



International Strategy for
Disaster Reduction



International
Recovery Platform

DOCUMENTO DE APOYO

PLANIFICACIÓN DE LA RECUPERACIÓN



Sumario

Al producirse un desastre, el tiempo se convierte en un recurso valioso pero extremadamente limitado. Los responsables políticos, los planificadores y ejecutores de la recuperación se enfrentan a la inmensa tarea de ayudar a las personas, comunidades, economías y medio ambiente a que se recuperen de una manera coordinada, eficaz y reductora del riesgo, que requiere de una evaluación minuciosa y de planificación. A pesar de que se ha intentado fomentar la planificación de la recuperación en las primeras etapas de la emergencia este proceso rara vez ha permitido a los planificadores ganar tiempo.

La Planificación Pre desastre para la Recuperación (PPDR) es un proceso proactivo para anticiparse a los futuros problemas de recuperación, a través del desarrollo de un plan de recuperación basado en escenarios y la creación de la capacidad para mejorar los resultados de recuperación - antes de que el desastre se produzca-. La experiencia y el sentido común indican que antes del desastre se puede adelantar mucho para aliviar las necesidades de planificación para la recuperación que aparecen después del desastre, se puede: recopilar información crítica; analizar y preparar herramientas para evaluar las necesidades y proporcionar asistencia; definir los roles, responsabilidades y procesos simplificados para acelerar los esfuerzos de recuperación; establecer alianzas para movilizar recursos adicionales; entre otros. Estas y otras oportunidades ya han permitido a varios gobiernos a utilizar de manera más eficaz el limitado tiempo destinado a la planificación para la recuperación postdesastre. Además, la preparación para la recuperación predesastre ha permitido a los agentes para la recuperación aprovecharse de la oportunidad de introducir grandes cambios en el desarrollo del país y reducir el riesgo de desastres.

A pesar de que la PPRD es un paso lógico que permite que las comunidades "reconstruyan mejor" después de un desastre de origen natural, este tipo de planificación no es una práctica extendida. Una explicación podría ser la falta de orientación sobre cómo empezar este proceso crítico y no empírico. Teniendo en cuenta esta diferenciación, la Plataforma Internacional para la Recuperación (PIR) ha investigado la documentación existente y consultada a los Gobiernos de Japón, EE.UU. y América Latina que han participado en procesos de PPDR. Este documento es el resultado de esa investigación.

Esta guía propone presentar una serie de pasos para iniciar y mantener la planificación previa a la recuperación de desastres. La PIR espera que su contenido sea de ayuda para los funcionarios que trabajan a nivel local o nacional para definir y tomar un proceso de planificación predesastre para la planificación, fortaleciendo sus capacidades de recuperación y mejorando los resultados.

La guía se centra en el desarrollo de un marco de planificación. No presenta ni los problemas sectoriales de recuperación a los que se enfrentará el gobierno ni las estrategias y enfoques de recuperación para sectores específicos. Estas cuestiones deberán definirse a través de la planificación gubernamental para la recuperación. Sin embargo, la conciencia de los problemas comunes y las lecciones aprendidas es una parte importante de la PPDR. Por lo tanto, la PIR sugiere que tanto las nueve partes de sectores específicos como las Notas de Orientación sobre recuperación, se utilicen como documentos adicionales. La PIR también reconoce el hecho de que no existe un criterio universalmente correcto para la planificación predesastre, por lo que la guía intentará presentar los pasos y consideraciones clave desde un nivel amplio, con ejemplos relevantes y proporcionando recomendaciones basadas en las experiencias de los demás con el fin de provocar la reflexión y generar estrategias para adaptar el proceso de PPRD a los lectores.

La PIR reconoce especialmente la ayuda del documento "Redesarrollo y Planificación Posdesastre: Una guía para las comunidades de la Florida", de la que se ha obtenido mucha información. El Anexo 3 reúne los reconocimientos adicionales.

Introducción

1.1 ¿Qué es la Planificación Pre desastre para la Recuperación?

La Planificación Pre desastre para la Recuperación (PPDR) engloba cualquier intento de planificación dirigida a fortalecer los planes de recuperación de desastres, las iniciativas y la medición de resultados, antes de que el desastre se produzca. El concepto de PPDR parte del reconocimiento de que antes de que un desastre se produzca

La PPDR consiste en una serie de decisiones y acciones que han de tomarse antes y después del desastre para:

- ✓ *IDENTIFICAR Y ESTABLECER METAS, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS COMPARTIDAS* - para guiar la toma de decisiones posdesastre, asegurarse de que el socorro y las actividades de recuperación se alinean con los objetivos de desarrollo a largo plazo, para responder a las necesidades y aumentar la resiliencia frente a futuros desastres.
- ✓ *DESARROLLAR Y DISPONER DE LAS CAPACIDADES PARA PLANIFICAR, INICIAR Y GESTIONAR* – un esfuerzo de recuperación eficiente, flexible y coordinado dirigido hacia las metas de recuperación.

se puede avanzar mucho para facilitar la planificación, optimizar la recuperación después del desastre y mejorar los resultados de la recuperación.

De manera operacional, la PPDR cuenta con tres componentes principales:

1. El desarrollo de metas, objetivos y estrategias para la recuperación post-desastre basadas en escenarios de desastre documentados.
2. La elaboración de un marco organizativo que asigne funciones y responsabilidades para la recuperación posdesastre.
3. La planificación e implementación de acciones pre desastre que aceleren y fortalezcan la planificación y puesta en marcha posdesastre.

La planificación predesastre no sustituye a la planificación posdesastre. Los impactos predecibles, incluso de aquellos riesgos estacionales como la inundación por monzón, hacen que la planificación predesastre sea esencial. Además, el proceso de programación previa es parte del ciclo de planificación para la recuperación. La PPDR facilita una toma de decisiones rápida pero informada y permite la acción en los contextos posdesastre más exigentes. De manera cíclica, la PPDR proporciona el canal de conocimiento al que se incorporan las lecciones aprendidas posdesastre para la planificación de futuras amenazas.

1.2 ¿Por qué Planificar para la Recuperación antes de que se produzca un Desastre?

El Reto de la Planificación para la Recuperación Posdesastre

Se encontrará inmerso en un mundo veloz de decisiones de vida o muerte, rodeado de montañas de licencias de construcción, tratando a diario con una nueva burocracia que le pedirá trámites increíbles, y presionado sin cesar para que las cosas vuelvan a la normalidad. Todo el mundo querrá un plan, pero pocos tomarán el tiempo necesario para planificarlo. Se esperará que Usted tenga respuesta a aquellos problemas en los que nunca había pensado. Tendrá que lidiar con nuevos expertos - geólogos, ingenieros estructurales y sismólogos-, en posesión de informaciones que no entenderá. Las deficiencias en los planes existentes y sus aplicaciones se harán evidentes. Nada en sus programas educativos le preparó para lidiar con los problemas que ahora se le presentan (Spangle, 1991).

Requisitos Complejos

Los relatos describen de primera mano el entorno posdesastre como aquel en el que los administradores de catástrofes deben recopilar información crítica, tomar decisiones difíciles con repercusiones complejas, y diseñar e implementar planes para la recuperación de la población a largo plazo. Para permitir una recuperación efectiva, sostenible y reductora del riesgo, la toma de decisiones y los planificadores deben:

- ✓ Fomentar la sensibilización y llegar a un consenso sobre metas de recuperación tales como el aumento de la resiliencia ante desastres, la utilización de la tierra y la infraestructura, y la sostenibilidad del medio ambiente.
- ✓ Desarrollar nuevas políticas, estructuras organizativas, marcos regulatorios y herramientas para evaluar las necesidades, movilizar recursos, garantizar la rendición de cuentas, y coordinar una amplia gama de actores de recuperación.
- ✓ Identificar y construir las capacidades de respuesta, establecer alianzas, y proporcionar la formación adecuada.
- ✓ Monitorear los efectos posteriores a los riesgos secundarios, así como el socorro continuado y las actividades de recuperación que sin querer pueden crear nuevos obstáculos a la recuperación.

