

## Respuesta a los desastres urbanos

### Lecciones de operaciones anteriores de auxilio y recuperación

#### Índice

Introducción .....	3
<b>LECCIÓN 1</b>	
<b>Una evaluación extensa de las necesidades, las capacidades y las vulnerabilidades es indispensable para la focalización apropiada</b> .....	6
Evaluación de las necesidades urbanas .....	6
Focalización de la asistencia .....	10
<b>LECCIÓN 2</b>	
<b>Asegurar la protección de la población afectada y del personal operativo inmediatamente después del desastre</b> .....	11
<b>LECCIÓN 3</b>	
<b>Los esfuerzos de respuesta y recuperación deben empezar el día uno. La coordinación, las asociaciones y las comunicaciones eficaces son primordiales</b> .....	12
Comunicación .....	14
<b>LECCIÓN 4</b>	
<b>La planificación eficaz de múltiples partes interesadas es esencial antes y durante los desastres, y requiere inversión de tiempo y recursos</b> .....	15
Actualización de los marcos reguladores nacionales .....	15
Recopilar y compartir información .....	16
<b>LECCIÓN 5</b>	
<b>El compromiso y la participación de los actores locales son esenciales para proveer una respuesta pertinente y eficaz</b> .....	17
Consultas con la comunidad, y la propiedad .....	18
Expansión de la capacidad de las comunidades para manejar el riesgo de desastres .....	19
<b>LECCIÓN 6</b>	
<b>El restablecimiento de las economías locales y los medios de sustento es fundamental para las labores de recuperación</b> .....	20
Desarrollo económico local .....	22
La seguridad alimentaria en los entornos urbanos .....	23
Métodos innovadores de entrega .....	24
<b>LECCIÓN 7</b>	
<b>Ampliar el enfoque desde la dotación de refugios a la construcción de asentamientos</b> .....	26
Plantear los puntos que atañen a las tierras y el desplazamiento .....	26
Evitar la reinstalación y el reasentamiento .....	28
Reconstrucción de mejores casas .....	28
Vinculación de la infraestructura y los servicios en la planificación de los asentamientos .....	30
<b>LECCIÓN 8</b>	
<b>La reducción eficaz del riesgo es la clave para superar los ciclos persistentes de vulnerabilidad</b> .....	31
Ciudades sostenibles y la reducción de riesgos de desastres .....	31
El seguro y la transferencia de riesgos .....	32
Recursos Clave .....	34

## RESPUESTA A LOS DESASTRES URBANOS

### Lecciones de operaciones anteriores de auxilio y recuperación

La respuesta a los desastres en el entorno urbano presenta una gran variedad de desafíos. Las organizaciones humanitarias habitualmente tienen más experiencia en la respuesta a los desastres rurales, y las autoridades municipales y las organizaciones comunitarias podrían tener poca experiencia en la planificación y ejecución de actividades a gran escala en respuesta y recuperación.

Este documento se inspira en la experiencia ganada en las respuestas a varios desastres urbanos,

incluyendo respuestas a terremotos en Bam (Irán); Bhuj (India), Izmit (Turquía), y Kobe (Japón); tormenta y huracán en Gonaïves (Haití) y Nueva Orleans (Estados Unidos), y respuestas a conflictos ocurridos en Angola y Mostar (Bosnia-Herzegovina). El documento destaca las lecciones clave para guiar a las autoridades municipales, los gobiernos nacionales, los organismos internacionales, el sector privado, los centros de aprendizaje y a las organizaciones comunitarias en el modo de abordar los problemas específicos al hacer frente y responder a los riesgos de desastres en los entornos urbanos.



#### **SECRETARÍA DE ALNAP**

**Overseas Development Institute**

**111 Westminster Bridge Road**

**Londres SE1 7JD, Reino Unido**

**Tel: + 44 (0)20 7922 0300**

**Fax: + 44 (0)20 7922 0399**

**Correo electrónico: [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)**

**Sitio web: [www.alnap.org](http://www.alnap.org)**

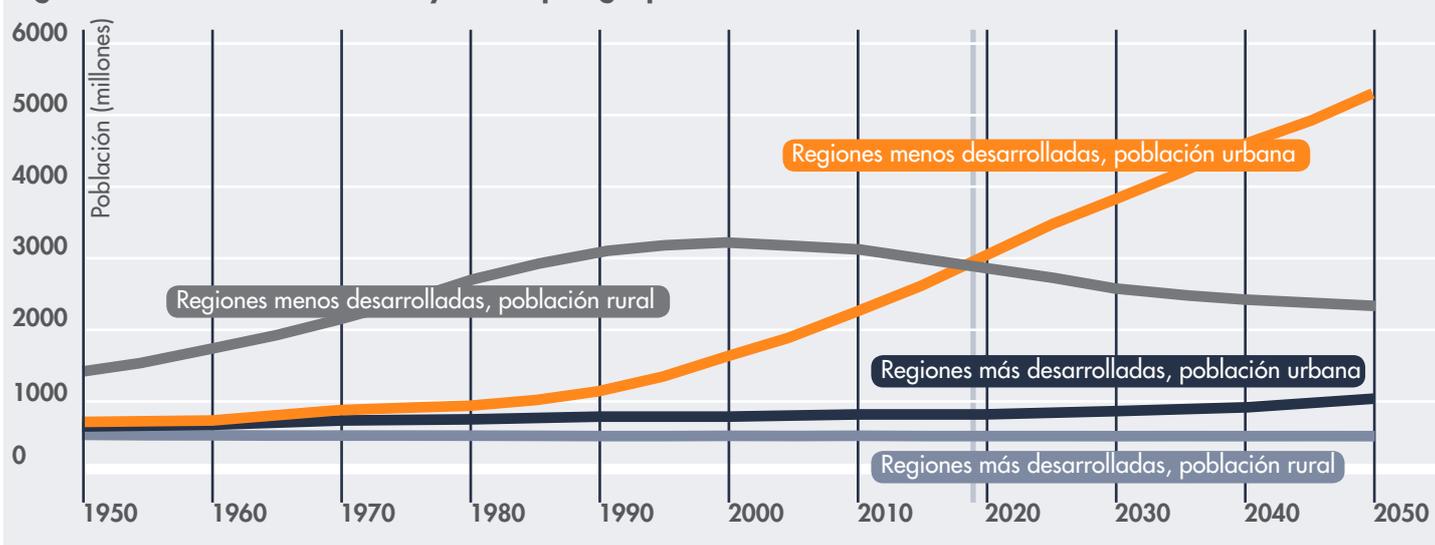
**Envíe sus comentarios y sugerencias sobre este documento a [alnap@alnap.org](mailto:alnap@alnap.org)**

## INTRODUCCIÓN

Según las Naciones Unidas, la población mundial se convirtió inicialmente en más urbana que rural entre los años 2007 y 2008 – y más del 50% de la humanidad vive ahora en las zonas urbanas.

Como se ilustra en la Figura 1, la gran parte del incremento en las poblaciones urbanas durante los años venideros se dará en las regiones menos desarrolladas<sup>4</sup>, debido al crecimiento demográfico natural y a la migración rural a urbana.

**Figura 1. Poblaciones urbana y rural, por grupo en desarrollo, 1950–2050**



Este cambio es más que una transmisión de población desde un lugar a otro – implica también la transformación de vidas y medios de sustento. Las ciudades y los centros urbanos son sumamente diversos en las formas que toman, las estructuras sociales y políticas que surgen dentro de ellos, y la gama de necesidades e intereses de las comunidades que los constituyen. Esta variedad es tan marcada dentro como a través de los diferentes centros urbanos: puede haber mucha variedad *dentro* de Dhaka y Delhi respectivamente, como la hay *entre* sí.

Característicamente, los centros urbanos están fuertemente interconectados con las áreas periurbanas y rurales dentro de las naciones y las regiones, a través de los mercados comunes o los enlaces comerciales, y con las comunidades más ampliamente globalizadas mediante las remesas o giros de fondos. Las poblaciones urbanas son muy dinámicas, con tasas de migración altas hacia dentro o hacia fuera de los centros urbanos. Las economías urbanas reflejan esta interconexión y diversidad, y a menudo lo hacen contribuyendo de modo vital a la economía nacional.

Como resultado de toda esta diversidad, interconexión y tamaño, el buen gobierno urbano requiere a menudo de mecanismos sociales y políticos sofisticados. El buen gobierno urbano eficaz utiliza tanto los procesos

<sup>4</sup> La División de Población de la ONU categoriza como las regiones menos desarrolladas a todas las regiones de África, Asia (excluyendo a Japón), América Latina y el Caribe más Melanesia, Micronesia y Polinesia.

formales como informales, y requiere del compromiso de una amplia gama de partes interesadas desde los niveles locales a los nacionales.

De particular interés para los constituyentes de ALNAP y ProVention es cómo estas repercusiones de los cambios obran sobre la necesidad y el contexto de la respuesta humanitaria y la reducción del riesgo de desastres. A medida que el crecimiento urbano continúa sin interrupción en muchas partes del mundo, la vulnerabilidad de aquellos que viven en las zonas urbanas también aumenta. Esto se debe a dos razones principales: una, no abordar debidamente la seguridad y la sostenibilidad en las pautas de crecimiento actuales; y la otra, son las pautas de peligros cambiantes, especialmente aquellos que van más allá de la experiencia de los mecanismos locales para hacerles frente.

Los entornos urbanos construidos deficientemente y los ingresos bajos de muchos de los habitantes urbanos que deben enfrentar las situaciones, incrementan la vulnerabilidad de manera significativa ante los peligros naturales. En muchas de las comunidades pobres urbanas, las casas, los negocios y las instalaciones para las comunidades están situados en terrenos propensos a peligros, con construcciones sin regulación e inseguras, y donde los servicios son inadecuados o no existen. Las comunidades pobres que viven en estas condiciones no tienen los medios para obtener seguros, o acumular ahorros o bienes, y su vulnerabilidad es enorme. Esto aumenta el riesgo de devastación producida por los desastres tanto en el entorno construido como en la economía social, lo que resulta en retrocesos a largo plazo y más extensivos al desarrollo.

Los cambios en los riesgos climáticos implican en particular que las zonas urbanas podrían afrontar en el futuro peligros que están fuera de sus experiencias anteriores. Pero, mientras que los eventos de desastres son a menudo provocados por peligros naturales, el conductor real del riesgo de desastres urbanos es el gobierno débil y los sistemas que no logran manejar los riesgos en el curso de los procesos de desarrollo. La recuperación y la reconstrucción ofrecen una oportunidad para reparar estas fallas, pero sólo si la prevención es una prioridad explícita (Dind 2006). La experiencia ha mostrado que, no incorporar medidas para reducir el riesgo de desastres en todas las etapas de la respuesta a los desastres, incrementa las posibles repercusiones de los desastres futuros. Toda respuesta a desastres debería reducir la vulnerabilidad futura con la mejora de tanto el entorno construido como la tenacidad y entereza de los sistemas urbanos, sociales y buen gobierno. El concepto de 'reconstruir mejor' conecta la reducción del riesgo, la mitigación, la equidad, los derechos humanos, la igualdad de género, la vivienda y los derechos de tierras y propiedad, al permitir transiciones sin tropiezos desde el auxilio y la recuperación al desarrollo a largo plazo (ONU-HABITAT 2006).

Por el lado positivo, la mayoría de los entornos urbanos poseen fortalezas considerables con respecto a la producción y la distribución económica, los recursos humanos, el capital social y la sociedad civil. 'Por definición, las ciudades son fuente rica en recursos' – la riqueza del capital humano y social en las ciudades es parte de la razón por la cual atrae a las personas, y debería utilizarse para apoyar la respuesta humanitaria, la recuperación y el desarrollo a lo largo de las actividades de respuesta a los desastres (entrevista de ALNAP con David Sanderson, 19 de noviembre de 2008).

El incremento de la vulnerabilidad urbana significa el incremento de los esfuerzos en las respuestas humanitarias urbanas y la gestión de riesgos urbanos. Éste es un papel distinto de aquel requerido en los medios rurales (ver Recuadro 1). Cuando ocurren desastres urbanos, es vital actuar con un enfoque potente, coordinado, y de múltiples peligros, para asegurar una recuperación rápida, un desarrollo sostenido y un riesgo reducido. Los organismos de respuesta necesitan planificación y soluciones para la entrega de servicios que sean distintas de las utilizadas en las zonas rurales, y que sean apropiadas para los sistemas y procesos de gobierno más amplios, aludidos anteriormente. Y los métodos para abordar el riesgo de desastres en los centros urbanos necesitan ir más allá del enfoque técnico y la suposición de que los puntos y los problemas concernientes pueden abordarse con una planificación sencilla.

### Recuadro 1. ¿Qué es un desastre urbano y en qué se distingue del rural?

Un desastre urbano es único en el sentido que ocurre en un entorno denso y altamente complejo (física y no físicamente) que se ha adaptado, formal e informalmente, para absorber grandes poblaciones y una gama de actividades económicas, que le da las características distintivas de:

- escala
- densidad
- sistemas económicos y estrategias para el sustento
- disponibilidad de recursos
- gobierno y expectativas públicas
- asentamientos informales grandes
- probabilidad de desastres compuestos y complejos
- potencial para repercusiones secundarias sobre los productores rurales o regionales

La labor emprendida para fines de este documento pone de relieve la necesidad de un esfuerzo mucho mayor para entender la naturaleza distintiva y potencial de la respuesta y la reducción de riesgos urbanas. Los temas sobre riesgo urbano, preparación y respuesta se debaten y se abordan propiamente dentro de especializaciones y silos particulares – planificación para el desarrollo, gestión de las emergencias, respuesta humanitaria, gestión ambiental o cambio climático – con poco diálogo interdisciplinario.

Este documento representa un intento inicial de ALNAP y ProVention para ayudar a superar estas divisiones relacionando las cuestiones relativas al riesgo y la respuesta urbanas al desarrollo a más largo plazo, ofreciendo ocho lecciones comprobadas sobre lo que ha funcionado en esfuerzos anteriores. Juntas, estas lecciones presentan una síntesis de lo que hay actualmente en el entorno, y se espera que sean de utilidad tanto para informar a las actividades en marcha como a las nuevas, pero también para generar y enfocar el diálogo sobre esta esfera de trabajo cada vez más importante.

Como tal, el documento presenta un desafío para la comunidad internacional. Si los objetivos globales de la respuesta humanitaria y las labores para reducir el riesgo son para salvar vidas y proteger los medios de sustento, entonces se necesita mucho más trabajo para asegurar que estos objetivos se alcancen en un mundo que está urbanizándose rápidamente. En este momento, en las palabras de un líder directivo, ‘ni la comunidad de ONG ni la comunidad de donantes ha coevolucionado en la dirección de enfrentar la pobreza urbana tan rápidamente como la pobreza urbana ha ocurrido’ (IRIN, 2007).

Para abordar esto en el contexto de la respuesta a los desastres y la reducción de riesgos, abogaríamos fuertemente por que se forjen asociaciones entre los organismos operativos y los grupos académicos y los grupos de expertos, para hacer investigación más aplicada a fin de entender lo que funciona bien en los contextos de desastres urbanos. El análisis en tiempo real y el aprendizaje en las respuestas urbanas podrían ser especialmente útiles para reforzar el entendimiento colectivo. Los donantes deberían priorizar el apoyo de tales labores en sus agendas de investigación y fortalecimiento de capacidades. Este esfuerzo colectivo necesita un enfoque práctico, así como ayuda en la elaboración de nuevas herramientas y técnicas innovadoras que sean pertinentes para llevar a cabo labores relacionadas con desastres en los medios urbanos.

