDMAS.*

En el estudio, los participantes de la NDMA permitieron el apoyo al que se le otorgó mayor valor fue a las NDMAs socias, ya sea enviado de forma bilateral o facilitado por las instituciones regionales. Hubo beneficios percibidos por tener un entendimiento compartido del contexto y desafíos operacionales. Las NDMAs asignaron un alto valor a los horizontes de planificación a largo plazo de este apoyo, que ofreció la mejor oportunidad para promover el cambio positivo. Sin embargo, este tipo de apoyo se documenta deficientemente y se podría beneficiar de futuros estudios para identificar claramente las prácticas actuales y las oportunidades para generar una mayor colaboración en el futuro.

## Recomendaciones adicionales

#### *DIFERENCIAR ENTRE LA REVISIÓN DESPUÉS DE LA ACCIÓN Y LA EVALUACIÓN HUMANITARIA.*

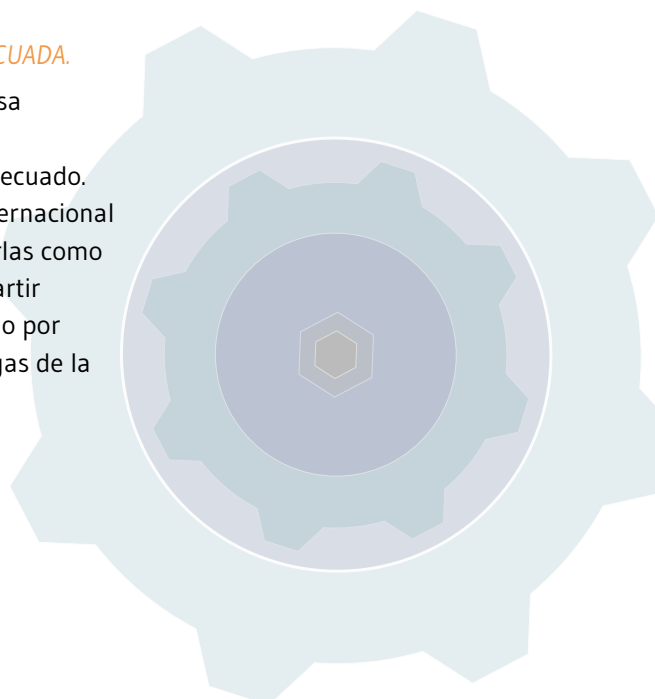
La RDA y la evaluación tienen diferentes fortalezas y debilidades pero a menudo han estado unidas por miembros del sistema humanitario internacional. Las NDMAs deben aclarar sus necesidades y elegir el método que mejor se adecúe. En términos generales, las RDAs promueven el aprendizaje, en cambio las evaluaciones promueven la rendición de cuentas.

#### *CONSIDERAR EL USO DE PERSONAL DE EVALUACIÓN EXTERNO.*

Si bien el personal de las NDMAs realiza revisiones internas, la experiencia de Pakistán utilizando un evaluador independiente se consideró que ofreció beneficios al proporcionar perspectivas nuevas y al aumentar la credibilidad de la revisión y por lo tanto agregando un valor al proceso de revisión. Las NDMAs deben expandir su uso de evaluadores externos para comprender mejor los beneficios potenciales de un análisis independiente.

#### *PRIMERO EVALUAR LA CAPACIDAD, LUEGO ELEGIR UNA CAPACITACIÓN ADECUADA.*

La capacitación se debe basar en una evaluación de capacidad rigurosa y claramente relacionada al personal y a los objetivos de desarrollo organizacional. Se debe dictar en un idioma apropiado y a un nivel adecuado. La participación, especialmente en los programas de capacitación internacional solo se deben enfocar en las necesidades de capacitación y no ofrecerlas como recompensa, la ventaja por antigüedad o el beneficio se deben compartir equitativamente. Cada evento de capacitación debe estar acompañado por un plan para emplearse en el lugar de trabajo y/o difusión a los colegas de la NDMA.



### *USAR SIMULACIONES PARA FORTALECER LA PRÁCTICA Y CREAR CONFIANZA MUTUA.*

Las NDMA's reconocen cada vez más las simulaciones y la comunidad humanitaria internacional como una forma altamente efectiva de fortalecer la preparación y crear capacidad. Además, ofrecen un ambiente seguro en el cual aprenden y comenten errores, proporcionan una excelente oportunidad para generar confianza y mejorar las relaciones entre distintos miembros de la comunidad humanitaria.

## 8.2 Recomendaciones para las organizaciones internacionales e instituciones regionales

Las NDMA's reconocen que las barreras para el aprendizaje proporcionan un punto de entrada a las organizaciones internacionales y las instituciones regionales con el fin de apoyar el aprendizaje de la NDMA y contribuir al desarrollo de la capacidad. Las etapas recomendadas posteriormente podrían fortalecer significativamente esa colaboración.

### Recomendaciones prioritarias

#### *FORTALECER LOS LAZOS ENTRE LAS NDMA'S Y EL SISTEMA HUMANITARIO INTERNACIONAL.*

El presente estudio no pudo identificar ejemplos de asociaciones de las NDMA's con las organizaciones humanitarias internacionales para la evaluación humanitaria (a diferencia de las RDAs donde el desempeño ha sido mejor), a pesar de las iniciativas pasadas de la IASC para analizar este tema. La evaluación humanitaria grupal es consistente con los fines de la Agenda Transformativa y podría proporcionar lecciones invaluable para la respuesta humanitaria así como también fortalecer las relaciones. Se debe realizar una evaluación humanitaria grupal piloto con la visión de promover una captación más amplia.

#### *PROMOVER LA EVALUACIÓN HUMANITARIA CONJUNTA.*

El presente estudio no pudo identificar ejemplos de asociaciones de las NDMA's con las organizaciones humanitarias internacionales para la evaluación humanitaria (a diferencia de las RDAs donde el desempeño ha sido mejor), a pesar de las iniciativas pasadas de la IASC para analizar este tema. La evaluación humanitaria grupal es consistente con los fines de la Agenda Transformativa y podría proporcionar lecciones invaluable para la respuesta humanitaria así como también fortalecer las relaciones. Se debe realizar una evaluación humanitaria grupal piloto con la visión de promover una captación más amplia.

