



DOCUMENTO DE APOYO

GOBERNABILIDAD



International Strategy for
Disaster Reduction



El Trabajo de Definir

la Gobernanza

El concepto de gobernanza es en gran medida complejo y poco pacífico. Generalmente se asume como un término “abarca todo”, pues es ampliamente utilizado para referirse y justificar una diversidad de asuntos, a formas de gobierno, tales como la democracia. Este documento antes que abordar las amplias cuestiones de la gobernanza, se centrará en presentar y utilizar una definición básica del término a partir de las normas internacionales más relevantes.

Gobernanza: es el proceso para la toma de decisiones y el proceso por medio del cual las decisiones son implementadas (o no implementadas) (UNESCAP,2009)

Pero antes de aplicar esta definición en los escenarios de superación de desastres es necesario hacer dos observaciones. En primer lugar, la gobernanza no es igual al gobierno, ni el gobierno es la gobernanza, y por lo tanto la Gobernanza como concepto reconoce que el poder no se concentra en la autoridad o en las instituciones estatales, pues en los espacios no gubernamentales y sociales también existe poder. Si bien es posible señalar que el gobierno es quizás el actor más influyente en la toma e implementación de decisiones, no es de ninguna manera el único, pues existen otros actores influyentes, tales como las organizaciones religiosas, la empresa privada, los sindicatos, las cooperativas, las instituciones financieras y los partidos políticos. En segundo lugar, la gobernanza hace un especial énfasis en el “proceso” en la toma de decisiones, por lo tanto reconoce que las decisiones son tomadas a partir de complejas relaciones entre diferentes actores, cada uno con prioridades distintas. En este punto, la armonización de los intereses contrapuestos en la toma de decisiones se considera la esencia de la gobernanza (UN-HABITAT, 2002).

¿Por qué pensar en

la Gobernanza?

El ambiente posterior a los desastres es comúnmente un periodo que exige una intensa toma de decisiones soportada en información muy escasa para atender problemas complejos y que tienen un significativo potencial de impacto a largo plazo. Adicionalmente, en el periodo inmediatamente posterior, las necesidades de respuesta y recuperación frente a los daños se tornan inciertas. Sumado a ello, algunos efectos secundarios o residuales de los desastres junto a los esfuerzos de la ayuda generan un continuo cambio en el ambiente. Por si fuera poco, en este periodo se deben coordinar, asignar y monitorear una gran afluencia de recursos, al tiempo que se procura garantizar un mínimo de pérdidas y un máximo de sostenibilidad. Finalmente, las estructuras normales de gobernanza se ven superadas por las altas exigencias de gestión posdesastres y por la imperiosa necesidad de demostrar avances significativos, especialmente cuando ellos también han resultado afectados por el desastre.

En los contextos de desastre, la gobernanza se presenta como el proceso general por medio del cual los gobiernos afectados, las organizaciones y la población tienen que: 1) Determinar qué se debe hacer, cómo se debe hacer y quiénes serán los beneficiarios, 2) hacerse responsables de la implementación de las decisiones. En un ambiente dinámico e impredecible, las decisiones que se tomen pueden conllevar a cambios profundos y drásticos en las vidas, el sistema social, la economía y en el proceso de recuperación en sí mismo –ya sea para bien o para mal–. Como resumió un ministro de un país del sur de Asia propenso a los desastres en el Foro Internacional para la Superación de los Desastres realizado en el 2010, “La Gobernanza es todo”.

Cuestiones de la Gobernanza en la Recuperación

Introducción a las cuestiones principales

Desde hace más de dos décadas, la gobernanza ha concentrado una gran atención alrededor de los esfuerzos por el desarrollo. Los Gobiernos de la OECD actualmente destinan cerca de US\$10 billones al año en actividades dirigidas a la gobernanza. Mucho de esto se debe a que un desarrollo social y económico sostenible depende de un entorno propicio. Muchas investigaciones y experimentaciones intentan responder ¿Qué sería un buen gobierno? y ¿Cómo puede ser alcanzado? Sin embargo, aún en el presente no es mayor el consenso global alrededor de estos temas. Donantes y otras organizaciones comprometidas en fomentar la gobernanza han adoptado una serie de diferentes acuerdos para definir y operacionalizar la buena gobernanza. Aunque una gran parte de las iniciativas privilegian los intereses y orientación del donante, antes que privilegiar y responder a los complejos contextos de la gobernanza.

El actual interés por la gobernanza se ha acercado a los temas de superación de los desastres, y si bien la importancia de ésta es reconocida por casi todos los actores en el desastre, aún hay muy pocas evaluaciones e investigaciones que contemplen una guía adecuada para mejorar tanto la gobernanza como los esfuerzos por la superación del desastre. A pesar de que la gobernanza en la recuperación de los desastres adquiere gran interés, las dificultades por la escasa y fragmentada documentación en el tema –los cuales se deben a: 1) abogar por un conjunto particular de ideales (Ej. Descentralización, transparencia, predictibilidad) con muy poca o sin ningún tipo de evidencia, y 2) se reducen a temas muy específicos tales como combatir la corrupción.

No obstante, aprovechando las experiencias recogidas en la bibliografía sobre gobernanza frente a desastres y en general sobre recuperación, es posible obtener significativos aprendizajes.

Ahora, el contenido que se presentará es sólo una visión básica de la gobernanza que no pretende alardear de exhaustividad. En ese sentido, es más bien la primera reiteración de un esfuerzo más

amplio por recopilar y divulgar las experiencias documentadas sobre superación de desastres. Los siguientes temas han sido incluidos en consideración a la mayor disponibilidad de documentación útil sobre los estudios de caso.

- a. Titularidad
- b. Participación
- c. Comunicación
- d. Capacidad
- e. Responsabilidad

Debido a la compleja naturaleza de la gobernanza, estos temas no serán tratados como excluyentes, antes bien se considera que están relacionados y con frecuencia se da un fortalecimiento mutuo entre estos. Temas adicionales (tales como planeación, coordinación, equidad, confianza y corrupción) también se desarrollarán durante las siguientes discusiones.