Si, como concluyen los informes de 2006 de la ONU, Estado de las Ciudades del Mundo, “vivir en un barrio de tugurios sobrepoblado e insalubre amenaza ahora más la vida que vivir en un pueblo rural pobre”, ésta debe ser una de las tareas más importantes que enfrenta la comunidad humanitaria hoy en día.

## Más información

Satterthwaite, D (2007) 'Tomorrow's crises today: The humanitarian impact of urbanization', <http://www.irinnews.org>

# LECCIÓN 1

## UNA EVALUACIÓN EXTENSA DE LAS NECESIDADES, LAS CAPACIDADES Y LAS VULNERABILIDADES ES INDISPENSABLE PARA LA FOCALIZACIÓN APROPIADA

Los desastres encierran repercusiones variadas sobre diferentes grupos de personas. Éste es especialmente el caso de los desastres que afectan a las poblaciones diversas y circulantes de las ciudades y los pueblos. **Para satisfacer las diferentes necesidades de estos grupos, es necesario entender la vulnerabilidad de los niños, los hombres, las mujeres, los ancianos, los recientes inmigrantes y de cualquier otro grupo que puede tener necesidades especiales tras un desastre.** Las organizaciones de respuesta pueden llevar un seguimiento de las necesidades y las lagunas que se producen en los servicios para todos los grupos, mediante una evaluación extensa y la recopilación de datos desagregados – por ejemplo, por género, edad, etnicidad y grupo de ingresos.

### Evaluación de las necesidades urbanas

La tarea difícil de identificar la población afectada en un desastre de gran escala se ve complicada por varios factores característicos de los medios urbanos (Kelly 2003).

- Debido a la estructura poblacional circulante de las ciudades son difíciles de representar en un cuadro estático
- Las ciudades pueden absorber grandes números de personas desapercibidas, y a menudo sin registro formal. Esto es en contraste con los campos de refugiados, donde la llegada de la gente a los campos es más aparente.
- La segmentación geográfica de la pobreza y la seguridad alimentaria – por tanto la focalización de la respuesta – pueden ser difíciles dado que las zonas urbanas a menudo incluyen una serie muy variada de personas, desde muy ricas a muy pobres, que viven a escasa proximidad.
- El ranking de la riqueza es con frecuencia complicado debido a los costos de vida más altos en las zonas urbanas comparado con los medios rurales, que afecta los índices típicos como los ingresos en relación a los costos de alimentos y otras necesidades.
- La informalidad en el registro de los derechos de tierras y propiedad, o destrucción de los registros, puede también causar dificultades para identificar la distribución social de las reclamaciones por pérdidas y derechos.

Las ciudades son huéspedes de una gran variedad de habitantes que residen en la ciudad y la usan en diferentes formas, a diferentes horas del día o en diferentes temporadas. Muchos pueden vivir fuera de la ciudad pero viajan a diario o con frecuencia a trabajar allí. Otros pueden vivir y trabajar en la ciudad pero dependen del comercio con aquellos en la periferia para alimentos y otros productos básicos. Y otros dependen de la economía urbana mediante remesas pero viven a gran distancia.

Algunas personas pueden pasar inadvertidas, especialmente después de un desastre cuando la ayuda humanitaria está siendo entregada a la sección más amplia posible de la población. En particular, las necesidades de los hogares cuyos miembros padecen de enfermedades crónicas, o son ancianos y/o están discapacitados a menudo

## Recuadro 2. Consejos para abordar las necesidades de los grupos vulnerables durante las respuestas a los desastres.

### **Enfermos crónicos**

La evaluación de cómo los desastres afectan el comportamiento, las estructuras familiares y el acceso a tratamiento pondrán de relieve los cambios potenciales en las pautas de transmisión y tratamiento. Después del huracán Katrina muchos de aquellos con VIH que fueron dispersados a zonas nuevas tuvieron problemas para acceder a beneficios de atención de salud comparables y experimentaron interrupción en sus tratamientos antirretrovirales. El cuidado de aquellos que permanecieron o que regresaron rápidamente se vio también afectado debido a que muchos trabajadores de salud abandonaron la zona. (FICR 2008).

Además de las intervenciones médicas prioritarias tras un desastre, es importante también mantener programas de atención de salud en marcha, tales como los programas de prevención del VIH/SIDA para proveer condones, ofrecer asesoría y pruebas, y organizar colegios y campañas de los medios de comunicación.

El tomar en cuenta a los enfermos crónicos y las organizaciones de apoyo en la planificación de emergencias y respuestas, asegurará que las necesidades sean articuladas y abordadas eficazmente en la respuesta.

### **Ancianos y discapacitados**

La respuesta al terremoto de Kobe destacó la necesidad de evaluar las redes de apoyo comunitarias existentes. Esto mejorará el entendimiento del apoyo perdido a los ancianos y a los discapacitados por la muerte de miembros de sus familias o de otros en su red social, y la manera en que pueden apoyarse mejor a estas comunidades sociales (Nakagawa y Shaw 2005; Shaw y Goda 2004).

### **Niños callejeros**

Los huérfanos y los niños callejeros en las zonas urbanas pueden ser invisibles para los organismos que centran su atención en las casas dañadas y las familias desplazadas. La coordinación con organizaciones de base comunitaria locales que trabajan con niños huérfanos y callejeros, asegurará que estos niños sean incluidos en los programas de auxilio (PMA 2002).

### **Migrantes recientes**

La asistencia prestada a los migrantes recientes (incluyendo refugiados urbanos) focalizando en la integración y sostenibilidad de larga duración fortalecerá sus medios de sustento y su tenacidad con más firmeza, lo que les servirá en sus comunidades actuales o en sus lugares de origen, si regresan (Feinstein International Famine Center 2008; Obi y Crisp 2004). Los principios de planificación 'orientados en las personas' permitirán que los migrantes mismos, así como las organizaciones de base comunitaria y los organismos de desarrollo, contribuyan con sus propios conocimientos detallados de sus poblaciones a la planificación del programa.

## Encadré 2. Conseils pour répondre aux besoins des groupes vulnérables lors d’une intervention suite à une catastrophe.

**Personas desplazadas internamente (IDPs siglas en inglés)** Las personas desplazadas internamente (IDPs) y los refugiados en las zonas urbanas a menudo reciben menos apoyo que sus contrapartes rurales por parte de los sistemas de ayuda internacional y nacional a los desplazados internos y refugiados. La percepción sostenida de las administraciones locales sobre los desplazados internamente como un fenómeno temporal, ha significado que ha habido poco incentivo para extender apoyo de infraestructura y servicios o protección social para los desplazados internamente (Hamid 1992).

La investigación muestra que una gama de individuos y familias son desplazados a zonas urbanas y a menudo necesitan apoyo comunitario dedicado. Como lo demostró el huracán Katrina en EE.UU., los sobrevivientes de los centros urbanos pueden también ser desplazados a las zonas rurales o a otros pueblos.

Los derechos y los medios de sustento de los refugiados pueden ser también promovidos, pero esto debe hacerse sin comprometer el bienestar percibido de la población anfitriona (Jacobsen y Landau 2005). Las organizaciones pueden desempeñar una fuerte función en esto mediante la abogacía del derecho de trabajar de los refugiados, la apertura de los mercados laborales y la reducción o el relajamiento de las barreras administrativas (como los requisitos de identidad) junto con abogar por los derechos de los pobres y cualquier población anfitriona en las cuales se han reubicado a los sobrevivientes, de modo de no añadir nuevas dimensiones a la desigualdad, dependencia y tensión social en las comunidades locales.

**Tabla 1. Las ventajas y desventajas de los varios métodos de focalización en las emergencias urbanas.**

Método de focalización	Definición	Ventajas	Desventajas	Ejemplos de programas
Focalización geográfica	Los beneficiarios son seleccionados en base a su situación geográfica por distrito más pobre o más vulnerable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fácil y rápido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Poca precisión de focalización si las unidades familiares vulnerables están ampliamente dispersas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Distribución focalizada de los hogares</li> </ul>
Auto selección de focalización	Los beneficiarios se seleccionan por sí mismos para participar. Aspectos del diseño del programa alientan al grupo objetivo para participar y otros no.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Evita gastos de tiempo y recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Riesgo de filtración importante de recursos hacia aquellos menos vulnerables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alimento por trabajo</li> <li>■ Alimento fresco (ej. comedor popular/olla común)</li> <li>■ Programas de asistencia a los mercados</li> </ul>
Focalización administrativa	Los beneficiarios son seleccionados de una lista poblacional; el criterio usado para seleccionar difiere entre	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Simple de usar cuando se dispone de listas precisas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Riesgo de exclusión si las listas están incompletas o fuera de fecha (marginados/ recién llegados)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Distribución focalizada de los hogares</li> </ul>

**Tabla 1. Las ventajas y desventajas de los varios métodos de focalización en las emergencias urbanas.**

<b>Método de focalización</b>	<b>Definición</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>	<b>Ejemplos de programas</b>
Focalización a través de las comunidades	La lista de distribución se identifica mediante el conocimiento y criterio del líder comunitario predeterminado por la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Participation</li> <li>Compromiso de la comunidad</li> <li>■ No restringido a un número pequeño en el criterio de focalización mediante variables representativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Propenso a exclusión si los líderes comunitarios favorecen a un grupo por sobre los demás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Distribución focalizada de los hogares</li> </ul>
Focalización mediante variables representativas	Los beneficiarios son seleccionados sobre la base de características observables (ej. género del cabeza de familia, desempleado, adolescente).	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fácil de usar si los rasgos de selección son obvios</li> <li>■ La focalización mediante variables representativas múltiples aumenta la precisión pero puede ser más costosa que la mediante variables representativas simples.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Riesgo de exclusión y de error de inclusión cuando se usa la focalización mediante variables representativas simples.</li> <li>■ Las variables representativas pueden ser difícil de observar objetivamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Distribución focalizada de los hogares</li> <li>■ Programas de asistencia a los mercados</li> <li>■ Gestión a través de la comunidad</li> <li>■ Ayuda suplementaria</li> </ul>
Comprobación de ingresos	Los beneficiarios son seleccionados según sus ingresos, gastos, riqueza, o bienes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alto potencial de precisión de de la focalización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Intensivo en tiempo y recursos, requiere censo de todos los beneficiarios potenciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Distribución focalizada de los hogares</li> <li>■ Alimento por capacitación</li> </ul>
Focalización institucional	Los beneficiarios son seleccionados por su afiliación a una institución seleccionada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relativamente fácil – los beneficiarios asisten ya a instituciones seleccionadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Excluye a las personas que serían admisibles pero que no están registradas con las instituciones objetivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Distribución de alimentos y ayuda a los colegios</li> </ul>

se olvidan, o quedan temporalmente en espera durante la recuperación y la respuesta a los desastres (Recuadro 2).

## Más información

USAID (2008) *Emergencies in Urban Settings: A Technical Review of Food-Based Program Options*, (Emergencias en los medios urbanos: un examen técnico de las opciones de programas basados en el alimento) <http://www.aed.org>

Feinstein International Famine Center (Centro Internacional Feinstein sobre el Hambre) (2008) 'Profiling Studies of Urban IDPs in Khartoum–Sudan, Abidjan–Cote d'Ivoire and Santa Marta–Colombia' (Perfilando estudios de los desplazados urbanos en Jartum-Sudán, Abijan-Costa de Marfil y Santa Marta-Colombia)

ACNUR (1997) *Urban Policy on Refugees in Urban Areas* (Política urbana sobre los refugiados en zonas urbanas) – la crítica de esta política ha resultado también en el Obi y Crisp (2001) Informe de la Unidad de Desarrollo de Políticas y de Servicio de Evaluación de ACNUR, 'Ignored displaced persons: The plight of IDPs in urban areas'

Landau, L (2004) *FMO Research Guide: Urban Refugees, Forced Migration Online*, (Guía de investigación: refugiados urbanos, FMO) [www.forcedmigration.org](http://www.forcedmigration.org)

## Focalización de la asistencia

Las directrices del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) al focalizar sobre las poblaciones urbanas con ayuda alimentaria señalan el valor de los programas de auto selección de focalización, en los cuales las personas eligen si participan o no en programas específicos. Esto puede ahorrar costos –financieros y de tiempo – relacionados con la recopilación y selección de datos, y si se hace con eficiencia evita el riesgo de excluir ciertos grupos vulnerables. Sin embargo, tales programas son sólo viables si los beneficios se fijan lo suficientemente bajos como para atraer solamente a los más pobres entre aquellos que se han visto afectados por el desastre (Kelly 2003; PMA 2002), lo cual requiere un grado de entendimiento contextual y conocimientos locales.

Las ventajas y las desventajas de otros métodos de focalización presentadas en las directrices de USAID se describen en la Tabla 1. Los aspectos a considerar al seleccionar un método de focalización incluyen (USAID 2008):

- Proporción de beneficiarios dentro de la población más amplia
- Tipo de programa de distribución
- Equilibrio entre la accesibilidad financiera de un programa y la precisión en alcanzar la población afectada
- Viabilidad, dependiendo de la escala, de un método de focalización.

La focalización a través de las comunidades, utilizada a menudo en la entrega de ayuda humanitaria a las zonas rurales, puede que no dé tan buenos resultados en las zonas urbanas porque la pobreza y la malnutrición pueden estar más ampliamente dispersas en focos a través de la ciudad. La focalización geográfica puede también ser de limitado uso, en vista que las comunidades en las ciudades pueden ser definidas por familia y redes sociales más bien que la proximidad geográfica (PMA 2002).

El programa de refugio y asentamientos de CARE en Kabul (KASS) demuestra la buena práctica con relación a estas complejidades. El programa comenzó con un estudio sobre el uso de la tierra para identificar las oportunidades de albergues, y luego estableció consejos comunitarios para seleccionar beneficiarios en grupos más bien que individualmente. La selección se hizo mediante un proceso participativo con movilizados comunitarios capacitados que condujeron encuestas puerta a puerta para evaluar las necesidades, y que ayudó a fortalecer la confianza y la administración local. El programa puso de relieve el rol de la mujer como

movilizadores vitales en el proceso. (CARE 2007).

## Más información

ProVention's Community Risk Assessment Toolkit <http://www.proventionconsortium.org>

USAID (2008) Emergencies in Urban Settings: A Technical Review of Food-Based Program Options, (emergencias en los medios urbanos: un examen técnico de las opciones de los programas sobre alimentos) <http://www.aed.org>

## LECCIÓN 2 ASEGURAR LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN AFECTADA Y DEL PERSONAL OPERATIVO INMEDIATAMENTE DESPUÉS DEL DESASTRE

La alta densidad de los entornos urbanos, y la falta de políticas eficaces durante los desastres, pueden elevar los riesgos en la protección de la población afectada por los desastres y para el personal operativo tras el desastre. Una evaluación de la Cruz Roja y Media Luna Roja de la respuesta humanitaria al terremoto de Bam, Irán en 2004, destacó la importancia de restaurar rápidamente el orden público. Durante la respuesta al terremoto, muchas personas se trasladaron a Bam, y el saqueo de las provisiones de los camiones de auxilio durante los primeros tres días demostró que la distribución eficiente dependía en gran parte del orden público existente (FICR y Media Luna Roja de Irán (IRCS) 2004). El saqueo de las pertenencias de las personas afectadas por el desastre, presenta también una amenaza a la capacidad de hacer frente a la situación y a la recuperación de las comunidades.

