



Guía de la Federación Internacional para la elaboración de programas de recuperación

(2012)

www.ifrc.org
Salvar vidas, cambiar mentalidades.

 Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo. Cada año, junto con las 189 Sociedades Nacionales miembros, presta asistencia a noventa y siete millones de personas a través de servicios y programas de desarrollo a largo plazo, así como a ochenta y cinco millones de personas por conducto de programas de socorro a raíz de desastres y para la recuperación temprana. Juntas, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables, sin distinción de nacionalidad, raza, género, credo, clase social u opinión política.

Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de “salvar vidas y cambiar mentalidades”.

La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo y en las intervenciones en caso de desastres. Asimismo, intercede ante los encargados de adoptar decisiones para persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad y fomenta una cultura de paz en el mundo.

© **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2012.**

Se autoriza citar, copiar, traducir o adaptar el contenido de esta publicación en función de las necesidades locales sin autorización expresa de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, siempre y cuando se mencione claramente la fuente. Las solicitudes para la reproducción comercial deben dirigirse a la Federación Internacional a la dirección: secretariat@ifrc.org

Los derechos de autor de todas las fotografías utilizadas en este estudio son propiedad intelectual de la Federación Internacional salvo indicación en contrario.

Fotografía de portada: Federación Internacional.

Apartado Postal 303
CH-1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Telefax: +41 22 733 0395
Correo electrónico: secretariat@ifrc.org
Sitio web: <http://www.ifrc.org>

**Guía de la Federación
Internacional para
la elaboración de programas
de recuperación
(2012)**

1286100 12/2014 S 150

Prólogo

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y las Sociedades Nacionales miembros constituyen la red humanitaria más grande del mundo, que presta asistencia a las personas vulnerables para salvar vidas, proteger los medios de sustento y apoyar la recuperación después de crisis y desastres, conforme se dispone en la Estrategia 2020. La presente guía se ha elaborado en consonancia con el compromiso de la organización de fortalecer y mejorar continuamente los programas de recuperación a la luz de las crisis y los desastres contemporáneos y de las enseñanzas extraídas de la experiencia y la labor realizada hasta la fecha.

Los desastres afectan la existencia de las personas, trastocándola con pérdidas de vidas, bienes y medios de sustento. La recuperación abarca todas las iniciativas que emprenden los individuos, las comunidades y las instituciones inmediatamente después de un desastre, para reconstruir sus vidas recurriendo a sus capacidades, su experiencia y sus recursos. La recuperación en el contexto de la intervención en casos de desastre es un proceso encaminado al restablecimiento de la normalidad en la vida de las personas de tal manera que, en adelante, cuenten con mayor capacidad de resistencia y recuperación ante los desastres. La relativa recuperación de las personas después de un desastre dependerá de la situación previa y la solidez o resistencia de sus recursos para soportar los efectos del desastre. Para algunos, la recuperación será relativamente rápida, mientras que para otros puede llevar años.

En el contexto de la Federación Internacional, los programas de recuperación representan un enfoque de la manera en que se presta apoyo a las personas tras un desastre desde la fase inicial de asistencia, conjuntamente con el socorro. Se extrae inspiración de metodologías de trabajo de actividades de desarrollo sostenible a más largo plazo y se las adapta al ámbito humanitario. Las necesidades individuales y comunitarias son diversas y, por ende, un programa de recuperación debe abarcar una amplia gama de intervenciones y esferas sectoriales. Un enfoque adecuadamente integrado de programas de recuperación supone la aplicación de estos de forma participativa, incluyente, responsable e inocua.

En esta guía se describe los principales elementos del enfoque de programas de recuperación que se requiere para prestar asistencia humanitaria de elevada calidad, oportuna y sujeta a rendición de cuentas. Se elaboró con la orientación de un grupo directivo integrado por altos funcionarios y personal técnico de la Federación Internacional e importantes Sociedades Nacionales y tras celebrar consultas sustanciales con miembros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento) y del sector humanitario en general. Existe material de formación conexas en la sección del sistema de información para la gestión en casos de desastre dedicada a la recuperación. Este amplio material de formación se elaboró para que el personal especializado en gestión de desastres cuente con las aptitudes y la confianza necesarias para favorecer un mejor entendimiento común del enfoque de los programas de recuperación en el contexto de la Federación Internacional.