Esta es una muestra de los desafíos a los que nos enfrentamos. Hacerles frente en un contexto normal requeriría de mucho tiempo y capacidad. Después de un desastre, tanto el tiempo como la capacidad pueden verse seriamente restringidos.

La "Tiranía de lo Urgente"

La abrumadora presión que empuja a actuar rápidamente, *la tiranía de lo urgente*, supone el mayor desafío para la recuperación para los tomadores de decisiones, planificadores y ejecutores. A menudo, se requiere de una acción apremiante para evitar el estancamiento económico y la decadencia, prevenir el brote de enfermedades o asegurar la continuidad de los servicios educativos. Los períodos cortos de financiación y la presión política para mostrar resultados visibles multiplican la presión para actuar. Además, las personas afectadas empiezan a identificar y a

actuar sobre sus propias estrategias de recuperación (a menudo durante las primeras semanas). Estos planes informales pueden crear nuevos desafíos para los planificadores de la recuperación, como por ejemplo la construcción de estructuras débiles en áreas propensas a desastres. Por otro lado, la financiación y la presión política exigen a los actores de recuperación para que actúen con rapidez.

Acción inmediata frente a Planificación Detallada

Como puede notarse, dentro de la planificación para la recuperación aparece una tensión inherente entre recuperación rápida y recuperación cuidadosa. Abrumados y a menudo cortos de personal, los tomadores de decisiones se ven obligados a sacrificar una de las dos que les llevará hacia iniciativas irrelevantes e insostenibles o hacia un incremento del déficit de desastre, el estancamiento económico y la frustración.

Frente a este desafío, las nuevas tendencias y las grandes inversiones son un intento de fortalecer la planificación para la recuperación posdesastre. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha establecido y dirige un grupo de recuperación temprana para centrar la atención de la comunidad internacional humanitaria sobre la necesidad de planificar para la recuperación durante las primeras etapas de socorro. Sin embargo, esto sólo supone un paso para abordar el reto de la planificación para la recuperación. Del mismo modo, los donantes han aumentado los recursos disponibles para los países afectados por desastre, pero incluso, cuando los recursos son abundantes, como fue el caso tras el maremoto del océano Índico en 2004, se sacrifica la exhaustividad y el tiempo de la planificación.

Beneficios de la Planificación para la Recuperación Pre-desastre

La planificación para la recuperación pre-desastre es una de las herramientas más efectivas a la hora de enfrentarse a los retos que aparecen en la planificación e implementación para una recuperación exitosa. La planificación para la recuperación, antes de que el desastre se produzca, permite a gobiernos y socios construir consensos sobre los objetivos y las estrategias de recuperación, recolectar información crítica para tomar decisiones de recuperación documentadas, definir los roles y responsabilidades y desarrollar las capacidades de ejecución necesarias para gestionar de manera eficiente las operaciones de recuperación. Este proceso resulta positivo para las iniciativas de recuperación:

1. Acelerando la Recuperación

Cuando existen estructuras adecuadas de recuperación y las políticas y estrategias se han asimilado antes de un desastre, los especialistas en posdesastres, los que toman las decisiones y los que las ponen en práctica son capaces de iniciar las labores de recuperación de una manera más rápida y decisiva.

2. Reduciendo el Riesgo de Futuros Desastres - Reconstruyendo Mejor

El consenso en la reducción del riesgo de desastres aumenta después del desastre, cuando las necesidades de la comunidad de recuperación son cruciales para especialistas, gobierno, legisladores y la propia comunidad. Esto crea una "ventana de oportunidad" para integrar las medidas de mitigación en la recuperación y en las actividades de desarrollo a largo plazo. Sin embargo, esta ventana sólo permanece abierta durante un breve periodo de tiempo (Christopolos, 2006). Al incorporar conceptos para la reducción de riesgos y medidas dentro de la PPDR, las

comunidades y los gobiernos estarán preparados para utilizar las oportunidades que les permitirán mejorar su resiliencia frente a futuros desastres.

3. Permitiendo la Recuperación Orientada e Incluyente

Una de las causas más citadas de la irrelevante, e incluso perjudicial, asistencia para la recuperación es la falta de inclusión de las comunidades afectadas en la planificación y la ejecución de iniciativas de recuperación. Excusados por la urgencia, los que están al mando de la recuperación no consultan a los pueblos afectados (particularmente a las poblaciones marginadas) provocando que la asistencia disponible se centre en las prioridades de recuperación en lugar de en las necesidades que se han expresado. La planificación pre-desastre permite la participación comunitaria en la definición de prioridades y estrategias de recuperación antes de que un desastre se produzca, y asegura su participación después del desastre.

4. Minimizando los Déficit de Desarrollo

Un evento natural desencadena una serie de impactos influenciados por el acontecimiento que dejan entrever las vulnerabilidades del sistema y la eficacia de los esfuerzos de socorro y recuperación. Al anticipar y planificar los efectos de estos impactos se puede mitigar o prevenir efectos secundarios tales como la pérdida de cosechas posteriores, que impide la recuperación económica y agrava el déficit de desarrollo. Igualmente, si la planificación se ha desarrollado con la antelación suficiente, los desastres también pueden crear oportunidades para avanzar en planes de desarrollo a largo plazo en un marco de tiempo reducido.

5. Reduciendo el Coste de la Recuperación

Un enfoque proactivo para la recuperación en el que las necesidades previstas y los servicios correspondientes se analizaron e identificaron antes del desastre de manera colectiva, reducirá el gasto en programas inadecuados. Además, al anticipar obstáculos y desafíos se evitará potencialmente el gasto de recursos.

CASO PNUD PDRP

1.3 ¿A qué Nivel Debería Desarrollarse la Preplanificación?

La planificación pre-desastre para la recuperación resulta más beneficiosa cuando se lleva a cabo en diferentes niveles políticos. Esto permite responder de manera más eficaz a desastres de diferente magnitud y asegura el uso de un enfoque unificado cuando múltiples niveles de gobierno deben trabajar juntos. La decisión sobre qué nivel iniciará la preplanificación varía de país a país y se verá influida por la existencia de infraestructuras para la gestión de desastres así como el grado de descentralización del gobierno. Lo ideal sería que la preplanificación se lleva a cabo a nivel local y en todos aquellos niveles involucrados en la toma de decisiones para la gestión de desastres. Como mínimo, se recomienda la planificación para la recuperación a nivel nacional y local.

Planificación para la Recuperación Local

En el caso de desastres localizados a pequeña escala, la responsabilidad para la recuperación se limita a los ciudadanos, comunidades y gobiernos locales. La planificación para la recuperación local desarrolla la capacidad para

actuar sin contar con la asistencia del gobierno regional o nacional. En el caso de desastres a gran escala, la planificación local es igualmente importante ya que permite asegurar que las necesidades, prioridades locales y planes a largo plazo guían el proceso de recuperación cuando se requiere de la ayuda nacional e internacional.

Planificación para la Recuperación Nacional

Cuando los desastres de gran magnitud y duración superan la capacidad local, puede requerirse el apoyo y liderazgo de niveles nacionales de gobierno. La preplanificación nacional ayuda a asegurar que el apoyo prestado a las comunidades afectadas está bien coordinado, es relevante y diligente. La preplanificación a nivel nacional es crítica cuando se necesita de la asistencia internacional. Un plan de recuperación bien pensado, combinado con una estructura de coordinación y una comprensión clara de la capacidad existente y de sus deficiencias puede articular a los socios externos y asegurar que la asistencia internacional se utiliza eficazmente y de acuerdo con los planes nacionales.

Planificación para la Recuperación Subnacional

Dependiendo del grado de descentralización del país, pueden existir subagencias nacionales para la gestión de desastres a nivel estatal o regional. En estos casos, las entidades subnacionales ofrecen la primera línea de apoyo y asistencia cuando las capacidades locales no bastan. El apoyo puede darse en forma de subsidios de vivienda, asignación de tierras para la reubicación o la restauración de la infraestructura a mediana escala. Cuando el desastre supera las capacidades subnacionales es el gobierno nacional el que proporciona la asistencia.