Sin embargo, también ha habido muchas instancias donde no hubo ni crimen ni saqueo en las situaciones posteriores al desastre, a pesar de las predicciones pesimistas. **La buena comunicación y las labores de extensión comunitaria de las autoridades municipales y las organizaciones comunitarias, en la etapa posterior al desastre, son esenciales para mantener un entorno estable y permitir el avance en las actividades de auxilio y recuperación.**

La evacuación a refugios o albergues alejados de las zonas más dañadas de la ciudad puede ser también necesaria. La evacuación caótica y congestionada durante el huracán Katrina muestra la necesidad de planificar las evacuaciones ordenadas, y dar consideración especial a las necesidades de los pacientes en hospitales, los residentes sin sus propios medios de transporte, y otros que pueden tener dificultad para evacuar la zona en peligro (Gray y Herbert 2006). En Santo Domingo, después del huracán George, un grupo comunitario del barrio Los Manguitos ayudó a las personas vulnerables a dirigirse a los refugios locales y organizaron un sistema de seguridad. Una semana después del desastre ni la policía y ni la Cruz Roja pudieron ofrecer asistencia, pese a que la zona afectada se encontraba a pocos kilómetros del centro de la ciudad. La clave para la intervención comunitaria satisfactoria fue fuerte y se puso en marcha la red de capital social: dirigida por la juventud local, independiente y legítima a los ojos de la comunidad (Pelling 2003).

Incluso en los entornos urbanos más construidos, la mayoría de las actividades de busca y rescate para salvar vidas es llevada a cabo por las mismas comunidades afectadas, o por expertos nacionales de busca y rescate de las inmediaciones. A menudo, el proceso de busca y rescate prácticamente se ha terminado cuando llegan los expertos de busca y rescate internacionales, a pesar del protagonismo que les dan los medios de comunicación. Los equipos internacionales pueden proveer experiencia y equipamiento para asistir en situaciones específicas demasiado difíciles. No obstante, los daños en las callejuelas estrechas pueden también limitar el acceso al

equipamiento de respuesta de emergencia, y aprovechar las opciones de transporte de baja tecnología puede ser más importante. Los costos y beneficios relativos de utilizar equipos internacionales de búsqueda y rescate en los entornos urbanos necesitan una cuidadosa consideración, y tales equipos deben ser desplegados rápidamente para que contribuyan de modo importante. Un miembro de ALNAP – la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), ha sometido la función de equipo de búsqueda y rescate a la aprobación de los estándares ISO9000, y puede ser un ejemplo de buena práctica para que otros lo aprovechen<sup>2</sup>.

Una de las principales lecciones del terremoto de Kobe, Japón en 1995 fue que:

Incluso las sociedades más afluentes y sofisticadas tienen dificultades para hacer frente a los grandes desastres. Confiar en costosa tecnología más bien que en las personas, en máquinas más bien que en las capacidades de las personas, puede dejar a las sociedades desarrolladas – especialmente sus ciudades aglomeradas – vulnerables a catástrofes. Tras el terremoto de Kobe, fue la tenacidad y las iniciativas de las familias afectadas, que enfrentaban el mal tiempo, la escasez de agua y las comunicaciones deficientes, las que proporcionaron la base para la respuesta inicial, no los sistemas de emergencia previamente planificados (FICR 1996).

## Más información

RedR safety and security materials – <http://www.redr.org.uk/>

FEMA (2003) Urban Search and Rescue Field Operations Guide, (Guía de operaciones de campo de búsqueda y rescate urbano) <http://www.fema.gov/emergency/usr/resources.shtm>

International Search and Rescue Advisory Group (Grupo Asesor Internacional de Búsqueda y Rescate) (INSARAG), <http://ochaonline.un.org/?TabId=1436>

## LECCIÓN 3 LOS ESFUERZOS DE RESPUESTA Y RECUPERACIÓN DEBEN EMPEZAR EL DÍA UNO. LA COORDINACIÓN, LAS ASOCIACIONES Y LAS COMUNICACIONES EFICACES SON PRIMORDIALES

Dada la urgencia y la escala de los esfuerzos, y la invisibilidad de los grupos urbanos vulnerables, las actividades de respuesta y recuperación en los entornos urbanos son difíciles de manejar. Numerosos y diversos equipos habitualmente trabajan a escala y velocidad más allá de la experiencia diaria de las autoridades municipales y las organizaciones de sociedad civil. Muchas organizaciones humanitarias enfrentan desafíos considerables, debido primeramente al giro de personal y la dificultad de mantener las capacidades institucionales entre las respuestas a desastres de gran escala (Ozcevik et al 2008).

La coordinación y la gestión de proyectos eficaces entre los que responden es, por tanto, especialmente crítica en las primeras etapas y en los entornos urbanos donde el daño causado, a los edificios y la infraestructura, puede obstaculizar la comunicación.

---

<sup>2</sup> Para más información, visite [http://www.sdc.admin.ch/es/Pagina\\_principal/Noticias/Vista\\_detallada?itemID=161263](http://www.sdc.admin.ch/es/Pagina_principal/Noticias/Vista_detallada?itemID=161263)

Individualmente, los organismos podrían tener buenos sistemas y planificaciones internos, pero en general la coordinación unificada entre organismos tiende a escasear. La recuperación eficaz requiere la coordinación de las iniciativas en apoyo a medios de sustento y empleo, albergue y vivienda, y servicios urbanos como agua y sistemas de sanidad e higienización, electricidad, comunicaciones y transporte. Los enlaces a la planificación ambiental son necesarios para evaluar las repercusiones en la reconstrucción, y las repercusiones más amplias del desastre (y los impactos primarios en el caso de un desastre tecnológico o industrial). Las repercusiones ambientales son bastante comunes en las zonas urbanas con emplazamientos industriales que pueden haber sido dañados por el desastre. **Un mecanismo de coordinación eficaz puede ayudar a asegurar que todas las necesidades pertinentes sean consideradas a través de ambas divisiones departamentales y las diversas partes interesadas.**

Tal coordinación y toma colectiva de decisiones puede ser reforzada con la participación de funcionarios que efectúen el enlace comunitario y con el uso de los sistemas de 'respuesta operativa' transorganizativa, como los que se movilizaron en Mozambique después del ciclón Fabio en 2007:

"...lo más impresionante técnicamente de las innovaciones de Mozambique consistió en una serie de 'habitaciones operativas' que abrió el gobierno en las zonas de desastre... Durante la emergencia, estas habitaciones eran ocupadas por todos los organismos participantes, lo que mejoró significativamente las comunicaciones y la coordinación... La idea de estos centros fue tomada de Guatemala, que sufrió serios daños de los huracanes Stan y Mitch..." (Foley, 2008, p. 199.)

En la respuesta al tsunami de 2004 en Aceh, Indonesia, el gobierno de Indonesia creó un organismo dedicado para supervisar la recuperación y coordinar los ministerios. Los donantes apoyaron esta iniciativa con la delegación de personal al organismo, para reforzar rápidamente las capacidades.

Reflexionando sobre la respuesta a la tormenta tropical Jeanne en Haití, una evaluación de CARE identificó la necesidad de imponer un código de conducta aceptado entre las ONG, para compartir información, coordinación y colaboración. El compartir un diagrama organizativo de emergencia, regularmente actualizado, fue también recomendado para los organismos activos en la respuesta. La evaluación destacó el potencial para que CARE mantuviera asociaciones y relaciones con los organismos gubernamentales clave responsables de salud, agua y obras públicas, así como también con otras organizaciones de desarrollo en la zona, para que sirvan de base para los esfuerzos de mitigar futuros riesgos de desastres (CARE 2005).

La respuesta en Bam constituyó la primera prueba de un programa gubernamental nuevo de respuesta a desastres, y resultó en duplicación y competencia entre los organismos de ayuda y los ministerios. En el caso de satisfacer algunas de las necesidades, por ejemplo, se facilitaron mucho más camas que las necesarias en los hospitales, mientras que se ignoraron otras. La Media Luna Roja de Irán (IRCS) también tuvo que enfrentar un reto difícil en cuanto a facilitar coordinación tanto entre socios del movimiento de la Cruz Roja/Media Luna Roja como entre otras organizaciones de ayuda. El mero volumen de la actividad de auxilio y respuesta era más allá de la capacidad de IRCS, y probablemente de cualquier otra organización sola (FICR e IRCS 2004). Cuando hay una participación más intensiva de todos los asociados en la resolución de problemas, las iniciativas de múltiples asociados se ven mejor servidas para asegurar la capacidad suficiente en el manejo de la respuesta y para apoyar la comunicación clara, así como la asociación y la coordinación entre los organismos de respuesta.

**Las organizaciones de respuesta se beneficiaron también de su asociación con los negocios del sector privado que les expandió el campo de contratación de personal pudiendo acceder a personas con experiencia relevante en la gestión de proyectos complejos y de gran escala de construcción y desarrollo urbano.** En la India, la Compañía de desarrollo urbano de Gujarat (GUDC) es una unidad de desarrollo especial establecida por el gobierno antes del terremoto de Bhuj de 2001 para conceptualizar e implementar proyectos de desarrollo urbano. Después del terremoto, el gobierno del estado de Gujarat designó

a GUDC como el organismo de ejecución para supervisar los planes de recuperación. El gobierno del estado contrató también a consultores externos para la realización de considerables tareas de planificación. Las tareas incluían planificación de infraestructura y el examen de solicitudes de permisos para edificar (Balachandran 2006).

**Las autoridades de desarrollo públicas y privadas pueden también desempeñar un papel vital.** El Consejo de Desarrollo de Bhuj aportó 'una visión amplia y un interés duradero en el desarrollo de la ciudad' y abogó con firmeza 'en nombre de los ciudadanos ante el gobierno y viceversa' (Balachandran 2006). Las autoridades de desarrollo pueden también hacer uso de herramientas como imponer cargos sobre las mejoras. Éste es un método conocido para financiar inversiones para el desarrollo en tiempos normales, mediante impuestos sobre la plusvalía en el valor de la propiedad privada que proviene de inversión pública. Esto puede facilitar inversiones en infraestructura y servicios como parte del proceso de recuperación.

## Comunicación

Hay profunda necesidad, en las respuestas posteriores a los desastres, de comunicación clara que exponga de manera simple conocimientos científicos y técnicos complejos, y que pueda llegar a las poblaciones afectadas a través de los canales locales. **En los entornos urbanos, las empresas publicitarias y de marketing pueden ayudar a exponer mensajes clave y hacerlos llegar a los grupos específicos** (D Sanderson, entrevista de ALNAP, 19 de noviembre de 2008).

- Después del terremoto de Kobe de 1995, la falla de los sistemas de información resultó en retraso del auxilio. Mucha gente buscó amparo en cualquier parte o se alojó con familiares, pero no fueron a los refugios 'oficialmente' planificados. Esto dificultó el registro de los beneficiarios, lo que demuestra que la entrega de auxilio confía en la información oportuna y exacta (FICR 1996).
- Tras la tormenta tropical Jeanne en 2004 en Haití, había enormes colas y considerable tensión en los puntos de distribución de auxilio. CARE hizo uso de la radio para transmitir información al público para disipar los rumores y reducir la tensión y las colas en los puntos de distribución (CARE 2005).
- La radio fue utilizada con éxito en Aceh, tras el tsunami del Océano Índico, para poner al día a las comunidades sobre el progreso de la reconstrucción y permitir que los miembros de la comunidad hicieran preguntas. Una variedad de programas en que el público puede llamar, se concentró tanto en la asistencia para la reconstrucción como en el apoyo psicosocial. La lección clave aquí es lo valioso que es utilizar los puntos de difusión de los medios de comunicación conocidos y establecidos (CCP-I 2009).

## Más información

ONU-HABITAT (2007a) 'Sustainable relief and reconstruction – Synopsis from World Urban Forum II & III', Rethinking Emergencies, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi, Kenya, <http://www.unhabitat.org>

Leitmann, Joseph (2007) 'Cities and calamities: Learning from post-disaster response in Indonesia', *Journal of Urban Health* 84 (Suplemento): 144-153, <http://www.pubmedcentral.nih.gov>

## LECCIÓN 4

### LA PLANIFICACIÓN EFICAZ DE MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS ES ESENCIAL ANTES Y DURANTE LOS DESASTRES, Y REQUIERE INVERSIÓN DE TIEMPO Y RECURSOS

Las experiencias en recientes desastres han puesto de relieve la importancia de mudar el foco de atención de la respuesta, desde el auxilio a la recuperación, a la primera oportunidad que se presente. Un estudio de la Universidad de Harvard de 30 operaciones de auxilio y recuperación de desastres concluyó que 'las acciones iniciales nunca eran neutrales – o apoyan el desarrollo a largo plazo o lo socavan' (Anderson y Woodrow 1989; UN-HABITAT 2007b).

La recuperación tras un desastre a menudo es considerada como una oportunidad para reconstruir en lugares más seguros de manera más segura. Un ejemplo frecuente es la reurbanización de los centros urbanos a fin de abrir caminos o calles más amplios que sean de fácil acceso para los vehículos de emergencia. Pero la complejidad de los entornos urbanos puede significar que 'reconstruir mejor' presenta un reto importante. **La planificación eficaz previa al desastre hace una gran diferencia en acelerar la recuperación y minimizar los riesgos después del desastre.** No obstante, la realidad es que las administraciones locales prestan poca atención a la planificación de la recuperación y la mitigación dentro de los planes de desarrollo locales (Berke y Campanella 2006).

Incluso si los escenarios de desastre y las potenciales opciones de recuperación no han sido creados antes del desastre, el plan de recuperación del desastre es un importante recurso después de tal. El plan de recuperación permite considerar que las acciones de recuperación en el corto plazo tengan una solidez de largo alcance, para promover una reordenación de las zonas que sea socialmente justa, económicamente viable, ambientalmente compatible, y menos vulnerable a los peligros, complementada por una inversión en infraestructura apropiada, y alineada a planes de desarrollo urbano a largo plazo (Berke y Campanella 2006). Es necesario que el plan sea realista en función del tiempo y los requisitos de recursos para la reconstrucción, pero el paso crítico es empezar a planificar temprano – incorporando a todas las partes interesadas importantes en la comunidad. La experiencia tras el huracán Katrina en Nueva Orleans constata que la incorporación de los interesados en el proceso de planificación es más importante que la presencia de los planes mismos. La participación de los residentes locales, los funcionarios públicos, la gente de negocio y todos los organismos pertinentes en la administración local eran muy importantes en la consideración de la gama de opciones para la recuperación, y en guiar la elaboración de un plan de recuperación más amplio entre múltiples partes interesadas.

Como parte de tales planes, a menudo los marcos reguladores nacionales y los sistemas de información requieren mejoras y reformas drásticas – a continuación se examina cada uno de estos aspectos.

