



DIRECTRICES

para la recuperación

posdesastre (Versión 1)

Contenido

I. Objetivo

II. Contexto

III. Recuperación sostenible: Hacia un marco conceptual

IV. Principios rectores

1. Modernización de la reducción del riesgo de desastres en el proceso de recuperación /desarrollo
2. Cómo mejorar/mantener la coordinación
3. Promoción de enfoques participativos y de una planificación descentralizada, y programación para las actividades de recuperación.
4. Mejoramiento de las normas de seguridad e integración de la reducción de riesgos en las actividades de reconstrucción y en el desarrollo.
5. Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y sectores afectados.
6. Desarrollo de capacidades locales y nacionales para mayor fortaleza, mayor manejo del riesgo y desarrollo sostenible.
7. Aprovechamiento de iniciativas en curso
8. Sensibilidad en materia de género
9. Efectos demostrativos
9. Monitoreo, evaluación y aprendizaje

V. Planificación de las actividades de recuperación

1. Rehabilitación/recuperación del hábitat construido y de la infraestructura local.
2. Empleo y medios de vida
3. Infraestructura primaria e instalaciones vitales
4. Administración del medio ambiente y del agua
5. Reubicación de las familias y vivienda

VI. Establecimiento de arreglos institucionales apropiados

I. Objetivo

El presente documento tiene como objetivo brindar guías principales y enfoques para la fase de recuperación posdesastres. El mismo se apoya en experiencias y lecciones aprendidas por el PNUD en operaciones de recuperación que se han llevado a cabo durante los últimos cinco años. Asimismo, este documento trata de definir un marco institucional para la recuperación, con la esperanza de que los países azotados frecuente o recurrentemente por desastres se animen a considerar arreglos más permanentes, con roles institucionales y responsabilidades más claras como parte de un más amplio proceso de planificación de reducción de riesgos, preparación y contingencia para desastres en estos países.

El documento describe el contexto en el que normalmente se da la recuperación y suministra un marco conceptual, guías principales y pasos que podrían ser seguidos para facilitar la planificación del recuperación luego de un desastre.

II. Contexto

El número de personas afectadas por desastres se incrementa anualmente. En las últimas dos décadas, más de 1.5 millones de personas han muerto a causa de desastres socio-naturales (o vinculados con fenómenos naturales). Sólo en el año 2003, unas 75,000 personas murieron en más de 700 desastres que afectaron a 254 millones de personas y trajeron como consecuencia pérdidas económicas del orden de los US\$60 mil millones de dólares.

La recurrencia de desastres socio-naturales causa disturbios en los sistemas económicos, políticos y sociales y está contribuyendo a la erosión constante y cada vez mayor de los beneficios del desarrollo en un número creciente de países. La ocurrencia de desastres socio-naturales sucesivos está llevando a muchos países a una espiral negativa, donde las pérdidas son mayores que los ya limitados beneficios del desarrollo y el riesgo de desastres tiende a acumularse. Las crecientes pérdidas a causa de desastres comprometerán y reducirán seriamente los logros de las Metas de Desarrollo para el Milenio, a menos que se tome una acción decisiva para reducir el riesgo de desastres. Esto es particularmente cierto en las pequeños estados en desarrollo, donde un solo evento puede destruir el progreso logrado con tanto esfuerzo.

Al mismo tiempo, los desastres ofrecen oportunidades de cambio únicas, aunque efímeras. Cuando se provee apoyo técnico temprano en los esfuerzos de recuperación, las consideraciones en materia de manejo y reducción de riesgos pueden ser explicitadas en todas las iniciativas de recuperación desde el inicio, evitando así que se vuelvan a establecer factores de riesgo y permitiendo que se ataquen las causas implícitas.

Los enfoques de recuperación convencionales suelen no aprovechar estas oportunidades:

- La respuesta a los desastres sigue siendo dominada por la asistencia humanitaria y el manejo de emergencia. Aunque es vital para mitigar la pérdida de vidas y el sufrimiento, la ayuda de emergencia no ataca las causas implícitas que llevaron al desastre ni estimula automáticamente una recuperación rápida. En muchas situaciones, la respuesta puede inclusive exacerbar las causas de vulnerabilidad implícitas.
- Los largos periodos que demandan los estudios de impacto necesarios, el diseño de programas y proyectos, la negociación de préstamos multilaterales para las actividades de reconstrucción y el plazo para la aprobación de financiación para el desarrollo genera vacíos entre la asistencia humanitaria que termina y el inicio de la programación de las actividades de reconstrucción, periodo durante el cual la población queda con bajo apoyo para recuperarse.
- La reconstrucción es frecuentemente conceptualizada y diseñada para devolver a un país las condiciones de desarrollo normal que gozaba antes de desastre. Este patrón también suele llevar al reestablecimiento de las condiciones de riesgo que existían antes del desastre, lo que prepara el terreno para futuros desastres y posiblemente contribuye al incremento de los niveles de endeudamiento del país debido a los grandes préstamos contraídos.

- De forma similar, durante el período entre asistencia humanitaria y recuperación, la gente empieza a recuperarse espontáneamente, reconstruyendo y reproduciendo condiciones aun más propensas al riesgo que las que existían antes del desastre.
- En algunos casos, la reconstrucción a largo plazo nunca arranca o es atrasada considerablemente debido a la falta de capacidad de ejecución inmediatamente después del desastre, los obstáculos políticos con relación a los acuerdos de préstamo, la falta de interés por parte de los gobiernos y de los donantes en financiar una recuperación y reconstrucción a largo plazo, o el surgimiento de nuevas crisis. Todo esto prolonga el vacío hasta el acaecimiento del próximo desastre.
- El apoyo a los esfuerzos de recuperación por parte de las organizaciones gubernamentales, las agencias internacionales, los ONG y otros suele efectuarse mediante intervenciones aisladas y no coordinadas, trayendo como consecuencia la duplicación de esfuerzos en algunas áreas, vacíos en otras y nuevamente la falla de no incluir las consideraciones de reducción de riesgos.
- Frecuentemente, las sociedades afectadas por grandes desastres tienden a buscar soluciones rápidas y visibles para restaurar la normalidad, muchas veces dejando de lado soluciones más sostenibles y durables que pueden ir verdaderamente a la raíz del problema y atacar las causas del desastre. Hay un alto riesgo de que en el afán usualmente asociado con el retorno a la normalidad, la “tiranía del apresuramiento” lleve a no aprovechar las oportunidades de cambio, reducción de riesgo y desarrollo sostenible.

