

# 15 IDEAS BÁSICAS SOBRE LA RECUPERACIÓN DESPUÉS DE UN DESASTRE



Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana en Honduras, 2009 - 2012

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Honduras  
Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación - BCPR*



# 15 IDEAS BÁSICAS SOBRE LA RECUPERACIÓN DESPUÉS DE UN DESASTRE



**Juan Carlos Orrego - Sandra Buitrago**

Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana en Honduras, 2009 - 2012

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Honduras  
Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación - BCPR*



© PNUD, Honduras, Junio 2013

Este documento fue elaborado bajo la supervisión de:

Unidad de Medio Ambiente y Gestión de Riesgo del PNUD Honduras.

Juan José Ferrando

Autores:

Juan Carlos Orrego

Sandra Buitrago

Diagramación:

Wilmer Cruz

Esta publicación puede ser reproducida total o en partes, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

Las ideas y opiniones expuestas en este Informe son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión ni la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras (PNUD).

Para mayor información acerca de esta publicación, puede visitar el sitio Web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras: [www.undp.un.hn](http://www.undp.un.hn)



**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Honduras**  
**Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación - BCPR**  
**Ideas Básicas**  
**Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana**

---

Presentación:

El Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana fue llevado a cabo en Honduras entre los años 2009 y 2012, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y su Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación.

Este proyecto ha sido uno de los seis proyectos piloto mundiales promovidos por el PNUD que ha tenido la finalidad de apoyar procesos de recuperación post desastres y a la vez que facilitar la construcción de aprendizajes locales y globales alrededor de las políticas y la práctica de la Recuperación Temprana (RT). Las principales herramientas producidas en este proyecto y las lecciones aprendidas y recopiladas en el proceso fueron Sistematizadas en un Documento Síntesis, un documento general de la Sistematización, un video documental y en el documento que usted ahora tiene en su poder.

Cabe señalar que en los últimos años se han registrado avances en la producción de conocimiento y en el desarrollo de experiencias en reducción de riesgos. No obstante, en el abordaje de la recuperación post desastre hay poco desarrollo, todavía existen muchos vacíos y no se le ha prestado la debida atención, pese a que prácticamente se asiste a una regularidad muy alta de crisis por desastres año tras año. En las dos últimas décadas se ha venido incorporando en la agenda del desarrollo el tema de la reducción de riesgos, pero aún está pendiente la inclusión en ella de la recuperación.

La dinámica actual está caracterizada por la carencia de análisis oportuno de las necesidades más apremiantes de las y los afectados luego del desastre, ni se ha impulsado el desarrollo de habilidades y herramientas que permitan conocer y atender de manera planificada tales requerimientos, para no hablar del acompañamiento que demandan esos procesos, generalmente espontáneos, anárquicos, postergados y asumidos directamente por las víctimas de los desastres.

Sin embargo, podría señalarse, que estamos en los albores de un cambio en el paradigma de la forma como se deben comprender y asumir los procesos de recuperación post desastres. Para que realmente suceda un cambio social e institucional, se necesita una transformación cultural de la forma como los líderes sociales y académicos piensan sobre los procesos de recuperación post desastres y su relación con el desarrollo.

En esta publicación se ha querido expresar 15 de las principales reflexiones sobre los procesos de recuperación que hicieron la esencia del Proyecto Implementación de la Política de Recuperación Temprana en Honduras. Este es un esfuerzo por sintetizar, en muy pocas imágenes y palabras, ideas a veces complejas, en un lenguaje informal que pueda llegar a casi todo público. La intención, es facilitar el proceso de comunicación sobre las ideas de la recuperación a un público que cada día aumenta y está interesado en llegar fácilmente a las principales ideas de la recuperación.

Invitamos a usar los mensajes dispuestos en esta obra y la serie de publicaciones y documentos digitales que hacen parte de la Sistematización del Proyecto de Implementación de la Política de Recuperación Temprana.

# Contenido

<i>Sección</i>	<i>Página</i>
1. Las políticas de recuperación también son nuestra responsabilidad. Los desastres afectan a toda la población, no sólo a los directamente involucrados.	9
2. Todos los desastres cuentan, no sólo los grandes, los pequeños también.	10
3. Los desastres se pueden disminuir, para eso es necesario promover la aplicación de políticas de gestión del riesgo y de recuperación.	11
4. Cuando hay tantos riesgos acumulados, como los que ahora tenemos, es probable que sigan ocurriendo desastres, se incrementen las pérdidas acumuladas y disminuya la capacidad de respuesta.	12
5. El Estado que mejor responde a las necesidades de recuperación de sus habitantes es el que se prepara, no aquel que improvisa.	13
6. Prepararse para recuperar es contar con políticas que definan quiénes y cómo será la recuperación.	15
7. La recuperación hay que comenzarla temprano, de forma que permita hacer el tránsito hacia el desarrollo.	16
8. Ser indiferente frente a las necesidades de recuperación de los afectados por desastres no es una opción.	17
9. Recuperación es más que reconstrucción.	18
10. Las políticas públicas deben garantizar el financiamiento de la recuperación post desastres, en forma completa, oportuna, balanceada entre sectores y sin depender de la coyuntura fiscal.	19



<b>11.</b> Es necesario identificar a los afectados y las afectadas, conocer sus necesidades y planificar la recuperación.	20
<b>12.</b> La población afectada no es homogénea. Se deben identificar sus necesidades y potencialidades según el género, la edad y sus limitaciones.	21
<b>13.</b> La recuperación debe fortalecer la gobernabilidad y las capacidades para la gestión de riesgos de desastre y la adaptación a la variabilidad climática.	22
<b>14.</b> La recuperación necesita una red de socios que trabaje con el Estado para atender la complejidad de los desafíos y garantice la sostenibilidad de los logros.	23
<b>15.</b> Es necesario generar conocimiento y aprender de cada desastre.	24
Síntesis y Lecciones Aprendidas	25

# 1

Las políticas de recuperación también son nuestra responsabilidad. Los desastres afectan a toda la población, no sólo a los directamente involucrados.