### *ESTABLECER ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS A LARGO PLAZO QUE DESARROLLEN LA CAPACIDAD Y REFUERZEN LA VISIBILIDAD.*

El perfil de las NDMA dentro de su Gobierno afecta críticamente su habilidad para aprovechar los recursos y promover el cambio legislativo. Los estudios de casos en Bangladesh y Nepal muestran cómo el desarrollo de la capacidad y la asociación con el Gobierno en la gestión de desastres pueden fortalecer la práctica y ayudar el surgimiento del perfil de las NDMA.

## **RECOMENDACIONES ADICIONALES**

### *FORTALECER LA COLABORACIÓN ENTRE LAS NDMA Y LOS EQUIPOS DE PAÍSES HUMANITARIOS EN LAS REVISIONES DESPUÉS DE LA ACCIÓN.*

Las RDAs que se realizaron en colaboración con las NDMA y los miembros de la comunidad humanitaria nacional e internacional han acortado una brecha importante del aprendizaje, sin embargo estas se llevaron a cabo con poca frecuencia. Existe un alcance importante para que los equipos de países humanitarios se asocien con las NDMA para realizar dichos eventos de manera rutinaria en caso de desastres a gran o mediana escala. Su valor potencial en identificar las maneras de fortalecer las respuestas humanitarias y asociaciones alejadas sobrepasan cualquier costo potencial.

### *DESARROLLAR ASOCIACIONES BASADAS EN LA CONFIANZA MUTUA Y EL RESPETO.*

El presente estudio identificó el apoyo potencial que ofrece la colaboración al aprendizaje de la NDMA, pero también encontró que las asociaciones más sólidas se originan de valores compartidos y se basan en la confianza y el respeto mutuo. En los últimos años, las capacidades de respuesta de muchas NDMA ante la crisis humanitaria se han incrementado significativamente y es importante que las asociaciones preparen un análisis del contexto nacional dentro del cual la NDMA trabaja y reconoce tanto sus capacidades como sus limitaciones.

### *CONTINUAR OBTENIENDO LECCIONES DE INICIATIVAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA NDMA.*

Existe un creciente número de enfoques holísticos y basados en la participación de varias partes interesadas para el fortalecimiento institucional de las NDMA (incluyendo Nepal, Bangladesh y Sudán del Sur) que puede ofrecer un aprendizaje importante al fortalecimiento de la capacidad institucional y al aprendizaje. Se debe priorizar la documentación y la difusión de las lecciones de estas iniciativas; un análisis comparativo podría producir lecciones importantes para el apoyo institucional a futuro.





## Bibliografía

- Alam, K.(2012) *Report on independent evaluation: Capacity for Disaster Risk Reduction Initiative (CADRI) 2007-12.*
- Alexander, D. (2011) Learning Lessons from Crises and Disasters. *Disaster planning and emergency management*, 21 November (<http://emergency-planning.blogspot.co.uk/2011/11/v-behaviorurldefaultvml-o.html>).
- ALNAP (2006) *Guide to evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria.* London: Overseas Development Institute ([www.alnap.org/resources/guides.aspx](http://www.alnap.org/resources/guides.aspx)).
- ALNAP(2012) *Evaluation of humanitarian action, pilot guide.* London: Overseas Development Institute ([www.alnap.org/eha#](http://www.alnap.org/eha#)).
- ALNAP (2012a) *The State of the Humanitarian System.* London: Overseas Development Institute(<http://www.alnap.org/resource/6565>)
- ALNAP (2013a) 'How governments learn', Host Government Forum on Humanitarian Response, 28th ALNAP meeting (<http://www.alnap.org/resource/7953>).
- ALNAP (2013b) 'Evidence and knowledge in humanitarian action'. Background paper, 28th ALNAP meeting, Washington, DC, 5-7 March 2013 ([www.alnap.org/story/147.aspx](http://www.alnap.org/story/147.aspx)).
- ALNAP (2013c) Governments in crisis-affected countries. Online (<http://www.alnap.org/NDMA>). Accessed on 17 December 2013
- Anandha Kumar, K.J., Walia, A. and Chaturvedi, S. (2012) *India disaster report 2011.* New Delhi: National Institute of Disaster Management (<http://nidm.gov.in/PDF/India%20Disaster%20Report%202011.pdf>).
- Argyris, C. and Schön, D.A. (1978) *Organisational learning: a theory of action perspective.* New York: Addison-Wesley.
- Association of South-East Asian Nations (2008) Post-Nargis Knowledge Management Portal. Online (<http://www.aseanpostnargiskm.org/home-mainmenu-1>). Accessed on 17 December 2013
- Beck, T. (2011) *Joint humanitarian impact evaluation: Report on consultations.* Report for the Inter-agency Working Group on Joint Humanitarian Impact Evaluation (<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/JHIE%20Final%20Report.pdf>).
- Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M., Fernando, N. and Kropp, J. 2010) Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters in natural hazards. *Nat Hazards*. 55(3) pp637-655. Dordrecht: Springer Science+Business Media.
- Blindenbacher, R. (2010) *The black box of governmental learning: the learning spiral – a concept to organise learning.* Washington, DC: World Bank Publications ([www.worldbank.org/ieg/learningspiral/](http://www.worldbank.org/ieg/learningspiral/)).