Puede darse el caso de que resulte más eficaz llevar a cabo la mayor parte del proceso de planificación a nivel subnacional en lugar de a nivel local. Su pertinencia variará según la autoridad para la planificación del desarrollo, el acceso a los recursos y la movilización, o la exposición al peligro de estos actores subnacionales.

1.4 ¿Cómo Encajar la PPDR dentro del Ciclo de Gestión?

El proceso de planificación predesastre para la recuperación se integra dentro del ciclo de gestión de desastres, fortaleciendo los esfuerzos dentro de cada fase y facilitando la transición entre el socorro, la recuperación y el desarrollo.

La PPRD y la Reducción de Riesgos de Desastres

La RRD y la Planificación Predesastre para la Recuperación son uña y carne. Los recursos, estrategias y actividades en curso establecidos por los órganos de gestión de riesgos han sentado las bases para la planificación de una recuperación reductora de riesgos. Recogen información crucial sobre los tipos de riesgo y sus características o sobre las vulnerabilidades existentes y potenciales permitiendo a los planificadores de la recuperación desarrollar los escenarios posteriores a un desastre que guiarán el proceso de PPRD. Además, los planes existentes de RRD y los expertos en la materia pueden facilitar la integración de medidas apropiadas de mitigación en los planes de acción para la recuperación.

Asimismo, la PPRD beneficia a quienes se dedican a la planificación y aplicación de la RRD. La colaboración con los planificadores de la RRD asegura que los objetivos de mitigación, planes e iniciativas pre-desastre se mantienen durante el período posdesastre, cuando aumenta la voluntad política y la aceptación pública.

La PPRD y la Preparación

La PPRD es, en esencia, la preparación para la recuperación. La preplanificación para la recuperación es un proceso participativo que incluye sensibilización y participación pública en la determinación cómo reconstruir mejor.

La PPRD y el Socorro

La relación de la preplanificación y los planes de socorro permite una transición más fluida entre las dos fases - un problema conocido en los entornos posdesastres-. Los estudios indican que los servicios de socorro suelen extenderse más allá del período de utilidad para llenar el vacío mientras se preparan los planes de recuperación (Brusset, et al., 2009). La preplanificación ayuda a llenar este vacío, permitiendo a los administradores de recuperación iniciar los programas con mayor rapidez. Esto reduce la frustración de la población y la dependencia que se produciría cuando las estrategias de recuperación de la gente se estancan debido a una lenta puesta en marcha. Igualmente, la PPRD permite a los responsables de socorro entender qué esfuerzos son necesarios para prevenir la creación involuntaria de nuevos obstáculos de recuperación (por ejemplo, la construcción de refugios de emergencia en lugares peligrosos).

La PPRD y el Desarrollo

Los planes de desarrollo establecen los objetivos a largo plazo para un plan de recuperación, así como un marco para el establecimiento de estrategias adecuadas de recuperación, asegurando que los esfuerzos de recuperación avancen hacia una visión de futuro definida por la población. Esta alineación de recuperación-desarrollo es especialmente crítica ya que sin un enfoque de futuro, la presión imperiosa de volver a la vida pasada impulsará el proceso de recuperación. Esto no sólo retrasa el desarrollo sino que también puede crear nuevos y significativos obstáculos. Integrar el desarrollo y la planificación de la recuperación también permite a los responsables políticos y planificadores aprovecharse de la ventana de oportunidad posdesastre de la oportunidad para iniciar grandes cambios que sería imposible de imaginar en otro contexto.

¿Cómo Preplanificar para la Recuperación?

Capítulo

2

La Planificación Pre-desastre para la Recuperación se diferencia de otros métodos de planificación en que los planes propuestos se basan en escenarios documentados en lugar de en condiciones reales. Al anticipar amenazas potenciales y al identificar las vulnerabilidades preexistentes, se puede recrear un rompecabezas con las condiciones

posteriores a un desastre para desarrollar las metas, estrategias y acciones a seguir. Por ejemplo, un área geográfica puede descansar en una zona sísmica previamente conocida pero gracias a la información científica e histórica disponible, se pueden estimar la magnitud y la probabilidad de un terremoto futuro. La correlación de estos datos con el estado del patrimonio inmobiliario en la zona puede proporcionar a los planificadores un escenario de probables daños que les permita diseñar estrategias para eliminar los escombros, determinar cómo proporcionar refugio temporal y /o definir la forma en la que la reconstrucción se llevará a cabo. Como se mencionó anteriormente estos planes requerirán de las precisiones posdesastre pero añadirlas requerirá un tiempo considerablemente inferior al desarrollo de un plan integral. Igualmente, el desarrollo de una estructura organizativa clara y la asignación de roles y responsabilidades posdesastres permitirá al gobierno actuar con rapidez.

Además de especificar lo que se debe hacer después de un desastre, la PPDR define las estrategias y tareas a cumplir durante el estado estable o pre-desastre. Estos resultados de planificación facilitarán una organización más rápida y racional. Volviendo al ejemplo anterior, una estrategia PPDR podría definirse como aquella que identifica daños y pérdidas, herramientas apropiadas de evaluación y que entrena al equipo que las utiliza. Un gobierno puede optar por actualizar su código de construcción para cumplir con las normas antisísmicas y promulgar leyes para hacer efectivo su cumplimiento, contribuyendo a asegurar que cualquier casa por construir o reconstruir es más resistente a los terremotos futuros. Además, podrían elegirse los sitios para refugio temporal o eliminación de escombros. Estos ejemplos ilustran claramente el tiempo que puede ahorrarse cuando se abordan los problemas de recuperación antes y después de un desastre.

Esta sección sugiere un proceso para guiar la planificación pre-desastre para la recuperación basado en las experiencias comunes de aquellos gobiernos que han participado en la PPDR. La figura XX ilustra las etapas clave del proceso. Cada etapa será presentada en detalle más adelante, destacando sus puntos clave, consideraciones y lecciones aprendidas.

Hay tres puntos importantes que vale la pena destacar sobre el proceso de planificación que se ilustra en la figura XX.

Cíclico

En primer lugar, el proceso es cíclico y no lineal. Mientras que haya nueva información y recursos, los objetivos y prioridades de recuperación pueden ser revisados, creando nuevas estrategias y acciones, asignando funciones y responsabilidades adicionales. Además, pueden concurrir avances de varias etapas a la vez sin impedir que se empiece a trabajar en una fase sin haber terminado la otra. La repetición regular del ejercicio y la revisión del plan y su progreso en la implementación hará avanzar el ciclo, mejorando el plan en cada momento. Cuando un desastre se da, las lecciones de recuperación después de éstos deben incorporarse a la PPDR, fortaleciendo aún más las iniciativas futuras de recuperación.

Escalable

En segundo lugar, la PPDR es escalable. Su carácter cíclico y no lineal permite al equipo de planificación priorizar el desarrollo de estrategias y/o su aplicación. Al identificar las políticas, estrategias y acciones más importantes y viables, el equipo puede empezar a trabajar incluso con un presupuesto limitado, abordando otras cuestiones como la disponibilidad de los permisos para los recursos.

Participativo

Por último, la PPDR requiere de la participación de aquellos que se verían afectados por un futuro desastre. Si el proceso se lleva a cabo a nivel local, subnacional, o incluso a nivel nacional, la participación del público es fundamental. Hasta la ejecución del plan más racionalmente diseñado puede fallar si aquellos a los que el plan tiene la intención de servir no son elementos integrales en su preparación.

2.1 Inicio

Como se ha señalado en el apartado anterior, la fase más crítica de la planificación predesastre es el comienzo. La manera en la que el proceso se inicia dependerá del nivel en el que se desarrolla, los mecanismos existentes a través de los cuales se introducen y promulgan políticas y procedimientos, el grado de apoyo político y financiero y la sensibilización y educación necesaria para informar y comprometer a la todas las partes interesadas en el proceso.