El 75 % de la población mundial vive en zonas que fueron afectadas al menos una vez entre 1980 y 2000, por un terremoto, ciclón tropical, inundación o sequía . Los desastres **no solo** causan dolor a las comunidades afectadas. Muchas familias aumentan su pobreza, se pierden empleos, se esfuman ahorros y la salud se deteriora. Los desastres retrasan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

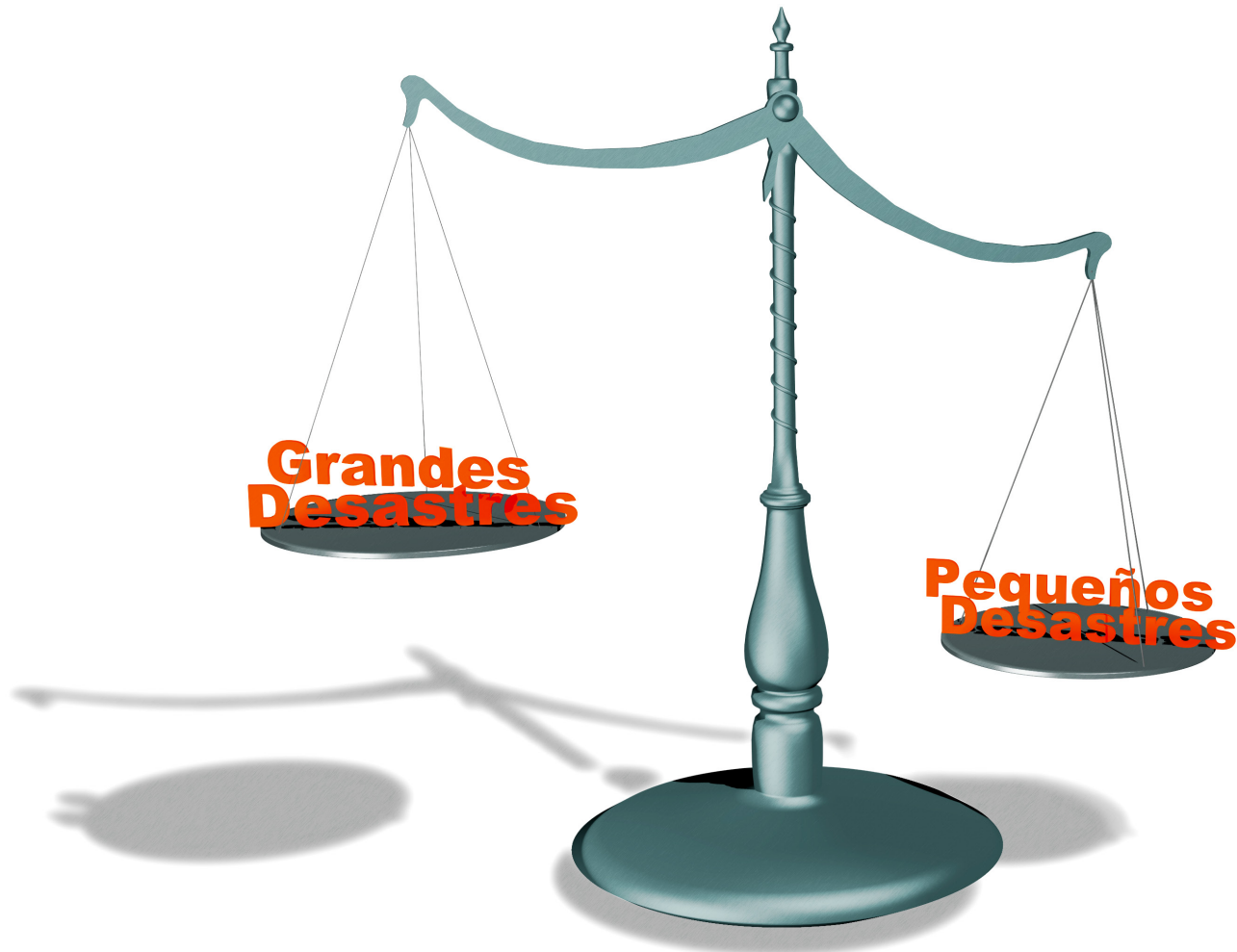
El huracán Mitch (1998) representó para Honduras, más de 20 años de retraso social y económico, e incrementó los niveles de pobreza. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) total nacional bajó de 0,551 en 1998 a 0,544 en 1999 y la pobreza aumentó un 8% a nivel nacional, pasando de 69 a 77%.

Debemos cambiar la forma de ver los desastres. Es necesario atender los grandes desastres, pero también reducir el riesgo y atender las pequeñas y medianas calamidades. Los pequeños desastres son muy frecuentes y tienen impactos acumulados tan perjudiciales como las grandes catástrofes.

Se estima que por el impacto de pequeños y medianos desastres, en Honduras se tuvieron pérdidas por 30,5 millones de dólares anuales durante el periodo 1993-2009