- United Nations Development Programme(2007) *Lessons learned: disaster management legal reform – the Indonesian experience*. Jakarta: United Nations Development Programme ([www.undp.or.id/pubs/docs/Lessons%20Learned%20Disaster%20Management%20Legal%20Reform.pdf](http://www.undp.or.id/pubs/docs/Lessons%20Learned%20Disaster%20Management%20Legal%20Reform.pdf)).
- Botha, A., Kourie, D. and Snyman, R. (2008) *Coping with continuous change in the business environment, knowledge management and knowledge management technology*. London: Chandice Publishing.
- Britton, B. (2005 ) *Organisational learning and NGOs – creating the motive, means and opportunity. Praxis Paper No. 3*. Oxford: International NGO Training and Research Centre ([www.intrac.org/data/files/resources/398/Praxis-Paper-3-Organisational-Learning-in-NGOs.pdf](http://www.intrac.org/data/files/resources/398/Praxis-Paper-3-Organisational-Learning-in-NGOs.pdf)).
- Burk, M. (1999) 'Knowledge management: everyone benefits by sharing information', in *Public Roads* 63(3). US Department of Transportation, Federal Highway Administration ([www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/99novdec/km.cfm](http://www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/99novdec/km.cfm)).
- Cespedes, J. (2011) *Institutional capacity gaps analysis of the Relief and Rehabilitation Commission and the Ministry of Humanitarian Affairs and Disaster Management*. UNICEF.
- Chin, D.(2012) 'Rebuilding from rubble – lessons learned help New Zealand be better prepared'. *News*, International Organisation for Standardization, 17 May ([www.iso.org/iso/home/news\\_index/news\\_archive/news.htm?refid=Ref1578](http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1578)).
- Clarke, P. and Ramalingam, B. (2008) 'Organisational change in the humanitarian sector', in *ALNAP review of humanitarian action*. London: Overseas Development Institute. pp. 22-23.
- Da Costa, D.F. Vester Haldrup, S. Karlsrud, J., Rosen, F., Nilaus Tarp, K. (2013) *Friends in need are friends indeed: triangular co-operation and twinning for capacity development in South Sudan*. Oslo., Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Daily Telegraph (2013) 'Bangladesh discarded UK-funded search cameras in Dhaka rescue mission, 30 April.' Online (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/bangladesh/10028264/Bangladesh-discarded-UK-funded-search-cameras-in-Dhaka-rescue-mission.html>). Accessed on 17 December 2013
- Department of Justice (2012) Report of the 2012 North East Victoria Flood Review. Final Report for Emergency Services Commissioner. Melbourne: Department of Justice.
- Derderian, K. (2013) *Checklists up for a reality check: decades of debate on humanitarian standards*. Brussels: Professionals in Humanitarian Assistance and Protection (<http://phap.org/articles/checklists-reality-check-decades-debate-humanitarian-standards>).
- Donahue, A. and Tuohy, R. (2006) 'Lessons we don't learn: a study of the lessons of disasters, why we repeat them, and how we can learn from them', in *Home Security Affairs* 2(2).
- Disaster Response Dialogue (2013) What is the disaster response dialogue? DRD promotional leaflet ([http://www.drinitiative.org/public\\_html/wp-content/uploads/2013/10/1261300-DRD-promotional-leaflet-EN-LR-spreads.pdf](http://www.drinitiative.org/public_html/wp-content/uploads/2013/10/1261300-DRD-promotional-leaflet-EN-LR-spreads.pdf)). Accessed on 17 December 2013.

- Economist (2012) 'Counting the cost of calamities', *The Economist*, 4 January ([www.economist.com/node/21542755](http://www.economist.com/node/21542755)). Accessed on 17 December 2013.
- Featherstone, A. (2012) *Building a better response: gaps and good practice in training for humanitarian reform*. Report commissioned by UNOCHA/USAID (<http://reliefweb.int/report/world/building-better-response-gaps-good-practice-training-humanitarian-reform>).
- Ferris, E. and Petz, D. (2013) *In the neighbourhood: the growing role of regional organisations in disaster risk management*. Washington, DC: Brookings Institution–London School of Economics Project on Internal Displacement ([www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/02/regional%20organizations%20disasters%20ferris/regional\\_organizations\\_disaster\\_feb2013.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/02/regional%20organizations%20disasters%20ferris/regional_organizations_disaster_feb2013.pdf)).
- Ferris, E., Petz, D. and Stark, C. (2013) *The year of recurring disasters: a review of natural disasters in 2012*. Washington, DC: Brookings Institution–London School of Economics Project on Internal Displacement.
- Fraser, S., Leonard, G., Matsuo, I., Murakami, H. (2012) *Tsunami evacuation: lessons from the great East Japan earthquake and tsunami of March 11th 2011*. GNS Science Report 01/2012 ([www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/TsunamiEvacuationLessonsFromTheGreatEastJapanTsunamiMarch112011/\\$file/GNS-SR-2012-017.pdf](http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/Files/TsunamiEvacuationLessonsFromTheGreatEastJapanTsunamiMarch112011/$file/GNS-SR-2012-017.pdf)).
- Gero, A., Fletcher, S., Rumsey, M., Thiessen, J., Kuruppu, N., Buchan, J., Daly, J. and Willetts, J. (2013) *Disaster response and climate change in the Pacific*. Gold Coast: National Climate Change Adaptation Research Facility ([www.isf.uts.edu.au/publications/geroetal2013disasterresponseclimatechangeapacific.pdf](http://www.isf.uts.edu.au/publications/geroetal2013disasterresponseclimatechangeapacific.pdf)).
- Good Humanitarian Donorship (2003) *23 principles and good practice of humanitarian donorship*. Online ([www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx](http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx)). Accessed on 17 December 2013.
- Government of India, Ministry of Home Affairs (2009) *National policy on disaster management* ([http://nidm.gov.in/PDF/policies/ndm\\_policy2009.pdf](http://nidm.gov.in/PDF/policies/ndm_policy2009.pdf)).
- Government of India NDMA (n.d.) *Guidelines for the National Institute of Disaster Management*.
- Groupe URD (2011) *UNDAC review report* ([www.urd.org/IMG/pdf/UNDAC\\_REVIEW\\_REPORT.pdf](http://www.urd.org/IMG/pdf/UNDAC_REVIEW_REPORT.pdf)).
- Grunewald, F., Binder, A. and Georges, Y. (2010) *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*. GPPI/URD ([https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Haiti\\_IA\\_RTE\\_1\\_final\\_report\\_en.pdf](https://ochanet.unocha.org/p/Documents/Haiti_IA_RTE_1_final_report_en.pdf)).
- Harvey, P. (2009) *Towards good humanitarian government: the role of the affected state in disaster response*. HPG Report 29. London: Overseas Development Institute ([www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5076.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5076.pdf)).
- Harvey, P. (2010) *The role of national governments in international humanitarian response*. ALNAP meeting paper, 26th Annual Meeting, 16-17 November 2010, Kuala Lumpur, Malaysia.