III. Desarrollo sostenible: hacia un marco conceptual

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ISDR) define la recuperación como *“las decisiones y acciones tomadas luego de desastres con miras a restaurar o mejorar las condiciones existentes antes del desastre para la comunidad afectada, al tiempo que incitan y facilitan los ajustes necesarios para reducir el riesgo de desastres”*.

La recuperación consiste, por ende, en cambiar el enfoque de salvar vidas a restaurar medios de vida, evitando efectivamente la recurrencia de desastres y asegurando condiciones para el desarrollo futuro. El proceso de transición que sigue requerirá tanto del reestablecimiento de la confianza como del hecho de volver a obtener capital humano y físico para el desarrollo. Para el manejo de la recuperación será necesario reestablecer las capacidades nacionales, restaurar los mecanismos para hacer frente a la situación, facultar a las comunidades y determinar las causas que están en la raíz del problema y las vulnerabilidades que hacen que las comunidades sean propensas a los desastres.

Diferentes experiencias nos muestran que es posible eliminar el vacío que existe entre la ayuda y el desarrollo y transformar los desastres en oportunidades de desarrollo sostenible, cuando se hacen esfuerzos para apoyar el proceso de recuperación local y nacional en una etapa temprana, cuando se incluyen las consideraciones de reducción de riesgos en todas las actividades de recuperación y cuando ocurren sinergias entre el desarrollo, los actores humanitarios y otros actores involucrados en la fase de respuesta.

La recuperación debe concebirse como parte integral del proceso de desarrollo en curso a todos los niveles, es decir, nacional, regional y local. El contexto en el que se desarrollará será influenciado forzosamente por las condiciones económicas y sociales predominantes y los niveles de vulnerabilidad de los estados afectados y de las comunidades antes, durante y después del desastre. La recuperación se enfoca entonces en cómo se puede restaurar mejor la capacidad de los gobiernos y de las comunidades para recuperarse de los desastres y prevenir recaídas. No se debe desaprovechar la oportunidad de reducir el déficit de desarrollo existente en las áreas afectadas y simplemente dedicarse a reemplazar la infraestructura dañada.

El proceso de recuperación también puede mejorar los sistemas institucionales y legislativos existentes para manejar y reducir el riesgo de desastres, incluyendo las funciones administrativas más amplias tales como las de liderazgo, planificación, organización, desarrollo y control de la preparación y respuesta en caso de desastre, así como la administración y reducción del riesgo. Las lecciones aprendidas de desastres recientes pueden ayudar a identificar problemas institucionales o sistémicos mayores e introducir nuevos enfoques que pueden ayudar a reducir el riesgo de desastres futuros.

IV. Principios rectores

El enfoque del PNUD con respecto a la recuperación sostenible se fundamenta en el reconocimiento del hecho que las capacidades, actividades y enfoques diseñados en el terreno lo más temprano posible pueden moldear y transformar la recuperación en una oportunidad para iniciar un proceso que transforma mientras repara. La reducción del riesgo de desastres y la promoción del desarrollo que sean participativos y equitativos son el eje de la sostenibilidad que se debe buscar en cualquier buen programa de recuperación. Si se toma en consideración la naturaleza recurrente de muchos peligros naturales, el desarrollo de capacidades siempre debe guiar las acciones de recuperación, aun en intervenciones para un propósito determinado.

Los siguientes principios intentan guiar el proceso de manera que, mientras responden a las necesidades más urgentes de la población afectada, se aprovechen todas las oportunidades de cambio para lograr la sostenibilidad deseada de los esfuerzos de recuperación.

1. Incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el proceso de recuperación/desarrollo

La integración de lo concerniente a los riesgos de desastres en todos los aspectos y proposiciones del proceso de redesarrollo es esencial para el logro de la meta de recuperación sostenible. Suele existir una pequeña ventana de oportunidades para que ocurra esta integración en diferentes frentes y esferas luego de desastres mayores. Aunque todas las acciones y principios indicados en este documento contribuirán eventualmente a la modernización de la reducción de riesgos en el proceso de recuperación, existen algunos prerequisites básicos para que esta modernización se logre de forma exitosa. Primeramente, el proceso de recuperación debe ser respaldado por una política gubernamental aprobada, una organización sistémica nacional que permita las acciones, las herramientas apropiadas y el apoyo de todos los actores, incluyendo la sociedad civil.

El establecimiento de un marco institucional integrado para la recuperación puede influir de forma positiva en el marco organizacional del país para la reducción de desastres, lo que demuestra la efectividad de los enfoques en los que existen múltiples disciplinas y múltiples interesados. Al preparar el terreno para el logro de una modernización efectiva, esta oportunidad debe aprovecharse para:

- Fortalecer los sistemas nacionales de reducción de riesgos mediante la revisión del sistema de estructuras organizacionales, los mecanismos y los procesos, las estrategias, las leyes y los reglamentos, los recursos y los procedimientos a todos los niveles de la administración, en vista de su desempeño durante desastres recientes.
- Revisar la política existente o desarrollar una nueva, según sea necesario. Promover la implantación de una política de recuperación que sea firmemente incluida en la política nacional existente para la reducción del riesgo de desastres. En ausencia de un marco político de reducción de riesgos principales, defender fuertemente la adopción de uno que se convierta en parte de los planes de desarrollo sostenible nacionales para todos los sectores y a todos los niveles, i.e. local, regional y nacional.

FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS NACIONALES EN NICARAGUA LUEGO DEL HURACÁN MITCH

Después del Huracán Mitch que azotó a Nicaragua en 1998, la fase de recuperación temprana presentó una oportunidad para mejorar la coordinación interinstitucional y convocar a un número mayor de personas interesadas en integrar de forma permanente la reducción de desastres en los procesos de desarrollo del país. Como resultado de las revisiones, estudios y evaluaciones que se llevaron a cabo luego de este desastre de proporciones mayores (revisión del modelo de administración de crisis regional, estudios sobre el marco legal en Nicaragua con relación a desastres y un análisis de la respuesta por parte de las entidades que se ocupan de la administración de riesgos), surgió una nueva estructura institucional para ejecutar las actividades de reducción de riesgos – El SINAPRED o Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres – que se obtuvo mediante un proyecto de Asistencia Preparatoria que dependía del apoyo del PNUD-BCPR. Algunos de los factores que contribuyeron al éxito de este proyecto fueron:

- La iniciativa de la oficina de país del PNUD de aprovechar la oportunidad presentada por la toma de conciencia del gobierno y de la sociedad civil de promover el establecimiento de una nueva política en materia de reducción de riesgos;
- Un fuerte compromiso por parte de las altas esferas del gobierno y de la Oficina de País del PNUD; y
- Un enfoque participativo que involucraba a diferentes niveles territoriales e interesados, incluyendo a más de 300 actores de ministerios, municipalidades, universidades, la sociedad civil y organizaciones internacionales, entre otros.

- Garantizar que la información apropiada sobre riesgos de desastres esté disponible y tomada en consideración en todos los aspectos del proceso de toma de decisiones y que se incluyan las medidas apropiadas en la programación de las actividades de recuperación para manejar y reducir los riesgos.

REDUCCIÓN DE RIESGOS MEDIANTE LA EDUCACIÓN Y LA COMUNICACIÓN LUEGO DE LA ERUPCIÓN DEL VOLCÁN GOMA EN EL CONGO

La disponibilidad y el suministro de información importante fueron los puntos fuertes en el programa inter-agencias de las Naciones Unidas (UNDP-BCPR, ISDR, OCHA) que fue establecido en el área de Goma en el Congo luego de la erupción del volcán Nyiragongo en enero de 2002, y su posterior reinicio de actividad en noviembre del mismo año. Para responder al riesgo potencial que esta constante actividad sísmica representa para la población y el medio ambiente, el programa fue diseñado para coordinar e integrar el desarrollo de capacidades/fortalecimiento de actividades en materia de reducción de desastres dentro del área de Goma mediante lo siguiente:

- Un apoyo permanente al Observatorio del Volcán Goma, incluyendo el fortalecimiento de capacidades del personal de dicho Observatorio y un apoyo para evaluaciones de peligro y riesgo;
- El desarrollo de herramientas de manejo integrado de riesgos (vigilancia, monitoreo), a saber, los Sistemas de Alerta Temprana o *Early Warning Systems (EWS)*;
- Un incremento de la participación y compromiso de la autoridades locales y la sociedad civil; y
- La educación del público y programas escolares de preparación para integrar las inquietudes en materia de reducción de desastres en las comunidades.

Por medio de estas actividades, se obtuvo un número importante de logros y lecciones aprendidas, incluyendo lo siguiente:

- Las emergencias relacionadas con volcanes son "emergencias que no acaban" y que ponen a la gente en riesgo por varios años, décadas o hasta siglos.
- En vista de que la única respuesta para las emergencias relacionadas con volcanes es la vigilancia permanente, aunado a la toma de conciencia, la educación y la comunicación en la comunidad deben ser constantes.
- Se ha probado que la comunicación es más efectiva cuando se desarrollan herramientas *específicas* para remediar problemas *específicos* o que se adaptan a poblaciones *específicas*; y
- El desarrollo de tales actividades en un área de conflicto, donde los intereses de la población y de las autoridades cambian dependiendo de los diferentes peligros y problemas locales que enfrentan, puede representar un desafío serio.

- Defender ampliamente el manejo y la reducción del riesgos y desastres como componentes integrales de los futuros planes de desarrollo nacionales y sectoriales del país.

FORMULACIÓN DE UN MARCO ESTRATÉGICO PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES LUEGO DEL HURACÁN JEANNE

Luego de que el Huracán Jeanne azotara a la República Dominicana en septiembre de 2004, *un enfoque de apoyo amplio* resultó esencial en el posterior establecimiento de un Marco Estratégico para la Reducción de Desastres y la Preparación para Desastres o MERVPD, que las autoridades gubernamentales llevarán a cabo durante el periodo 2004.2008. La oficina del PNUD, en conjunto con el BCPR, apoyó al país en sus actividades posdesastre y apoyó al gobierno específicamente en el proceso de recuperación con un enfoque en la reducción de riesgos. En este contexto, se concentraron en promover la inclusión de la reducción de desastres en los procesos de desarrollo *nacionales, sectoriales y territoriales* y en desarrollar una cultura de prevención de desastres. Mediante un proceso de formulación altamente participativo que estimuló a un total de setenta (70) entidades a participar, las acciones que originalmente están previstas para actividades y esfuerzos de recuperación se enfocaron en la reducción de riesgos. Otros logros importantes incluyen:

- El establecimiento de un Comité de Coordinación Multisectorial de alto nivel para desarrollar el Marco Estratégico.
- El desarrollo de una cultura y un contexto institucional adecuado para el uso suficiente y apropiado de información relacionada con amenazas y riesgos; y
- El desarrollo de procesos de planificación territoriales y urbanos, y posteriores aplicaciones relacionadas con la cultural y la planificación.

Algunas lecciones aprendidas consideradas importantes en esta iniciativa son:

- La promoción del traspaso de experiencias exitosas de un país a otro;
- El establecimiento de asociaciones estratégicas entre entidades especializadas (e.g. ECLAC/BCPR);
- El énfasis puesto en el aprendizaje de los procesos de planificación y manejo de cada sector y la identificación de posibilidades reales para convertir el manejo de riesgos en planes de aplicación concretos; y
- El aprovechamiento de una estructura posdesastre para promover intervenciones de reducción de desastres de más largo plazo.

- Diseñar proyectos específicos para desarrollar capacidades en el contexto gubernamental y en la sociedad civil en el manejo y reducción del riesgo de desastres.

2. Cómo Mejorar/Mantener la Coordinación

La consecuencia de desastres importantes suele caracterizarse por una multiplicidad de actores nacionales e internacionales que promueven y lanzan actividades de recuperación. La coordinación y el intercambio de información se vuelve pues aun más esencial para evitar duplicaciones y vacíos y para optimizar los recursos disponibles para lograr una recuperación durable.