Tema 1: La Titularidad en las Iniciativas de Recuperación

Caso 2: Liderazgo de recuperación luego de las inundaciones de Mozambique

1. La recuperación es vista por los gobiernos como una oportunidad para el avance de varias zonas del país.
2. La recuperación tuvo lugar conforme a la reconstrucción nacional y a las políticas de desarrollo.
3. Larga historia de coordinación de donantes y apoyo mutuo.
4. Cada sector tiene un donante o un grupo focal gubernamental.
5. Institucionalización de disposiciones colaborativas, incluso en estructuras gubernamentales.

Experiencias:

- El incremento de la capacidad por sectores indica que el Estado alcanza su derecho de liderazgo.
- El Gobierno debe estar preparado para **negociar metas, modalidades** y condiciones de colaboración **con actores externos** (para la apropiación de la recuperación del país).
- El papel de liderazgo se puede reforzar con una **visión clara, un plan detallado** y el conocimiento de capacidades y fallas existentes.
- Las relaciones establecidas y una larga historia de asociaciones podrían encausar a unos esfuerzos de recuperación más relevantes y oportunos.

Caso 3: Agencia Nacional de Recuperación en Aceh, Indonesia

1. La Agencia Nacional de Planificación del Desarrollo (BAPPENAS, por sus siglas en inglés) **formuló un plan maestro** para la recuperación de Aceh y Nias, Indonesia que involucró a una gran variedad de participantes en el proceso (por ejemplo, ministros y gobiernos locales).
2. El plan maestro procuró la **formación de una Agencia de Rehabilitación y Reconstrucción (ARR)** para coordinar esfuerzos y luego implementar algunas actividades.
3. Como parte de su estrategia inicial, la ARR se enfocó en **desarrollar la capacidad de los gobiernos locales** para manejar sus asuntos y proveer servicios efectivos, lo que refleja la debilidad de los gobiernos locales en las áreas afectadas por el maremoto.
4. La ARR también se enfocó en aumentar la efectividad de las relaciones entre las agencias del gobierno central y los gobiernos locales.

Experiencias:

- Al establecer agencias de la ARR en Aceh y Nias y al darles suficiente

autoridad, ésta fue expuesta a las realidades de dichas localidades y pudo tomar decisiones apropiadas sin la carga de la burocracia excesiva, que puede impedir las misiones estatales de recuperación.

- **Involucrar al gobierno local** en el proceso de recuperación mientras se desarrolla progresivamente su capacidad es vital cuando este es responsable de la planificación de desarrollo y de manejar las consecuencias de las iniciativas de recuperación.

Subtema 1: Afirmando la Titularidad de los Estados

La atención y superación de los desastres es una responsabilidad y un deber del Estado. El derecho y la responsabilidad de los gobiernos de asumir el liderazgo sobre el proceso de recuperación ha sido aceptada internacionalmente. Así, la Resolución Humanitaria de la ONU 46/182 enuncia:

“Deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado. Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres de origen naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio. (Asamblea General de la ONU, 1991).

De la misma manera, las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastres y Asistencia para la Recuperación Inicial de la IFRC reconocen el deber y la responsabilidad del Estado afectado.

1. *A los Estados afectados les incumbe la responsabilidad primara de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales), como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, y otros actores de la sociedad civil nacional desempeñan una importante*

función de apoyo en el plano nacional.

2. *El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería recabar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados.*

4. *Los Estados afectados tienen el derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional. (IFRC, 2008, p.12)*

Aunque claramente definido y reconocido internacionalmente, la pregunta sobre quién debe liderar la recuperación en relación con la toma de decisiones no ha sido fácil de contestar. Cuando la capacidad estatal para enfrentar el desastre es superada y éste solicita la asistencia externa, se presenta un nuevo grupo de actores. Estos actores, son normalmente otros Estados, donantes y ONG son responsables sólo frente a su propio público, ante sus financiadores, y actúan a partir de sus objetivos, procesos y procedimientos, y de las condiciones o requisitos que consideren necesarios para otorgar la asistencia que ofrecen. En algunos casos, las condiciones posteriores al desastre, la capacidad estatal, el escenario político, las tendencias internacionales de gestión, las condiciones externas de donantes y las agendas conflictivas influyen e inciden en la capacidad de posibilidad de centralizar liderazgo.

Los estudios de caso y las evaluaciones de las respuestas y la recuperación del desastre repetidamente identifican una tensión entre los gobiernos nacionales y los actores internacionales en relación con la titularidad de la gestión del desastre. Los donantes y las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales afirman que los gobiernos afectados carecen de la suficiente capacidad institucional para planear e implementar los programas significativos de recuperación en el momento oportuno. Adicionalmente, la falta de transparencia y de rendición de cuentas se considera como un obstáculo para trabajar eficazmente con o a través de los gobiernos nacionales. En el otro lado de la tensión, muchos gobiernos argumentan que los actores internacionales a menudo ejecutan de manera directa programas sin ningún tipo de articulación con los planes nacionales de recuperación. Así que la toma de decisiones autónoma e independiente por parte de los actores internacionales

promueve una cierta dependencia de los recursos y la ayuda externa y ello puede afectar tanto la confianza ciudadana en su gobierno como la legitimidad internacional del Estado afectado. En estas tensiones tanto la sostenibilidad de la recuperación como la capacidad institucional resultan fuertemente perjudicadas, pues no se logra desarrollar la suficiente integración en los planes y programas de ayuda.

Los siguientes dos casos resultan ilustrativos de algunos desafíos tanto para los gobiernos como para los actores internacionales en la apropiación nacional de los programas de recuperación.