#### **Actualización de los marcos reguladores nacionales**

La política nacional puede ser vital para emitir mandatos, habilitar y proveer recursos para una planificación proactiva en los niveles locales, a fin de evitar y reducir los riesgos. Sin embargo, en muchos casos los estándares de la planificación nacional no son apropiados para guiar la recuperación. Además, los procesos políticos y la corrupción pueden retrasar o impedir las labores eficaces de recuperación. En tales situaciones **puede ser útil para todas las partes interesadas abogar con y apoyar a las administraciones locales y nacionales para establecer estándares específicos para la recuperación.**

Después del terremoto de Bhuj, el gobierno del estado de Gujarat tuvo que buscar un marco regulador apropiado que pudiera responder rápidamente al terremoto y a las tareas complejas que presenta la reconstrucción. Balachandran (2006) ha sugerido que 'podría haberse enmendado la ley de planificación urbana para introducir disposiciones especiales para las zonas afectadas por el desastre, mediante las cuales hubiese cambiado leyes, reglas, procedimiento y las convenciones para incrementar la rapidez y la flexibilidad.' De igual modo, la reconstrucción, después del terremoto de Turquía en 1999, es identificada a menudo por su falta de coordinación con los planes de desarrollo de viviendas urbanas (Akinci 2004).

En contraste, después del terremoto de Kobe, en Japón, en 1995, el gobierno de Japón promulgó una 'Ley especial para las zonas urbanas afligidas por el desastre' con disposiciones especiales para la planificación urbana, que incluían la designación de funciones específicas para los comités de la vecindad llamados 'machizukuri', destinados a proyectos de reajuste de las tierras. Los planificadores del 'machizukuri' dirigieron una planificación de micro nivel con residentes y órganos públicos en calidad de abogados neutrales para promover la planificación y la restauración de la vecindad (Balachandran 2006; Supporters Network for Community Development 'Machizukuri'). En muchos casos también hay campo para adaptar las regulaciones presentes e integrar estándares de desempeño para catalizar la reconstrucción en formas innovadoras. En la respuesta de Bhuj, los distritos de desarrollo especiales y las autoridades municipales de desarrollo fueron utilizados de esta manera a (como se describe más adelante en esta sección).

En los contextos de conflictos la estructura misma de gobierno puede ser víctima de la crisis. A finales del conflicto de Bosnia, a mediados de los años noventa, la Administración de la Unión Europea de Mostar (EUAM) intentó establecer una administración transicional hacia un gobierno conjunto de la ciudad. Esta medida no logró galvanizar la transición a corto plazo a un gobierno eficaz. Al centrar la atención en restaurar el equilibrio previo al conflicto social y político, la EUAM no reconoció el cambio demográfico en Mostar causado por la inmigración de los pueblos aledaños. Al buscar aislar a la administración transicional de las facciones en el conflicto, la EUAM perdió también oportunidades para desarrollar los sistemas y las capacidades de planificación previas, para asegurar la continuidad de la agenda de reconstrucción más allá de su propio mandato (Narang-Suri 2008).

Mediante su programa de Ley Internacional de Respuesta a los Desastres, la FICR está promoviendo actualmente medidas reguladoras en común, para apoyar todos los aspectos de la gestión de desastres. Su objetivo es que sea un recurso para los gobiernos nacionales (ver en las notas de más información, al final de esta sección).

## **Recopilar y compartir información**

En las ciudades de rápido desarrollo, el auxilio y la recuperación eficaces pueden verse obstaculizados por la falta de mapas actualizados de la ciudad y los bajos niveles de información sobre las partes no planificadas de la ciudad. Una de las primeras medidas en la reconstrucción en Bhuj, India, tras el terremoto de 2001, fue la creación de un atlas para la reconstrucción posterior al desastre. El atlas fue compartido públicamente y formó las bases para planificar la reconstrucción y para las campañas más amplias de concientización pública sobre los riesgos de desastres. Gracias a que los mapas estaban disponibles públicamente se pudieron mejorar, porque los miembros del público pudieron señalar los errores y los defectos. Tras esto, se compararon los mapas con los datos topográficos dañados, como base para diseñar el borrador de un plan de desarrollo que sirva para guiar la reconstrucción y el desarrollo en marcha (Balachandran 2006).

Otra medida vital es la creación de una central de información para la reordenación de las zonas y la recuperación. La combinación de la información procedente de diferentes organismos gubernamentales locales para crear un 'mapa de base' unificado, inversiones en labores topográficas y análisis, permitirá simplificar y compartir la información entre todas las organizaciones, evitando así problemas tanto de duplicación como de recopilación incompleta. En la respuesta al terremoto de Yogyakarta en Indonesia en 2006, el Banco Mundial y la FICR trabajaron con el gobierno del país para recopilar información resumida provista por una variedad de

organizaciones de respuesta. La información se combinó con datos anteriores sobre la pobreza y la población, para ofrecer una visión temprana pero detallada de las repercusiones más amplias del terremoto en el ámbito social y medios de sustento.

En Kabul, Afganistán durante un proyecto de refugios posterior al conflicto, CARE trabajó con la comunidad local para combinar mapas dibujados a mano hechos por miembros de la comunidad con mapas del sistema de localización global (GPS). Esta medida creó mapas actualizados de la ciudad que se compartieron con la municipalidad de Kabul y los miembros de la comunidad, lo que posibilitó la selección puntos de referencia para los refugios, el drenaje, el mejoramiento de los caminos y la ubicación de los pozos. Los mapas proporcionaron también un análisis especial de las zonas beneficiarias y circundantes del programa, y fueron utilizados por los beneficiarios para abogar por la tenencia de tierras ante la municipalidad de Kabul (CARE 2007).

## Más información

El sitio de FICR de la ley internacional de respuesta a los desastres – <http://www.ifrc.org/sp/what/disasters/idrl/>

ONU-HABITAT (2006) 'A new start: The paradox of crisis', Debate de Habitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, <http://www.unhabitat.org/pmss>

## LECCIÓN 5 EL COMPROMISO Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES SON ESENCIALES PARA PROVEER UNA RESPUESTA PERTINENTE Y EFICAZ

Las responsabilidades de la planificación urbana y el desarrollo, habitualmente se comparten entre una gran variedad de departamentos municipales. Además, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado son actores importantes en la toma de decisiones con respecto al desarrollo. Sin embargo, puede haber vacíos en la coordinación entre la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria) y las autoridades municipales en las ciudades. Esto dificulta el entendimiento de los grupos urbanos vulnerables y las formas para protegerlos de los desastres urbanos (Wisner, en Banco Mundial 2003). También coarta el sentido de propiedad percibido por la comunidad, que es necesario para la sostenibilidad, solidez y eficacia a largo plazo de las actividades de recuperación. Muchos residentes urbanos, especialmente aquellos que viven en asentamientos informales, se ven excluidos en gran parte de los procesos y servicios formales del gobierno. Muchas de las comunidades también tienen desconfianza de las asociaciones entre el sector privado y público, porque temen la influencia de los actores del sector privado sobre los del sector público con respecto a la planificación y las prioridades públicas. Si se pone empeño en llenar estas lagunas y superar estos problemas de poder y confianza, **los enfoques participativos a la recuperación pueden aprovechar la riqueza de conocimientos y experiencia de las organizaciones de la sociedad civil para diseñar y ejecutar programas de respuesta a los desastres que satisfagan las necesidades presentes y reduzcan eficazmente los riesgos futuros.**

No obstante, muchas de las estrategias de recuperación se basan en una estrategia de 'asistencia' más bien que 'participación'. Dind (2006) contrasta ejemplos de estos dos modelos en la respuesta al huracán Stan que causó serios daños a la ciudad de Tapachula en Chiapas, México, en 2005. Un programa de reconstrucción, respaldado por la administración pública, utilizó compañías de fuera de la región y determinó reconstruir casas en gran escala, con la toma de decisiones centralizada y las oportunidades limitadas para los hogares afectados para poder influir sobre la reconstrucción. Caritas-México, en contraste, llevó a cabo varios proyectos más pequeños

en los cuales puso a los residentes a cargo de administrar la reconstrucción de sus hogares, y fortaleció las redes comunitarias y la solidaridad además de reconstruir sus casas. Este tipo de enfoques participativos puede ayudar a equilibrar las dificultades de escala y calidad, utilizando un conjunto más amplio de recursos comunitarios e intensificando las capacidades y la tenacidad.

Las estrategias siguientes pueden ayudar a utilizar las capacidades de la sociedad civil para fortalecer la participación en la respuesta a los desastres (Banco Mundial 2003):

- Establecer asociaciones con las partes interesadas, especificando claramente los papeles a desempeñar y las responsabilidades a asumir, así como las estrategias de salida
- Evaluar y eliminar los obstáculos a la colaboración entre los grupos comunitarios vulnerables y la administración local
- Proveer incentivos para intensificar la cooperación y la participación de la comunidad local.

### **Consultas con la comunidad, y la propiedad**

Las consultas regulares y desde un comienzo con los grupos comunitarios y las organizaciones de desarrollo locales, durante todo el proceso de recuperación, constituyen un factor importante de influencia en la obtención de mejores resultados. **Las consultas públicas son un elemento importante de las administraciones locales y especialmente crítico en la toma de decisiones con posterioridad al desastre, para asegurar la propiedad pública del plan de recuperación y para anticipar y plantear los problemas críticos antes de concertar las decisiones.** 'Mientras más grande sea la gama de participantes, más grande será la oportunidad de los funcionarios públicos para educar a una gran variedad de partes interesadas acerca de problemas no bien entendidos y las soluciones potenciales' (Berke y Campanella 2006).

Las consultas ofrecen también una oportunidad a los miembros de la comunidad para que contribuyan con sus conocimientos y capacidades locales, y puede ayudar a abordar las debilidades de la gestión. Las observaciones informadas y regulares de la comunidad aseguran un mejor ajuste entre los planes de recuperación y la toma de decisiones por la comunidad, lo que ayuda a las comunidades a evitar los ciclos de autosuficiencia y la gestión débil. La participación de la comunidad puede también abordar directamente las diferencias en los intereses entre los grupos comunitarios que a menudo atrapan a los residentes pobres y vulnerables en entornos propensos a riesgos.

- En la respuesta al terremoto de 1999 en Turquía, la consulta limitada con las comunidades afectadas llevó a que la reconstrucción de las viviendas se hiciera en base a un estándar común, aplicado a diferentes ciudades afectadas por el terremoto. Esto resultó en que se perdió el carácter personal de cada una de las diferentes ciudades, y en un ajuste limitado de todas las necesidades y expectativas de los residentes, lo que afectó la sostenibilidad a largo plazo (Akinci 2004).
- Después del terremoto de Bam, la Fundación para la Vivienda de Irán dirigió la reconstrucción de las casas perjudicadas sobre la base de un proceso de consultas entre las compañías y las familias, poniendo de relieve las preferencias de las familias y la participación de la comunidad en todas las fases de la reconstrucción. Las consultas con la comunidad condujeron al programa a reconocer la importancia de la tierra y de los árboles de dátiles para los residentes de la ciudad, y a preservar la propiedad de la tierra como parte del patrimonio, en lugar de simplemente maximizar las soluciones físicas de la vivienda. Una lección de este programa fue la necesidad de posibilitar la consulta con procesos simples de toma de decisiones para evitar la causa mayor de retrasos en la reconstrucción – el interminable papeleo requerido. (Fallahi 2007).
- En la reconstrucción de Bhuj, se sostuvieron más de 150 reuniones de consultas públicas para asegurar la participación más amplia en una variedad de aspectos de la recuperación. Una lección importante de la repuesta a Bhuj fue que las consultas públicas deberían centrar la atención en el desarrollo de un consenso y no sólo buscar opiniones (Balachandran 2006).

- El programa KASS - Kabul Shelter and Settlements – de CARE redactó un memorando de entendimiento con la municipalidad de Kabul, que estableció mecanismos para la comunicación regular entre la comunidad y la municipalidad, y vinculó la vivienda a temas más amplios de tenencia de tierras, derechos de ocupación y seguridad de vivienda. Un acuerdo adicional con cada uno de los beneficiarios esbozó la localidad, el tipo de refugio y las funciones y responsabilidades de todas las partes durante las fases de construcción y posterior a tal. Esto ofreció rendición de cuentas en ambas direcciones – a los donantes y también a los participantes en el proyecto – y dignificó a los participantes (CARE 2007).

### **Expansión de la capacidad de las comunidades para manejar el riesgo de desastres**

Una prioridad de la respuesta a los desastres debe ser la expansión de la capacidad comunitaria para responder a desastres futuros y proteger los medios de sustento. Al examinar la experiencia de la recuperación del terremoto de Kobe en 1995, Nakagawa y Shaw (2004) observaron que los voluntarios de la comunidad y las organizaciones comunitarias desempeñaban los papeles más importantes en todas las etapas de la respuesta al desastre. Aunque los desastres naturales pueden crear divisiones sociales entre las comunidades, **el capital social es crucial para movilizar a las personas de la comunidad en una acción colectiva de recuperación y para abogar eficazmente por la inversión gubernamental sostenida en la reducción del riesgo.** En los entornos urbanos, el capital social a menudo se basa menos en la localidad que en las redes sociales dispersas, lo que puede presentar retos para la preparación y la respuesta que se benefician de fuertes lazos sociales dentro de la vecindad.

El fortalecimiento del capital social en las ciudades puede ser considerado como un proceso político y puede amenazar el statu quo, local y nacionalmente. Las organizaciones de ayuda necesitan evaluar y entender los puntos fuertes y débiles de los procesos de gobierno local, a fin de equilibrar una participación dedicada de la administración local y asistir a las comunidades afectadas en una firme abogacía y para que actúen en su propio nombre. Es necesario que en los planes de recuperación se reconozcan los papeles a desempeñar de los diversos actores y los aspectos multifacéticos de los sistemas de gobierno locales y nacionales.

La experiencia obtenida de Kobe muestra que el capital social y el liderazgo de la comunidad son los elementos más eficaces para apoyar las acciones colectivas y la recuperación de desastres. Las comunidades con capital social presente y una historia de actividades comunitarias están muy bien situadas para participar proactivamente en la recuperación (Nakagawa y Shaw 2004). Los daños causados por el terremoto de Kobe se concentraron en las comunidades de bajos ingresos del casco urbano, donde hay una gran concentración de personas ancianas. Shaw y Goda (2004) observaron que el terremoto de Kobe –y especialmente la respuesta de la sociedad civil al terremoto – suscitaron un aumento de voluntarios e intensificaron la cooperación entre la administración local y las asociaciones de residentes, lo que llevó a ‘despertar un sentimiento de autogobierno’ y ‘un sentimiento más fuerte de solidaridad comunitaria’. Las organizaciones de base comunitaria que ya se encontraban presentes, ayudaron en tareas de enlace entre el apoyo gubernamental y las necesidades inmediatas y a largo plazo de las personas. Esto resultó en una sociedad civil más fuerte, mejores relaciones entre las comunidades y la administración local, y una respuesta posterior al desastre más eficiente (Shaw y Goda 2004).

Sin embargo, el plan de rehabilitación de las personas (PRP 1998) observó que, tras varios años, la recuperación en Kobe se había estancado– mientras la infraestructura estaba totalmente recuperada, no así las vidas y los medios de sustento de las víctimas. El traslado de las comunidades a refugios temporales separados había roto los importantes lazos comunitarios. Esto debilitó la asistencia que prestaba la comunidad y que había constituido una estrategia de apoyo tan importante, en especial para los ancianos (Shaw y Goda 2004). El plan de acción de Kobe (KAP) fue creado en 2001, seis años después del terremoto, en respuesta a esta laguna en la recuperación. KAP se encargó de integrar a las comunidades en el proceso de toma de decisiones mediante la participación activa de las asociaciones de residentes y otras organizaciones comunitarias. El objetivo era lograr decisiones

colectivas y posibilitar a la comunidad colectivamente para que se desarrollara al paso de la reconstrucción y manejara los factores ocultos durante la reconstrucción (Shaw y Goda 2004).