# 2

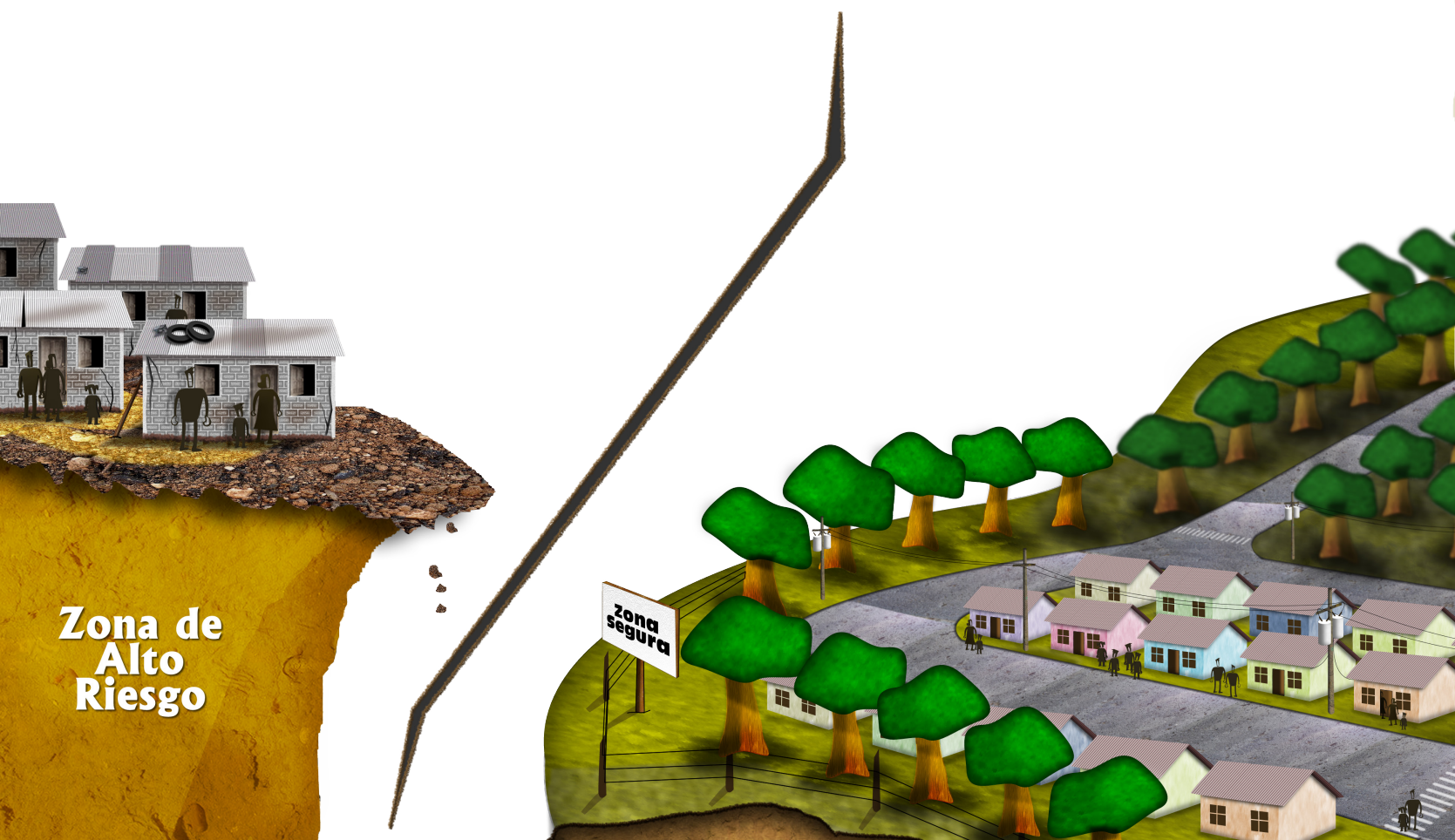
## Todos los desastres cuentan, no sólo los grandes, los pequeños también.





# 3

Los desastres se pueden disminuir, para eso es necesario promover la aplicación de políticas de gestión del riesgo y de recuperación.



Zona de  
Alto  
Riesgo

Zona  
segura

Los desastres se pueden evitar, o cuando menos, es posible reducir sus consecuencias.

La mejor política es la que evita las condiciones de riesgo, aunque también son necesarias las que permiten recuperarse de los desastres. Un dólar invertido en reducción de riesgos evita entre 9 y 13 dólares gastados en reponer daños y pérdidas.

Las políticas de reducción de riesgos y recuperación post desastres permiten proteger la vida, reducir la pobreza y la inequidad, mejorar la competitividad y lograr el desarrollo del país.

# 4

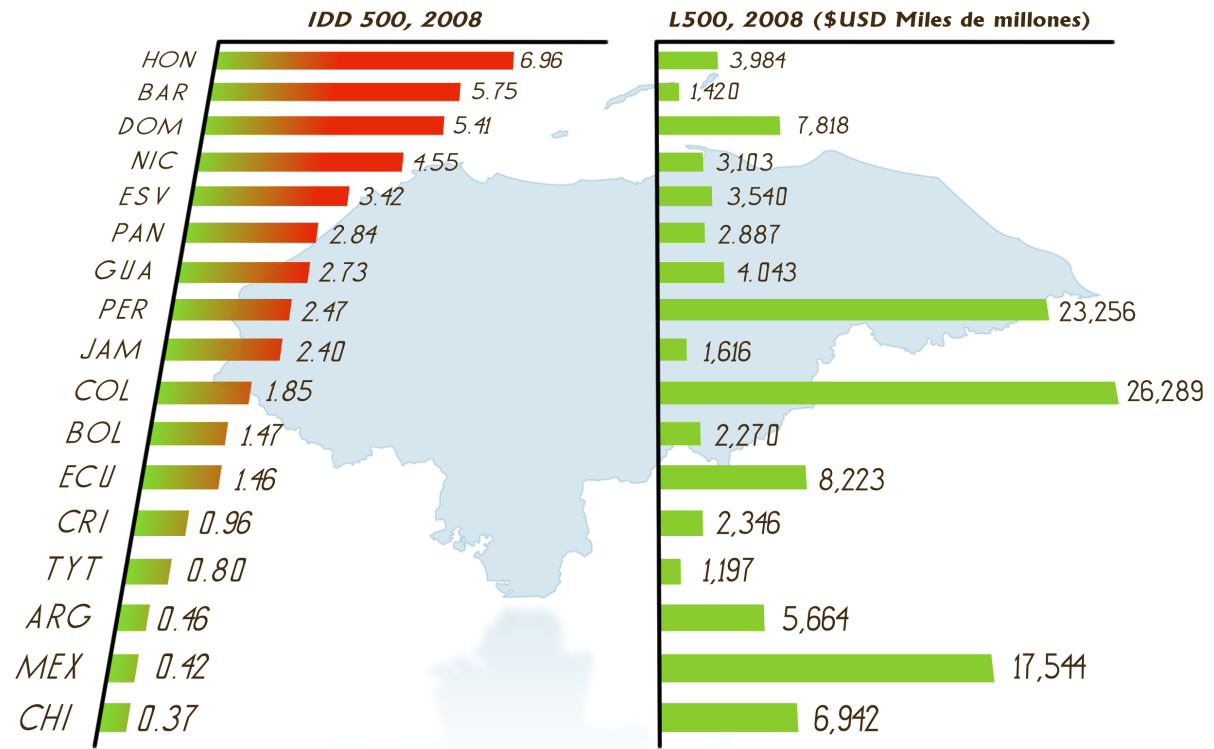
Cuando hay tantos riesgos acumulados, como los que ahora tenemos, es probable que sigan ocurriendo desastres, se incrementen las pérdidas acumuladas y disminuya la capacidad de respuesta.