Subtema 2: Identificando el Papel de los Gobiernos Locales

La titularidad del proceso de recuperación no sólo es importante en el nivel nacional, pues en los niveles regionales o locales también es importante. El papel de los gobiernos locales en el proceso de superación del desastre es uno de los temas más ampliamente documentado en materia de gobierno y gestión de desastres. Al igual que gran parte de literatura, estos documentos defienden y promueven una mayor descentralización y un mayor margen de discrecionalidad en la toma de decisiones por los gobiernos locales. Varios de estos argumentos coinciden en subrayar el concepto de subsidiariedad. Así, la subsidiariedad es un principio de organización según el cual se considera que las acciones deben ser tomadas en los niveles inferiores de gobierno. En otras palabras, aquellas tareas que los gobiernos locales pueden gestionar, deben ser asumidas por ellos, de tal manera que el gobierno nacional sólo asuma las responsabilidades que los gobiernos locales no pueden asumir.

Sin la capacidad para gestionar la gran cantidad de recursos necesarios para atender la recuperación posdesastre, los gobiernos locales terminan asumiendo la mayoría de las veces un papel pasivo pues su capacidad institucional es superada (al menos inicialmente) por el protagonismo de los organismos estatales de atención a los desastres y por las organizaciones internacionales (Bollin, Cardenas, Hahn, & Vatsa, 2003). Adicionalmente, es importante reconocer por una parte, que las propias capacidades de los gobiernos locales pueden resultar afectadas como resultado del desastre en sí mismo – por las muerte o heridas a su personal o a los familiares del personal, más la afectación a los bienes y la disminución de los ingresos- y por la otra, que se debe identificar los medios para revitalizar y fortalecer las capacidades locales a

través de la asistencia internacional dentro del proceso mismo de recuperación.

Como ejemplos del disminuido papel de los gobiernos locales se pueden señalar Sir Lanka y Maldivas luego del maremoto en el 2004 (UNDP, 2006) y el Perú después del terremoto en 2007 (UNISDR, 2010). Mientras los gobiernos locales carecían de la capacidad para gestionar a gran escala las iniciativas de recuperación, sus posibilidades de contribuir con la recuperación sostenible y de generar resiliencia a largo plazo son significativas:

- Los gobiernos locales son más cercanos a las dinámicas sociales, económicas, ambientales y políticas locales. Esto implica que ellos se encuentran en una mejor posición al momento de valorar las necesidades de la comunidad afectada y por lo tanto en la planeación y ejecución de los programas de recuperación, así como en las medidas de reducción de los riesgos.
- Los líderes de los gobiernos locales (especialmente aquellos que son elegidos democráticamente) la mayoría de las veces tienden a ser más responsables frente a sus electores que frente al gobierno central. Esto les proporciona un incentivo para lograr la mayor calidad de los servicios de recuperación.
- Los gobiernos locales son típicamente responsables de planear el desarrollo de sus respectivos territorios. De hecho, su liderazgo es central para: 1) los esfuerzos de recuperación se articulen a los planes y objetivos de desarrollo de largo plazo, y 2) para incorporar las medidas de reducción del riesgo tanto a los planes de recuperación como de desarrollo.
- Los gobiernos locales están y conocen el terreno, así que su permanente presencia los convierte en el candidato ideal para coordinar los esfuerzos de recuperación.

Cuando se define el papel de los gobiernos locales es importante realizar dos observaciones:

1. La estructura legal e institucional descentralizada tiende a ser un factor importante en la determinación de la efectividad de los gobiernos locales, en la etapa del posdesastre. Si no se cuenta con un gobierno descentralizado, el periodo de la recuperación del desastre podría no ser el más apropiado para descentralizarlo (aunque esto no debe limitar a los funcionarios locales el asumir un rol central). Existen muchas formas de

gobiernos descentralizados, pero no todas reconocen igual autoridad o dependencia del gobierno central. Así que la experiencia en la toma de decisiones y en la planeación de complejas iniciativas se constituyen en componentes cruciales en la efectiva gestión de la recuperación.

Capacidad del gobierno local en el pre y en el posdesastre. Los gobiernos locales que se encuentren en un estado de debilidad antes del desastre de origen natural podrían carecer del liderazgo, la infraestructura, la confianza pública e incluso de los recursos necesarios para gestionar el proceso de recuperación. Asimismo, una gobernanza débil termina por empeorarse a causa del desastre, cuando el proceso de recuperación debería ser percibido como una oportunidad para fortalecer las instituciones locales. Del mismo modo, los gobiernos locales fuertemente afectados por el desastre pueden necesitar una enorme capacidad de construcción antes de tomar un liderazgo en la recuperación local. El establecimiento de una coordinación nacional en las localidades de Aceh y Nias en Indonesia.

Tema 2: La Participación

Caso 4: Gotong Royong y la reconstrucción comunitaria en Yogyakarta, isla de Java

1. Mujeres y hombres **trabajaron juntos** para organizar sus comunidades para responder a necesidades inmediatas en la ausencia de apoyo externo.
2. El Gobierno inició un programa de vivienda que complementaba el principio de “gotong royong” (ayuda mutua).
3. Los consejos electos de las villas identificaron a los beneficiarios, priorizaron a los más vulnerables y los dividieron en grupos. Cada grupo consistió de 10 a 15 familias que escogerían entre ellos a un líder, un secretario, entre otros, para supervisar la reconstrucción.
4. Los miembros del grupo **trabajarían juntos como una unidad**, ayudándose los unos a los otros para reconstruir sus casas.
5. Se establecieron **equipos de trabajo de vivienda** para ayudar a los **grupos de la**

comunidad a asegurarse de que se cumplieron los estándares de construcción sísmica.

Experiencias:

- Este valor cultural **tradicional de la ayuda mutua** fue un factor clave que permitió el rápido proceso de recuperación en Yogyakarta. Refleja valores comunitarios no solo en los resultados, sino también en el proceso, **aliado con las tradiciones locales**.
- Un resultado sorprendente de las iniciativas comunitarias bien diseñadas es la construcción del **capital social**. Dichas iniciativas pueden fortalecer los lazos entre los miembros de la comunidad, proveer oportunidades para que las poblaciones afectadas se brinden ayuda y apoyo mutuo y animar el desarrollo comunitario continuo.