- Harvey, P. and Harmer, A. (2011) *International dialogue on strengthening partnership in disaster response: bridging national and international support, background paper 1, building trust: challenges for national authorities and international aid agencies in working together in times of disasters*. Humanitarian Outcomes.
- Hoberman and Mailick 1992) *Experiential management development: from learning to practice*, New York: Quorum Books
- Hockaday, D. and Lumsdon, S. (2012) *Playing with reality: the ECB experience using emergency simulations to improve humanitarian response* ([www.ecbproject.org/resources/library/tag/Simulations+Materials](http://www.ecbproject.org/resources/library/tag/Simulations+Materials)).
- Hockaday, D., Barnhardt, D., Staples, J., Sitko P and Bulten, O. (2013) *ECB project case study: simulating the worst to prepare the best: a study of humanitarian simulations and their benefits* ([www.ecbproject.org/simulations](http://www.ecbproject.org/simulations)).
- IASC (2012) *IASC transformative agenda* ([www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87](http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87)).
- International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (2011) *Introduction to the guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance*. Geneva: IFRC ([http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-EN-LR%20(2).pdf)).
- International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, (2013) *About disaster management*. Online (<https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disaster-management/>) (accessed on 17/12/2013).
- International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (2003) *The code of conduct for the International Red Cross Movement and NGOs in disaster relief*. Geneva: IFRC ([www.ifrc.org/Docs/idrl/I259EN.pdf](http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I259EN.pdf)).
- International Recovery Platform (2009) 'IRP workshop held in Yogyakarta, 3-5 November' ([www.adrc.asia/adrcreport\\_r/Jogja%20brief%20report%20\(Eng.\).pdf](http://www.adrc.asia/adrcreport_r/Jogja%20brief%20report%20(Eng.).pdf)).
- Interworks, 1998. *Model for a national disaster management structure, preparedness plan, and supporting legislation* ([www.preventionweb.net/files/5142\\_USO1MH840-Ft.pdf](http://www.preventionweb.net/files/5142_USO1MH840-Ft.pdf)).
- Katsube, T. (2013) 'The Great Japan Earthquake and Tsunami – Response and Lessons Learned'. Japan International Cooperation Agency
- Kerka, S. (1995) *The learning organization: myths and realities*. Retrieved from the Eric Clearinghouse ([www.eric.ed.gov/PDFS/ED388802.pdf](http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED388802.pdf)).
- Luxbacher, K. (2011) *Inside stories on climate compatible development – Bangladesh's comprehensive disaster management programme*. Climate and Development Knowledge Network.
- Luxbacher, K. and Abu, M.K.U. (2012) *World resources report case study, Bangladesh's comprehensive approach to disaster management*. Washington, DC: World Resources Report ([www.worldresourcesreport.org](http://www.worldresourcesreport.org)).
- March, J. and Olsen, J. (1976) *Ambiguity and choice in organisations*. Bergen, Norway: Universitetsforlaget.

- McEntire, D. and Mathis, S. (n.d.) 'Comparative politics and disasters: assessing substantive and methodological contributions', in McEntire, D. (ed.), *Comparative emergency management: understanding disaster policies, organizations and initiatives from around the world*, Emergency Management Higher Education Virtual Symposiums for 2013. Emmitsburg, MD: Emergency Management Institute ([www.training.fema.gov/emiweb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp](http://www.training.fema.gov/emiweb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp)).
- McLean I., Oughton D., Ellis S., Wakelin B. and Rubin C. (2011) *Review of the Civil Defence Emergency Management Response to the 22 February Christchurch Earthquake*
- Ministry of Civil Defence and Emergency Management (2011) *Corrective action plan – following the review of the civil defence emergency management response to the 22 February 2011 Christchurch earthquake*. Government of New Zealand.
- National Disaster Management Authority (2007) *Earthquake 8/10: learning from Pakistan's experience*. Islamabad: National Disaster Management Authority ([www.NDMA.gov.pk/BooksPublications.php](http://www.NDMA.gov.pk/BooksPublications.php)).
- Ministry of Food and Disaster Management (2008) *Super Cyclone Sidr 2007: Impacts and strategies for interventions*. Dhaka: Government of People's Republic of Bangladesh, February 2008
- National Disaster Management Authority (2011a) *Pakistan 2010 Flood Relief - Learning from Experience: Observations and Opportunities*. Islamabad: National Disaster Management Authority
- National Disaster Management Authority (2011b) *Annual Report 2010*. Islamabad: National Disaster Management Authority
- National Disaster Management Authority (2012) *Annual Report 2011*. Islamabad: National Disaster Management Authority
- National Disaster Management Authority (2010) *National disaster management guidelines: role of NGOs in disaster management*. New Delhi: Government of India ([http://kashmirdivision.nic.in/Disaster\\_Management/Role\\_NGO\\_Disaster\\_Management.pdf](http://kashmirdivision.nic.in/Disaster_Management/Role_NGO_Disaster_Management.pdf)).
- National Disaster Management Agency (2007) *Earthquake - 8/10: Learning from Pakistan's Experience*. Islamabad: National Disaster Management Authority
- National Emergency Management Agency (2013) 'NEMA Supports Gambia on Disaster and Emergency Management.' Online (<http://nema.gov.ng/2013/11/nema-supports-gambia-on-disaster-and-emergency-management/>), Accessed on 17 December 2013
- National Institute of Disaster Management (2013a) *Human resource and capacity development plan for disaster management and risk reduction in India*. New Delhi: Government of India ([www.preventionweb.net/files/32007\\_hrpancd532013.pdf](http://www.preventionweb.net/files/32007_hrpancd532013.pdf)).
- National Institute of Disaster Management (2013b) *NIDM Tidings: NIDM Newsletter 8(2)* ([http://nidm.gov.in/PDF/Newsletter/36\\_apr\\_2013.pdf](http://nidm.gov.in/PDF/Newsletter/36_apr_2013.pdf)).
- National Institute of Disaster Management (2013c). *Bihar Floods: 2007 (A Field Report)*. New Delhi: National Institute of Disaster Management.
- Nissen, L.P. (2009) *Review of OCHA UNDAC disaster response preparedness missions*.