Los mecanismos de intercambio de información y coordinación durante la emergencia deben mantenerse y ser mejorados a fin de constituir un mecanismo permanente de diálogo y desarrollo de consenso con las agencias gubernamentales, la sociedad civil, las agencias de cooperación, los donantes y las instituciones de préstamo, donde las prioridades son definidas y donde se establece y actualiza sistemáticamente un cuadro adecuado de quién está haciendo qué y donde.

Lo ideal sería que esto constituyera una plataforma para la coordinación fuerte e intersectorial que se requiere para facilitar la coordinación de un número plural de iniciativas a escala local, regional y nacional, permitiendo así que varios interesados pudiesen trabajar en sinergia y armonía.

Los mecanismos de consulta nacional y las actividades para determinar prioridades, tales como los talleres nacionales contribuyen a crear un consenso en torno a las prioridades, roles, responsabilidades y recursos relacionados con la recuperación.

3. Promoción de enfoques participativos y de una planificación descentralizada, y programación para las actividades de recuperación

La programación de la recuperación debe hacerse en base a una sólida y participativa evaluación de las necesidades y capacidades de la población afectada, de forma que las iniciativas, recursos y capacidades locales sean totalmente comprendidos y utilizados. Debe responder a las exigencias y ser diseñada con el fin de alcanzar a la población más vulnerable.

El ejercicio de evaluación de riesgos descrito en el punto (4) abajo se vuelve crucial para determinar el nivel y las causas de vulnerabilidad a las que deben hacer frente los esfuerzos y actividades de recuperación.

La planificación, programación y ejecución de iniciativas de recuperación locales no requieren de los estudios de impacto y factibilidad complejos y extensos ni de los procesos de planificación que exigen los esfuerzos de reconstrucción nacionales a largo plazo, lo que permite que las actividades de recuperación empiecen lo más temprano posible después del desastre.

DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EL MANEJO DE RIESGOS EN BOLIVIA

El alto nivel de vulnerabilidad de La Paz quedó demostrado cuando una repentina y violenta lluvia de granizo cayó sobre la ciudad en febrero de 2002. En respuesta a este incidente, se declaró el Estado de Emergencia y las autoridades municipales implementaron dos acciones fundamentales e innovadoras en nombre del desarrollo de proyectos de desarrollo de capacidades del gobierno y la sociedad civil en materia de manejo y reducción del riesgo de desastres: (i) la conformación de una entidad interinstitucional para la asesoría, coordinación, organización y dirección de todas las acciones requeridas para la reducción de riesgos en la municipalidad; (ii) la creación de un programa de prevención de riesgos, emergencia, manejo y recuperación. Ambas dieron frutos gracias al compromiso y la voluntad política del Alcalde de la ciudad de La Paz. Algunos logros importantes que surgieron de esta iniciativa son:

- El establecimiento de una Unidad de Manejo de Riesgos;
- La formulación de una Estrategia Municipal de Manejo de Riesgos;
- La actualización de los mapas de amenazas naturales
- El diseño de un sistema de información sobre manejo de riesgos con base en el GIS.
- El desarrollo de un Sistema de Alerta Temprana para inundaciones repentinas.
- La realización de la primera Campaña Ciudadana Integral sobre Prevención de Desastres en la ciudad; y
- La consolidación y modernización del manejo de riesgos en todos los planes y proyectos de desarrollo.

Además, debido al importante e innovador programa de manejo de riesgos que fue implementado, el municipio de la ciudad de La Paz se hizo acreedor de un Certificado de Mérito por el Premio Sasakawa de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas. Entre los retos apreciados en esta experiencia se encuentra la lección de que el manejo local de riesgos, acompañado de un manejo ambiental adecuado, es la mejor manera para lograr un desarrollo sostenible en el Municipio de La Paz.

4. Mejoramiento de las normas de seguridad e integración de la reducción de riesgos en las actividades de recuperación y en el desarrollo.

Todos los programas y propuestas de recuperación deben ser dirigidas hacia el mejoramiento de las normas de seguridad y la reducción de riesgos a fin de evitar el peligro de reconstruir o reestablecer vulnerabilidades previas o crear nuevos riesgos. Esto trae la necesidad de establecer una evaluación de los riesgos como prerequisite en la planificación de las actividades de recuperación. Como mínimo, lo siguiente debe ser garantizado:

- Todas las propuestas de recuperación deben ser respaldadas por información sobre evaluación de riesgos múltiples y deben desarrollarse con las instituciones involucradas y la participación de la población objeto de la propuesta para poder garantizar que ésta se apropie la implementación de la estructura. Los criterios de recuperación deben desarrollarse en base al perfil de peligro general de las comunidades afectadas y no sólo en base a eventos extremos, ya sea climáticos u otros.
- La evaluación de daños debe incluir diagnósticos sobre las causas implícitas de los daños y las fallas.
- Se deben establecer criterios sobre niveles de riesgo aceptables.

5. Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y sectores afectados

Las actividades de recuperación deben contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y de los sectores afectados mediante una reactivación de la producción (agrícola e industrial), el comercio, y los servicios, así como la creación de oportunidades para generar ingresos/empleos. La meta debe ir más allá de la simple restauración de los niveles existentes antes del desastre y dirigirse hacia la creación de medios de vida más durables para la población.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA MANTENER LOS ESFUERZOS PARA EL MANEJO DE RIESGOS EN BOLIVIA

El alud que ocurrió el marzo 2003, en Chima, La Paz, demostró la falta de capacidad de la entidad provincial del Departamento de La Paz (PDLP) y del Gobierno Municipal de Tipuani (GMT) para hacer frente a desastres. Además, la percepción del PDLP y del GMT fue que carecían de capacidad para reconocer el riesgo en el Departamento de La Paz y de políticas, planes y mecanismos de coordinación con otros actores. En respuesta a este desastre, el Gobierno Central hizo un llamado de ayuda a las agencias de cooperación internacionales, solicitando el apoyo del PNUD para coordinar dicha ayuda. En ese contexto, una misión del BCPR recomendó el fortalecimiento institucional y la consolidación de las capacidades institucionales del PDLP y del GMT en materia de manejo de riesgos a nivel regional, con el fin de que estas capacidades reforzadas llevaran el tema del manejo de riesgos a las esferas y agendas de desarrollo departamentales y municipales por medio de dos instrumentos: (i) El Programa de Desarrollo Departamental (PDD); y el Plan de Desarrollo Municipal de Tipuani (PDM).