Caso 6: Recuperación financiada por el gobierno y dirigida por la comunidad en Pakistán

1. Autoridad en para la Reconstrucción y Rehabilitación por Terremotos (ERRA) desarrolló la recuperación comunitaria de medios de subsistencia, con los **Fondos** de Inversión Comunitaria (FIC) como componente clave.
2. Distribución de fondos determinada en función de los Planes de Rehabilitación de Medios de Subsistencia Comunitario (PRMSC).
3. Organizaciones comunitarias (OC) diseñan y ejecutan los PRMSC.
4. Autoridades apropiadas, gobiernos locales y ONG **dan apoyo** a OC.
5. Los Comités de Trabajo de los Medios de Subsistencia (CTMS) de cada distrito y las Unidades de Coordinación de Medios de Subsistencia (UCMS) también están establecidos a escala nacional, estatal y provincial (por ejemplo: ERRA, SERRA y PERRA).

Experiencias:

- Un **enfoque ascendente a gran escala** puede ser más efectivo con un **significativo apoyo descendente**.
- Se puede evitar errores al **aprender de experiencias previas** y de adaptar ideas apropiadas.

- Los enfoques dirigidos por la comunidad necesitan compromiso y confianza.

Caso 8: Socios que facilitan la participación

En **Bangladesh**, el **Gobierno se asoció con una ONG local llamada BRAC** para facilitar la recuperación comunitaria de los medios de subsistencia. BRAC había establecido **relaciones a largo plazo** con comunidades locales desde la década de 1970 por medio de una diversidad de servicios (incluyendo microfinanzas, educación, salud y otros).

Luego del terremoto de Gujarat en 2001, el Gobierno de India se asoció con la **Asociación de Mujeres Autoempleadas (SEWA**, por sus siglas en inglés) para implementar un proyecto comunitario para la seguridad de los medios de subsistencia de los hogares rurales. SEWA, un sindicato que provee servicios a las mujeres que trabajan en el sector informal, fue elegida por su presencia en el área donde se desarrolla el proyecto, su reputación por su fomento a la capacidad de las comunidades y su afiliación generalizada por medio de federaciones de mujeres y grupos de autoayuda.

En Managua, **Nicaragua**, una iniciativa para **mejorar y proteger la infraestructura pública del daño por inundaciones** colaboró con los Comités Sandinistas de Defensa (grupos comunales formados durante la **revolución nicaragüense**). Debido a su estructura, motivación y la cohesión de sus miembros, brindaron un instrumento muy efectivo para alcanzar e involucrar a la población local.

Después de que una serie de tifones afectara a las **Filipinas**, el departamento de educación desarrolló un programa para **reconstruir escuelas** bajo normas resistentes a desastres en el que los directores de las escuelas, junto con las **asociaciones de padres, maestros y comunidades**, se encargaron de la implementación y el manejo de la reconstrucción.

Sub tema 1: Participación y Gobernanza

¿Hasta qué punto las personas tienen derecho a participar en las decisiones que le

afectan?, o ¿Cómo se deben involucrar las personas en la implementación de estas decisiones? y ¿Quiénes deben ser los beneficiados?, son las preguntas más difíciles cuando se piensa en la gobernanza en los contextos de posdesastre. Con base en la teoría y la práctica en contextos de desarrollo, procurar un incremento de la participación pública en las iniciativas de recuperación del desastre ha permitido una amplia aceptación de sus beneficios y un crecimiento de los enfoques participativos. Ahora, varios son los argumentos para defender la participación y que en términos generales es posible agrupar en dos categorías: Aquellos que conciben el empoderamiento popular como el principal objetivo y aquellos que se concentran en garantizar la política y en la eficacia de los programas. Lo cierto es que estos dos tipos de argumentos no son excluyentes en sí mismos, por el contrario, deben ser vistos como un medio para alcanzar un mayor entendimiento de los mecanismos para la participación en la práctica.

Los argumentos para la participación como un medio para empoderar a la población procuran la transformación de las estructuras y las instituciones discriminatorias, que privilegian a algunas personas y excluyen a otras. Enfoques cercanos intentan generar un mayor balance en la toma de decisiones, el acceso y control de los recursos y las oportunidades que se ofrecen para que las personas mejoren sus condiciones de vida. En este sentido, una participación activa en la toma de decisiones y en la implementación pueden empoderar a la población (aunque no siempre sea el caso). Recientemente, estos argumentos y enfoques han sido expuestos por las entidades (gubernamentales y ONG) que parten desde los derechos al desarrollo. Desde esta perspectiva, la participación popular en la toma de las decisiones que les afectan se considera un derecho humano universal. Dentro del contexto de superación del desastre, los enfoques en la ‘participación para el empoderamiento’ intenta:

Empoderar a las personas y a los grupos para que alcancen una mayor incidencia sobre las decisiones que afectan su capacidad de recuperación.

1. Asegurar la equidad en los esfuerzos de recuperación; particularmente en beneficio de aquellos con mayores necesidades.
2. Atender las vulnerabilidades sociales, políticas y económicas que dejan a las personas bajo un mayor riesgo de desastre.

Los argumentos en pro de la participación como un medio para mejorar la eficacia de las políticas y los programas suelen ser una reacción a décadas de fracaso de los enfoques *top-down* (de arriba hacia abajo) del desarrollo. Este argumento de tipo instrumental afirma que las personas cuentan con mayor conocimiento del contexto y con las habilidades necesarias para estructurar servicios pertinentes y sostenibles. En el contexto de posdesastre, cuando los problemas y las necesidades son más complejas, los defensores de la participación sostienen que ésta es aún más necesaria. De arriba hacia abajo, si se asume un estándar unificado de intervención se estaría limitando el potencial impacto de la asistencia para la recuperación y se desperdiciarían recursos valiosos, pero en muchos casos, se estarían creando de manera inadvertida, nuevos obstáculos para que las personas luchen por recuperar sus vidas y sus medios de subsistencia. Desde esta perspectiva, la participación fortalece el proceso de recuperación porque:

Alinea las políticas y los programas con las necesidades actuales y las prioridades de las personas que se pretenden beneficiar.