- O'Brien, G. and Read, P. (2005) 'Future UK emergency management: new wine, old skin?', in *Disaster Prevention and Management* 14(3): 353-361.
- Organisation of American States (2011) *Caribbean emergency legislation project: improving the legal and institutional framework related to state of emergency* ([www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/CaribbeanLegislationProject/Documents/Condensed%20CELP%20report\\_finalrev.pdf](http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/CaribbeanLegislationProject/Documents/Condensed%20CELP%20report_finalrev.pdf)).
- Pacific Emergency Management Training Advisory Group (n.d.) 'Terms of reference' ([www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/PEMTAG\\_Terms\\_of\\_reference.pdf](http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/PEMTAG_Terms_of_reference.pdf)).
- Pranoto, Dr. S, (2011) *Lessons Learned: Rehabilitation and Reconstruction, West Sumatra September 30th 2009 Earthquake*. 1st ed. Jakarta: Technical Support Team of the Rehabilitation and Reconstruction, National Agency for Disaster Management
- Ramalingam, B. (2006) *Tools for knowledge and learning: a guide for development and humanitarian organisations*. London: Research and Policy in Development, Overseas Development Institute ([www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/188.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/188.pdf)).
- Russell, N., Mahbub Prof. A. Q. M., Hasan Khan, M. M., Nazrul Islam, M. (2009) Bangladesh Comprehensive Disaster Management Programme. Terminal Evaluation 2009 (<http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageevaluation/viewevaluationdetail.html?evalid=4095>)
- Sandison, P. (2006) 'The utilisation of evaluations,' in *ALNAP review of humanitarian action in 2005*. London: Overseas Development Institute (<http://www.alnap.org/resource/5225.aspx>).
- Schön, D. (1983) *The reflective practitioner: how professionals think in action*. London: Temple Smith.
- Shushilan (2010) *Domestic humanitarian response: Bangladesh report 2010*. Dhaka: Shushilan ([www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/02/Bangladesh-domestic-response-report.doc.pdf](http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/02/Bangladesh-domestic-response-report.doc.pdf)).
- Simmons, C. (2009) *Crisis management & organizational learning: how organizations learn from natural disasters* (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1351069>).
- Sphere Project (2011a) *Sphere handbook: humanitarian charter and minimum standards in humanitarian response* ([www.sphereproject.org/handbook/](http://www.sphereproject.org/handbook/)).
- Sphere Project (2011b) *Sphere learning worldwide, 2010 report* ([www.sphereproject.org/silo/files/sphere-learning-report-2010.pdf](http://www.sphereproject.org/silo/files/sphere-learning-report-2010.pdf)).
- Streets, J., Grunewald, F., Binder, A. de Geoffroy, V., Kauffman, D., Kruger, S., Meier, C. and Sokpoh, B. (2010) *Cluster approach evaluation 2: synthesis report*. Global Public Policy Institute ([www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPi-URD\\_Cluster\\_II\\_Evaluation\\_SYNTHESIS\\_REPORT\\_e.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPi-URD_Cluster_II_Evaluation_SYNTHESIS_REPORT_e.pdf)).
- Swiss Agency for Development and Cooperation, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, International Council of Voluntary Agencies and Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2011) *International dialogue on strengthening partnership in disaster response: bridging national and international support*,

*statement of the co-convenors identifying elements for a plan of action*. Geneva ([www.ifrc.org/PageFiles/93533/IDDR%20co-convenors%20statement%20EN.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/93533/IDDR%20co-convenors%20statement%20EN.pdf)).

- Thompson, D.P. (2012) 'Leveraging learning to improve disaster management outcomes', in *International Journal of Disaster Risk Science* 3(4): 195-206.
- Torlak, G. (2004) Learning Organizations. *Journal of Economic and Social Research* 6 (2): 87–116
- UN Economic and Social Council (2011) 'Enhancing the effectiveness and quality of international disaster assistance: international and regional initiatives to support affected states' ([www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/has\\_international\\_disaster\\_assistance.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/has_international_disaster_assistance.pdf)).
- United Nations (2009) *UNISDR terminology on disaster risk reduction*. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction ([www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf)).
- United Nations General Assembly (1991) 'Strengthening the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations', A/RES/46/182, 78th Plenary meeting, 19 December ([www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm)).
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2004), *Guiding principles on internal displacement*. Geneva: United Nations (<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GuidingPrinciplesDispl.pdf>).
- Victoria Government (2012) *Victorian Government's Response to the Victorian Floods Review: Improving Flood Warning Systems Implementation Plan*. Melbourne: Victoria Government
- Walker, P., Rasmussen, C. and Molano, S. (2011) *International dialogue on strengthening partnership in disaster response: bridging national and international support, background paper 3: best practice at the national level* ([www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/meetings-and-events/past-events/international-dialogue-on-strengthening-partnership-in-disaster-response/](http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/meetings-and-events/past-events/international-dialogue-on-strengthening-partnership-in-disaster-response/)).
- Walker, P. and Russ, C. (2010) *Professionalising the humanitarian sector – a scoping study*. Cardiff, UK: Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance ([www.elrha.org/uploads/Professionalising\\_the\\_humanitarian\\_sector.pdf](http://www.elrha.org/uploads/Professionalising_the_humanitarian_sector.pdf)).
- World Bank (2012) *The Great East Japan Earthquake: Learning from Megadisasters – Knowledge Notes*. Executive Summary. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

## Anexo 1: Preguntas y metodología de investigación

### PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Las preguntas de investigación fueron:

- ¿Qué mecanismos están disponibles para los actores del Estado que buscan aprender y mejorar su práctica de respuesta humanitaria y en casos de desastres?
- ¿Qué modelos de colaboración existen para apoyar el aprendizaje?
- ¿Qué está funcionando?, ¿cuáles son los desafíos y cómo se puede fortalecer el aprendizaje?

### MÉTODOS

Selección de autoridades y entidades nacionales de gestión de desastres. El estudio buscó enfocarse en dos a tres empleados de cada una de las cinco NDMA elegidas para representar la variedad de capacidades existentes. En un inicio, las NDMA se seleccionaron en base a su anterior compromiso con la ALNAP para ofrecer la mejor posibilidad de participación en la investigación. De este grupo, se eligieron cinco NDMA no miembros de la OCDE/CAD y una NDMA miembro de la OCDE/CAD como representantes amplios de las diversas capacidades de las NDMA. Cuatro (India, Indonesia, Nueva Zelanda y Pakistán) estaban regidas por la legislación nacional sobre gestión de desastres; y dos (Kenia y Nepal) no lo estaban. La preferencia por las NDMA Asiáticas se reflejó en su disposición para participar y su capacidad para comprometerse con el estudio. Se seleccionó a la Defensa Civil y Gestión de Emergencia de Nueva Zelanda para analizar el potencial de comparación entre la capacidad de las NDMA miembros y no miembros de la OCDE/CAD y los enfoques para el aprendizaje y la mejora.

Para las entrevistas, además del personal de la NDMA, también se seleccionó a personas miembros de organizaciones regidas o con antecedentes de colaboración con las NDMA en el aprendizaje y la mejora.

### DESARROLLO Y PROCESO DE LA ENTREVISTA

Para realizar las entrevistas se usaron dos listas de preguntas, una para las NDMA y otra para las organizaciones. Las preguntas buscaron analizar lo siguiente:

- Cómo se estructuran las NDMA para aprender.
- Los métodos empleados para el aprendizaje.
- Impedimentos para el aprendizaje.
- Colaboración para el aprendizaje.
- Lecciones de prácticas pasadas.