La respuesta al terremoto en Bhuj destacó a los pobres como inversores en su propia supervivencia y recuperación, en que los habitantes de los barrios de tugurios hacían inversiones en efectivo para la compra de sus casas y para restaurar los medios de sustento. En una encuesta entre 9.800 familias, realizada por el All India Disaster Mitigation Institute, constató que en los dos años siguientes al desastre estas familias habían invertido 13 millones de rupias (289 mil dólares EE.UU.) en la recuperación, con la mitad invertido en mejoras de los refugios y el resto en medios de sustento. Además, los residentes de 14 barrios de tugurios encuestados estaban también dispuestos a reunir recursos conjuntos para la recuperación de la infraestructura. En el corto sentido de la palabra, los residentes de Bhuj no querían ayuda – querían reconstruir sus negocios y medios de sustento. Este nivel de iniciativas de las familias demuestra que, incluso en medio de un desastre, las comunidades retienen la habilidad de focalizar en las inversiones, ayudando a aliviar la pobreza a largo plazo y estimular la economía local (Nakagawa y Shaw 2004; FICR 2004). Toda asistencia humanitaria y de desarrollo aportada debe buscar aprovechar y mejorar estas capacidades, y no reemplazarlas.

## Más información

Sphere standards and Humanitarian Charter – <http://www.sphereproject.org>

Humanitarian Accountability Partnership – <http://www.hapinternational.org>

ONU-HABITAT (2007b) Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007 – <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=555&cid=5359>

## LECCIÓN 6 EL RESTABLECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS LOCALES Y LOS MEDIOS DE SUSTENTO ES FUNDAMENTAL PARA LAS LABORES DE RECUPERACIÓN

Tradicionalmente, el análisis de los medios de sustento ha sido aplicado a las zonas rurales, y paulatinamente se ha ido adaptando para explicar y entender los medios de sustento de los hogares urbanos y la conexión entre la pobreza y los desastres urbanos. **El dinamismo de los medios de sustento urbanos brinda una oportunidad para innovar las labores humanitarias y de desarrollo para la entrega de ayuda, la recuperación y la reconstrucción, potencialmente con costos más bajos y beneficios más amplios.** Sin embargo, esto requeriría trabajar duro para establecer un buen entendimiento de los sistemas económicos y de los medios de sustento urbanos necesarios para informar el diseño de tales iniciativas para los medios de sustento urbanos.

También es importante reconocer los enlaces de los medios de sustento entre las zonas urbanas y periurbanas. Los disturbios en las economías urbanas debido a los desastres podrían (positivamente o negativamente) afectar la demanda de bienes y servicios de las zonas periurbanas y reducir la corriente de remesas a las zonas rurales. Por otra parte, los desastres en las zonas periurbanas y rurales pueden estimular un incremento en la afluencia a las zonas urbanas (incluyendo los centros urbanos pequeños), a medida que las personas que ya experimentaban estrés por falta de sustentos elijen reconstruir donde ven mejores perspectivas para sus niños.

El marco de los medios de sustento enfatiza que los bienes de los hogares son la base para que los pobres puedan lidiar con la situación y la recuperación. Este punto de vista dirige también la atención a la repercusión del desastre en previas formas de sustento. Al conectar los medios de sustento con la respuesta a los desastres urbanos, la ayuda humanitaria apoya a los hogares en la restauración de sus medios de sustento y en el establecimiento de protección contra riesgos futuros de la sostenibilidad a largo plazo de los medios de sustento. El modelo de CARE para la seguridad de los medios de sustento de los hogares, adaptado por Sanderson como un modelo para los medios de sustento urbanos, es un buen método para entender estas relaciones (Figura 2).

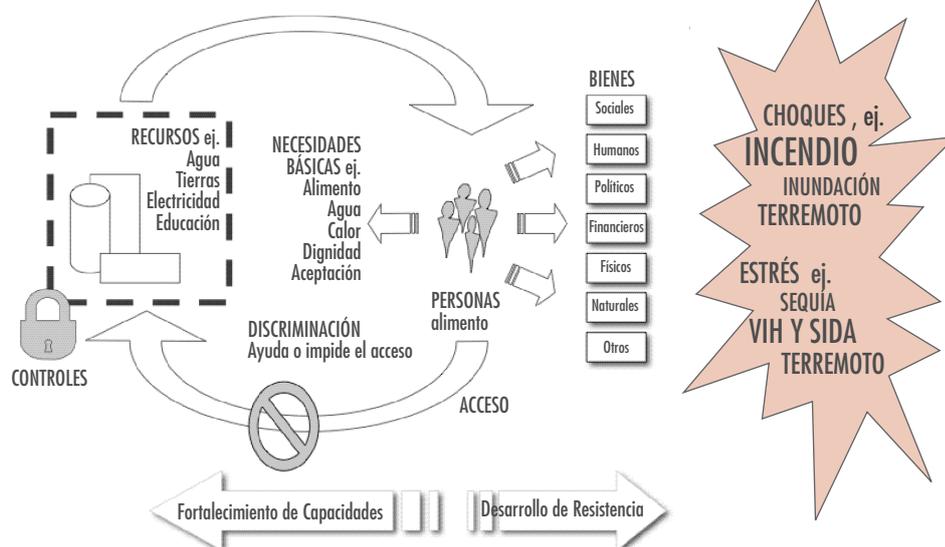
- Los métodos para incorporar el enfoque a los medios de sustento en la respuesta humanitaria abarcan: trabajar con o a través de organizaciones que trabajan desde hace largo tiempo en el área, las que ya tendrán un entendimiento de los medios de sustento y las medidas necesarias para proteger y apoyarlas con posterioridad al desastre – en la respuesta a la tormenta tropical Jeanne, en Haití, por ejemplo, la relación de CARE con el gobierno y las instituciones comunitarias en Gonaïves fue crítica para el éxito de los programas de auxilio y recuperación en la zona, (CARE 2005)
- Apoyar la entrega de ayuda que aprovecha y desarrolla las capacidades locales, y que limita el uso de personal externo y reduce los costos
- Tomar el tiempo necesario para entender cómo dan a basto las personas pobres de las zonas urbanas, y diseñar programas de ayuda para apoyar la propiedad de estas iniciativas de los hogares
- Utilizar enfoques participativos en todas las etapas de la implementación de los programas, y del monitoreo y la evaluación
- Reconocer la importancia de los vínculos rurales–urbanos para proveer oportunidades para lidiar con desastres en un entorno o el otro.

### Más información

CARE (2002) Household Livelihood Security Assessments, [http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/HLSA2002\\_meth.pdf](http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/HLSA2002_meth.pdf)

Seaman, J (2000) The Household Economy Approach: A Resource for Practitioners, Save the Children, <http://www.savethechildren.org.uk/foodsecurity/publications/manual.htm>

**Figura 2. Adaptación del modelo, de CARE, de seguridad de los medios de sustento para los asentamientos urbanos.**



## Desarrollo económico local

**Los medios de sustento locales dependen del mercado de mano de obra local y del dinamismo económico local.** Además, la mayoría de las labores de desarrollo locales está guiada por la toma de decisiones dentro de las esferas económicas, por las actividades comerciales de los hogares y de los sectores público y privado. Sin embargo, estos hechos básicos tienden a olvidarse en el apuro de prestar asistencia después de un desastre. ONU-HABITAT recomienda que la recuperación de los mercados a favor de los pobres – haciendo que los mercados trabajen para los pobres – debiera ser un aspecto estándar de las actividades de auxilio y recuperación de desastres. Las sugerencias de cómo ejecutar una respuesta a favor de los pobres incluyen la evaluación rápida de los mercados existentes, las cadenas de suministro y de valor, el restablecimiento de ‘mercados fundamentales’ que entregan productos y servicios que apuntalan el desarrollo y la participación de las poblaciones afectadas por la crisis, así como comprar localmente cada vez que se pueda (ONU-HABITAT 2006).

En la respuesta al terremoto de Bam, en 2003, las autoridades municipales y los organismos de ayuda colaboraron para establecer un ‘bazar para la construcción’ en el centro de Bam, que sirvió como fuente de materiales de construcción para las labores de reconstrucción, a la vez que ofrecía oportunidades de empleo. El programa buscó que las capacidades locales se incorporaran en gran medida en el proceso de reconstrucción. Aunque el programa tuvo éxito en conseguir que los beneficiarios conocieran técnicas de reconstrucción más seguras, la participación de los residentes locales a la larga fue menor en la reconstrucción física de Bam que lo que se anticipaba y, en general, no adquirieron una gama más amplia de habilidades (Fallahi 2007; Ghafory-Ashtiany y Hosseini 2008).

El crecimiento urbano en muchas áreas tiene lugar en torno al desarrollo de un núcleo de empresas mayores y una actividad de mercado integrada, incluso si muchos de los ciudadanos están empleados en empresas menores o en la economía informal. En la recuperación del conflicto de Mostar, los esfuerzos por restaurar la economía se centraron primeramente en enfoques parciales de pequeñas empresas, ignorando el sector industrial que había sido la base de muchos trabajos antes del conflicto. Sin una estrategia de desarrollo económico, hubo poca actividad económica que impulsara otros aspectos del plan de recuperación (Narang-Suri 2008).

El efecto del daño causado por el desastre y las pérdidas en las rentas públicas municipales es otra importante consideración, dado que tales rentas a menudo financian servicios esenciales. Esto presentó un enorme reto para la respuesta al huracán Catrina en EE.UU. Las pérdidas del daño inicial y la recuperación lenta redujeron la recaudación impositiva necesaria para el funcionamiento de los colegios, los servicios de policía y de protección contra incendios, que intensificó la amenaza de un espiral descendiente en la recuperación de la economía (Popkin, Austin Turner y Burt 2006; Hill y Hannaway 2006).

La recuperación local puede verse también afectada negativamente por el flujo de financiamiento para la reconstrucción proveniente de la economía local, debido a la excesiva dependencia de los contratistas nacionales e internacionales. Para los organismos de ayuda, trabajar dentro de los sistemas económicos existentes, con contratación local para la entrega de ayuda, dotaciones de ayuda, mano de obra para la reconstrucción, y recopilación y distribución de información, puede tener una serie de beneficios. Para los organismos humanitarios, los enfoques que influyen en los mercados locales pueden reducir los costos, simplificar los requisitos de logística y posibilitar mayor autonomía para los beneficiarios en la toma de decisiones para su propia recuperación. Las comunidades se benefician también del incremento de apoyo a los medios de sustento locales, mayor propiedad comunitaria del auxilio al desastre y asistencia para la recuperación, y más apoyo para generar y sustentar nueva actividad de mercado.

## Más información

ONU-HABITAT (2006) 'A new start: The paradox of crisis', Debate de Habitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi, Kenya (incluye artículos por Mark Pelling, Gabrielle Iglesias, Ian Davis, Charles Setchell, Scott Leckie, Chris Huggins, Kevin Billing, Heinz Kull y Eric Schwartz), <http://www.unhabitat.org/pmss>

## La seguridad alimentaria en los entornos urbanos

La inseguridad alimentaria ha tendido a considerarse como un problema rural, pero la reciente crisis de los precios de los alimentos ha puesto de relieve también la vulnerabilidad de las comunidades urbanas, que a menudo dependen de alimentos importados de dentro del país o del exterior, como el maíz y el arroz. Después de un desastre podría haber alimentos disponibles en las ciudades, pero las personas pobres de las zonas urbanas a menudo no tienen medios para adquirirlos. Además, cuando las provisiones de alimentos escasean, los habitantes de la periferia urbana inundan las ciudades en busca de trabajo, lo que aumenta la tensión. Esto afecta también a las poblaciones rurales, que ya no pueden depender de los familiares que habitan en las zonas urbanas, como tampoco pueden encontrar trabajo allí en los tiempos difíciles (CARE 2008).

Las ciudades, en contraste con las zonas rurales, dependen de la periferia urbana para los alimentos y por ello tienen sistemas restringidos de suministro de alimentos con aprovisionamientos urbanos limitados (Kelly 2003). La mayoría de las poblaciones urbanas, especialmente las más pobres, sobreviven comprando y cocinando alimentos diariamente, porque tienen espacio limitado para guardar víveres de manera que perduren. Dado las restricciones en los sistemas alimentarios urbanos, cualquier interrupción en el abastecimiento y la distribución debida al desastre causa inmediatamente escasez para el consumidor. También hay la posibilidad que la escasez de alimentos en una ciudad interrumpa la provisión de alimentos a las zonas rurales circundantes, a medida que la demanda y los precios aumentan en la ciudad.

Los métodos de distribución comúnmente usados en la respuesta a los desastres incluyen raciones para las familias, programas para los alimentos escolares y programas de intercambio de alimento por trabajo. Estos programas normalmente necesitan combinarse con otras actividades – tales como intervenciones de salud, nutrición e higiene – para asegurar la constancia en los resultados (PMA 2002). Por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos cita ejemplos de programas de intercambio de alimento por trabajo que mejoró el entorno de las

### Recuadro 3. Diferencias clave entre la inseguridad alimentaria rural y urbana

- Habitualmente los hogares urbanos dependen de una dieta más variada.
- Los hogares urbanos pagan más por alimentos, tanto en costos de tiempo como financieros, especialmente los pobres de los sectores urbanos para quienes los alimentos constituyen sus gastos mayores.
- La dependencia de los medios de sustento urbanos en el empleo inseguro (a menudo informal) disminuye la habilidad para proteger contra las inseguridades futuras.
- Las redes sociales urbanas pueden ser importantes para satisfacer las necesidades básicas de alimentos, y pueden verse positiva o negativamente afectadas por la situación geográfica en una ciudad.
- En general, los hogares urbanos son pequeños en tamaño promedio, pero tienen una proporción más grande de niños que adultos y proporciones más grandes de personas que no son miembros de la familia.
- La participación de la mujer urbana es mayor en las actividades generadoras de ingresos.
- La infraestructura y los servicios sociales inadecuados en las zonas urbanas, intensifican la inseguridad alimentaria.

comunidades urbanas de bajos ingresos, pero que también llevó a que los arrendadores subieran los arriendos de sus casas en la zona. Un programa de PMA en Addis Abeba tomó medidas de protección contra el incremento de los arriendos, mediante negociación con los arrendadores locales y el gobierno antes de iniciar el programa (PMA 2002). De igual modo, con los programas de alimento por trabajo dirigidos a las mujeres, es importante que el programa vaya acompañado de labores de puericultura o jardines infantiles, de modo que las mujeres con niños puedan participar.

Los métodos basados en el mercado, como los sellos para la compra de alimentos respaldados por la ayuda o los subsidios a los precios, son menos comunes debido al miedo percibido de su repercusión en los mercados y que causen dependencia de la ayuda, y por la falta de capacidad o experiencia generales entre las ONG en la implementación de programas alimentarios de gran escala en las zonas urbanas. Sin embargo, estos métodos pueden ofrecer una manera rentable y precisa de focalizar en las poblaciones de bajos ingresos, como lo demuestra el estudio de caso más adelante.