Involucra una amplia gama de habilidades, conocimiento y experiencia para asumir los desafíos del desarrollo.

Aumenta en los beneficiarios el sentido de pertenencia de las iniciativas, permitiendo por lo tanto una mayor sostenibilidad.

Identifica, involucra, desarrollo de capacidades locales para diseñar e implementar las iniciativas de recuperación.

Construye políticas e iniciativas más responsables frente a aquellas personas que se pretenden beneficiar.

Subtema 2: Pronta Gestión

La participación de los beneficiarios en la planeación y programación de las acciones para superar el desastre es considerada como una buena práctica y es referenciada como un

componente común en la mayoría de las propuestas de proyectos y programas. Sin embargo, a pesar del destacado interés por la participación de la comunidad, la falta de participación se cita constantemente como un obstáculo para la eficacia y sostenibilidad de los planes de recuperación. Quizás una de las mayores razones para esto es la prisa en la implementación del proceso de recuperación. Una investigación adelantada por el Banco Mundial sobre género en la superación del desastre de Nicaragua y Honduras, luego del huracán Mitch, en 1998, destacó que:

La mayoría de las ONG y las agencias gubernamentales afirmaron que debido a las limitaciones de tiempo y recursos, debieron reducir el proceso de consulta, apoyándose principalmente en los líderes políticos para transmitir las necesidades municipales y locales. En Honduras, la mayoría de decisiones relacionadas con la reubicación de asentamientos humanos se tomaron en reuniones entre alcaldes y líderes de los beneficiados, y quienes fueron exclusivamente hombres. Por su parte en Nicaragua, las organizaciones reclamaron que carecían de la capacidad para llegar a las comunidades locales y por ello se basaron en los alcaldes como “interlocutores” de sus necesidades. Esto conllevó en un menoscabo generalizado de la participación, y más agravado para el caso de la participación femenina. Finalmente, todos estos actores reportaron la constante presión por actuar rápidamente (Delaney & Shrader).

Varios de los factores que generan una presión excesiva de dar inmediata respuesta a la reconstrucción son:

1. Los periodos de financiación de los donantes son a menudo poco realistas. Esto presiona a los actores de la recuperación a actuar rápidamente para asegurar el uso integral de los fondos.
2. Generar resultados visibles se considera necesario para asegurar la ampliación de fondos y la asistencia. Esta presión la sienten los actores involucrados en el proceso de evaluación, tales como los gobiernos, ONG/I, y los donantes frente a la posible pérdida de tiempo, y en pos de alcanzar resultados cuantificables.
3. Las comunidades afectadas casi inmediatamente toman medidas para reconstruir sus vidas, remplazar y rehacer sus bienes, y buscar los medios para recuperar su sostenimiento. Sin el beneficio de un nuevo conocimiento y apoyo técnico, estos

esfuerzos pueden simplemente conducir a las mismas condiciones de vulnerabilidad previas al desastre.

Los ejemplos sobre iniciativas que han resultado irrelevante e incluso afectado participación de la comunidad por causa de la prisa abundan. Uno de los ejemplos mejor conocidos fue el remplazo masivo de los botes de pesca luego del maremoto en el océano Índico en el 2004. La deficiente consulta con la comunidad beneficiaria llevó a: 1) Entregar botes de baja calidad que terminaron abandonados, 2) Un exceso en la oferta de botes, 3) Sólo se remplazaron botes para aguas poco profundas y no para las profundas, 4) Se omitió proveer otras necesidades tales como redes y en algunos de los casos, de motores, 5) Un desconocimiento de las necesidades personales de los beneficiarios y de las necesidades dentro de la cadena productiva. En muchos casos, esto generó una sobre explotación pesquera que llevó a una disminución de la sostenibilidad económica y ambiental de los pescadores. Así, un informe señaló que muchas ONG continuaron donando botes, siendo conocedores de la sobre explotación y de sus posibles consecuencias. (Jayasuriya et al. 2005).

Aunque esto no puede refutarse la necesidad de urgencia, una investigación basada en sesenta estudios de caso, muestra que los métodos de participación son percibidos como un desgaste y por lo tanto son un mito de la recuperación (Jeffries, 2000). De hecho, “las intervenciones humanitarias más efectivas partieron de los recursos existentes, el conocimiento y los métodos desarrollados por los habitantes” (Ibid, pg. 6). Este argumento se basa en el hecho de que sólo la población afectada puede conocer mejor su propio entorno físico, social y económico, y por lo tanto están en capacidad de iniciar el proceso de recuperación con o sin asistencia externa. Además, la mayor parte de los recursos y el trabajo para la recuperación serán provistos por la comunidad misma y su amplia red de apoyo antes que el de la asistencia internacional ofrecida por las agencias. Así que la asistencia que se no se construye a partir de estos esfuerzos locales, corren el riesgo de afectar las actividades de autoayuda, generando dependencia y disminuyendo el potencial para la sostenibilidad. En sentido contrario, la asistencia de recuperación que se articula a las iniciativas locales tiende a ser un medio más efectivo y eficiente de ayudar a la población, como lo muestra la iniciativa adelantada por el Gobierno de Indonesia en la

recuperación de las viviendas luego del terremoto de Yogyakarta.

Subtema 2: Definiendo la Participación en la Práctica

A menudo se hacen fuertes demandas por garantizar los enfoques participativos (Clever, 2001). Mientras que muchas iniciativas de recuperación fundamentadas en la participación han atendido varias las demandas por sostenibilidad, aumento de la eficiencia y de empoderamiento ciudadano, pero muchos otros han fallado en materializar las promesas de la participación. En el centro de la mayoría de estas falencias se encuentra la desarticulación entre los objetivos planeados a través de la participación y lo que realmente se podría haber logrado a través de ella. Esta desarticulación se debe en la mayoría de las veces al pobre entendimiento de lo que significa participación en la práctica.