Se utilizaron preguntas abiertas a lo largo de las entrevistas y se realizó un seguimiento según la relevancia de las respuestas ante las preguntas de investigación y la oportunidad para recolectar ejemplos de prácticas de la NDMA.

### **VERIFICACIÓN CRUZADA DE INFORMACIÓN**

El enfoque propuesto para verificar la información de manera cruzada dentro de las NDMA fue enfocarse en varios miembros de cada agencia; esto también se consideró que ofrecía la mayor oportunidad para realizar un seguimiento en áreas específicas de interés. Por último, no fue posible lograrlo en la práctica ya que las NDMA solían contar con un único representante responsable para las relaciones externas. El uso de un modelo de entrevista estandarizado permitió una triangulación a través de las NDMA y resaltó las diferencias en sus enfoques y capacidades.

### **REVISIÓN DE LA LITERATURA**

Se realizó una revisión de la literatura relevante para complementar las entrevistas. Se seleccionaron las páginas web de las NDMA y los institutos de gestión de desastres para revisarlas, además de una amplia búsqueda basada en documentos web relevantes, que incluye lo siguiente:

- Revisiones de documentos de la NDMA, informes anuales y normas técnicas.
- Resultados de las colaboraciones entre las instituciones regionales y las NDMA, que incluyen informes de revisión entre pares, evaluaciones de capacidad e informes de capacitación.
- Resultados de las colaboraciones entre las organizaciones internacionales y las NDMA que incluyen los informes de revisión, lecciones aprendidas, informes de misión evaluadora e informes de progreso.
- Estudios académicos de aprendizaje y mejora en la gestión de desastres y estudios en iniciativas regionales específicas, nacionales e internacionales.

### **ESTRUCTURA DEL INFORME**

La estructura analítica que se empleó en este documento y las suposiciones sobre el aprendizaje organizacional se basaron en el enfoque tomado por el sistema humanitario internacional. Esto significó que las herramientas y los enfoques considerados (y sobre los que se preguntaron en las entrevistas) principalmente fueron aquellos empleados por las organizaciones internacionales, aunque también se encontró que tienen repercusión en algunas de las NDMA que participaron en la investigación.

Se tomó la decisión de basar la estructura del estudio en el ciclo de gestión de conocimiento ya que ofrecía un marco para presentar los hallazgos con claridad, en lugar de ser una reflexión de cómo las NDMA abordan el aprendizaje y la mejora. La investigación reveló evidencia de que por lo menos una NDMA adoptó un marco similar que proporcionó una referencia común.

### LIMITACIONES

Generar un compromiso de las NDMA con el estudio fue un desafío; se invitó a participar a 12 NDMA y si bien es cierto 10 mostraron interés, solo 6 participaron. Aunque se realizaron esfuerzos para contactar a varios miembros de cada NDMA, la tendencia fue que cada uno tenga un único miembro de personal responsable de las comunicaciones externas y a menudo dicha persona participó en el estudio de la ALNAP. A pesar que un contacto central único fue útil, limitó la profundidad del análisis. Los niveles de conocimiento y franqueza de los entrevistados discreparon significativamente. Si bien existía el potencial para que las NDMA en Sudamérica realicen una contribución significativa, los contactos limitados que tuvo ALNAP y la falta de conocimientos lingüísticos hicieron que la participación fuera descartada. Hubo una tendencia a que los participantes hablaran más libremente sobre las iniciativas exitosas de aprendizaje o planes para el futuro que de las debilidades o los fracasos pasados, además la franqueza con la que varios participantes hablaron generó un gran beneficio para la investigación.



## Anexo 2: Participantes de la investigación

### AUTORIDADES DE GESTIÓN

- Sr. Olekina Koitamet, Coordinador Adjunto, Centro de Respuesta a Crisis, Kenia.
- Sr. Dody Ruswandi, Director Adjunto de Respuestas en casos de Emergencias, Junta Nacional para la Gestión de Desastres de Indonesia.
- Sr. Prasad Dhakal, Co-secretario, Planificación y División de Servicios Especiales, Ministro del Interior, Nepal.
- Sr. Bruno Maestracci, Centro Operacional de Gestión Interministerial de Crisis, Francia.
- Sr. Muhammad Idrees Mahsud, Director, NDMA de Pakistán.
- Sr. Michael Hatfield, Gerente de Desarrollo para la Reducción de Riesgos en casos de Desastres, Ministro de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda.
- Dr. Muzaffar Ahmad, Miembro de la NDMA de India.

### ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

- Srta. Moira Reddick, Coordinadora, Consorcio de Reducción de Riesgos de Nepal.
- Srta. Jenty Kirsch-Wood, Jefa, Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Nepal.
- Sr. David Hockaday, Gerente General del Proyecto de Campo, Proyecto de Fortalecimiento de Capacidad de Emergencia.
- Sr. Charles Antoine Hoffman, Coordinador Ejecutivo del Diálogo de Respuestas en caso de Desastres, IFRC.
- Sr. Scott Green, Jefe de Evaluaciones, Funcionario de la Coordinación de Asuntos Humanitarios, ONU.

### INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN

- Srta. Alice Obrecht, Funcionaria de Investigación y Programas, Humanitarian Futures Programme, Kings College, Londres.
- Sr. Kim Scriven, Responsable de Investigación e Innovaciones, ALNAP.

### ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y REGIONALES

- Sr. Robert Francis García, Asesor de Capacitación y Sistemas de Gestión de Conocimiento, Grupo Asociado a ASEAN, Acuerdo Asiático de Gestión de Desastres y Respuesta en casos de Emergencias.
- Sr. Said Faisal, Director Ejecutivo, Centro de Coordinación para Asistencia Humanitaria en Gestión de Desastres, ASEAN.



## Anexo 3: Términos de referencia

### TÉRMINOS DE REFERENCIA - MAYO DE 2013

Aprendizaje y mejora de los Gobiernos afectados por las crisis humanitarias: un estudio de la ALNAP

### ANTECEDENTES

La ALNAP ha estado trabajando por varios años para fortalecer lazos con las Autoridades de Gestión de Desastres Nacional (las NDMAs) y para entender mejor la relación entre Estados afectados y el sistema internacional. Principalmente esto se ha hecho mediante la realización de investigaciones y convocando a representantes de las NDMAs a reuniones de la ALNAP. Hasta la fecha, este trabajo ha observado ampliamente la relación entre autoridades gubernamentales en Estados afectados y el sistema humanitario internacional; además de los esfuerzos que se pueden realizar para mejorar la calidad de las relaciones entre los dos grupos de actores, tanto durante las emergencias como en una base continua.