Por medio de las actividades de esta iniciativa; se logró lo siguiente:

- Crear una oficina de coordinación para el manejo de riesgos en el PDLP;
- Establecer un Sistema de Alerta Temprana;
- Incluir el manejo de riesgos en la Mesa Departamental de Diálogo Productivo de Bolivia;
- Concienciar a las autoridades del PDLP que toman decisiones en materia de manejo de riesgos;
- Involucrar a entidades políticas en el manejo de riesgos; y
- Establecer una entidad coordinadora para la resolución de los problemas originados por las exigencias de la comunidad y la respuesta estatal.

Además, se confirmó que el éxito de este tipo de iniciativas se logró gracias a la participación de las más altas autoridades y oficiales del PDLP, así como de su voluntad política para dar un estrecho seguimiento al progreso realizado.

6. Desarrollo de capacidades locales y nacionales para mayor fortaleza, mejor manejo del riesgo y un desarrollo sostenible.

Alcanzar la meta de desarrollar capacidades locales y nacionales implica que la asistencia técnica externa debe complementar las capacidades existentes, ser concebida con el fin de apoyar y de dirigir, y debe incluir el traspaso de tecnologías, conocimientos y capacidades para lograr una mayor adaptación, un mejor manejo del riesgo y un desarrollo sostenible.

Después de un desastre de proporciones mayores, se pueden considerar las siguientes áreas para las actividades de desarrollo de capacidades fijadas:

- El fortalecimiento de las capacidades locales para el manejo del riesgo de desastres, incluyendo la formulación/revisión de planes de preparación nacional que incluyan arreglos para la planificación de las actividades de recuperación, mapeo de peligros y riesgos, entrenamiento y simulacros.

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN SEIS (6) MUNICIPIOS DE NICARAGUA DESPUÉS DEL HURACÁN MITCH

Si se toma en consideración el hecho que los desastres de proporciones mayores, más que afectar *regiones enteras*, pueden ser descritos de forma más exacta como el resultado de cientos de pequeños desastres que afectan constantemente a *diferentes áreas* en una región, uno de los proyectos desarrollados después del huracán Mitch – que azotó a varios lugares de América Central en octubre 1998 - fue diseñado para fortalecer las capacidades locales en el manejo del riesgo de desastres en Nicaragua a *nivel municipal*. Por consiguiente, el recién establecido Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED), junto con el PNUD Nicaragua y el BCPR, promovió la realización del proyecto “Apoyo al manejo del riesgo a nivel local en 6 municipios de Nicaragua dentro del marco del SINAPRED”. El objetivo era apoyar el funcionamiento del SINAPRED en el ámbito municipal mediante el desarrollo de acciones para la prevención, mitigación y atención de desastres, y particularmente para: (i) brindar apoyo a seis (6) municipios en el desarrollo de sus planes de reducción de riesgos, creando un vínculo claro hacia sus planes de desarrollo; y (ii) Desarrollar un método de funcionamiento para la organización, manejo y desarrollo del SINAPRED con relación al manejo de riesgos en el ámbito local. Se obtuvieron los siguientes logros por medio de las actividades del proyecto:

- Una generación de tomadores de decisiones, técnicos y actores locales – todos responsables de manejar el desarrollo en sus propias municipalidades – recibieron entrenamiento y fueron sensibilizados a los problemas.
- Se fortalecieron las capacidades en el Municipio en: (i) el uso de materiales existentes - tales como mapas y estudios de riesgo – en procesos de tomas de decisiones , y (ii) la integración de criterios de reducción de riesgos en medidas municipales; y
- El SINAPRED y los municipios de Nicaragua recibieron como aporte, una metodología de trabajo para incorporar el riesgo variable en los procesos de planificación municipal.

- El desarrollo de capacidades de alerta temprana, especialmente en el ámbito local, junto con un monitoreo regional y nacional y sistemas de previsiones climáticas.
- Incorporación de herramientas para la evaluación del riesgo, la vulnerabilidad y las capacidades en el proceso de toma de decisiones.
- Entrenamiento general y actividades para el desarrollo de recursos humanos para la reducción de riesgos.

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE ALERTA TEMPRANA EN CUABA LUEGO DE INUNDACIONES RECURRENTE

El fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana y de las capacidades locales para su uso fue uno de los elementos esenciales en un proyecto desarrollado en Cuba por el PNUD como parte del IV Plan de Acción de DIPECHO. Como resultado de inundaciones costeras recurrentes, las autoridades de la Defensa Civil Cubana, junto con el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), señalaron una estrategia basada en el desarrollo del manejo de riesgos a nivel local. Enfocado en la ciudad de La Habana, el proyecto del PNUD/DIPECHO fue diseñado para ayudar a mejorar la calidad de vida de la población y la preservación de sus logros sociales y económicos mediante la reducción de riesgos debido a inundaciones. Por medio del proyecto, se definieron las acciones de reducción de riesgos en asentamientos – utilizando un sistema de alerta temprana - y el rol de cada actor en estas acciones mediante un consenso obtenido a nivel interinstitucional e intersectorial, método éste que fue favorecido en vista del liderazgo y responsabilidad de los gobiernos municipales con respecto al manejo de riesgos. Actividades como: (i) la preparación de un estudio sobre peligro, vulnerabilidad y riesgo debido a inundaciones costeras-, (ii) el fortalecimiento del Sistema de Alerta Temprana para eventos meteorológicos extremos (incluyendo inundaciones costeras); (iii) el fortalecimiento de la capacidad de respuesta y de manejo del riesgo en el municipio y la población; Llevaron a logros significativos:

- El acceso oportuno de los municipios y todas las instituciones conexas a información meteorológica y de Defensa Civil;
- La facilitación de la toma de decisiones en el proceso de desarrollo integral de los municipios y la respuesta a eventos meteorológicos extremos mediante la aplicación del GIS; y
- La creación de Puestos de Dirección Municipal para casos de desastres en los 5 municipios.