En Yakarta, Indonesia, cuando la seguridad alimentaria fue sometida bajo presión por las sequías y la reducción en la producción de arroz durante el episodio de El Niño entre 1997-98, se estableció entonces, un nuevo programa que aprovecha los mercados comerciales para la entrega de ayuda. Se utilizaron los molinos de harina de Indonesia para moler el trigo importado y convertirlo en harina, y las compañías indonesias fabricaron fideos en paquetes; esto dio cabida a empleo para aquellos que habían quedado sin trabajo recientemente en la ciudad. Además, los fideos pudieron ser utilizados por los puestos de comida callejeros así como por los hogares, que aseguró que los pequeños comerciantes y vendedores de alimentos no se vieran adversamente afectados por el suministro de ayuda alimentaria. Con el uso de las redes comerciales existentes para repartir los fideos, el programa evitó los costos de establecer sistemas logísticos paralelos. El programa utilizó también firmas comerciales de marketing para identificar clientes y ofrecer asesoría sobre la focalización y los precios que más atraerían a los beneficiarios destinados y menos a otros que podrían tener ingresos más discrecionales.

Un elemento clave fue permitir que cada nivel en la cadena de producción y entrega se beneficiara económicamente, mientras se mantenían incentivos y sanciones basadas en el desempeño. No obstante, 'aunque el proyecto de fideos de Yakarta aborda las dificultades de movilizar alimentos en el mercado de una ciudad grande, no superó los retrasos inherentes en movilizar alimentos a una ciudad grande desde una fuente lejana.' Finalmente, fueron los retrasos en conseguir el trigo de los abastecedores internacionales lo que probó ser el mayor desafío para el éxito de la operación (Kelly 2003) – y que representaba el único enlace en el programa no manejado por los negocios del sector privado.

## Más información

Kelly, Charles (2003) *Acute Food Insecurity in Mega-Cities: Issues and Assistance Options*, Benfield UCL Hazard Research Centre, Estudios de desastres. Documento de trabajo No. 7, <http://www.benfieldhrc.org>

USAID (2008) *Emergencies in Urban Settings: A Technical Review of Food-Based Program Options*, <http://www.aed.org>

PMA (2002) 'Urban Food Insecurity: Strategies for WFP – Assistance to Urban Areas', <http://www.wfp.org/policies/introduction/policy>

## Métodos innovadores de entrega

Se ha concebido una serie de enfoques innovadores para fortalecer los medios de sustento en las comunidades vulnerables. Entre ellos, iniciativas para acrecentar el acceso al crédito y las finanzas, y para utilizar los mercados existentes en formas que reconocen que los medios de sustento son habitualmente multifacéticos y que ambos dependen de una actividad económica local robusta y ayudan a crearla. En muchas maneras, **el**

**fortalecimiento de los medios de sustento urbanos a menudo depende tanto del capital social como de los activos financieros para las familias pobres** (Cain 2007).

A lo largo de los últimos 30 años las microfinanzas han surgido como un medio eficaz de acrecentar el acceso al crédito, a los ahorros y a otros servicios financieros en las comunidades pobres y vulnerables. Asimismo, ha cambiado la percepción de las personas pobres, y de las mujeres en particular, como 'no aptas para cuentas bancarias' (Chatterjee 2005). Las microfinanzas pueden fortalecer la capacidad de dar abasto y aumentar la resistencia a los desastres **dando acceso al crédito y a otros servicios financieros para posibilitar la inversión en estrategias de subsistencia de mayor rentabilidad, diversificar las estrategias de subsistencia, y posibilitar la inversión en medidas de reducción de riesgos**. Los programas de empréstitos de los grupos de solidaridad pueden realzar el capital social fomentando la orientación y la asesoría, y la solución conjunta a los problemas entre los prestatarios.

El microfinanciamiento para la vivienda ha surgido como el desarrollo lógico de los empréstitos a la microempresa. No obstante, los préstamos a la microempresa son por lo general relativamente pequeños y de bastante corto plazo, por lo que no son adecuados para los gastos de vivienda. Dado que la inversión en la vivienda no produce rendimientos inmediatos, es necesario que el pago del préstamo se haga a más largo plazo para permitir que el prestatario tenga tiempo para reunir los ingresos necesarios para pagar el préstamo. Sin embargo, la prestación micro puede cubrir una laguna aquí, dado que los bancos son usualmente reacios a prestar fondos para proyectos de viviendas dirigidos por los propietarios en fases de largos períodos necesarios para las personas más pobres.

Una ONG denominada 'Development Workshop' inició, con posterioridad al conflicto de Angola, un programa de préstamos para la vivienda - donde menos del 2 por ciento de las inversiones de los hogares en viviendas proviene de los bancos. Los bancos rechazaron el 82 por ciento de las solicitudes de préstamos para viviendas porque la inseguridad en la tenencia de tierras interfería con la aplicación de los modelos de hipotecas utilizados para los préstamos para viviendas en otras partes. La solución de Development Workshop a través de su programa KixiCasa era asegurar que no había grandes planes de reurbanización para las tierras en cuestión, y luego hacer préstamos en grados pequeños (menos de 2,500 dólares de EE.UU.) con plazos de pago relativamente cortos de 10 a 12 meses (Cain 2007).

Los fondos sociales otorgan subvenciones para proyectos que buscan aumentar los bienes de la comunidad, como instalaciones, infraestructura o servicios mejorados, incluyendo servicios de microfinanciamiento y microseguros para establecer seguridad y solidez de los medios de sustento para los hogares pobres y vulnerables. **Aunque muchos programas de asistencia humanitaria o recuperación de desastres están destinados a hogares individuales o a los gobiernos nacionales, existe también la necesidad de prestar asistencia para la infraestructura física, social y económica a niveles comunitarios**. Los fondos sociales representan un enfoque innovador para el desarrollo orientado por la comunidad, permitiendo que las partes interesadas locales den prioridad a las actividades y guíen la toma de decisiones. Si bien, habitualmente coordinados por organismos gubernamentales autónomos, en algunos casos apoyados por donantes internacionales, es el papel de la comunidad el que distingue los fondos sociales de otros enfoques. Las comunidades mismas presentan propuestas y la administración localizada permite una focalización geográfica bastante específica y el potencial para fomentar propuestas por parte de las comunidades pobres y vulnerables (ProVention Consortium 2009).

El uso de firmas locales de marketing y publicidad para difundir mensajes puede también contener beneficios múltiples en la respuesta a los desastres. Entre ellos, apoyo a las economías locales, reducción de los costos de la ayuda humanitaria, mejor habilidad para llegar a los grupos beneficiarios, y fortalecimiento del sentido de propiedad comunitaria de las actividades de recuperación. De igual modo, la abogacía por reclamaciones de derechos y legislación puede ser también una manera bastante eficaz de apoyar los medios de sustento,

especialmente en abordar aspectos más amplios del alivio a la pobreza. 'El reconocimiento y el realce de los derechos de las personas es una parte crítica de la expansión de las funciones y responsabilidades para fines de [la seguridad urbana y] la seguridad más allá del estado mismo' (UN-HABITAT 2007b).

## Más información

HPN (2008) Community-Driven Reconstruction: A New Strategy for Recovery, Lizanne McBride y Alyoscia D'Onofrio, <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2909>

World Bank Social Protection and Labor Sector (Banco Mundial – protección social y sector del trabajo) – <http://www.worldbank.org/sp>

World Bank Community Driven Development toolkit (Herramienta de desarrollo gestionada por la comunidad) – <http://www.worldbank.org/socialfunds>

MicroFinance Gateway (Portal de microfinanzas) – <http://www.microfinancegateway.org>

Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre - CGAP – <http://www.cgap.org>

## LECCIÓN 7 AMPLIAR EL ENFOQUE DESDE LA DOTACIÓN DE REFUGIOS A LA CONSTRUCCIÓN DE ASENTAMIENTOS

La recuperación con éxito es finalmente la que reconstruye los asentamientos, completos con infraestructura y tenencia de la tierra, mediante un proceso de planificación participativa que incorpora las demandas de reducción de riesgos y reducción de las emisiones de dióxido de carbono. Con pautas de desarrollo densas, el uso frecuente de edificios de muchos pisos y a menudo vastos barrios de tugurios con poco acceso a la infraestructura y a los servicios, los entornos urbanos habitualmente requieren sus propias soluciones de refugio. Las zonas urbanas casi no necesitan más que la simple aplicación de las estrategias de refugio rurales, en las que la experiencia humanitaria se ha concentrado tanto anteriormente.

Incluso las estrategias básicas de refugios de emergencia, como el uso de campamentos lejos de las casas y los terrenos destruidos por el desastre, podrían no satisfacer las necesidades de las poblaciones urbanas. Éste fue el caso después del terremoto de Bam en Irán, donde se ocuparon muy poco los campamentos establecidos para cobijar a las poblaciones afectadas, debido a que las familias preferían quedarse cerca de sus casas (Fallahi 2007). La falta de consulta con las comunidades afectadas podría también conducir a una reconstrucción de viviendas inadecuadas para las necesidades de los beneficiarios. En la respuesta de viviendas al terremoto en Turquía, la falta de consultas iniciales condujo a retrasos y desconfianza, y a la insatisfacción con la ubicación y la infraestructura de los nuevos asentamientos (Akinci 2004).

### **Plantear los puntos que atañen a las tierras y el desplazamiento**

Los desastres casi siempre tienen una vasta repercusión sobre la vivienda, la tierra y la propiedad, particularmente en las ciudades y pueblos donde hay alta demanda y competencia por viviendas y tierras. Los riesgos específicos a las tierras después de un conflicto abarcan:

- La dificultad de encontrar terrenos apropiados para los centros de vivienda temporales y reasentamientos a largo plazo
- Personas con poder y aprovechadoras, que resulta en acaparamiento de tierras
- Personas desplazadas imposibilitadas de volver a sus antiguas casas (especialmente los arrendatarios, los ocupantes ilegales y aquellos sin tierras)
- Inseguridad de tenencia y derechos de las tierras por falta de registros y por no poder identificar herederos con la debida autoridad (por ejemplo, en la ausencia de testamentos).

Estos puntos se complican más cuando un desastre se produce súbitamente, cuando puede haber más choques extremos a los sistemas de tierras, y poco tiempo para planificar y preparar el desplazamiento y los reasentamientos. No obstante, las repercusiones localizadas pueden significar que hay a veces un excedente de viviendas para absorber a los desplazados (ONU-HABITAT 2008).

Un estudio reciente, conducido por la ONU-HABITAT (2008), sobre el ámbito de alcance de los problemas de tierras y las respuestas tras ocho desastres que acontecieron hace poco, observó un conjunto de dificultades comunes que aplican a cualquier desastre en que los problemas de tierras y el desplazamiento son una preocupación. Tales dificultades son:

- **Sistemas deficientes de administración de la tierra**, para los cuales el gobierno nacional podría necesitar apoyo para abordarlos
- Establecimiento del **tiempo necesario para integrar una fornida planificación y consulta de base comunitaria**, que puedan reflejar mejor las necesidades locales y tengan más probabilidad de producir respuestas rápidas, en procesos de planificación formales
- **Retrasos en la evaluación y la planificación**, que pueden llevar a exponer los grupos vulnerables a violaciones de los derechos, riesgos del sustento, dependencia excesiva de la asistencia humanitaria y al acceso sin inhibiciones a los servicios sociales apropiados
- **Falta de acceso a tierras y viviendas para los grupos sin tierras** quienes pueden terminar asentándose nuevamente en zonas propensas a peligros, especialmente en los centros urbanos donde el acceso a tierras, a costos razonables, puede estar severamente limitado
- **Establecimiento de mecanismos alternativos para resolver las disputas** a fin de ayudar especialmente a proteger los derechos de vivienda, propiedad y tierras de las viudas y los huérfanos a quienes se les puede haber negado el acceso a estos derechos mediante los mecanismos de herencia y títulos de las tierras
- **Protección de oportunidades para crear medidas para mitigar riesgos futuros**, especialmente a través del uso de la tierra y la planificación espacial, que a menudo se ven complicadas por la restauración directa de las zonas de las viviendas y las tierras previas a los desastres.

Para abordar los problemas de tenencia de tierras en las zonas urbanas, se han concebido enfoques flexibles a las titulaciones de tierras y la mancomunación de tierras. En contextos posteriores a los desastres, se ha utilizado la titulación de tierras intermedia para permitir que se comience la reconstrucción, dado que muchas reclamaciones de tierras son reconocidas a la larga, una vez que se ha establecido completamente un proceso de examen. Otra solución potencial, es la mancomunación de tierras y la concentración parcelaria, que ha sido utilizada en una variedad de contextos para acomodar cambios en el uso de la tierra mientras se reconoce los derechos de tierras de los residentes (Cain 2007). La mancomunación de tierras reorganiza individualmente las parcelas, mientras retiene una pequeña porción de cada parcela para infraestructura, espacios abiertos y viviendas nuevas. Sobre la base de la experiencia en Katmandú, la mancomunación de las tierras es especialmente eficaz para mejorar la infraestructura y los servicios urbanos sin necesitar inversión externa: los costos de planificar y proveer infraestructura están cubiertos por las tierras que contribuye cada propietario (Oli 2003).

## Más información

ONU-HABITAT (2008) Scoping Report: Addressing Land Issues after Natural Disasters, <http://www.gln.net>

ONU-HABITAT (2007b) Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007 – <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=555&cid=5359>

## Evitar la reinstalación y el reasentamiento

Para mitigar la situación contra futuros desastres puede ser necesario reinstalar a las comunidades lejos de las zonas de alto riesgo, pero esto debe considerarse sólo como una última alternativa. Aunque la vulnerabilidad de las familias reinstaladas casi siempre es reducida, los lugares de la reinstalación a menudo no cumplen su cometido debido a la distancia creada entre el asentamiento original y el nuevo (Banco Mundial IEG 2006). Incluso en los programas de viviendas temporales, los beneficiarios prefieren estar cerca de sus casas destruidas más bien que en lugares más alejados (ver Fallahi 2007, sobre el terremoto de Bam en 2003; Delap 2000 y Rashid 2000 sobre el ciclón de Bangladesh en 1998).

En el largo plazo, el no reconocer la importancia de la ubicación resulta en que las familias regresan a las mismas zonas de alto riesgo. En el contexto urbano, éste es un punto especialmente crítico con los asentamientos informales, cuyos residentes valoran la proximidad a los centros urbanos, a pesar del creciente riesgo de vivir en zonas propensas a peligros, que a menudo son las únicas zonas centrales disponibles y dentro de sus medios económicos. Asimismo, habrá que prestar debida atención, en los programas de viviendas temporales y en los programas de reinstalación, de mantener las redes comunitarias y los sistemas sociales existentes. De igual modo que las labores sobre los medios de sustento (planteados en la Lección 5 más anteriormente), el capital social es un recurso crítico para las poblaciones urbanas pobres, y especialmente para los grupos potencialmente vulnerables destacados en el Recuadro 2.