Honduras presenta un mayor riesgo de desastres en proporción a su población y su economía. Diversos estudios sitúan al país como uno de los más vulnerables. Los datos de pérdidas de las últimas cuatro décadas muestran a Honduras como el país de la región con mayores pérdidas económicas por el impacto de los desastres.

Se prevee que éstas pérdidas se incrementen debido al cambio climático y a la alta vulnerabilidad del país.

De no revertirse las actuales condiciones de riesgo y de continuar esta tendencia a su aumento, se espera que tengamos nuevos desastres con daños y demandas de financiamiento iguales o mayores a las del pasado.

### IDD (Índice de déficit por desastre - pérdida/resiliencia económica)



El IDD corresponde a la relación entre la demanda de fondos económicos contingentes para cubrir las pérdidas causadas por un evento de un periodo de retorno de 500 años y la disponibilidad o acceso a fondos internos o externos del país para restituir el inventario físico afectado.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)



# 5

El Estado que mejor responde a las necesidades de recuperación de sus habitantes es el que se prepara, no aquel que improvisa.



## RECUPERACION

- *Gobernabilidad*
- *Sectores Recuperados*
- *Medios de Vida e Ingresos*
- *Género y Participación*
- *Condiciones Ambientales Sostenibles*

## BASES

- *Gobernabilidad*
- *Gestión Ambiental*
- *Planificación*
- *Participación*

La recuperación es un proceso complejo que requiere **preparación**. Existen muchas necesidades, todas urgentes por resolver y numerosos actores y territorios interactuando a la vez. La mejor alternativa es acumular conocimiento y experiencia, y preparar las bases para la recuperación, en donde se involucren actores de los niveles nacionales, sectoriales, regionales, locales, de la cooperación internacional y la sociedad civil.

El Proyecto de Recuperación Temprana apoyó:

- » La Planificación de la recuperación.
- » Incorporación de la gestión de riesgos en la recuperación y el desarrollo.
- » Capacidades para la recuperación en medios de vida y hábitat.
- » Fortalecimiento financiero.
- » Formación de recursos.



Preparar la recuperación significa distribuir responsabilidades entre las instituciones, sectores y comunidades e involucrar nuevos actores. En Honduras se enfocaron los esfuerzos a vincular y realizar un acompañamiento sostenido a los sectores estratégicos, planificación, inversión pública, y gestión del riesgo.



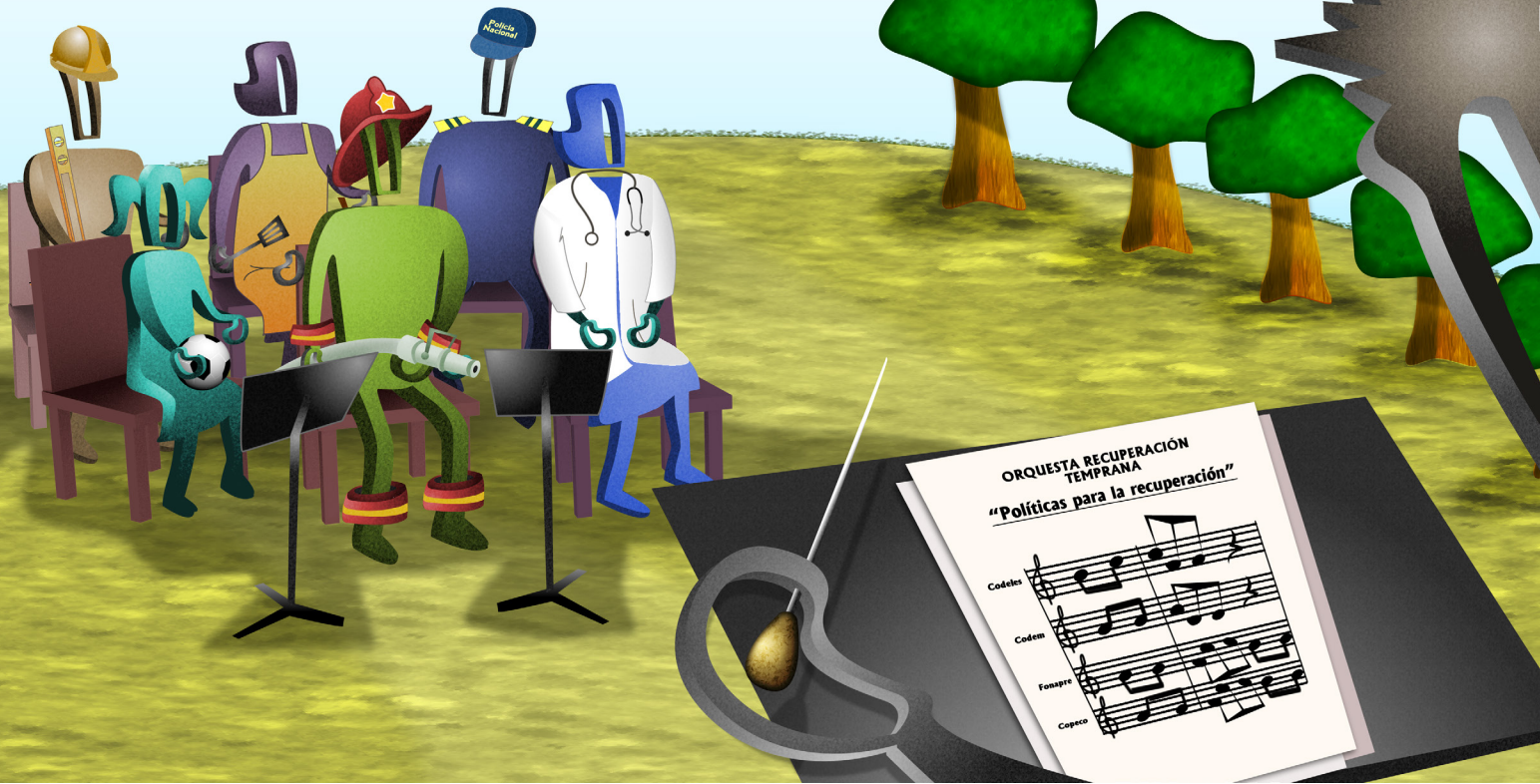
Preparar la recuperación es garantizar que la población afectada tenga opciones para restablecer sus medios de vida, en especial sus propias fuentes de ingreso y el funcionamiento de sus hogares. Existen esquemas para facilitar las condiciones básicas para el trabajo digno, aporte remunerado a los afectados y el desarrollo de emprendimientos. En Honduras se aprobó la Ley de ingresos complementarios, y se realizaron pilotos comunitarios.