Recientemente, la ALNAP convocó a un pequeño número de representantes de las NDMAs y otros organismos relevantes para debatir el problema del aprendizaje y la mejora de los Gobiernos anfitriones como parte de una reunión más amplia de la ALNAP sobre la Evidencia y el Conocimiento en la Acción Humanitaria. La sesión privada brindó una oportunidad para que los Gobiernos compartan ejemplos de aprendizaje, lo que incluye el rendimiento de informes, simulación, evaluación y capacitación. Los participantes también debatieron algunos de los desafíos para un mayor aprendizaje, intercambio conocimiento y la traslación del aprendizaje a cambios en la práctica. Estos incluyeron la limitación de recursos, la naturaleza política de las crisis y desastres, la falta de confianza y las tensiones entre el aprendizaje y la rendición de cuentas.

La nota informativa para esta sesión resaltó los desafíos de evidencia y teóricos para comprender cómo los Gobiernos asumen e internalizan el aprendizaje en torno a problemas humanitarios, que se originan por la falta de ejemplos de aprendizaje en esta área por parte de los Gobiernos y los desafíos teóricos más amplios al revelar la “caja negra” del aprendizaje gubernamental.

### JUSTIFICACIÓN

La justificación para este trabajo surge de la experiencia de la red ALNAP y otros. Actualmente contamos con pocos ejemplos de ejercicios evaluativos llevados a cabo o encargados por los Estados afectados (por ejemplo como los recopilados por la Biblioteca de Evaluación de la ALNAP) y solo existe un entendimiento limitado dentro del sistema internacional de las estrategias y actividades específicas que son utilizadas por los Gobiernos en los Estados en vías de desarrollo propensos a desastres. Al mismo tiempo, existe un creciente número de esfuerzos, iniciados por los Estados, organismos regionales y organizaciones internacionales enfocados en incrementar las capacidades y el

compromiso de los Gobiernos. Además, las investigaciones han indicado que a menudo los Gobiernos individuales están en proceso de ajustar sus estructuras siguiendo las lecciones aprendidas de los desastres anteriores (Harvey, 2009). El informe más reciente de la ALNAP sobre el estado del sistema humanitario reforzó este punto e indicó que un creciente número de Estados receptores de ayuda, particularmente en Asia y Latinoamérica establecen o fortalecen los sistemas nacionales para gestionar respuestas ante desastres naturales e insisten cada vez más en comprometerse con los actores de ayuda internacional en sus propios términos.

### PROPÓSITO

El propósito de la presente investigación es describir la variedad de actividades llevadas a cabo por las NDMA y otros actores estatales con relación al aprendizaje y la mejora en torno a las actividades de respuesta humanitaria, debatir los desafíos que impiden un mayor aprendizaje y utilización, y hacer recomendaciones con respecto a qué pueden hacer los diferentes actores (las NDMA, ONU, ONGs, donadores, actores regionales) para fomentar un mejor aprendizaje y de ser necesario, una mayor colaboración.

### ALCANCE

El alcance de la investigación seguirá de modo más amplio el de otro trabajo de la ALNAP en esta área, como se detalla en el documento “ALNAP’s work with NDMA’s – key scoping questions” (El trabajo de la ALNAP con las NDMA – cuestiones de enfoque claves). Este tiene como propósito asegurar que el trabajo permanezca conciso y delimitado, pero reconoce que puede existir una variedad de ejemplos y experiencias de interés que no deseamos excluir. La ALNAP mantendrá una posición de apertura ante los tipos de aprendizaje y el tipo de actores involucrados. Esto puede incluir:

- Ejercicios formales para reunir aprendizajes y experiencias o para ser reflejado en la práctica. Por ejemplo: evaluaciones, RDAs, reflexiones estructuradas, etc.
- Otros ejercicios formales para intercambiar conocimiento y práctica, incluyendo capacitación estructurada, cursos, intercambios, etc.
- Sistemas informales para el intercambio de conocimiento y reflexión, además el intercambio del conocimiento tácito.

En cuanto a los actores involucrados en estas actividades, principalmente nos interesamos en el:

- Aprendizaje dentro de las NDMA individuales.

También esperaríamos analizar:

- El intercambio de conocimiento y aprendizaje entre los actores gubernamentales (que comprenden a las fuerzas militares involucradas en la respuesta humanitaria) y el sistema humanitario internacional.
- Aprendizaje a través de la NDMA u otros organismos relevantes.
- Ejemplos comparativos de las NDMA o del sistema humanitario del norte.

Aunque nos interesamos en casos donde ha existido una interacción entre los actores civiles y militares en esta área, no nos fijamos explícitamente en el aprendizaje relacionado a la coordinación civil-militar.

La investigación desea incluir un debate de los particulares desafíos probatorios y teóricos para el aprendizaje de los Gobiernos. En particular, esto se puede relacionar a la escasez relativa de ejemplos documentados y/o públicamente disponibles sobre el aprendizaje de los Gobiernos en relación a la respuesta humanitaria, así como los desafíos teóricos más amplios de comprensión sobre cómo se lleva a cabo el aprendizaje y cómo se utiliza dentro de los Gobiernos. Por último, en la medida de lo posible, la investigación debe reconocer la diversidad (tanto internamente como en comparación entre sí) de los diferentes actores que comprenden al “Gobierno”, el Estado y las NDMAs. Sin embargo, se tiene pensado que la investigación se enfocará principalmente en las estructuras a nivel nacional solo con una referencia limitada (los desafíos particulares de capturar y promover el aprendizaje) a las estructuras provinciales y locales o mecanismos a nivel regional como la ASEAN o la SAARC DMC.

### PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Las preguntas en el sentido más amplio que esta investigación buscará responder incluyen:

1. ¿Qué mecanismos están disponibles para los actores del Estado que buscan aprender y mejorar sus prácticas de desastres y respuestas humanitarias? (¿Que hacen los demás, es decir, las NDMAs del norte, actores humanitarios internacionales?)
2. Actualmente ¿Qué mecanismos emplean las autoridades relevantes del Estado/las NDMAs para el aprendizaje y la mejora?
3. ¿De qué forma colaboran los Gobiernos nacionales y elementos del sistema humanitario internacional para fomentar el aprendizaje y mejorar la respuesta?
4. ¿Qué está funcionando?
5. ¿Cuáles son los mayores desafíos que impiden los esfuerzos del Gobierno para el aprendizaje y la mejora?