Construir Apoyo Político

Al igual que cualquier nueva iniciativa, la PPDR requerirá el apoyo político tanto para asegurar la financiación como la participación multisectorial necesaria para su éxito. Las necesidades más inmediatas eclipsan a menudo los objetivos de iniciativas a largo plazo tales como la planificación predesastre. Esto se traduce en una participación y un acceso a los recursos limitados. Identificar a sus defensores entre los líderes más respetados ayudará a asegurar que la PPDR sea una prioridad para todas las partes interesadas.

Los argumentos esbozados en la sección anterior pueden ser útiles para conseguir el apoyo necesario. Aun así, lograr que se priorice a la PPDR puede requerir de la sensibilización acerca de la planificación para la recuperación. Una manera efectiva puede ser la de involucrar a las personas que han alcanzado las metas de recuperación para que describan los desafíos de ésta y los beneficios de la preplanificación. Además, fomentar el apoyo entre los planificadores del desarrollo, los funcionarios encargados de la respuesta a emergencias, la preparación y la reducción del riesgo de desastres y la sociedad civil puede dar lugar a la masa crítica necesaria para convencer a los líderes que dudan.

El respaldo de líderes respetados también logra desempeñar un papel importante en la obtención de apoyo público y fomentar la participación comunitaria.

Asegurar una Representación Amplia de los Interesados

Los impactos de un evento natural pueden afectar a prácticamente todos los aspectos de la vida. Para hacer frente a la amplia gama de efectos - desde viviendas dañadas hasta la alteración del medioambiente, desde la interrupción de los servicios, entre ellos hasta los de salud al daño de recursos naturales críticos - se requerirá la colaboración de una amplia y diversa gama de agentes.

Creación del Equipo de Planificación

Es raro que la recuperación de desastres requiera de la asistencia en un único sector. Generalmente, requiere el apoyo de una amplia gama de organismos gubernamentales que trabajan juntos en estrecha colaboración. La figura X recoge aquellos sectores gubernamentales que deberían estar representados. Si ya existe una estructura

organizativa para la recuperación, este esquema le facilitará una visión sobre a quién invitar y qué sectores son representados.

Además de las entidades gubernamentales interesadas en la recuperación, existen otras que han contribuido en el pasado y que serán necesarias para enfrentarse de nuevo a otro desastre. Entidades como las organizaciones de la sociedad civil, las empresas privadas, las religiosas y las académicas, así como la red internacional humanitaria y de desarrollo de los donantes y las ONG disponen de importantes capacidades, experiencia y recursos que se deben considerar cuando se forma un equipo de planificación.

El análisis de los interesados, mediante una lista de preguntas (figura XX) le ayudará a identificar a los representantes más apropiados para formar el equipo de planificación.

- ¿Quién ha participado en el pasado en iniciativas de recuperación?
- ¿Qué miembros fortalecerían el apoyo político y financiero de la PPDR?
- ¿Quién puede proporcionar los conocimientos técnicos necesarios para desarrollar el plan?
- ¿Aparecen representadas las poblaciones más vulnerables y marginadas?
- En un futuro desastre, ¿quién proporcionaría servicios administrativos, logísticos, gestión de la información y la comunicación?
- ¿Qué individuos o grupos pueden oponerse a la PPDR o crear obstáculos para crear un proceso de planificación eficaz?
- ¿Qué tal representa un miembro potencial a un grupo de interés particular?
- ¿Quién puede proporcionar autoridad para la toma de decisiones?
- ¿Hay alguna red u organización paraguas que puede representar a un gran número de pequeños grupos?
- ¿Se encargará de la ejecución después de un desastre también el equipo de planificación? Si no, ¿quién será? Estas son partes muy importantes.
- Otros ...

Firme Participación de la Comunidad/Público

Para permitir una mayor participación pública, el desarrollo de una campaña de sensibilización merece cierta consideración. La realización de foros públicos, tales como reuniones en el ayuntamiento, es una forma común de crear conciencia sobre la necesidad de la PPDR y el papel clave que la comunidad/público tiene que desempeñar. Sin embargo, se deben tomar medidas más proactivas. El trabajo a través de los medios de comunicación popular y accesible, las ONG, las organizaciones religiosas, las asociaciones comunitarias, los grupos de defensa de intereses especiales, y otras entidades permitirá una mayor comprensión de la PPDR y una participación más efectiva del público en general.

Organizar el Equipo de Planificación

Formado por un grupo de actores potencialmente grande y un aumento potencial de éstos una vez comience el proceso, es fundamental crear una estructura organizativa que mantenga el proceso en marcha y evitar que se desinfle.

Una buena estructura puede ser aquella que ya existe para la planificación para la recuperación posdesastre. Lo ideal sería que los responsables de la PPDR también coordinasen la asistencia para la recuperación. Sin embargo, el establecimiento de entidades de coordinación de recuperación suele determinarse *ad hoc*, pudiendo no quedar claro

quién es el responsable de coordinar la recuperación posdesastre. En este caso es imprescindible determinar las funciones y responsabilidades frente a un desastre y cómo se desarrollará la coordinación.

A medida que la PPDR se integra de manera natural con la gestión del riesgo de desastres (o mitigación) y la planificación del desarrollo, será útil considerar cómo se organizan esos procesos de planificación. La utilización de estructuras y terminología reconocibles puede facilitar la aceptación de la PPDR y fortalecer su sostenibilidad.

El estado de Florida (EE.UU.) ha promulgado una ley en la que se ha impuesto que las comunidades expuestas a amenazas costeras desarrollen un Plan de Reurbanización Posdesastre. Algunos gobiernos locales ya han puesto a prueba el proceso de planificación y cada uno de ellos ideó su propia estructura organizativa (Cf. XX la figura).

Se puede aprender mucho de otros esfuerzos de planificación participativa. Hay una fuerte tradición de planificación participativa para la gestión del riesgo de desastres multisectorial, que puede proporcionar marcos probados para la participación comunitaria. Comúnmente conocido como “basada en la comunidad la reducción del riesgo de desastres” (BCRRD) o como “gestión comunitaria de los riesgos de desastre” (GCRD), estos ejemplos pueden servir como modelos útiles que se pueden adaptar para satisfacer las necesidades específicas de la PPDR.

Comenzar con la Comprensión Compartida de la PPDR

A pesar de que la PPDR no es un concepto nuevo, el proceso no figura en las estrategias y operaciones de la mayoría de los organismos de gestión de desastres; de hecho, puede ser completamente desconocido para muchos de los miembros del equipo de planificación. El avance del proceso estará determinado en gran medida por lo bien que los participantes entiendan lo que es la PPDR, por qué se hace y qué papel va a jugar. Una ciudad de EE.UU. que implementó la PPDR descubrió que el tiempo invertido en educación (no sólo sobre la PPDR sino también sobre la recuperación a largo plazo) reducía considerablemente el periodo necesario para completar el plan. La decisión de invitar a un antiguo gestor de recuperación durante el huracán Katrina para que charlase con el equipo de planificación resultó ser una excelente herramienta educativa (cita).

2.2 Recolección de Información Preliminar

La PPDR exige recopilar y analizar una cantidad considerable de información, mucha de la cual ya existe. Esta información no sólo servirá para crear los escenarios de desastre(s) necesarios para desarrollar las estrategias y acciones de recuperación, sino también definir los objetivos generales de recuperación y las capacidades actuales para alcanzarlos. Para que el plan sea relevante no debe subestimarse la participación del público en la adquisición y el suministro de información.