# 6

## Prepararse para recuperar es contar con políticas que definan quiénes y cómo será la recuperación.



Prepararse para recuperar es contar con políticas públicas. Definir qué instituciones toman las decisiones de la recuperación temprana, cuáles coordinan la planificación de la recuperación cuando el desastre ocurre, qué tipo de planes se elaborarán, cuáles son los tiempos, cómo se hace la transición de las instituciones de manejo de la emergencia a la rehabilitación y la recuperación, cómo se apoyará a la población mientras se de la transición entre la emergencia y la recuperación definitiva.

En Honduras se han definido políticas clave, normas y guías que definen quiénes, lideran los procesos de recuperación:

- » En situación de desastre, le corresponde a la Secretaría de Planificación y Desarrollo SEPLAN, formular un plan de recuperación temprana, con el apoyo de COPECO.
- » La SEPLAN coordinará los procesos nacionales de evaluación de necesidades de recuperación.

# 7

La recuperación hay que comenzarla temprano, de forma que permita hacer el tránsito hacia el desarrollo.

La Recuperación Temprana es un proceso multidimensional que se inicia en un contexto humanitario y está guiada por principios de desarrollo cuyo propósito es la elaboración de programas humanitarios y la catalización de las oportunidades de desarrollo sustentable. Su objetivo es generar procesos nacionales, sólidos y auto-sostenidos para la recuperación tras una crisis. Abarca el restablecimiento de los servicios básicos, medios de vida, refugios, gobernabilidad, seguridad, Estado de derecho, medioambiente y dimensiones sociales, lo cual incluye la reintegración de poblaciones desplazada

Muchos desastres superan las capacidades adaptativas y de recuperación de los hogares y sus comunidades. El Estado como garante de la seguridad, la vida, el patrimonio y la protección social, tiene un papel fundamental en evitar el deterioro de las condiciones físicas y sociales de los afectados y garantizar derechos humanos fundamentales.







## Ser indiferente frente a las necesidades de recuperación de los afectados por desastres no es una opción.



**...nos involucra a todos**

La mayor parte de los procesos de recuperación suelen ser espontáneos, agudizando las condiciones de vulnerabilidad y fragilidad de la población. Muchas veces son procesos postergados e inconclusos que exponen a la población a un mayor deterioro de sus condiciones y a mayores inseguridades frente a desastres, enfermedades, violencia y conflictos.

En Honduras, ha crecido el grado de sensibilización política y social sobre los procesos de recuperación. Hay conciencia de los errores de las lecciones y experiencias pasadas, y menor espacio para la indiferencia. Se ha avanzado en políticas públicas, formación de recursos humanos, medios de comunicación y organizaciones sociales que tienen una mejor comprensión de las necesidades de los afectados.

# 9

## Recuperación es mucho más que reconstrucción.

El concepto de reconstrucción está enfocado a la restitución o reposición física. La recuperación, es un proceso integral que incluye restablecer y mejorar funciones sociales y capacidades, empezando por las que permiten a los afectados disponer de medios de vida e ingresos, salud, educación, mantener redes socio-afectivas y gobernabilidad, entre otras. Es un compromiso con la transformación y se sustenta en los derechos humanos.

Muchos desastres superan las capacidades adaptativas y de recuperación de los hogares y sus comunidades. El Estado como garante de la seguridad, la vida, el patrimonio y la protección social, tiene el importante papel de evitar el deterioro de las condiciones físicas y sociales de los afectados y garantizar los derechos humanos fundamentales.

**¡Son caminos diferentes!**



**Y Usted... ¿qué camino prefiere?**



# 10

Las políticas públicas deben garantizar el financiamiento de la recuperación post desastres, en forma completa, oportuna, balanceada entre sectores y sin depender de la coyuntura fiscal.



Las demandas de financiamiento para procesos de recuperación son más predecibles de lo que normalmente se piensa y deben ser asumidos como un rubro regular de las finanzas públicas.

Resulta indispensable el fortalecimiento de estrategias de financiamiento que garanticen la planificación de la recuperación y la recuperación post desastre, incluso en momentos de restricciones fiscales.

La carencia de políticas y mecanismos adecuados para la focalización de la inversión pública en recuperación puede agudizar problemas que con el tiempo se convierten en crónicos y pueden generar vulnerabilidad fiscal al Estado. Es importante además la focalización para optimizar los apoyos de la comunidad internacional, del sector privado.

El conocimiento de la población y sus necesidades en forma diferenciada es fundamental para su acompañamiento, monitoreo y para la aplicación de políticas y estrategias.