Cuando la reinstalación es necesaria, deberá considerarse cuidadosamente la provisión de compensación por la tierra y la vivienda perdidas. Sin recibo de un valor equivalente de la propiedad que están perdiendo, muchos residentes pueden rehusar abandonarla. Cuando la intención de la reinstalación es evacuar las zonas de alto riesgo, esto pone la situación en aprietos, en que los residentes de esas zonas quedan aún vulnerables a los próximos acontecimientos de peligro. Es posible que la reinstalación de las personas sea más prominente en el futuro, dado las proyecciones de incremento de las inundaciones en las zonas urbanas debido a la subida del nivel del mar. Por lo tanto, las reinstalaciones en gran escala pueden ser un rasgo inevitable de la recuperación urbana en el futuro, a pesar de los riesgos.

## Más información

ONU-HABITAT (2008) Scoping Report: Addressing Land Issues after Natural Disasters, <http://www.gln.net>

## Reconstrucción de mejores casas

Donde tradicionalmente las personas participan en la construcción de sus propias casas, las construcciones de viviendas orientadas por los propietarios con el apoyo del gobierno o de las ONG han demostrado tener una serie de ventajas sobre las construcciones de viviendas dirigidas por los contratistas, y resulta en niveles de satisfacción más altos de los beneficiarios. **Con el respaldo financiero y técnico adecuado, muchos de los hogares tienen la capacidad para construir casas con más posibilidad que respondan a sus necesidades y preferencias que las casas provistas por organismos externos'** (Duyne Barenstein 2006). Donde la construcción por los mismos propietarios es común, las necesidades inmediatas de refugio a largo plazo pueden vincularse (Ian Davis, en ONU-HABITAT 2006) con:

- robustecer el papel de los miembros sobrevivientes de la comunidad en satisfacer sus propias necesidades de refugio
- apoyar la creación de refugios transitorios utilizando materiales de construcción que se ha salvado y que se puede volver a usar
- impedir que los sobrevivientes y los funcionarios encargados destruyan los escombros de la construcción, especialmente la madera, que pueden volverse a utilizar
- dar a las familias herramientas, materiales y conocimientos de construcción para reconstruir sus casas
- otorgar subsidios para la reconstrucción, cuando los materiales y las herramientas se pueden comprar
- hacer disponibles los conocimientos prácticos expertos
- posibilitar una gama de intervenciones de apoyo prestando asistencia a los grupos
- insistir que la seguridad es una prioridad y promover el 'derecho' de un refugio seguro y viviendas convenientes.

La **disposición de asistencia técnica a través de centros de centralización de trámites o de kioscos de información** ha ayudado también de modo importante a los propietarios en trazar los planes para la construcción de sus casas, que integran rasgos de reducción de riesgos, estimación de los costos y supervisión de la mano de obra de la construcción. Un ejemplo de esto (como se ha mencionado antes en la Lección 5) son los 'bazares para la construcción' promovidos en Bam después del terremoto de 2003. Estos bazares ayudaron también a apoyar la economía local mediante las labores de reconstrucción (Fallahi 2007; Ghafory-Ashtiany y Hosseini 2008).

Aunque las estrategias mencionadas anteriormente son pertinentes en los entornos urbanos para las viviendas unifamiliares, los bloques de pisos requieren otros tipos de obras conjuntas de reconstrucción. La ley de propiedad de pisos en Turquía permite que aquellos que viven en edificios de propiedad y ocupación conjunta se sirvan de una decisión mayoritaria para el mantenimiento del edificio. Dicha ley ha sido expandida para abarcar inversiones de mitigación, y las organizaciones humanitarias han explorado la posibilidad de expandir más el alcance de la ley, desde edificios individuales a distritos comunitarios, para proporcionar a los ciudadanos un mecanismo más amplio para la gestión de reducción de riesgos y desarrollo de la infraestructura (Balamir 2006).

El retraso del regreso de los residentes a las zonas afectadas por la crisis puede también presentar dificultades, especialmente cuando las preocupaciones sobre el conflicto o la seguridad desalientan el regreso. Para un programa de autoayuda para la reconstrucción de pisos, Caritas prestó apoyo para la reconstrucción de apartamentos individuales. Si el 75 por ciento de los dueños o arrendatarios regresaba, Caritas también prestaba ayuda para la reconstrucción de las escaleras comunales y las fachadas. Las viviendas que no se renovaban porque sus dueños no habían regresado aún, fueron 'selladas' con planchas de madera sobre las puertas y ventanas. Para mantener la equidad, el programa de Caritas facilitó a una familia de dos personas todos los materiales para dos personas: baño, cocina y un dormitorio, aunque se instalaron puertas y ventanas en cada habitación del piso (Sida 2005).

La protección de un seguro es otro servicio que puede ayudar a las familias a mejorar la gestión de los riesgos. Se incluyen más detalles en la Lección 8 más adelante, bajo 'El seguro y la transferencia de riesgos'.

## Más información

Shelter Centre (2008) Transitional Settlement and Reconstruction after Natural Disasters, <http://www.sheltercentre.org/library>

Banco Mundial, (2009), Post-Disaster Housing and Community Reconstruction Handbook, <http://www.housingreconstruction.org>

## Vinculación de la infraestructura y los servicios en la planificación de los asentamientos

La necesidad de vínculos eficaces entre los refugios y los servicios de infraestructura es prominente en las evaluaciones de las respuestas a los desastres urbanos anteriores. **Especialmente en las zonas urbanas, la reconstrucción bien hecha se basa en una planificación de asentamientos sólida y no simplemente en la reconstrucción de las viviendas.** Las lecciones de las programaciones de desarrollo muestran la necesidad de explorar combinaciones de sistemas privados, públicos e informales de distribución de los servicios para reconstruir y mantener los sistemas de infraestructura. Ejemplos como el proyecto piloto Orangi, en Pakistán, muestran que las comunidades vulnerables que trabajan juntas reúnen extensos conocimientos prácticos y recursos para contribuir al desarrollo de la infraestructura local.

En la reconstrucción de los sistemas de sanidad después de un desastre, la atención debe centrarse en elaborar sistemas que puedan sobrevivir los peligros. La habilidad de mantener una correcta operación de los sistemas de agua y sanidad, tras los efectos de un desastre, es fundamental para la protección y la recuperación de la salud de las poblaciones afectadas (OPS 2006). El mantenimiento de la infraestructura sanitaria puede ser incluso más crítico en las zonas urbanas. Por lo tanto, los proyectos de reconstrucción necesitan identificar las fallas en los sistemas dañados y diseñar en torno a tales fallas para reducir la vulnerabilidad. La evaluación de CARE de su programa de agua y sanidad en la respuesta a la tormenta tropical Jeanne en Haití, en 2004, observó que era necesario prestar más atención a la abogacía y a la movilización comunitaria con respecto a la eliminación de desechos, que usualmente lo hacen por vía de las estructuras de alcantarillado. Éste era un primer factor contributivo a las inundaciones, dado que los sistemas de alcantarillado y los canales estaban bloqueados por los desechos (CARE 2005).

La entrega de servicios es tan importante como la infraestructura física, y las zonas urbanas tienen generalmente una alta concentración poblacional que depende de las instalaciones de servicios comunitarios como hospitales, clínicas de salud y colegios. La experiencia tras los desastres ha mostrado el valor de las labores para apuntalar la infraestructura sanitaria existente, y proteger y expandir su capacidad asegurando el suministro de auxilio y las existencias médicas, el transporte y las comunicaciones. Asimismo, es importante satisfacer las necesidades básicas de los profesionales de la salud, de manera que puedan continuar trabajando con eficacia (FICR 2000). Al depender de las cadenas de suministro, la entrega 'justo a tiempo' y las prácticas inventariales, los hospitales y las clínicas de salud en las zonas urbanas, inmediatamente después de un desastre, son particularmente vulnerables ante las interrupciones de los medios de transporte que pueden amenazar sus habilidades para el reabastecimiento de materiales críticos.

La disponibilidad de colegios y de servicios de salud, determina también la facilidad con que los residentes desplazados pueden regresar tras cualquier evacuación inmediata de un desastre. La respuesta al huracán Katrina ha mostrado los complejos vínculos en los entornos urbanos entre la reconstrucción de la economía y la vivienda y el restablecimiento de los servicios de educación y salud. Sin los servicios suficientes, es improbable que las personas vuelvan para reconstruir y sin reconstrucción suficiente no habrá demanda suficiente para operar los servicios. La planificación coordinada y la comunicación constante de los compromisos del gobierno para restablecer los servicios clave son necesarias para asegurar estos vínculos para la recuperación (Hill y Hannaway 2006).

### Más información

Organización Panamericana de la Salud (OPS 2006) The Challenge in Disaster Reduction for the Water and Sanitation Sector: Improving Quality of Life by Reducing Vulnerabilities, <http://www.helid.desastres.net>

WEDC (2007) Excreta Disposal in Emergencies, [http://www.unicef.org/eqpro/activities\\_7081.html](http://www.unicef.org/eqpro/activities_7081.html)

Oli (2003) 'Land Pooling: The Public Private Participatory Urban Development in Nepal', [http://www.fig.net/pub/morocco/proceedings/TS22/TS22\\_3\\_oli.pdf](http://www.fig.net/pub/morocco/proceedings/TS22/TS22_3_oli.pdf)

Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencia (INNE 2004), Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction, <http://www.ineesite.org>

The Urban Institute (2007) 'Shared Challenges for Rebuilding Communities', después de Catrina, <http://www.urban.org/publications/311440.html>

## LECCIÓN 8

### LA REDUCCIÓN EFICAZ DEL RIESGO ES LA CLAVE PARA SUPERAR LOS CICLOS PERSISTENTES DE VULNERABILIDAD

La reducción del riesgo es una inversión valiosa y necesaria para proteger las ganancias de desarrollo locales, y no es un lujo costoso que interfiere con el apoyo a una recuperación rápida. No obstante, **la gestión de riesgos de desastres es a menudo un tema que no se aborda debidamente antes de iniciar la reconstrucción**. Es vital reforzar la importancia de la reducción del riesgo a través de todas las labores de auxilio y recuperación, y en algunos entornos, esto se ha hecho eficazmente. Por ejemplo, la respuesta al terremoto de Bam en 2003 condujo a mejoras físicas y no físicas en la reducción del riesgo de desastres. Las mejoras al entorno construido incluían viviendas nuevas más resistentes a los movimientos sísmicos como terremotos, y más fáciles de mantener, gracias a que se llevaba un monitoreo sobre de la calidad de los materiales y los estándares de construcción a lo largo de toda la recuperación. Las mejoras de las capacidades abarcaban la experiencia adquirida en la provisión de programas de fondos en efectivo para permitir que aquellos afectados por los desastres pudieran guiar sus propias recuperaciones y sustentar la resistencia a los desastres a nivel local (FICR 2004).

Sin embargo, dicho progreso no siempre tiene lugar: desde los terremotos de 1999 en Turquía, la construcción no sujeta a reglamentaciones ha continuado, y lo mismo sucede en muchas otras partes del mundo. Esto ha acrecentado la existencia de estructuras inseguras y amenaza la reordenación al mantener una vulnerabilidad extremadamente alta ante futuros desastres (Akinci 2004; Ozcevik et al. 2008).

#### **Ciudades sostenibles y la reducción de riesgos de desastres**

La vulnerabilidad puede ser un rasgo constante de la vida urbana para los hogares de bajos ingresos, pero la respuesta a los desastres puede ayudar a reducir la vulnerabilidad y a apoyar la creación de ciudades sostenibles. Las labores de respuesta pueden hacer esto con enfocar su atención en los medios de sustento, reforzar la solidez comunitaria mediante el fortalecimiento de la sociedad civil y el buen gobierno participativo, y asegurar que la gestión ecológica y los problemas de derechos se aborden de manera proactiva en la recuperación.

Al evaluar la reconstrucción, seis años después del huracán Mitch en Tegucigalpa, Honduras, Rhyner (en Wamsler 2006) concluyó que las viviendas habían sido construidas en las mismas zonas de alto riesgo y con las mismas estructuras arriesgadas de antes. Esto se debió en gran parte al hecho de no abordar los problemas subyacentes de pobreza y no proveer terrenos adecuados, lejos de las zonas propensas a peligros. Había terrenos disponibles para la reconstrucción en la zona de Tegucigalpa, pero estaban controlados por 'intereses creados' y por ello no se utilizaron (Banco Mundial 2004). Rhyner sugiere que la **primera estrategia de recuperación debería ser por tanto, habilitar a los habitantes de las zonas de alto riesgo con acceso a la información, asesoría y materiales apropiados de construcción a precios módicos**.

La coordinación con la administración pública y la abogacía por la provisión de opciones para la vivienda deben ser rápida prioridad, para evitar el regreso de las personas a los tugurios y asentamientos ilegales en las comunidades de alto riesgo que antes habitaban y ahora están devastadas. Las viviendas alternativas en las zonas de bajo riesgo debieran incluir una gestión ambiental proactiva y una visión futura de verificación climática, con acceso a infraestructura y servicios apropiados, y muy cerca de oportunidades de medios de sustento. Al mismo tiempo, se necesita un plan de respaldo para lidiar con las restricciones en la disponibilidad de tierras y la voluntad política que socavaban la mayoría de las labores para aprovechar la recuperación como una oportunidad para reducir el riesgo. A menudo, la única manera de lograr una reducción real en la vulnerabilidad de los hogares pobres es concentrándose en la educación, la concientización y los conjuntos de conocimientos prácticos de abogacía de las propias familias pobres (Rhyner en Wamsler 2006).

Las posibilidades para la reducción eficaz de riesgos están muy bien retratadas en las mejoras en la preparación para los desastres en Bangladesh entre los años 1970 y finales de los 1990. La razón principal para este progreso eficaz en la reducción de riesgos parece ser el crecimiento de la sociedad civil y el papel que desempeñan las ONG. En calidad de proveedoras de servicios y abogadoras, las ONG de Bangladesh han argumentado en favor de una sociedad más democrática, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Asimismo, han contribuido a la inversión en los planes de evacuación, incluyendo la construcción de refugios contra los ciclones y protección de los caminos frente a las inundaciones. Aunque muchas de estas mejoras han tenido lugar en las zonas rurales, la mayor atención y vigilancia en la preparación para los desastres es también pertinente en las zonas urbanas de Bangladesh, que están ahora expuestas a las mismas amenazas de ciclones y de inundaciones que las zonas rurales, a medida que los riesgos climáticos continúan aumentando (Banco Mundial 2005).

## Más información

ONU-HABITAT (2007a) 'Sustainable relief and reconstruction – Synopsis from World Urban Forum II & III', Rethinking Emergencies, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi, Kenya, <http://www.unhabitat.org>

ProVention's Community Risk Assessment Toolkit – (Herramientas para la evaluación de riesgos comunitarios) <http://www.proventionconsortium.org/?pageid=39>

Asia Disaster Preparedness Centre - ADPC, Community-Based Disaster Risk Management, <http://www.adpc.net/projects/cbdrm.html>

## El seguro y la transferencia de riesgos

Aunque hay muchas formas de mitigar e impedir los riesgos de desastres, **algunos aspectos de los riesgos son demasiado costosos o demasiado difíciles para mitigar eficazmente**. Mientras que el mundo desarrollado tiene acceso a una gama de mecanismos tales como seguro para ayudar a enfrentar estos riesgos, **a menudo los mecanismos de transferencia de riesgos no están disponibles para las personas pobres en las naciones de bajos ingresos**. Ahora han surgido mecanismos innovadores para compartir los riesgos, como los fondos comunes y microseguros para enfrentar las catástrofes, como medios para extender el beneficio de los seguros a grupos que, de otra manera, no están aceptados en los mercados de seguros.