Crear Escenarios de Desastres(s)

Al estimar la probabilidad de que un desastre afecte a una población con el objetivo de planificar la recuperación, es necesario crear un escenario de desastre(s) – una extrapolación de la vida después de la catástrofe-. Los desastres son considerados comúnmente como el amalgama entre las consecuencias de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes y la capacidad o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las consecuencias potenciales negativas (UNISDR, 2009). Por lo tanto, la construcción de un escenario de desastre útil requerirá información acerca de las posibles amenazas, de las poblaciones y bienes expuestos a esas amenazas y de las condiciones vulnerables (el propósito de la PPDR es fortalecer la capacidad para hacer frente al desastre).

Cuanto más detallada sea la información obtenida, más precisa será la situación de desastre representada. Sin embargo, el tiempo y el presupuesto puede restringir la recolecta de toda la información dejando siempre cierta incertidumbre. Se aconseja siempre comenzar con la recolección de la información ya disponible para no retrasar la planificación.

Dado que esta información también guía la labor de gestión del riesgo de desastres (GRD), gran parte puede ser accesible inmediatamente. Los encargados del GRD son candidatos ideales para coordinar y diseñar los escenarios.

Recopilar y Analizar los Datos Existentes sobre todos los Riesgos Relevantes

Es imperativo considerar todos las amenazas sin limitarse a las más comunes. Esto puede ilustrarse con el caso del terremoto de Haití en 2010. Algunos esfuerzos se habían centrado en la reducción y preparación para impactos de huracanes y tormentas tropicales, sin trabajar sobre un posible terremoto. Consecuentemente, los edificios que habían sido construidos para resistir fuertes vientos fueron incapaces de resistir los temblores. Si bien muchos principios, metas, estrategias y acciones de la PDRP son comunes a muchas amenazas, existen diferencias que exigirán la adopción de medidas específicas para hacerles frente.

Asimismo, también deben ser considerados los riesgos secundarios potenciales. Por ejemplo, terremotos, lluvias torrenciales e inundaciones pueden causar deslizamientos. Las plantas químicas y tóxicas, las refinerías de gas o petróleo y las centrales eléctricas se convierten en amenazas potenciales a raíz de un desastre de origen natural. La fuga de material radiactivo de una planta nuclear tras el terremoto y el maremoto de 2011 frente a la costa nororiental de Japón ilustran la devastación potencial de los peligros secundarios.

Además de las agencias de gestión de riesgos, los expertos que forman el equipo de planificación, y de otras fuentes (ver figura XX) pueden suministrar información valiosa:

Recopilar Datos sobre las Vulnerabilidades Conocidas y Potenciales

La vulnerabilidad viene dada de muchas maneras y determina no sólo el número de personas y bienes impactados por un desastre, sino también en qué medida disponen de acceso a la asistencia. La vulnerabilidad no sólo se caracteriza por la exposición a una amenaza, sino también por factores físicos, sociales, económicos, naturales y psicosociales (clasificación no exhaustiva de los factores de vulnerabilidad). El cuadro XX enumera algunos de estos factores. Si bien puede no ser posible analizar cómo intervienen todos estos factores, es importante tenerlos en mente si el objetivo de la iniciativa de recuperación es el de "reconstruir mejor".

Una vez más, es importante no detener el proceso de planificación al empezar a trabajar sobre la información disponible. De hecho, algunos datos sobre vulnerabilidades pueden ser bastante fáciles de obtener. El Departamento de Planificación del Área Metropolitana de Tokio, identificó rápidamente las áreas residenciales más propensas a ser dañadas por un terremoto determinando aquellas casas que habían sido construidas antes de la aplicación de los códigos de construcción resistentes a la amenaza (cita). Del mismo modo, un análisis rápido de los datos censales puede señalar las áreas donde residen las personas de más edad y más o con menos poder adquisitivo. Estos estudios son muy generales pero resultan muy útiles para tomar decisiones en esta etapa. Los registros históricos sobre desastres pasados es otra herramienta valiosa, especialmente cuando los desastres ocurren con regularidad o recientemente.

La superposición de datos acerca de vulnerabilidades y amenazas (comúnmente representados en los mapas) mostrará las áreas de mayor riesgo e iluminará los posibles daños y pérdidas según un riesgo e intensidad determinados. Además, esta información puede ser útil para dar prioridad a los objetivos de recuperación, estrategias y acciones.

Con base en la información obtenida, se puede crear un escenario que describa daños y pérdidas potenciales. Lo mejor es crear una serie de situaciones que correspondan a cada riesgo, e idealmente, según diferentes intensidades de amenaza. Por ejemplo, en Leyte del Sur, Filipinas, los planificadores desarrollaron escenarios de desastre para los ciclones, las inundaciones, los terremotos y el desgaste de masa (deslizamientos y avalanchas de lodo que se podrían accionar por cualquiera de los otros riesgos) del "peor caso". El equipo de planificación pudo además desarrollar escenarios adicionales que abordaban los riesgos de menor intensidad, que sirvieron para desarrollar un plan más detallado.

Dado que tiempo y presupuesto pueden ser limitados, se recomienda crear al menos los peores escenarios posibles para cada riesgo relevante. Disminuir el impacto de los riesgos en la planificación consume mucho menos tiempo que profundizar en la gravedad del impacto.

Analizar los Planes Existentes que se Ocupan de Temas Relacionados con la Recuperación

Las estrategias existentes y los planes y políticas de gestión de desastres podrían incluir los niveles de riesgo y datos sobre la vulnerabilidad necesarios para estimar los posibles daños y perjuicios. Incluidos o no, estos planes y políticas son de por sí almacenes de información. Ofrecen:

1. Los objetivos a largo plazo de la planificación para la recuperación.
2. Los cimientos para la reducción del riesgo de desastres en los esfuerzos de recuperación.
3. La información necesaria para mejorar la transición entre el socorro y las fases de recuperación.
4. Posibles recursos financieros, físicos y humanos para la PPRD y su aplicación.

La integración de estos planes en el proceso PPRD y viceversa fortalecerá la pertinencia de la PPRD y la sostenibilidad.

Los Planes de Desarrollo

Los planes de desarrollo proporcionan los objetivos a largo plazo para un plan de recuperación, así como un marco para el establecimiento de estrategias de recuperación apropiadas, asegurando que los esfuerzos de recuperación avanzan hacia una visión común del futuro, en lugar de hacia la recuperación del pasado. Además, los planes de desarrollo pueden iluminar nuevas oportunidades de colaboración, planes actuales sobre los que construir hacia el futuro u obstáculos que pudiesen impedir la recuperación.

Reducción de Riesgos de Desastre / Planes de Mitigación

El examen exhaustivo y la integración de los planes de RRD/mitigación ayudarán al equipo de planificación a incorporar la RRD en todas las actividades de recuperación. Estos planes no sólo proporcionan el análisis sobre la amenaza y la vulnerabilidad necesarios para crear escenarios útiles de desastre, sino que también revelan posibles principios fundamentales, estrategias, iniciativas, propuestas y estructuras organizativas que merecen ser consideradas. Por ejemplo, la promulgación de nuevas leyes de zonificación para reducir los daños de una tormenta puede ser un objetivo común tanto para la RRD como para el equipo de recuperación de planificación.

Respuesta de Emergencia / Planes de Socorro

Con una comprensión de los planes de socorro, las estructuras y las capacidades, el equipo de planificación, en colaboración con los planificadores de socorro, puede identificar los puntos de referencia y las estrategias para facilitar un alivio/recuperación de transición fluido. El Gobierno Federal de los Estados Unidos ha desarrollado un Marco Nacional de Recuperación de Desastres esbozando las funciones y responsabilidades de las diferentes

administraciones y organismos no gubernamentales en la prestación de asistencia para la recuperación. Para asegurar una transición fluida entre el socorro y fases de recuperación, este marco se alinea con el marco del Gobierno de Respuesta Nacional (NDRF, 2009, p.6).