Se contempla la actualización periódica de esta guía cada dos o cuatro años, o según sea necesario, en función de las observaciones de los usuarios. Por consiguiente, solicitamos al personal y a los voluntarios de la Federación Internacional que utilicen esta guía que señalen la información que les ha resultado útil o prescindible, junto con cualquier material complementario que convendría incluir en futuras ediciones. Agradeceremos los comentarios que formulen, ya sea en la sección del sistema de información para la gestión en casos de desastre dedicada a la recuperación o, directamente, dirigiéndose al funcionario principal responsable de recuperación en el Departamento de Gestión de Desastres y Crisis. Anticipamos con interés sus comentarios y confiamos en que esta guía les resulte pertinente para mejorar la labor que realizamos junto a las poblaciones vulnerables y afectadas por desastres.

Jagan Chapagain

Subsecretario General Interino

División de Servicios a Programas

Federación Internacional

de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Índice

Prólogo	1
Índice	3
Agradecimientos	7
Principios Fundamentales de los programas de recuperación	8
Glosario	12
Sección 1: Introducción	21
1.1 Destinatarios	22
1.2 Situaciones en las que debería utilizarse la guía	23
1.3 Utilización de la guía	24
1.4 Referencias	25
Sección 2: Explicación del enfoque de los programas de recuperación	30
2.1 Definiciones	31
2.2 Enfoque de los programas de recuperación y metodologías de trabajo	34
2.3 Recuperación y gestión de desastres	36
2.4 Intervención de socorro en casos de desastre y recuperación inicial (desastres repentinos y desastres de evolución lenta)	40
2.5 Recuperación y evolución a más largo plazo	43
2.6 Valor añadido que aporta el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	45
Resumen de las conclusiones	45
Lista de verificación para la aplicación del enfoque de recuperación	46

Sección 3: Cuestiones estratégicas fundamentales para la elaboración de programas de recuperación 47

3.1	Estrategia operativa	48
3.2	Integración de los Principios Fundamentales y de las metodologías de trabajo	51
3.3	Incorporación de análisis sistemáticos	53
3.4	Incorporación del fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación	53
3.5	Incorporación de la integración de cuestiones transversales	55
3.6	Integración del análisis de cuestiones transversales	57
3.7	Integración de enfoques innovadores en materia de gestión de desastres	59
3.8	Incorporación del fomento de la coordinación	64
3.9	Dotación de recursos suficientes	67
3.10	Fomento del desarrollo institucional de la Sociedad Nacional	68
	Resumen de las conclusiones	72

Sección 4: Aplicación práctica del enfoque de programas de recuperación al ciclo del programa 73

4.1	Labor con las comunidades	76
4.2	Etapa 1: Evaluación inicial y análisis	82
4.3	Etapa 2: Planificación y elaboración	100
4.4	Etapa 3: Ejecución	109
	Resumen de las conclusiones	114

Anexos: Documentos anexos a la Guía de la Federación Internacional para la elaboración de programas de recuperación 115

Anexo 1	Medidas y efectos directos esenciales para la aplicación de un enfoque fundamentado en la elaboración de programas de recuperación	116
Anexo 2	Listas de verificación para la elaboración de programas de recuperación	119