Además, la experiencia permitió que se aprendieran las siguientes lecciones:

- El acceso de los municipios a información promueve procesos de toma de decisiones en materia de manejo de riesgos a nivel local.
- En vista de que la coordinación y participación interinstitucional y intersectorial es un proceso complejo y uno determinante en el desarrollo e implementación de acciones de manejo de riesgos, el mismo debe ser dirigido por una autoridad municipal; y
- El uso tecnología adecuada, en vez de tecnología avanzada, puede mejor garantizar la durabilidad de todas las acciones.

7. Aprovechamiento de iniciativas en curso

El proceso de recuperación representa una oportunidad para revisar las iniciativas de desarrollo que están en curso y reorientarlas según sea necesario y factible para contribuir a desarrollar fortaleza y capacidades en las comunidades afectadas. Como mínimo, las iniciativas en curso deben ser revisadas para garantizar que no estén contribuyendo a acumular más riesgos.

8. Sensibilidad en materia de género

La desigualdad en materia de género afecta indirectamente a comunidades enteras. El proceso de recuperación es una oportunidad para reducir la vulnerabilidad de los grupos sociales e incrementar la igualdad entre los sexos. Se debe prestar especial atención en la evaluación, planificación y programación de las etapas de recuperación, así como al papel que juegan las mujeres como miembros y líderes de la comunidad, su contribución a los medios de vida, especialmente por medio de los canales informales, y los problemas especiales que enfrentan, tales como los derechos de propiedad y el ser las cabezas de hogares en circunstancias particularmente difíciles. Esto llevará a la identificación de una programación sensible y adecuada al problema de género en el proceso de recuperación, facilitando así las contribuciones de este grupo a la recuperación económica y al proceso de reconstrucción social.

PERSPECTIVAS DE GÉNERO EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN DESPUÉS DE LOS TERREMOTOS DEL 2001 EN EL SALVADOR

Un estudio investigativo sobre las perspectivas de género en los procesos de recuperación que se llevó a cabo luego de los terremotos de El Salvador en el año 2001 tuvo como fin: (i) establecer una metodología para introducir la problemática de género en la evaluación socio-económica de daños causados por desastres del ECLAC; y (ii) cuantificar los daños relativos a la economía informal de las mujeres que perdieron sus hogares. Por medio de las actividades desarrolladas para lograr estos objetivos, se alcanzaron algunos logros de importancia que incluyeron:

- La inclusión de la perspectiva de género en el nuevo manual del ECLAC para la evaluación del impacto socio-económico, con el apoyo del PNUD de El Salvador.
- La visibilidad y validación económica del impacto de los desastres, en especial en grupos vulnerables, tales como las mujeres marginalizadas en la urbe y en el campo; y
- El establecimiento de una metodología para replicar investigaciones sobre perspectivas de género en los procesos de recuperación en otras situaciones.

Además, el proceso investigativo reveló un número de lecciones que deben ser tomadas en cuenta para futuras oportunidades de construir una mejor sociedad mediante la reducción de las vulnerabilidades de los grupos sociales y el incremento de la igualdad entre los sexos, a saber:

- Durante las fases de emergencia y rehabilitación posterior a un desastre, las mujeres extienden su papel reproductivo de la familia a la comunidad, con deberes de toma de decisiones *no remunerados* y *no esenciales*.
- Al cuantificar las pérdidas en un hogar, se debe entender que el hogar no es sólo el lugar donde se vive, sino un área reproductiva para las mujeres, lo que juega un papel importante en sus relaciones sociales y económicas en la comunidad.
- Las consideraciones en materia de género suelen ser inexistentes en la evaluación de los daños, en las propuestas financieras y en los programas/proyectos de recuperación, hecho éste que contribuye a que los sectores más pobres queden inmersos en la pobreza extrema de forma permanente. Esta carencia o ausencia obstaculiza la igualdad entre los sexos, *lo cual afecta directamente a la mujer* – causando un impacto negativo en su capacidad de recuperación, y *afecta indirectamente a la comunidad entera* – ya que la mujer asume la mayoría de las actividades sociales básicas implementadas por el gobierno luego de una crisis. Esta es la razón por la cual es importante comprender que la reducción de la desigualdad entre los sexos es vital para la reducción de la vulnerabilidad social ante un desastre. Los aspectos relacionados con el género deben ser visibles en la evaluación de los daños.

9. Efectos demostrativos

Las iniciativas de recuperación locales pueden tener importantes efectos demostrativos, desarrollando capacidades locales y nacionales y liderando enfoques que pueden ser posteriormente incluidos como factores en los programas de desarrollo nacionales.

10. Monitoreo, evaluación y aprendizaje

Los programas y planes de recuperación deben incluir un monitoreo participativo y mecanismo de evaluación que permitan la puesta en práctica oportuna de medidas correctivas, aprovechando la

experiencia y el sentir de las poblaciones afectadas, desarrollando los efectos demostrativos e incrementando la efectividad y el aprendizaje.

V. Planificación de las actividades de recuperación

El desarrollo de una estructura de recuperación lo más temprano posible después de un desastre ha demostrado ser una buena práctica en operaciones de recuperación importante. La estructura de recuperación es una herramienta estratégica que identifica y da prioridad a las necesidades de programación en base a una evaluación cabal de los daños, las causas implícitas, las necesidades y las capacidades. Además, provee una guía estratégica, facilita la coordinación de un gran número de iniciativas y la participación de múltiples interesados.

ESTABLECIMIENTO INMEDIATO DE UNA ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN LUEGO DE LA ERUPCIÓN DE UN VOLCÁN EN COLOMBIA

En el caso específico de Colombia, luego de la erupción del Nevado del Ruiz en noviembre 1985, la cual causó avalanchas de lodo que afectaron a varios municipios, el país no contaba con la organización ni la preparación necesaria para hacer frente a las ramificaciones de tal desastre. En respuesta al problema, una Comisión de las Naciones Unidas, en colaboración con el Gobierno Nacional, evaluó los daños y - a sólo unos días del evento ocurrido - emitió directrices y pautas para el establecimiento de un programa estratégico de recuperación que sería respaldado técnicamente por el PNUD, con un fuerte enfoque en materia de riesgos de desastres. El acuerdo resultante al que llegaron el PNUD y el Gobierno tenía 7 objetivos específicos:

1. apoyo institucional;
2. Apoyo a un sistema de monitoreo y de alerta en el área del volcán;
3. Creación de un sistema nacional de prevención y respuesta a desastres;
4. Construcción de viviendas;
5. Apoyo para vincular a la población a empleos formales;
6. Apoyo para reactivar las actividades agrícolas;
7. Rehabilitación profesional de las personas discapacitadas y su inclusión en actividades productivas.