Determinar las Principales Áreas de Intervención

Basándose en los escenarios de desastre, el equipo de planificación debe ser capaz de identificar categorías generales en el que enmarcar las necesidades de recuperación y las intervenciones correspondientes. Algunos ejemplos de áreas clave de intervención incluyen las áreas de Vivienda, Ordenamiento Territorial, Economía, Salud, Infraestructura, Psicosocial y Bienestar, Comunicación, o la Infraestructura Física. Una estructura para la recuperación posdesastre puede definir las categorías apropiadas. Si el equipo de planificación no estuviese encargado de crear una nueva estructura de implementación de la recuperación después de los desastres, se utilizarían las categorías existentes a tal efecto (modificándolas cuando sea necesario).

Una lista inicial de ámbitos de intervención puede generarse fácilmente con una discusión sobre los escenarios de desastre. El análisis de los desastres ayudará a encontrar las lagunas que aparecen en la lista inicial. La ciudad de Los Ángeles desarrolló inicialmente siete áreas clave para enmarcar su planificación de recuperación (ver Figura XX). Con el tiempo se añadieron tres áreas más, basadas en lecciones aprendidas durante las experiencias de recuperación.

En el cuadro XX, aparece la inclusión de funciones tales como los planes de información pública, los asuntos interjurisdiccionales o la creación de capacidades. Es de especial importancia tener en cuenta aquellos servicios operativos requeridos para implementar un plan de recuperación.

2.3 Constituir la Organización para la Recuperación Posdesastre

En el complejo y cambiante entorno posdesastre, la coordinación de la recuperación requiere de un conjunto de políticas y procedimientos nuevos y con frecuencia desconocidos. Cuando se crean grupos de trabajo *ad hoc* para guiar los esfuerzos de recuperación, se pierde un tiempo considerable en desarrollar y aprender estos nuevos sistemas de trabajo. Además, cuando se necesita acción, los actores de recuperación a menudo prescinden de gran parte o de la totalidad de estos nuevos sistemas, provocando que muchos pierdan el sentido de lo que deben hacer y cómo hacerlo. Tras el maremoto de 2004 en la India oriental, el Gobierno de Maldivas asumió la mayor parte de la responsabilidad de la recuperación. Esto llevó a una confusión considerable en cada una de las islas, donde los jefes comunitarios eran tradicionalmente los responsables de las actividades de desarrollo. El gobierno central estableció nuevos comités de recuperación en cada isla que chocaron con los comités de desarrollo isleños, dando lugar a una gran cantidad de iniciativas irrelevantes, el desperdicio de recursos y la frustración pública (cita).

Reconociendo este desafío común de recuperación, la ciudad de Los Ángeles desarrolló una PPDR preterremoto que estableció un plan de recuperación designando funciones y responsabilidades para su ejecución. El plan, desarrollado sin que hubiese marcos estatales de recuperación, fue terminado en 1994, cuando un terremoto de magnitud 6,7 sacudió la ciudad. Debido al estado naciente del plan, algunas de las estrategias no pudieron aplicarse pero los funcionarios e interlocutores señalaron que fueron capaces de iniciar las actividades de recuperación inmediatamente después de que sus funciones y responsabilidades hubiesen sido definidas (cita).

No existe una única manera para organizar la planificación y ejecución de la recuperación. La eficacia dependerá mucho de la experiencia en la recuperación de desastres, del sistema de gobierno, tanto formal como informal, que opera de manera cotidiana y del grado en el que la estructura de la organización se acople a la población afectada y a otros socios en sus actividades. Este documento no abarca la discusión de las ventajas y desventajas de todos los métodos de recuperación que han sido desplegados. Sin embargo, resulta interesante dar un ejemplo de cómo un gobierno ha desarrollado una estructura organizativa gestora del desastre como parte de su marco de planificación pre-desastre. El siguiente caso describe el Marco Nacional para la Recuperación de Desastres Estadounidense, creado para dar respuesta a los numerosos desafíos a los que el país se enfrentó para la recuperación del huracán Katrina en 2005.

El ejemplo anterior ilustra cómo se ha organizado la recuperación a nivel nacional. Para ver un ejemplo de marco de local, por favor consulte el Anexo XX.

2.4 Formulación de Principios y Objetivos de Recuperación

Gracias a una mejor comprensión de las posibles amenazas y vulnerabilidades existentes y a la concienciación sobre la capacidad y los recursos disponibles, el equipo de planificación puede comenzar a definir los objetivos y principios generales de recuperación. Mientras que las metas de recuperación describen la visión de una comunidad o sociedad recuperada, los principios de recuperación dejan claro los valores que guiarán la forma en que se lograrán los objetivos. Estos objetivos y principios constituirán el marco para la planificación y la acción estratégica.

Durante la determinación de los objetivos y principios de recuperación es crucial atraer al público. Las metas, objetivos y principios definidos por el equipo serán casi imposibles de alcanzar si no reflejan las comunidades afectadas por desastre. Por el contrario, la confianza y la cooperación necesarias después de un desastre se verán incrementadas cuando las poblaciones han contribuido a determinar sus propias necesidades y las han visto reflejadas en el plan.

Mientras que los principios de recuperación deben ser definidos a nivel nacional, subnacional y local, se recomienda que las metas y los objetivos de recuperación sean definidos por las autoridades locales, permitiendo una recuperación orientada hacia las necesidades y prioridades de recuperación de las personas. En este enfoque descentralizado, la PPDR nacional o subnacional se centra principalmente en la prestación de apoyo a los dirigentes locales allí donde las capacidades locales no han sido suficientes.

Construir una Visión Compartida del Futuro Posdesastre

Mientras que el escenario de desastre establece el punto de partida, los objetivos de recuperación sirven como una visión colectiva del futuro posrecuperación. La configuración de estos objetivos asegura que la recuperación progrese hacia un estado mejorado, o dicho de otro modo, que el plan de recuperación "reconstruye mejor". El significado de "mejor" diferirá entre las poblaciones, por lo que la definición de los principios y objetivos de recuperación deben ser a la vez un criterio inclusivo y un proceso negociado.

Los objetivos de recuperación debe ser lo más específicos posible incluso cuando son aplicables a las iniciativas de recuperación en todos y cada uno de los sectores. Del mismo modo, se deben alinear con los objetivos de desarrollo

más amplios de la población. Su precisión dependerá de la magnitud de los daños ocasionados, los objetivos de desarrollo a largo plazo y las prioridades de la población. Los objetivos de recuperación incluyen:

- Una mayor capacidad de recuperación ante futuros desastres
- Una mejor calidad de vida
- Una economía fortalecida
- Un mercado turístico reforzado

Los objetivos de recuperación indican lo que se necesita para lograr la meta de recuperación. Un enfoque para la definición de estos objetivos puede consistir en un objetivo de recuperación para cada una de las funciones definidas (ver Figura XX). Por ejemplo, un equipo de PPRD puede incluir la "reducción del riesgo de desastres en el futuro" dentro de su objetivo de recuperación. Si la vivienda es una función definida por el equipo, a continuación, un objetivo apropiado podría ser: "Todos los edificios públicos nuevos se construyen siguiendo estándares apropiados de resistencia a las amenazas." Sin embargo, para esto es aconsejable tener en cuenta los marcos de planificación y los procedimientos utilizados para formular el desarrollo y otros planes de gestión de desastres. El uso de marcos similares permitirá una integración más fluida entre la recuperación, la gestión del riesgo de desastres y los planes de desarrollo.

Una vez más, es fácil concentrarse en lo que tiene que llevarse a cabo con el fin de volver a dejar las cosas como estaban pero una revisión de los planes de desarrollo pertinentes contribuirá a asegurar que los objetivos de recuperación reflejan el futuro deseado. El Gobierno Metropolitano de Tokio ha priorizado la creación de más espacios verdes públicos en su plan de desarrollo de la tierra en uso. Al reconocer la ventana de oportunidad que aparece después de un desastre, los planificadores de la ciudad se han reflejado esta prioridad como un objetivo dentro del plan predesastre para la recuperación de la ciudad (cita).