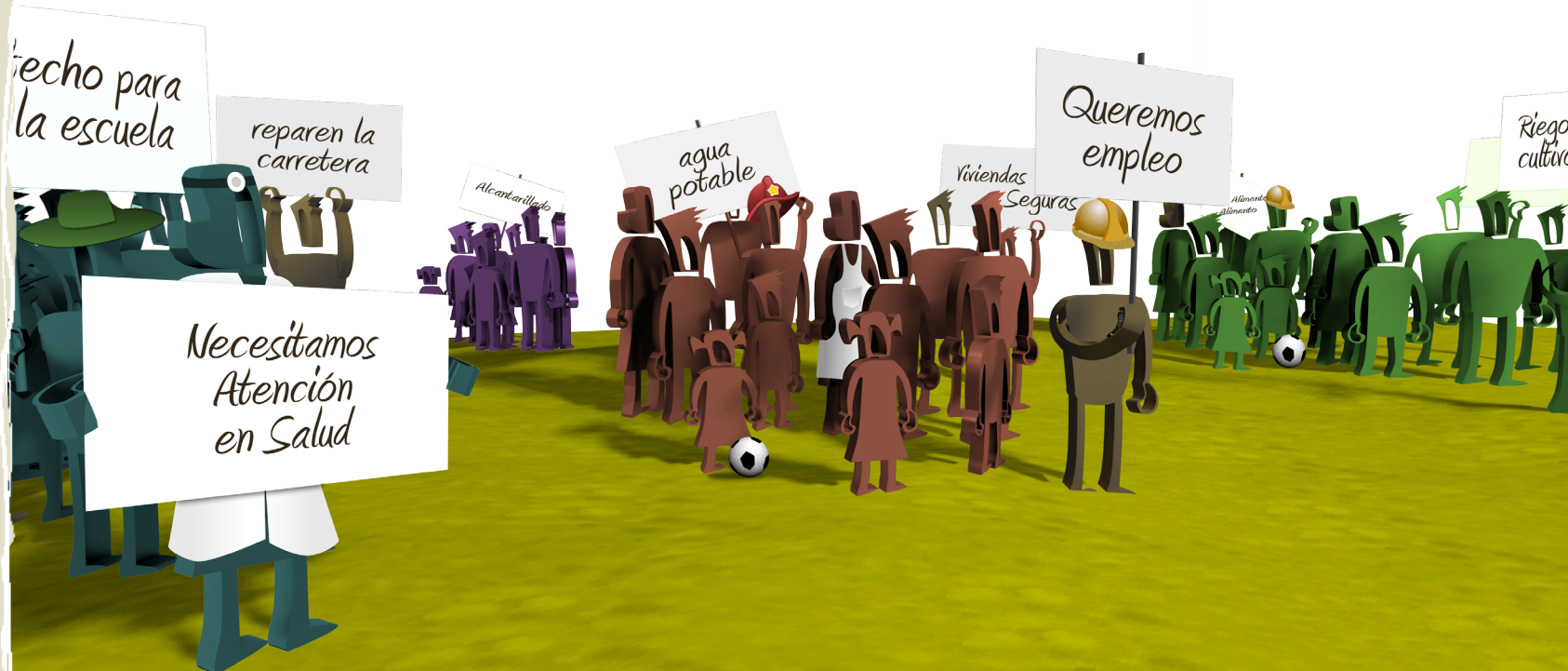
La evaluación de necesidades de recuperación inicia en la fase humanitaria y da las bases para la recuperación a mediano plazo.

# 11

## Es necesario identificar a los afectados y las afectadas, conocer sus necesidades y planificar la recuperación.

En Honduras, a través del Proyecto se desarrollaron capacidades para fortalecer la identificación de afectados, evaluación de necesidades:

- » HENFOCAR – Metodología para la evaluación de necesidades de RT.
- » SISMICEDDE – Sistema de Información para la Gestión de Riesgos y RT.
- » MAC – Metodología de Mapeo de actores sociales.
- » Modelos Piloto de Marcos Estratégicos de Recuperación en Municipios críticos





# 12

**La población afectada no es homogénea. Se deben identificar sus necesidades y potencialidades según el género, la edad y sus limitaciones.**

Uno de los avances actuales en las políticas sociales, es reconocer que la población no es homogénea y por lo tanto las estrategias tampoco lo pueden ser. Se deben considerar las diferencias en virtud de realidades territoriales, capacidades, posibilidades económicas y especialmente las relacionadas con la estructura de los hogares y sus vulnerabilidades.

Las diferencias de género son especialmente importantes en virtud del papel clave del rol femenino en las comunidades y en el cuidado del hogar, potenciando su capacidad de definir y liderar las soluciones de la recuperación



A través del Proyecto se desarrollaron acciones sensibles al género:

- » Audiovisual género y GRD
- » Curso virtual
- » Guía básica para incidencia en políticas públicas.
- » Guías básicas para diagnósticos de capacidades, evaluaciones de riesgo.

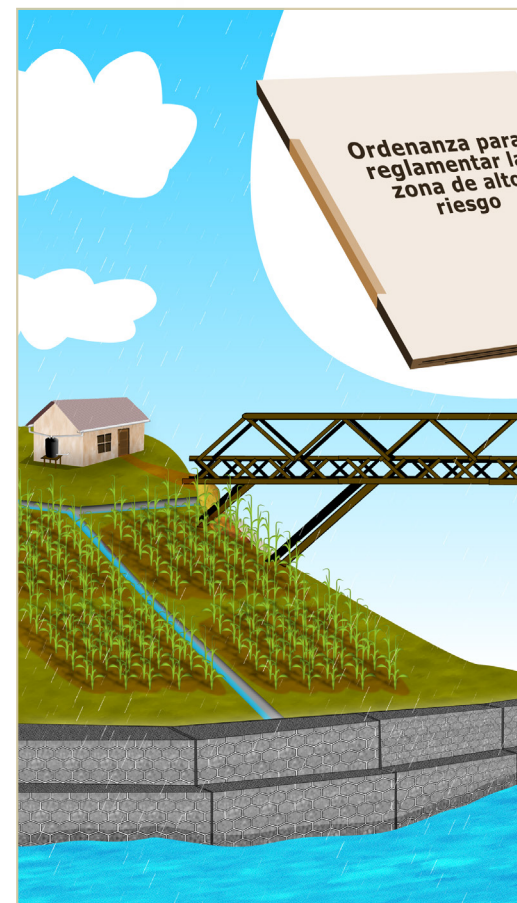
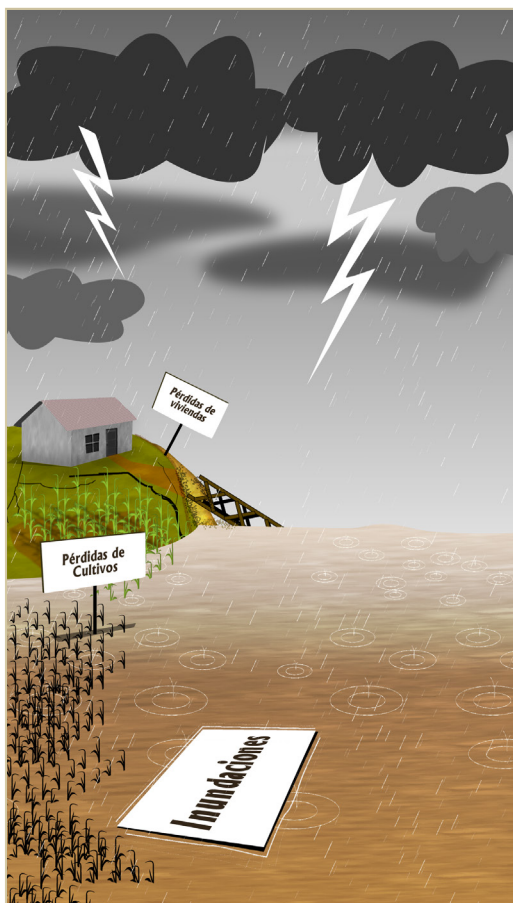
Los gobiernos locales, sub nacionales y nacionales deben garantizar que no se harán intervenciones ni acciones en condiciones de riesgo. Para poder cumplir este propósito se requiere una cantidad apreciable de preparación, conocer las amenazas, las vulnerabilidades, el riesgo y la incidencia de fenómenos que cada vez son más frecuentes y extremos.