Como ya se ha evidenciado en varios de los argumentos en pro de la participación, el término no es fácil de definir. Y es que la participación en la práctica es un baúl como muchos objetivos, enfoques y metodologías. Así, la participación se puede referir al intercambio de información o a un medio de consulta con los participantes. Igualmente, la ésta puede manifestarse como el liderazgo comunitario de iniciativas que son apoyadas financiera y técnicamente por las agencias.

Considerando los múltiples niveles de participación, se evidencia que el logro de los objetivos en ésta depende de los diferentes grados de participación que se promuevan. Por ejemplo, una iniciativa que sólo incorpora la participación a través de consultas puede obtener un mejor entendimiento de las necesidades para la recuperación, pero en este grado, no se podría esperar un mayor liderazgo o apropiación por las personas beneficiarias de las iniciativas ni esperar una mejora en la sostenibilidad a largo plazo.

Tan popular como las exigencias por la participación se han vuelto las iniciativas de superación del desastre, que con frecuencia muchos planes y propuestas carecen de una estrategia clara que identifique el tipo y las herramientas participativas a aplicar y su articulación con los objetivos de recuperación. Esta ambigüedad puede llevar rápidamente a resultados frustrantes para los participantes y aún a ignorar o abandonar la participación colectiva. El ejemplo en el Caso 5 de la iniciativa por la reconstrucción ‘participativa’ en

El Salvador, ilustra como la falta de una cuidadosa estrategia participativa genera expectativas irreales y termina aumentando las dificultades para los hogares copartícipes .

¿Quién deberá participar en qué? A menudo la participación se ve como un componente de los programas y por lo tanto puede rápidamente ser apoyada por la acción de múltiples actores comunitarios en las ciudades y pueblos. Una inclusión integral de la participación permite apoyar los planes de recuperación de las propias comunidades, y procurar que los recursos de las agencias contribuyan y fortalezcan estos planes.

Case 9: Impactos de la comunicación de una vía en la relevancia del proyecto

Mozambique, África

- La serie de inundaciones de 2001 afectó a 500,000 personas, de las cuales 223,000 fueron desplazadas. En total, más de 40,000 familias fueron reasentadas en áreas menos propensas a inundaciones. Debido a una falta de consulta y al resultante sentido de impotencia y dependencia, el reasentamiento creó dificultades significativas a los individuos ahora obligados a reinventar nuevas formas de ganar su sustento, migrar largas distancias hacia sus tierras de labranza o a ciudades remotas para buscar trabajo. Esto también causó rupturas en las dinámicas sociales y familiares, particularmente cuando los hombres se vieron forzados a dejar a sus familias durante la semana para ganarse la vida. Muchas familias se rehusaron a dejar sus tierras, y reconstruyeron sus hogares en las llanuras inundables.

Maldivas, océano Índico

- Hubo una inversión sin precedentes en infraestructura (que no existía antes del maremoto) por parte de las agencias de ayuda. Sin embargo, la Coalición de Evaluación de Tsunami encontró que en la mayoría de los casos esas instalaciones estaban abandonadas. Los mercados de pescado estaban pensados para ser controlados por cooperativas pesqueras en un contexto en

el que las cooperativas históricamente no han existido; mientras, la construcción de instalaciones de manejo de desechos no fue acompañada por campañas de higiene y responsabilidad cívica, o de los beneficios potenciales del reciclaje de desechos.

Caso 10: Frustraciones del intercambio inadecuado de información

Islas Salomón, Oceanía

- “La consciencia sobre la ayuda internacional se debe compartir de forma igualitaria entre la población rural. Por ejemplo, oímos sobre fondos para un proyecto de ganadería solo hasta que los fondos han sido usados.” Oficial de Educación, Auki, Malaita
- “ONG y gobiernos hacen demasiadas promesas que no se resuelven. Muchas de las entrevistas se hicieron en comunidades, pero nada aconteció. Se nos dieron grandes esperanzas en que llegaría la asistencia. Pasaron días, meses, años, y aún así no hubo luz verde. *“No moa trust lo olketa”* (ya no confiamos en ellos).” Lideresa en Visale, este de Guadalcanal

Aceh, Indonesia

- Una gran cantidad de personas expresaron su descontento porque no tenían suficiente información sobre la ayuda y sus procedimientos. “No quiero culpar a nadie, solo quiero información”, dijo un hombre mientras comentaba sobre problemas con la distribución de la ayuda. Otro dijo: “Si comprendemos, entonces podemos ser pacientes”.
- “A nuestra aldea le dieron diez botes. Pero ¿Por qué diez? Parecía arbitrario.” “No conozco el sistema de ayuda, y no sé leer y escribir, así que no puedo obtener ayuda.” “El proceso de recibir ayuda no es claro para los beneficiarios.”
- Como las personas no se sienten informadas, con frecuencia citan rumores

que han escuchado. “Oímos sobre esto, pero no estamos seguros.”

Caso 11: Coordinación y manejo de información en Tamil Nadu, India

1. Dos organizaciones no gubernamentales iniciaron la **ONG Centro de Coordinación y Recursos** (NCRC, por sus siglas en inglés) luego del maremoto.
2. El **Gobierno estatal de Tamil Nadu se asoció** con la NCRC.
3. Estructura organizacional de la NCRC: oficinas centrales, **centros de información comunitarios** y equipos sectoriales.

Experiencias:

- **Auditorías sociales de actividades de recuperación** podrían realizarse por una organización separada y que no ejecutará, como la NCRC.
- Centros de información a escala comunitaria ayudan a **mantener presencia** en las localidades afectadas .
- La presencia de NCRC, ahora BEDROC, ayuda a las comunidades a volverse más fuertes ante los efectos del cambio climático y otras amenazas naturales.
- La transición de NCRC a BEDROC aseguró que **no se perdieran las valiosas lecciones aprendidas** durante la fase de recuperación.