La iniciativa fue un éxito en muchos aspectos, incluyendo los siguientes:

- Las Naciones Unidas hizo aportes importantes desde el principio en lo que respecta la definición del programa de recuperación y reactivación, con un concepto preventivo importante y asesoría técnica durante toda la ejecución;
- Como la filosofía básica del PNUD consiste en no reemplazar al Estado o a sus organizaciones comunitarias, todas las acciones fueron ejecutadas en su totalidad por entidades estatales especializadas o por organizaciones sociales o privadas.
- La administración de recursos por parte del PNUD contribuyó fuertemente a la rapidez y transparencia de su administración;
- Existió una participación de la sociedad durante todo el proceso;
- Un sistema nacional de prevención y respuesta a desastres fue creado, así como un sistema nacional de monitoreo y de alerta que recibió reconocimiento internacional.

Las lecciones aprendidas de esta experiencia revelaron que:

- Pocos, y quizás ninguno de los países de Latinoamérica y el Caribe están preparados adecuadamente para llevar, con eficiencia y efectividad, un proceso de recuperación después de un desastre de grandes proporciones, lo que hace que el apoyo de las Naciones Unidas a los gobiernos en la planificación y desarrollo de estos procesos - inmediatamente después de eventos desastrosos - sea de gran beneficio; y
- La pronta formulación de los planes o programas de recuperación por parte de los gobiernos puede brindar un importante marco que promueva la coordinación efectiva entre las Agencias de Cooperación y los gobiernos con respecto a los proyectos que han de ser desarrollados luego de un desastre.

Los objetivos generales de una estructura o marco de recuperación son:

- Organizar el modo de proceder del país durante el periodo de recuperación;
- Revisar y tomar acciones con respecto a las necesidades de recuperación para lograr que la comunidad/el país se encamine nuevamente hacia un desarrollo sostenible;
- Garantizar un amplio respaldo, incluyendo recursos financieros y técnicos;
- Desarrollar una estrategia asociativa para su implementación, con la participación de múltiples interesados, incluyendo las comunidades afectadas.

La estrategia de recuperación debe enmarcarse en un periodo de tiempo específico y contener acciones estratégicas y precisas en la estructura más general de desarrollo humano sostenible. Debe combinar enfoques a largo plazo con intervenciones estratégicas de corto y mediano plazo.

Algunos pasos básicos para lanzar el proceso de planificación de las actividades de recuperación son:

- Definir la estructura y los mecanismos institucionales para diseñar, coordinar, implementar y monitorear los programas de recuperación, apoyándose idealmente en las instituciones y mecanismos ya existentes (*Ver las características deseables en el punto IV-1, 2 y 3 arriba y VI abajo*).
- Definir y endosar una política nacional de recuperación que defina claramente los principios y deseos del país para la dirección de todas las actividades de recuperación. (*Ver el punto IV-1 arriba*)
- Formular la estructura de recuperación, identificar las necesidades, prioridades y capacidades.

- Desarrollar un plan de recuperación, detallando los requisitos programáticos generales y sectoriales.
- Definir una colaboración o asociación estratégica para su implementación.
- Determinar la capacidad de implementación e identificar las necesidades de capacidad de choque y los recursos opcionales.

Algunos sectores que generalmente son atendidos en una estructura de recuperación son:

1. Rehabilitación/recuperación del hábitat construido y de la infraestructura local

La rehabilitación de la infraestructura dañada debería ser vista como una oportunidad par reducir el déficit de desarrollo, satisfacer necesidades no satisfechas, desarrollar objetivos y reducir el riesgo de desastres.

Las iniciativas de recuperación pueden incluir un énfasis en:

2. Empleo y medios de vida

Los programas de recuperación deben contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población afectada. Algunos problemas que posiblemente tengan ser tratados incluyen:

- La producción agrícola y ganadera mediante la provisión de semillas, herramientas, micro-créditos y otros medios.
- Pequeños negocios mediante la provisión de créditos u otros medios.
- La recuperación y el mejoramiento de la infraestructura productiva social, tales como caminos, calles, mercados, etc., la cual servirá de apoyo a las actividades económicas.
- La reconstrucción del sector vivienda utilizando tecnología, materiales de construcción y conocimientos locales para garantizar que las actividades de construcción tendrán un impacto positivo directo en la economía local.
- Considerar la generación de empleos alternativos sensibles a las cuestiones de género para compensar los medios de vida perdidos en el periodo inmediatamente posterior al desastre.

3. Infraestructura primaria e instalaciones vitales

La rápida rehabilitación de la infraestructura primaria, tales como las carreteras, los puentes, el suministro de agua y los sistemas sanitarios primarios, la generación de energía, y las instalaciones de distribución, irrigación, así como las instalaciones agrícolas, de salud, educativas, entre otras, puede contribuir a restaurar y hacer que la región afectada se desarrolle rápidamente. La clave para un programa de rehabilitación efectivo es una evaluación exacta y completa de los daños que brindará la información necesaria sobre la razón por la cual la infraestructura sufrió daños o fue destruida y determinará la modalidad en que se incluirá la reducción de riesgos en su rehabilitación y reconstrucción.

4. Administración del medio ambiente y del agua

La relación causa-efecto entre la degradación ambiental, la pobreza y los desastres es compleja y ha sido objeto de numerosos estudios. La deterioración continua de ecosistemas altamente sensitivos lleva a una mayor ocurrencia y magnitud de deslizamientos de terreno e inundaciones, con consecuencias físicas, económicas y sociales más agudas. Así, la recuperación debería utilizarse como una oportunidad para mejorar la administración del agua y de los recursos ambientales a fin de reducir una de las mayores causas de desastres futuros. Varias actividades de restauración ambiental son, por su naturaleza, elementos que contribuyen significativamente a la reducción del riesgo de desastres y deben ser tomadas seriamente en

consideración en los planes de recuperación. Algunas de estas actividades incluyen la limpieza de cuencas hidrográficas y programas de reforestación.