Tras el terremoto en Turquía, en 1999, el gobierno estableció un fondo común de seguros contra catástrofes (DASK), para proporcionar seguros a costos razonables a los dueños de casas, especialmente a aquellos en las zonas urbanas, para compartir porciones del riesgo dentro del país y transferir otras porciones del riesgo a los mercados internacionales de reaseguros y capitales. A partir de julio de 2008, DASK cubrió 2.800.000 hogares, aproximadamente el 24 por ciento del mercado general beneficiario en Turquía y el 31 por ciento en la región de Marmara que rodea a Estambul ([www.dask.gov.tr](http://www.dask.gov.tr)). Aunque la participación en el programa ha aumentado más lentamente de lo esperado, este ejemplo ha demostrado que es viable que los gobiernos y

las organizaciones de desarrollo trabajen proactivamente con el sector privado para abordar las lagunas en el mercado de la cobertura de seguros.

El programa FONDEN del gobierno de México, incluye un sistema para compartir los riesgos, establecido para apoyar el programa mediante la venta, en el mercado comercial, de bonos contra catástrofes. Un rasgo menos conocido del programa es la provisión de seguros para las administraciones locales y estatales, a fin de proteger las inversiones de infraestructuras locales (de la Garza Reyna 2005).

A nivel comunitario, el microseguro ha surgido como una solución potencial para extender la cobertura de seguros a las comunidades pobres. Proporciona acceso rápido, confiable y predecible a los recursos financieros disponibles después de un desastre, que permite que las personas pobres puedan proteger sus bienes y retener sus ganancias financieras frente a los desastres. El microseguro aumenta el acceso a las finanzas poschoques, por ello fortalece las formas de dar abasto y reduce la probabilidad de repercusiones desastrosas. Asimismo, puede ofrecer mayor discreción a los hogares y pequeños comerciantes en sus búsquedas de estrategias para dar abasto y para la recuperación, y sirve como un incentivo para reducir los riesgos de desastres futuros (ProVention 2009).

## RECURSOS CLAVE

### Lista corta de las lecciones clave para audiencias específicas

#### Autorités locales

- 1 Permitir que los organismos municipales dirijan las actividades especializadas donde proceda.
- 2 Aumentar la concientización sobre los riesgos de desastres y sobre la preparación.
- 3 Integrar los planes de recuperación en la planificación de desarrollo a largo plazo.
- 4 Perfeccionar los códigos para la construcción y las prácticas de ejecución según sea necesario.
- 5 Ofrecer incentivos para atraer el compromiso del sector privado.
- 6 Integrar las partes interesadas de la comunidad en los procesos de gobierno participativo.

(Leitmann 2007)

#### Administraciones públicas

- 1 Establecer sistemas para aceptar la asistencia mutua de otros países y de las organizaciones internacionales.
- 2 Apoyar al personal temporal de otras partes del país para ayudar a satisfacer las necesidades de personal profesional a corto y mediano plazo (ej. profesorado, planificadores, policías).
- 3 Actualizar los marcos reguladores y los roles ministeriales para acelerar los procesos de recuperación y reordenación.
- 4 Apoyar a las autoridades municipales con competencias y recursos adicionales.

#### Organismos internacionales

- 1 Proveer apoyo para el fortalecimiento de capacidades a las autoridades municipales y las organizaciones comunitarias.
- 2 Priorizar la distribución de información entre los actores.
- 3 Proveer fondos flexibles para apoyar los requerimientos de recuperación y la programación sostenible.

#### Sector privado

- 1 Asegurar continuidad de los servicios clave provistos por el sector privado.
- 2 Alentar el establecimiento de juntas de asesores para el desarrollo, con la participación de firmas del sector privado y asociaciones comerciales locales.

#### Centros académicos y de aprendizaje

- 1 Asociarse con otras partes interesadas para expandir la evaluación, la investigación y la capacidad de planificación.
- 2 Explorar oportunidades para establecer programas de extensión y educación comunitaria.

#### Organizaciones comunitarias

- 1 Apoyar a los miembros de la comunidad para abogar por y participar en los procesos de gobierno locales.
- 2 Establecer asociaciones con otras partes interesadas.
- 3 Cabildear por el establecimiento de centros de recursos comunitarios.

**Para obtener recursos adicionales ver**

ONU EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres), 'Linking Disaster Risk Reduction and Poverty Reduction', <http://www.unisdr.org>

Banco Mundial, 'Global Good Practices in Earthquake Disaster Recovery and Reconstruction', <http://web.worldbank.org>

International Recovery Platform, <http://www.recoveryplatform.org/>

**Reconocimientos**

Este documento de lecciones ha sido escrito por Ian O'Donnell y Kristin Smart con Ben Ramalingam. Extendemos nuestros agradecimientos a Karen Proudlock y John Mitchell; y por sus observaciones a Margaret Arnold, Yasemin Aysan, Fouad Bendimerad, Mihir Bhatt, Mohamed Boussraoui, Ian Christoplos, Raimond Duijsens, David Sanderson, Anshu Sharma, Rajib Shaw, y Martin Suvatne.

**Bibliografía**

ACNUR (2004) *Evaluation of the Implementation of UNHCR's Policy on Refugees in Urban Areas*, Evaluation and Policy Analysis Unit de ACNUR (EPAU), Suiza (ALNAP ERD)

Akinci, F (2004) 'The aftermath of disaster in urban areas: An evaluation of the 1999 earthquake in Turkey', *Cities* 21(6): 527-536, <http://www.sciencedirect.com>

Andersen, M y P Woodrow (1989) *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disasters*, Westview Press, Boulder, CO

Balachandran, BR (2006) 'The Reconstruction of Bhuj', El papel de la administración local en la reducción del riesgo de desastres, Banco Mundial

Balamir, Murat (2006) 'Local administration and risk management', El papel de la administración local en la reducción del riesgo de desastres, Banco Mundial

Banco Mundial (2003) 'Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk', Washington DC, <http://www.proventionconsortium.org>

Banco Mundial (2004) *Learning Lessons from Disaster Recovery: The case of Honduras*, Serie de Documentos de Trabajo No. 8, <http://www.proventionconsortium.org>

Banco Mundial (2005) *Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Bangladesh*, Serie de Documentos de Trabajo No 11, <http://www.proventionconsortium.org>

Banco Mundial (2006) *Earthquake Insurance in Turkey: History of the Turkish Catastrophe Insurance Pool*, <http://books.google.com/books?id=FJsyapLefv4C>

Banco Mundial IEG (2006) *Hazards of Nature, Risks to Development: IEG Evaluation of WB Assistance to Natural Disasters*, <http://www.worldbank.org/ieg>

Berke, P y T Campanella (2006) 'Planning for postdisaster resiliency', *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 604(1), <http://ann.sagepub.com>

C-SAFE (2004) *Market Assistance Pilot Program (MAPP), Zimbabwe*, Consortium for the Southern Africa Food Security Emergency, VEDMA Consulting Group (ALNAP ERD)

Cain, Allan (2007) 'Housing microfinance in post-conflict Angola: Overcoming socioeconomic exclusion through land tenure and access to credit', *Environment and Urbanization* 19: 361, <http://eau.sagepub.com>

CARE (2005) *Evaluación independiente de la respuesta humanitaria de CARE ante la inundación tras la tormenta tropical Jeanne en Haití*, CARE International (ALNAP ERD)

CARE (2007) 'Delivery of humanitarian shelter in urban areas: The case of KASS', <http://www.sheltercentre.org/library>

CARE (2008) 'Living on the edge of emergency', <http://www.reliefweb.int>

CCPI (2009), 'Final Report IRCS Mid-Term Evaluation (of recovery programmes in Aceh, Indonesia)', evaluación sin publicar

- Chatterjee, Mirai (2005) *Microinsurance – a note on the ‘State of the Art’*,  
<http://www.sewainsurance.org>
- de la Garza Reyna, J (2005), ‘The Educational Sector Action Plan for Natural Disasters in Mexico’, publicado en OCDE – ‘Lessons in Danger’, <http://www.oecd.org>
- Delap, E (2000) ‘Urban children’s work during and after the 1998 floods in Bangladesh’,  
<http://www.ingentaconnect.com>
- Dind, J (2006) ‘Reconstruction, réduction de la vulnérabilité et développement durable: La reconstruction de l’habitat en milieu urbain après l’ouragan Stan au Mexique’, Universidad de Lausanne, <http://doc.rero.ch>
- Duyne Barenstein, Jennifer (2006) ‘Housing reconstruction in post-earthquake Gujarat: A comparative analysis’, ODI Humanitarian Practice Network, Documento de la Red Número 54,  
<http://www.odihpn.org>
- Fallahi, Alireza (2007) ‘Lessons learned from the housing reconstruction following the Bam earthquake in Iran’, *The Australian Journal of Emergency Management* 22(4),  
<http://www.ema.gov.au>
- Feinstein International Famine Center (2008) ‘Internal displacement to urban areas – the Tufts-IDMC Profiling Study – Marta, Colombia: Case 3’ Tufts University-IDMC Profiling Studies, MA, EE.UU.,  
<http://www.reliefweb.int>
- FICR (1998) *Informe Mundial sobre Desastres 1998: Ciudades y Crisis*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, <http://www.ifrc.org/publicat/wdr>
- FICR (2008) *Informe Mundial sobre Desastres 2008: Enfoque en VIH y SIDA*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, <http://www.ifrc.org/publicat/wdr>
- FICR e IRCS (2004) *Operations Review of the Red Cross Red Crescent Movement Response to the Earthquake in Bam, Iran* (ALNAP ERD)
- Ghafory-Ashtiany, M y M Hosseini (2008) ‘Post-Bam earthquake: recovery and reconstruction’, *Natural Hazards* 44: 229–241, <http://www.springerlink.com>
- Gray B y K Herbert (2006) ‘Hospitals in Hurricane Katrina: Challenges Facing Custodial Institutions in a Disaster’, *After Katrina*, The Urban Institute, <http://www.urban.org>
- Hamid, GM (2007) ‘Livelihood patterns of displaced households in Greater Khartoum’, *Disasters* 16(3),  
<http://www3.interscience.wiley.com>
- Hill P y Hannaway J (2006) ‘The Future of Public Education in New Orleans’, *After Katrina: Rebuilding Opportunity and Equity into the New Orleans*, The Urban Institute,  
<http://www.urban.org>
- Jacobsen, K y L Landau (2005) ‘Recommendations for urban refugee policy’, *Forced Migration Review* 23,  
<http://www.fmreview.org>
- Kelly, Charles (2003) *Acute Food Insecurity in Mega-Cities: Issues and Assistance Options*, Benfield UCL Hazard Research Centre, Disaster Studies Working Paper 7, [www.benfieldhrc.org](http://www.benfieldhrc.org)
- Landau, L (2004) *FMO Research Guide: Urban Refugees*, Forced Migration Online, [www.forcedmigration.org](http://www.forcedmigration.org)
- Leitmann, Joseph (2007) ‘Cities and calamities: Learning from post-disaster response in Indonesia’, *Journal of Urban Health* 84 (Supplement): 144–153,  
<http://www.pubmedcentral.nih.gov>
- Nakagawa, Y y R Shaw (2004) ‘Social capital: A missing link to disaster recovery’, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 22(1): 5–34, [http://www.iedm.ges.kyoto-u.ac.jp/publi\\_e.htm](http://www.iedm.ges.kyoto-u.ac.jp/publi_e.htm)
- Narang-Suri, S (2008) ‘Two Cities with No Soul: Assessing the long-term impact of short-term reconstruction efforts in the divided city of Mostar (Bosnia & Herzegovina)’

- Obi, N y J Crisp (2004) 'Evaluation of the implementation of UNHCR's policy on refugees in urban areas', Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Evaluation And Policy Analysis Unit, <http://www.unhcr.org>
- Oli, P.P. (2003) 'Land Pooling: The Public Private Participatory Urban Development in Nepal', publicado en las actas de la 2a Conferencia Regional de FIG, <http://www.fig.net/pub/morocco/>
- Ozcevik, O, S Turk, E Tas, H Yaman y C Beygo (2008) 'Flagship regeneration project as a tool for postdisaster recovery planning: the Zeytinburnu case', *Desastres*, Agosto, <http://www3.interscience.wiley.com>
- OPS (2006) 'The Challenge in Disaster Reduction for the Water and Sanitation Sector: Improving Quality of Life by Reducing Vulnerabilities', <http://www.helid.desastres.net>
- Pelling, M (2003), *The Vulnerability of Cities: Natural Disaster and Social Resilience*, Earthscan Publications Ltd.
- Popkin, S, M Austin Turner y M Burt (2006) 'Rebuilding affordable housing in New Orleans: The challenge of creating inclusive communities', Después de Katrina: Oportunidad de reconstrucción y equidad en la Nueva Nueva Orleans, <http://www.urban.org>
- ProVention Consortium (2009) 'Practice review on innovations in finance for disaster risk management', contribución al informe de evaluación global de la ONU/ISDR publicado en junio de 2009.
- Rashid, S (2000) 'The urban poor in Dhaka City: Their struggles and coping strategies during the floods of 1998', *Disasters* 24(3): 240-253, <http://www.ingentaconnect.com>
- Sanderson, D (2000) 'Cities, disasters and livelihoods', *Environment and Urbanization* 12(2): 93-102, <http://eau.sagepub.com>
- Sanderson, D (2009) 'Integrating development and disaster management concepts to reduce vulnerability in low income urban settlements', PhD
- Shaw, R y K Goda (2004) 'From disaster to sustainable civil society: The Kobe experience', *Disasters*, 28(1): 16-40, <http://www3.interscience.wiley.com>
- Sida (2005) 'Returning Home: An Evaluation of Sida's Integrated Area Programmes in Bosnia and Herzegovina', <http://apps.odi.org.uk/erd>
- Supporters Network for Community Development 'Machizukuri', [http://www.gakugei-pub.jp/kobe/key\\_e/index.htm](http://www.gakugei-pub.jp/kobe/key_e/index.htm)
- ONU DESA (2007) *World Population Prospects: The 2006 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division
- ONU-HABITAT (2006) 'A new start: The paradox of crisis', Debate Habitat, Programa de la ONU para los Asentamientos Humanos, Nairobi, Kenya (incluye artículos por Mark Pelling, Gabrielle Iglesias, Ian Davis, Charles Setchell, Scott Leckie, Chris Huggins, Kevin Billing, Heinz Kull y Eric Schwartz), <http://www.unhabitat.org/pmss>
- ONU-HABITAT (2007a) 'Sustainable relief and reconstruction – Synopsis from World Urban Forum II & III', Rethinking Emergencies, Programa de la ONU para los Asentamientos Humanos, Nairobi, Kenya, <http://www.unhabitat.org>
- ONU-HABITAT (2007b) *Enhancing Urban Safety and Security — Global Report on Human Settlements 2007*, <http://www.unhabitat.org>
- ONU-HABITAT (2008) *Scoping Report: Addressing Land Issues after Natural Disasters*, <http://www.glt.n.net>
- USAID (2008) *Emergencies in Urban Settings: A Technical Review of Food-Based Program Options*, <http://www.aed.org>
- Wamsler, C (2006) 'Managing Urban Disasters', *Open House International* 31(1)