Caso 12: Estrategia de comunicación de iniciativa de viviendas sismorresistentes en Pakistán

1. ERRA desarrolló una **estrategia de comunicación** que identificó a la audiencia, el tipo de información y el propósito de la comunicación.
2. **Para cada grupo de involucrados**, tanto el contenido como el medio de comunicación tenían que ser **contextualmente apropiado**.
3. La retroalimentación de las actividades iniciales llevó más adelante a **actualizaciones de la estrategia** y se hicieron muchos cambios clave.
4. Nuevos retos de comunicación surgieron cuando los ingenieros se mostraron

reacios a usar una técnica con poca base científica para confirmar las propiedades de resistencia sísmica.

Experiencias:

- **Reconstruir mejor** por lo general requiere un cambio de comportamiento y práctica basados en **nuevo conocimiento**. Cuando dicha información, especialmente la de naturaleza técnica, no se comunica **de modo familiar y significativa** a sus destinatarios, los cambios deseados son inalcanzables.
- Una buena estrategia de comunicación **es flexible, con mecanismos de retroalimentación** para identificar condiciones cambiantes y las correspondientes necesidades de comunicación de los involucrados.
- El caso ilustra la necesidad de una **comunicación de dos vías** para explicar factores sociales y económicos críticos, así como otras amenazas potenciales que enfrente la población. Identificar y negociar dichos factores ayuda a desarrollar soluciones **más sostenibles** y reductoras de riesgos.

Caso 14: Facilitar la coordinación a través de sistemas mejorados de información en Aceh

1. Para recolectar y analizar datos sobre proyectos de reconstrucción implementados por colaboradores se diseñó la **Base de Datos de Recuperación de Aceh y Nias (RAN)**, un **sólido sistema de TIC de relativamente baja tecnología**. La información de la RAN estaba **pensada para ayudar al BRR** a coordinar de forma más efectiva, señalando brechas y coincidencias en el proceso de recuperación y trabajar para resolver obstáculos y problemas que atrasan a las organizaciones. El sistema en línea también **posibilitó a las organizaciones asociadas** entrar y **acceder ellas mismas a los datos**.
2. El ingreso de datos se inició a través de una nota conceptual (*project concept*)

note, PCN) que cada socio ejecutante estaba obligado a presentar para su aprobación antes de iniciar un proyecto de recuperación.

3. El sistema de base de datos RAN **captó automáticamente toda la información provista por las PCN.**

Experiencias:

- Para que este tipo de mecanismos sea efectivo para compartir información, las **agencias ejecutantes** deben ingresar los **datos** necesarios a tiempo.
- Se debe considerar la infraestructura de tecnología de información requerida para mantener herramientas en línea como ésta. Ha habido muchos casos, incluyendo Aceh, en los que los gobiernos locales y de distrito no pudieron acceder a la base de datos por **conexiones a internet deficientes o inexistentes.**

Caso 15: La lecciones de la inundación del 2000 mejoraron el manejo de inundaciones en el 2001 en Mozambique

1. El Gobierno de Mozambique hizo tres peticiones sucesivas en 2000 sobre la reacción ante las inundaciones.
2. En el 2001, el Gobierno declaró una emergencia por inundación e hizo una petición a la comunidad internacional por US\$30 millones en ayuda de emergencia. A mediados de marzo del 2001, 93 % de la solicitud se había cumplido.
3. La agencias estaban **mejor preparadas** para responder durante las inundaciones del 2001 porque los **sistemas y los contactos establecidos en el 2000 estaban en su lugar.**
4. El Gobierno, el Sistema de Naciones Unidas y las agencias más grandes, como la Cruz Roja de Mozambique, habían realizado **análisis de la experiencia adquirida** y desarrollado planes de contingencia que resultaron en una mejora

significativa de las respuestas.

Recuperación y mitigación: Cuando un desastre golpea, suele **revelar debilidades crónicas** o áreas de baja resiliencia.

Recuperación y preparación: El estado de preparación no necesita limitarse a prepararse para el desastre mismo y sus secuelas inmediatas. Como **parte de los esfuerzos de preparación**, los responsables de las políticas y planificadores pueden **formular normativas de recuperación**, desarrollar infraestructura organizacional, asignar papeles y responsabilidades e identificar y construir la capacidad necesaria para coordinar e implementar los esfuerzos de recuperación. Sin la presión existente en el ambiente posdesastre, los planificadores pre-desastre tienen más tiempo para investigar y analizar **buenas prácticas** para informar acerca de su toma de decisiones.

Caso 16: Preplanificación para la reconstrucción posterremoto en Los Ángeles

1. Preplanificación para la Reconstrucción Posterremoto (PEPPER) es la fundación teórica para la recuperación y reconstrucción de la ciudad de Los Ángeles.
2. Los autores recomendaron que la ciudad establezca un **equipo de reconstrucción y recuperación** para ser activado inmediatamente luego de un desastre significativo. Para que funcione de forma efectiva, este equipo necesitaría un **papel bien definido, responsabilidad y autoridad** para la reconstrucción y restauración y guías preestablecidas a seguir. Se ofreció un **programa modelo de recuperación de terremoto**, al igual que una ordenanza modelo para una organización de recuperación y reconstrucción que se establecería luego de un terremoto.
3. El borrador del Plan de Recuperación y Reconstrucción se sigue perfeccionando. Los estudios de la ciudad sobre el proceso de recuperación de otras comunidades impactadas por desastres y las lecciones aprendidas en sus experiencias de recuperación y entrenamiento también contribuyeron a

actualizaciones y revisiones regulares del plan.

Experiencias:

- Registros de los desastres pasados brindan pistas importantes para estimar la probabilidad y magnitud de futuras amenazas. Desarrollar escenarios basados en estas predicciones y planificar de acuerdo con ellos es el punto central de la planificación pre-desastre.
- Uno de los puntos interesantes sobre el huracán Katrina muestra que el desarrollo de la capacidad no es un esfuerzo único. La capacidad de la Agencia Federal de Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) ha sido mucho más fuerte en el pasado y se deterioró con el tiempo, lo que causó muchos de los problemas de desempeño durante y después de Katrina.