Es necesario planificar la recuperación y definir técnicamente las zonas seguras del municipio y los usos convenientes del suelo, así como implementar medidas para la restricción de ocupación de zonas inseguras y las medidas de adaptación a riesgos climáticos.

La región del Golfo de Fonseca de Honduras ha sufrido entre el 2011 y el 2012 pérdidas en viviendas, infraestructuras cultivos, pesca y medios de vida por eventos extremos de lluvia y temporadas secas.

# 13

## La recuperación debe fortalecer la gobernabilidad y las capacidades para la gestión de riesgos de desastre y la adaptación a la variabilidad climática.





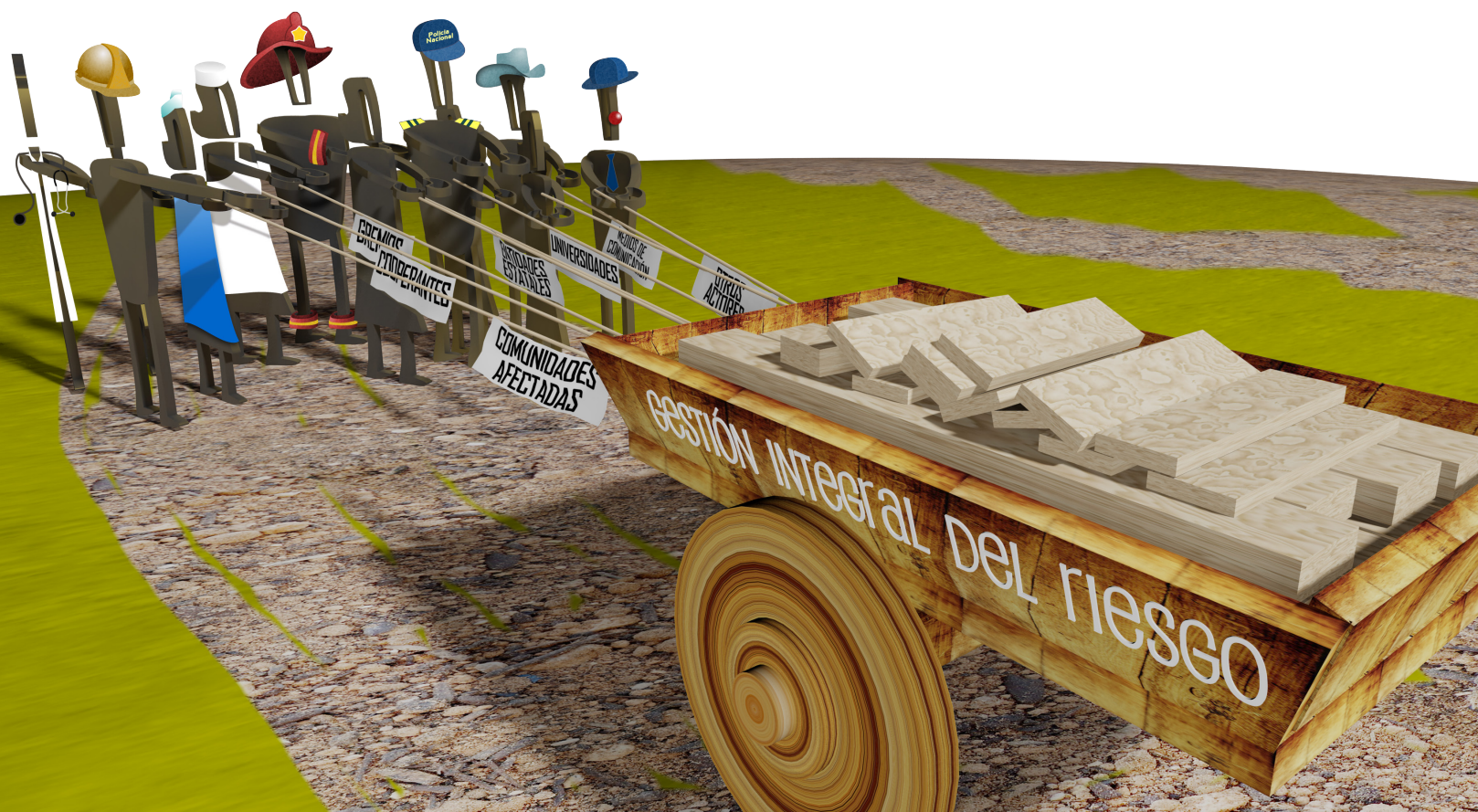
# 14

La recuperación necesita una red de socios que trabaje con el Estado para atender la complejidad de los desafíos y garantice la sostenibilidad de los logros.

Los procesos de recuperación implican reconstruir sociedades complejas y eso requiere la participación decidida de los afectados y un grupo muy amplio de organizaciones estatales y no estatales.

Todos y todas debemos aportar para conformar una red de socios para la gestión del riesgo.

En Honduras, se ha venido ampliando la cantidad de actores vinculados y sensibles a la reducción de riesgos de desastres y la recuperación temprana: entidades estatales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de municipios, universidades, asociaciones de gremios académicos y de profesionales, organismos de cooperación internacional hacen parte de una red que trabaja organizada en el Sistema nacional de Gestión de Riesgos. Es una red que ha venido formando técnicos, especializándose en temas clave y en apoyo a la gestión sectorial y local.