Identificar los Principios para Guiar la Recuperación

Conocer cómo trabajan los agentes de recuperación para lograr sus metas resulta tan importante como conocer las propias metas. Los principios de recuperación son los valores que guían hacia la recuperación. No hay ni una receta universal para una recuperación exitosa, ni un conjunto de principios de recuperación de aplicación universal. Diferentes pueblos alcanzarán los mismos objetivos por otros medios por lo que Usted tendrá que definir sus propios principios de recuperación. Estos son algunos de ellos:

- Firme coordinación entre los actores de recuperación.
- Decisiones relativas a las necesidades de recuperación y servicios tomadas por las comunidades afectadas y los líderes locales.
- Uso maximizado de los recursos locales.
- Flujo de fondos y recursos transparente pero acelerado.
- Comunicación proactiva con las comunidades afectadas a través de medios contextualmente relevantes.

Existe cada vez más documentación sobre recuperaciones pasadas y presentes que puede proponer y aportar pruebas acerca de diferentes principios de recuperación. Estas publicaciones pueden permitir al equipo de planificación conocer una amplia gama de experiencias e identificar/adaptar aquellos principios pertinentes a su contexto.

Si bien existe una gran diversidad de opiniones sobre qué es lo que permite una recuperación exitosa, tener en cuenta ciertas consideraciones ayudará a asegurar que los principios de recuperación son pertinentes y aplicables.

El extenso proceso emprendido por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) en el ejemplo anterior ilustra cómo, incluso a nivel nacional, existen medios de participación de la población en la definición de los principios de recuperación. La planificación de la recuperación a nivel local no exigirá este elevado número de grupos de interés o la misma gama de mecanismos para recoger la opinión del público, pudiendo ser suficiente con la representación de la comunidad en el equipo de planificación y una reunión pública y abierta para identificar los principios de recuperación más importantes.

2.5 Definición de Estrategias y Acciones

Llegados a este punto, el equipo de planificación debe tener un punto de partida (escenario de desastre), un punto final (metas de recuperación) y un conjunto de principios para orientar la toma de decisiones. Aquí comienza el corazón de la planificación del trabajo, en el que el equipo va a identificar y priorizar los problemas de recuperación y va a crear las estrategias y acciones para resolverlos.

Identificar los Problemas de Recuperación

Después de haber utilizado los escenarios de desastre para fomentar la comprensión de cómo se verá afectada la población, el equipo de planificación deberá ahora predecir los problemas a abordar para ayudar a la población a recuperarse. Se trata de una “lluvia de ideas” que se beneficiará enormemente de la participación tanto de las personas que han intervenido en las iniciativas pasadas de recuperación como de aquéllos que se verán afectados.

Los desastres son complejos. Se manifiestan como una serie de impactos relacionados, empezando por daños y pérdidas de vidas humanas y bienes. El reto de hacer frente a daños y perjuicios crea nuevos problemas: una división del trabajo desequilibrada sexualmente puede aumentar más el trabajo y estrés en las mujeres; el daño o destrucción de las escuelas puede interrumpir la educación de niños y jóvenes, algunos de los cuales tal vez nunca regresen; las estancias prolongadas en refugios temporales puede conducir a brotes de enfermedades y las evaluaciones inadecuadas pueden dejar a los más necesitados con poca ayuda. La lista de impactos seguirá extendiéndose.

Priorizar

Hay que identificar tantos temas como sea posible. Si bien no existe una lista exhaustiva y algunos problemas identificados no podrían darse nunca, la simple conciencia de estas posibilidades fortalecerá la planificación de la recuperación y los resultados. Dar prioridad a la lista resultante ayudará a que el proceso sea más manejable. Al abordar las cuestiones de máxima prioridad, los temas de menor prioridad pueden ser tratados más adelante.

Los criterios por los que se priorizan los temas pueden variar entre poblaciones. Sin embargo, la siguiente lista de preguntas puede ser un buen punto de partida:

- ¿El problema representa una amenaza inmediata para la vida humana, la salud o la seguridad?

- ¿Existe una capacidad significativa para abordar el problema? (si no, ¿Qué recursos se necesitan y cómo se puede acceder a ellos?)
- ¿Cómo impacta esta cuestión en el ritmo y la calidad del proceso de recuperación?
- ¿Debe resolverse este problema para poder abordar otras cuestiones?
- ¿Cuántas personas se verán afectadas por este problema?
- ¿Qué importancia ha dado la población a este problema?

Trabajo en Subgrupos

Si el equipo de planificación es grande o el tiempo es limitado, el grupo se dividirá en subgrupos para examinar aquellas cuestiones relacionadas con una función o área temática en particular. Se recomienda informar a todo el equipo de los resultados de cada subgrupo con el fin de identificar posibles conflictos de planificación y para fomentar la discusión de asuntos transversales. Por ejemplo, entre la muestra de los temas ambientales que figuran en la figura XX, la "adquisición de materiales de construcción" deberá ser discutida con el subgrupo dedicado a la reconstrucción de viviendas.

Planear Estrategias y Acciones

Trabajando a partir de la lista de posibles problemas de recuperación, el equipo deberá prepararse ahora para identificar estrategias y acciones para resolver los problemas antes y después del desastre.

Una vez más, es esencial considerar el papel crucial que va a tener la organización de la recuperación. Si la función principal es la de apoyar los esfuerzos de los gobiernos locales, entonces las estrategias y acciones definirán cómo será proporcionado el apoyo. Si el papel de la organización de recuperación es el de asistir directamente a la población afectada, entonces las estrategias y acciones definirán los proyectos y servicios y describirán la forma en que se llevará a cabo. Puede darse el caso de que la organización opte por una combinación de ambas funciones. Por ejemplo, un gobierno nacional puede brindar todo el apoyo a los líderes locales de recuperación pero si el gobierno nacional es responsable de determinadas infraestructuras públicas, tales como la red eléctrica, también puede poner directamente en práctica planes para reparar o sustituir las líneas dañadas a nivel nacional.

Identificación de las Etapas de Recuperación

En general, las estrategias y las acciones pueden ser clasificadas como pre o posdesastre. Sin embargo, muchos gobiernos han definido las fases más concretas de recuperación como la recuperación a corto y largo plazo o la reconstrucción, la rehabilitación y la recuperación. Si la recuperación se ha dividido en varias etapas, a continuación, se debe decidir si las estrategias y acciones específicas serán definidas por y para cada una de estas etapas.

Desarrollo de Estrategias de Recuperación

Si el equipo se dividió en subgrupos para identificar problemas de recuperación, entonces es posible que desee hacer lo mismo para identificar las estrategias de recuperación. Ya sea trabajando en grupo o en subgrupo, comenzar por las estrategias de recuperación para el período posdesastre puede facilitar la tarea ya que permitirá al grupo trabajar

hacia adelante - más típico de los procesos de planificación- consiguiendo que aparezcan enumeradas muchas de las estrategias pre-desastre. Para facilitar su aparición, el equipo de planificación debe hacerse dos preguntas referentes a cada una de las estrategias identificadas como pos-desastre:

- ¿Puede realizarse antes del desastre?
- ¿Qué se puede hacer antes del desastre para facilitar la estrategia posterior a un desastre?

Por ejemplo, uno de los problemas identificados podría ser la interrupción prolongada de la escolarización. Una estrategia pos-desastre puede ser la de asegurar que los servicios escolares se restauren en el plazo de un mes. Si bien esta estrategia sólo puede llevarse a cabo después de un desastre, varios elementos pueden facilitar el logro de esta estrategia antes de la catástrofe: se pueden hacer arreglos entre las escuelas vecinas para absorber la población estudiantil afectada; se pueden identificar instalaciones transitorias en las que llevar a cabo la escolarización y adoptar acuerdos para asegurarlas; los arreglos de contingencia con los administradores escolares y los maestros pueden ser definidos para asegurar los recursos necesarios humanos o se pueden tomar acuerdos precontractuales con empresas locales para proporcionar material didáctico y pedagógico.