Caso 17: El papel de la universidad en la recuperación de Yogyakarta

1. La Facultad de Ingeniería de UGM estableció una **unidad de asistencia técnica** llamada POSYANIS para **apoyar las políticas gubernamentales** relacionadas con los esfuerzos comunitarios de reconstrucción.
2. Al darse cuenta de que muchas de las víctimas ya habían comenzado a intentar reconstruir por su cuenta sus hogares destruidos, sin ningún conocimiento técnico, POSYANIS estableció una unidad que proveería información técnica fácil de entender e implementar por la comunidad.
3. Para asegurarse de que las casas construidas por sus dueños cumplieran con los requisitos de seguridad, POSYANIS desarrolló **guías técnicas simples** para el lector en general y proveyó **entrenamiento** de construcción sismorresistente en clínicas móviles de vivienda.
4. Además POSYANIS trabajó con la Oficina de Distrito de Obras Públicas para **desarrollar un proceso acelerado de expedición de permisos de construcción** para asegurar el control de calidad de los métodos de resistencia sísmica.

Experiencias:

- Gran parte de las innovaciones y la disposición de nuevos enfoques que se demostraron en Yogyakarta se basaron en gran medida en la **experiencia de recuperación del maremoto** en Aceh
- En lugares donde no hay experiencia inmediata de recuperación en la que basarse, una pregunta fundamental que responder sería **cómo catalizar este tipo de asociaciones**. Esto se puede lograr con asociaciones pre-desastre para promover la recuperación usando escenarios como se mencionó antes en esta sección, pero tales asociaciones necesitan ser impulsados por defensores. Eso requiere buscar manera para **identificar y apoyar a tales defensores y cultivar asociaciones a largo plazo**.

Caso 19: Iniciativa de generación de capacidad del gobierno local en Perú

1. PNUD **transfirió** a los gobiernos locales el liderazgo de los **Centros de Coordinación de la ONU preestablecidos**.
2. Las municipalidades han iniciado un proceso de actualización y rediseño de sus planes de desarrollo (10 años) y de sus planes anuales para promover la recuperación sostenible la reducción de riesgos.
3. A través de asistencia técnica a tiempo completo, la gestión de riesgos se ha incorporado a la recuperación.
4. Con **la contribución de diversos sectores**, los gobiernos centrales y locales han definido y **adoptado mejores políticas**, estrategias y mecanismos para planificar, implementar y monitorizar la reconstrucción.

Experiencias:

- En un gobierno descentralizado, es **crucial reforzar las capacidades locales** como un objetivo principal de la recuperación.

- La **planificación de recuperación** debería ser **parte de la planificación e implementación** del desarrollo.

Caso 20: Papeles y responsabilidades poco claras impiden la recuperación en las Maldivas, océano Índico

1. Falta de claridad parece haber empañado la recuperación

- Las respectivas responsabilidades de planificación, implementación y gestión de proyectos de infraestructura a gran escala no se aclararon. La tradición de **gran dependencia de comités de usuarios** le dificultó a los nuevos y sobrecargados **comités de recuperación** adoptar nuevas actividades de reconstrucción.
- Los jefes de las islas y sus administraciones han sido nombrados el punto central de la recuperación. Pero debido a **papeles poco claros** y la falta de apoyo necesario, muchos tuvieron que decidir por ellos mismos qué tareas podían realizar.

2. La falta de una planificación formal para gobiernos locales que por lo general proveían los servicios de las islas llevó a confusión adicional entre estos y las ONG

- ONG representativas dicen que **el gobierno les ha dado esas islas para desarrollarlas**.
- **Sin un papel predefinido**, muchos gobiernos locales sintieron que las contribuciones de las ONG fueron coordinadas de forma deficiente.

Caso 22: Sistema de rastreo financiero para incrementar la responsabilidad en Haití

1. La base de datos llamada **Plataforma Haitiana de Inversión Pública** tenía como propósito ayudar al gobierno haitiano rastrear los fondos prometidos

por más de 60 donantes, hacer que los donantes cumplan lo prometido y asegurar la **transparencia y la rendición de cuentas**.

2. **El portal en línea** fue desarrollado por los mismos responsables de la Base de Datos de Asistencia al Desarrollo, y ha incorporado cambios basados en lecciones aprendidas de su uso en más de 25 países.
3. El sistema rastrea el dinero **de la promesa al impacto**, y demuestra cómo los fondos se planifican y cómo se gastan en realidad, por quién y para qué.
4. **Accesible al público**, el portal permite a la gente de Haití, al igual que a los medios nacionales e internacionales, monitorizar el uso de los fondos, reportar su progreso y **hacer a los representantes electos y otros actores de recuperación responsables** de cómo se usan los fondos. Se puede acceder al sitio en <http://www.refondation.ht/>

Experiencias:

- Un sistema de rastreo financiero *funciona mejor si los donantes u ONG están obligados* a presentar todos los detalles del proyecto.
- Un sistema de base de datos debe ser **simple**. Sistemas altamente sofisticados por lo general han fallado, en particular en países con infraestructura débil.
- Se tienen que establecer enlaces entre la recolección, el análisis y el reporte de datos.
- Un reporte sólido puede jugar un papel crucial en la toma de decisiones.

International Recovery Platform Secretariat

DRI East Tower 5F
1-5-2 Wakinohamakaigan-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

Special thanks to the partners who support IRP: Asian Disaster Reduction Center(ADRC); Hyogo Prefectural Government, Japan; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies(IRFC); International Labour Organization (ILO); Ministry of Foreign Affairs Government of Italy; Cabinet Office Government of Japan; Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC); Government of Switzerland; Solution Exchange Disaster Management CoP; United Nations Development Programme (UNDP); United Nations Environment Programme (UNEP); United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat); United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA), and The World Bank