5. Reubicación de familias y vivienda

Frecuentemente, después de un desastre, la preocupación crece entre los expertos y el gobierno para promover ubicaciones más seguras para reubicar a las poblaciones en riesgo. La experiencia indica, sin embargo, que la reubicación de la población en nuevos lugares es un problema complejo y presenta grandes desafíos.

Si la reubicación está siendo considerada como una opción, los siguientes problemas deben ser analizados:

- Un programa de reubicación debe ir más allá de la provisión de una vivienda y debe atender otras necesidades de la población, tales como proporcionar infraestructura social, medios de vida y actividades económicas.
- El programa necesita tomar en consideración los problemas fundamentales del manejo de desastres y de la reducción de riesgos. Esto requiere un análisis más profundo del nuevo sitio con respecto a peligros y riesgos. Un mapa de riesgos debe prepararse antes de desarrollar una nueva ubicación a fin de evitar reimplantar o repetir riesgos.
- En vista de que la gente suele tener fuertes razones económicas, sociales y culturales que influyen en sus preferencias de ubicación y vivienda, es importante que las decisiones sobre reubicaciones y la selección de sitios para la reubicación sean tomadas de forma consultiva, con plena participación por parte de las comunidades afectadas. Las comunidades necesitan prepararse y estar informadas antes de aceptar una reubicación voluntaria.
- Se deben ofrecer los mecanismos apropiados para garantizar la tenencia de las tierras y de la vivienda.

Los asentamientos humanos/ la rehabilitación de las viviendas/ la reconstrucción representa un elemento clave para cerrar el vacío entre la ayuda de emergencia y la recuperación sostenible. Le devuelve a la gente un sentido de normalidad y es el primer paso hacia la reactivación de una economía productiva. Desarrollar las capacidades de las autoridades locales para promover, supervisar y guiar los procesos de planificación y construcción – en el marco de reglamentos preventivos sobre el uso de tierras – es clave para lograr un proceso de reconstrucción exitoso y durable. A las autoridades locales se les debe permitir establecer estructuras legislativas y reglamentarias para promover iniciativas locales y la participación local en los problemas y aspectos de la planificación y de la reconstrucción.

Los temas mencionados arriba pueden surgir en materia de asentamientos humanos y vivienda, pero también en los siguientes aspectos:

- Problemas relacionados con la tierra y la propiedad
- Financiación
- Marco reglamentario y desarrollo de capacidades institucionales
- Trabajo e implementación
- Tecnología
- Diseño arquitectónico sensible a la cultura y orientado hacia las necesidades de la población
- Participación de la población afectada (especialmente las mujeres) en el proceso de diseño y de construcción
- Materiales de construcción
- Códigos y prácticas de construcción
- Mejoramiento de las normas de seguridad mediante la ubicación en áreas de menor riesgo

VI. Establecimiento de arreglos institucionales apropiados

Si bien la experiencia nos muestra que es mejor fundamentar los esfuerzos de recuperación y de reconstrucción en estructuras institucionales ya existentes, cualquier nueva estructura que decida ser establecida debería tener como objetivo principal el logro de un fuerte nivel de cohesión, coordinación y consenso entre los diferentes interesados, en torno a:

- La definición de las políticas de desarrollo, prioridades y pautas estratégicas para el la recuperación formulación/implementación/supervisión de propuestas de recuperación.
- El monitoreo del progreso
- El establecimiento de un dialogo permanente y un espacio de consenso con la sociedad civil, los partidos de oposición, el sector privado, las agencias de cooperación internacional, los donantes y las agencias de préstamo.
- El mantenimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la buena gobernabilidad en el proceso, así como una campaña estratégica de comunicación e información

Las recomendaciones específicas sobre arreglos institucionales de recuperación y reconstrucción, apoyados en experiencias previas, incluyen los siguientes aspectos:

- 1) Cualquier estructura nueva debe ser muy pequeña, con roles claros y responsabilidades compartidas política y socialmente.
- 2) Deben ser incluidas en la estructura gubernamental actual y utilizar capacidades existentes
- 3) Considerando que las actividades de recuperación tienen una duración determinada es conveniente que el arreglo institucional que se acuerde no se convierta en algo permanente. Por ello se recomienda contar con una estrategia de salida o asimilación desde el principio para permitir una buena transición entre la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo.
- 4) Un mecanismo de coordinación no debe reemplazar la participación de un interesado. Los interesados en las acciones de recuperación también son considerados partícipes en el desarrollo y es importante mantener la mentalidad de desarrollo con un mecanismo de implementación rápido.
- 5) Los entes de recuperación especiales deben concentrarse en desarrollar las funciones de coordinación, monitoreo y evaluación. Los programas de recuperación deben implementarse por medio de los ministerios responsables y las agencias públicas, pero con mecanismos más rápidos.
- 6) El ente regente debe incluir a miembros del gabinete, los ministerios responsables y representantes de los interesados a nivel político.
- 7) Un cuerpo técnico también debe ser establecido, el cual debe actuar como una secretaría de la estructura de recuperación y reconstrucción. Los ministerios responsables y las instituciones implementadoras nacionales deben estar representados en la secretaría, y su función debe ser la de supervisión técnica de las actividades de recuperación/reconstrucción.

El mayor desafío al concebir un arreglo o acuerdo institucional para las actividades de recuperación y reconstrucción es combinarlo con un rápido mecanismo de implementación que no socave la estructura o el marco institucional existente o afecte los mecanismos en curso de buena gobernabilidad.

Después de un desastre de proporciones mayores, la capacidad de implementación es un tema que debe ser considerado al planear las actividades de recuperación. El nivel real de las capacidades, las necesidades con respecto a la capacidad de choque o de despliegue inicial y las fuentes potenciales deben ser definidas para la provisión de capacidades de choque provenientes de mecanismos regionales políticos, así como de otros países en forma de cooperación horizontal.