La entidad responsable de la coordinación y realización, de las fuentes potenciales de financiación, de los recursos necesarios, y del cronograma debe acompañar cada estrategia. Las estimaciones más precisas sobre los recursos y el tiempo necesarios para implementar la estrategia se pueden definir cuando las acciones han sido definidas. La Asociación para la Resiliencia ante los Desastres recomienda utilizar el siguiente formulario para identificar de manera precisa cada estrategia de recuperación.

Creación de Planes de Acción

La organización coordinadora y los socios identificados para cada estrategia deben reunirse para determinar cómo se pondrá en funcionamiento la estrategia. El tipo de medidas a tomar dependerá de la estrategia. Una acción podría ser la creación de una política, una solicitud de financiación, el desarrollo de un programa, o el establecimiento de una asociación. Puede darse el caso de que antes de que pueda especificarse una acción, se requiera de una evaluación complementaria. Para las estrategias pre-desastre: "El desarrollo de una serie de acciones concretas y realizables ... proporciona una forma para que el [plan] resuelva los problemas paso a paso durante un período de tiempo ya que no todos los problemas pueden ser resueltos en un iniciativa de planificación "(cita). Este enfoque progresivo debería permitir tanto al equipo de planificación completar el plan inicial en un plazo razonable de tiempo como a los ejecutores empezar con la acción.

Para evitar que el plan se quede en un documento, los equipos deben asignar responsabilidades para cada acción a una o más entidades, determinar los plazos para la finalización de las acciones pre-desastre y especificar los recursos necesarios y los medios para obtenerlos.

Dentro del Plan de Recuperación y Reconstrucción de Los Ángeles, la Organización de Operaciones de Emergencia no sólo agrupó las acciones según la estrategia y función (véase el gráfico XX) sino que, además, las agrupó por agencia o socio. Esta clasificación proporcionó una lista clara y detallada de las responsabilidades de cada agencia.

Algunas Consideraciones Clave

Los problemas de recuperación, así como las estrategias y acciones para hacer frente a los problemas, dependerán enormemente del contexto. La manera en la que tratarlos de manera eficaz está muy por encima del alcance de este documento. Sin embargo, la documentación sobre la recuperación crece cada día y está disponible públicamente (lista en el Anexo XX).

Sin embargo, ciertas cuestiones operacionales son comunes y por lo tanto merecen, al menos, un breve comentario. Esto no es de ninguna manera una lista completa de temas o una discusión exhaustiva de cada uno, pero ilustrarán la importancia de las temas operacionales para la recuperación y generarán elementos adicionales que incluir en el plan.

2.6 Evaluación y Mantenimiento del Plan

Como la PPDR es un proceso cíclico, en evolución y que requiere de una evaluación regular, es importante asegurarse de que el proceso de planificación se utiliza más de una vez. En la mayoría de los casos documentados de planificación predesastre se han puesto en marcha mecanismos de revisión/actualización del plan.

Ejercicio del Plan

A pesar de que durante el proceso de planificación pueden haberse identificado muchos de los desafíos de implementación, el ejercicio del plan de recuperación expondrá sus lagunas, solapamientos y conflictos potenciales. El ejercicio del plan también sirve para familiarizar a los individuos y grupos con sus responsabilidades en la recuperación de desastres.

Al utilizar los escenarios de desastre, las entidades competentes pueden experimentar una recuperación simulada en la que cada uno intenta cumplir con sus roles. La participación de las entidades responsables de las tareas de socorro reforzará la transición entre las fases de los desastres y la inclusión de los agentes de recuperación desde el nivel nacional, subnacional y local ayudará a integrar mejor sus respectivos planes. En el condado de Manatee, Florida (EE.UU.), el equipo de planificación programó su ejercicio de recuperación coincidiendo con el ejercicio de respuesta habitual (cita).

Dado que las poblaciones afectadas son los principales interesados en la recuperación, se debe prestar especial atención a su papel en el ejercicio del plan. La figura XX describe cómo la ciudad de Tokio ha animado a la participación del público en el ejercicio de su plan de recuperación.

La formación en recuperación que se lleve a cabo de antemano facilitará el ejercicio y proporcionará un marco para evaluar la efectividad del plan para los participantes. Los resultados documentados y las lecciones aprendidas tras el ejercicio deberán utilizarse para actualizar el plan. Además, se recomienda ejercer el plan con regularidad para mantener la capacidad de ejecución.

Revisión y Actualización del Plan

La evolución de la aplicación predesastre, la nueva información y los cambios en la responsabilidad, la capacidad, los recursos y la política justifican una revisión y actualización del plan.

La revisión de los planes de recuperación debe centrarse en los siguientes pasos:

- Medir y documentar el progreso.
- Identificar e integrar nuevos grupos de interesados.
- Modificar funciones y responsabilidades.
- Incluir nuevas estrategias y acciones.
- Ajustar los plazos (cita).

Se recomienda que las actualizaciones se ejerzan por lo menos una vez al año. La actualización del plan exige de un proceso coordinado que debe incluir los siguientes pasos:

- Actualizar la información sobre la probabilidad y la vulnerabilidad.
- Incorporar las nuevas experiencias de la recuperación de desastres.
- Revisar la integración del plan de recuperación junto con la gestión de desastres y los planes de desarrollo.
- Revisar los objetivos, principios y cuestiones cuando sea necesario.
- Priorizar temas, estrategias, y acciones.
- Identificar fuentes futuras de financiación.
- Documentar cualquier cambio en el proceso de planificación (cita).

Las actualizaciones deben planificarse con regularidad. Se sugiere una evaluación una vez cada 3 a 5 años, pero cuando el apoyo a la planificación de la recuperación no está asegurado la actualización requerirá de más frecuencia.

Conclusión

La mejora de la recuperación de desastres es un proceso de aprendizaje. Los desastres suceden y las personas trabajan individual y colectivamente para recuperarse de problemas que parecen imposibles. Se aprende de la experiencia y cuando ésta se canaliza de manera efectiva hacia la preparación para los desastres futuros, la capacidad de recuperación y los resultados mejoran. Esos pocos gobiernos que han participado en la planificación de la recuperación después de los desastres han experimentado desastres severos y frecuentes y reconocen el valor de la preparación para la recuperación en el periodo menos exigente, es decir, antes de que el desastre se produce -un momento en el que se facilita la participación activa de la población, donde se puede prestar atención a la identificación o el desarrollo de enfoques, herramientas, estrategias y capacidades, un periodo en el que puede recogerse la información y los recursos esenciales para una fuerte toma de decisiones-.

Estos gobiernos son igualmente conscientes de las oportunidades que se presentan después de un desastre - la oportunidad de avanzar hacia un futuro mejor, la oportunidad de construir un estilo de vida más seguro y resistente, y la oportunidad de reducir los retrasos de desarrollo provocados por el impacto de los desastres donde los esfuerzos de recuperación fueron mal preparados-.

Existe un viejo refrán que dice: "no planificar es planificar el fracaso". La Planificación Predesastre para la Recuperación ofrece la oportunidad de comenzar a planificar de manera proactiva y no reactiva. Su escalabilidad permite que tanto pequeñas comunidades como naciones enteras mejoren sus resultados futuros de recuperación y su enfoque gradual permite que incluso los gobiernos con bajo presupuesto puedan empezar a planificar. Los ingredientes principales son el compromiso y la voluntad de aprender.

IRP espera documentar más casos de PPRD y da la bienvenida a los Gobiernos que han iniciado su propio proceso de preplanificación y que comparten sus experiencias y lecciones aprendidas con la comunidad global de personas y entidades que trabajan para mejorar la recuperación de desastres.

TRANSLATED TO SPANISH BY: Isabel Proaño Gómez

isabel.proano@gmail.com

International Recovery Platform Secretariat

DRI East Tower 5F
1-5-2 Wakino Hamakaidan-dori
Chuo-ku, Kobe 651-0073
Japan

TEL: +81-78-262-6041
FAX: +81-78-262-6046
E-mail: info@recoveryplatform.org
URL: www.recoveryplatform.org