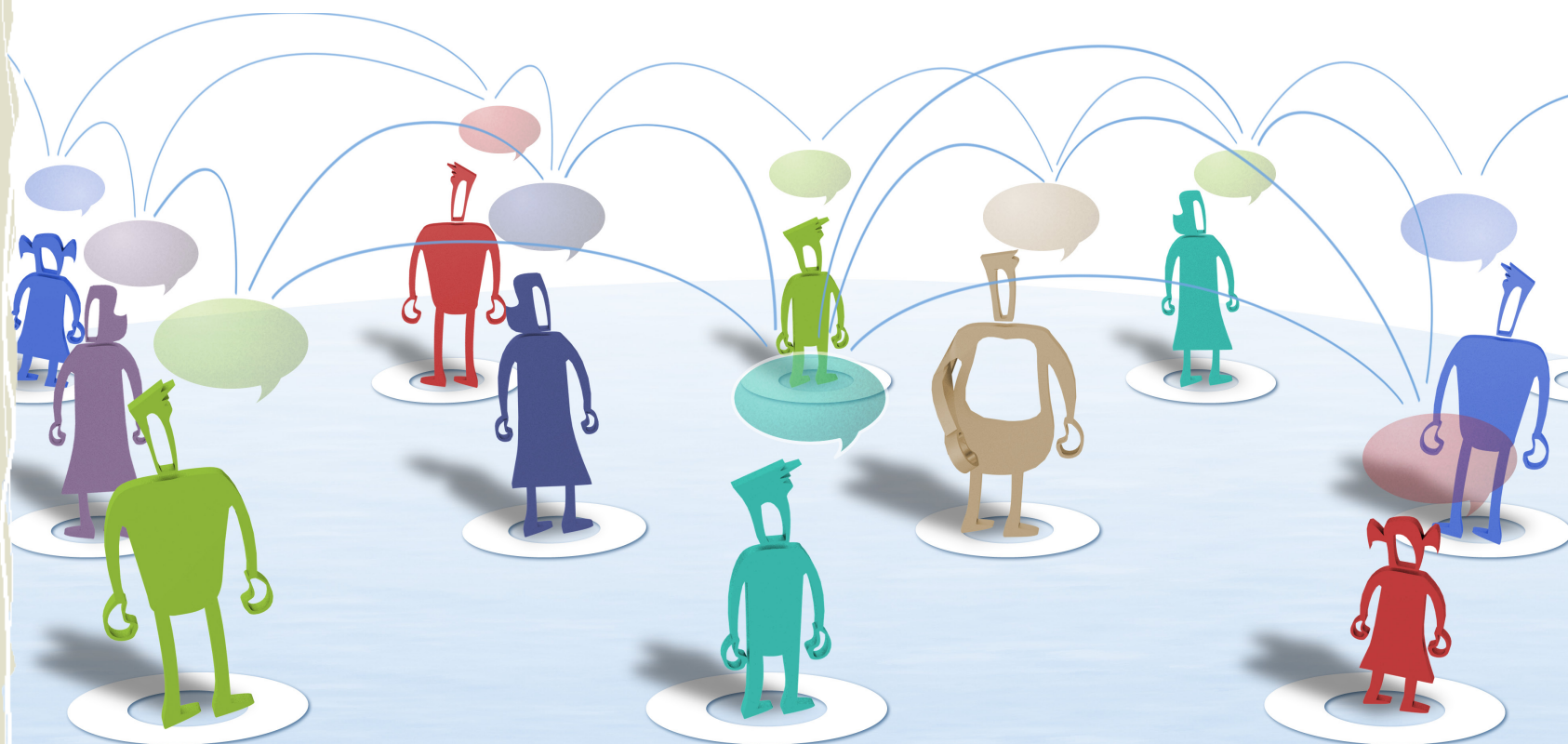


El desarrollo de capacidades significa avanzar en tres dimensiones. (i) crear y procesar conocimiento, (ii) generar herramientas e instrumentos de gestión y (iii) formar capacidades.

Generar conocimiento implica transformar la cultura ciudadana e institucional alrededor de los temas y necesidades más sensibles tanto para la reducción del riesgo de desastres como para la recuperación.

# 15

## Es necesario generar conocimiento y aprender de cada desastre.



La experiencia en Honduras, enseñó que la formación a técnicos sectoriales resulta más apropiada cuando se articula a las temáticas de su quehacer diario y cuando las metodologías y programas académicos permiten poner en práctica los conocimientos y realizar investigación. La formación de técnicos permitió además la construcción de redes de trabajo para la recuperación.

# Síntesis y Lecciones Aprendidas

- La gestión de la recuperación temprana hace necesario dedicar esfuerzos importantes a la tarea de buscar socios con los cuales construir una red funcional para atender la variedad y complejidad de desafíos de la recuperación.
- Lograr cambios nacionales para abordar la recuperación post desastres con enfoque de desarrollo humano hace necesario un proceso de avances graduales y secuenciales en la modificación de políticas públicas, desarrollo de capacidades y cambio de la forma de pensar de la población, los técnicos y los actores políticos.
- La formación a técnicos/as sectoriales resulta más apropiada cuando los programas pedagógicos se enfocan en la planificación del desarrollo y sobre esa base se articulan contenidos en reducción de riesgos y recuperación temprana.
- Una adecuada gestión del conocimiento para la recuperación temprana hace necesario un equilibrio entre el desarrollo de capacidades nacionales, y el acceso al conocimiento internacional.
- Un proyecto o proceso de apoyo para la recuperación temprana debe ser flexible y tener la posibilidad de adaptarse a condiciones de alta incertidumbre institucional, hasta llegar a encontrar oportunidades de cambio que permitan construir estructuras de gestión estables y un poco más predecibles de recuperación.
- Es necesario que los esfuerzos de apoyo a los actores nacionales en la recuperación temprana se desarrollen en la construcción simultánea de un nuevo enfoque de la recuperación y de prácticas concretas en los sectores institucionales más relevantes.
- Los estudios e investigaciones técnicas que indagan sobre las relaciones entre desarrollo, desastres y procesos de recuperación son necesarios para mejorar el interés y la conciencia de necesidad de cambio sobre las políticas y capacidades en la recuperación.
- Las ciudades de mayor tamaño ofrecen un significativo potencial de cambio en el desarrollo de políticas y capacidades en la Recuperación Temprana y Reducción de Riesgo de Desastres.
- La visibilidad y la presencia en los medios de comunicación social de la gestión para la recuperación, en particular de las acciones de apoyo de gobierno y cooperantes, facilita la movilización y la capacidad de convocatoria alrededor de la recuperación post desastres.









*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
One United Nations Plaza  
New York, NY 10017, Estados Unidos de América

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