### PROCESO

Probablemente la investigación incluirá una combinación de revisión de la literatura y entrevistas con informantes clave, por ejemplo:

- Una revisión de la literatura existente en el rol del Estado afectado.
- Una búsqueda más amplia de literatura y ejemplos de literatura gris sobre actividades de aprendizaje realizadas por las NDMAs y otras organizaciones relevantes.
- Una revisión limitada de literatura relevante sobre el aprendizaje de los Gobiernos.

- Entrevistas a informantes claves con un reducido número de actores humanitarios relevantes.
- Entrevistas a informantes claves con personas en las redes ALNAP de representantes NDMA (y potencialmente otros).

Dado que la ALNAP ha asumido el trabajo preparatorio, se proporcionará un número de aportaciones al inicio del proyecto con el fin de asistir al consultor.

Esto incluirá:

- Resultados existentes de proyectos internos y publicados.
- Listas de entrevistas potenciales (para las NDMA y representantes humanitarios)
- Una lista de ejemplos de fuentes potenciales.
- Una revisión parcial de la literatura.

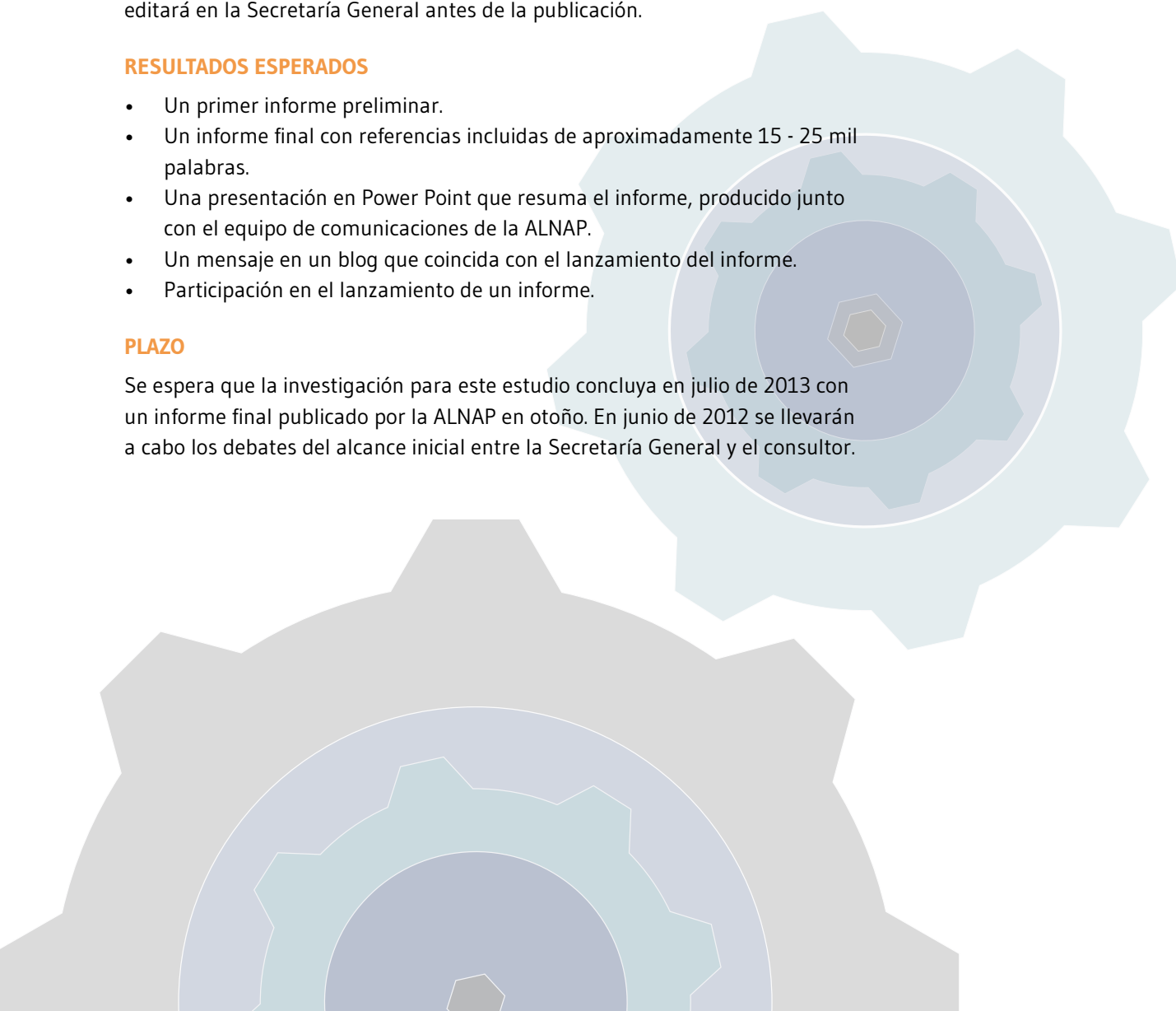
El consultor presentará un primer informe preliminar ante la Secretaría General de la ALNAP para la revisión y comentarios (por la Secretaría General y un pequeño Grupo Asesor de Revisión), antes de completar el informe final, que se editará en la Secretaría General antes de la publicación.

### RESULTADOS ESPERADOS

- Un primer informe preliminar.
- Un informe final con referencias incluidas de aproximadamente 15 - 25 mil palabras.
- Una presentación en Power Point que resuma el informe, producido junto con el equipo de comunicaciones de la ALNAP.
- Un mensaje en un blog que coincida con el lanzamiento del informe.
- Participación en el lanzamiento de un informe.

### PLAZO

Se espera que la investigación para este estudio concluya en julio de 2013 con un informe final publicado por la ALNAP en otoño. En junio de 2012 se llevarán a cabo los debates del alcance inicial entre la Secretaría General y el consultor.





## **ALNAP**

Overseas Development Institute  
203 Blackfriars Road  
Londres SE1 8NJ  
Reino Unido

**T** + 44 (0)20 7922 0388

**F** + 44 (0)20 7922 0399

**E** [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)

ALNAP agradece el apoyo financiero de USAID que ayudó a llevar a cabo esta iniciativa.