Anexo 3	Lista de verificación detallada para la evaluación preliminar de la recuperación inicial	126
Anexo 4	Ejemplos de integración y combinación de los sectores que participan en intervenciones	134
Anexo 5	Ejemplos de la planificación y preparación para la transición y fin de actividades, por sector	135
Anexo 6	Ejemplos de la forma en que la incorporación de cuestiones transversales puede influir en la ejecución de un programa	136
Anexo 7	Incorporación de programas de transferencias monetarias en las actividades de recuperación	138
Anexo 8	Iniciativas externas de coordinación en apoyo a los programas de recuperación	140
Anexo 9	Estructura para la coordinación de los programas de recuperación en el seno del Movimiento	142
Anexo 10	Características de Sociedades Nacionales más fuertes consolidadas gracias a las oportunidades que brindan los programas de recuperación	144
Anexo 11	Análisis de las partes interesadas – ejemplo de cuadro comparativo	146
Anexo 12	Proyecto de herramienta de la Federación Internacional para la comparación de opciones de intervención	147
Anexo 13	Modelo de la Federación Internacional para la gestión del riesgo	152
Anexo 14	Directrices para los indicadores de seguimiento	153
Anexo 15	Opciones de gestión de la capacidad de intervención inmediata ante necesidades repentinas en la planificación de actividades para la recuperación. Ejemplo basado en la labor del grupo de intervención inmediata especializado en recuperación enviado a Pakistán, en 2010	156
Anexo 16	Estrategia operativa. Documento de orientación para la adopción de decisiones en programas de recuperación	158
Anexo 17	Contenido del plan de acción	160

Lista de cuadros

Cuadro 1	Componentes de las estrategias operativas para las actividades de recuperación	49
Cuadro 2	Características de las comunidades con capacidad de resistencia y recuperación	54
Cuadro 3	Cuestiones específicas a las zonas urbanas para su consideración en las actividades de recuperación	63
Cuadro 4	Problemas comunes que se plantean en la labor con grupos de la comunidad en los programas de recuperación	78
Cuadro 5	Tipos de análisis que se realizan en los procesos de recuperación	84
Cuadro 6	Eventuales dificultades con los mecanismos de selección de destinatarios adecuados para los programas de recuperación	98
Cuadro 7	Ejemplos de objetivos de recuperación inicial y de socorro, por sector	103
Cuadro 8	Opciones de programación cuando existe incertidumbre en cuanto a la financiación	104
Cuadro 9	Factores fundamentales en la planificación de la transición y el fin de actividades	111

Lista de gráficos

Gráfico 1	El ciclo de la gestión de desastres desde la perspectiva de la recuperación	37
Gráfico 2	Vínculos entre vulnerabilidad y desastres	39
Gráfico 3	Crecimiento estratégico sostenible de las Sociedades Nacionales durante intervenciones a raíz de desastres	69
Gráfico 4	Elaboración del enfoque de programas de recuperación y metodología de trabajo para su integración en el ciclo del programa	74
Gráfico 5	El proceso de evaluación inicial y análisis	83
Gráfico 6	Ejemplos de intervenciones sectoriales típicas durante el ciclo de gestión de desastres	90

Agradecimientos

Proyecto coordinado por los asesores especializados en recuperación de la secretaría de la Federación Internacional, en Ginebra, y de la Oficina Zonal para Asia y el Pacífico.

Autores principales: Liz Hughes y Jacqueline Frize en lo referente a la guía en materia de recuperación y Hisham Khogali por lo que respecta al material de formación conexo.

Agradecimiento especial al comité directivo original, integrado por funcionarios de diversos sectores técnicos de la secretaría de la Federación Internacional y de la Cruz Roja Británica, que orientó la labor y veló por que la guía refleje las mejores prácticas vigentes y los conocimientos adquiridos en las intervenciones de recuperación realizadas en el pasado.

Agradecimiento especial a la Cruz Roja Británica por su autorización para que la Federación Internacional adaptara su material de formación sobre recuperación y a los funcionarios de la Cruz Roja Americana, la Cruz Roja Británica, la Cruz Roja Canadiense, la Cruz Roja Danesa, la Cruz Roja Noruega, la Cruz Roja Sueca y el Comité Internacional de la Cruz Roja por su valiosas contribuciones. Dejamos también constancia de nuestro agradecimiento a Ben Mountfield por su contribución.

Principios Fundamentales de los programas de recuperación

1. La recuperación incluye muchos términos diferentes y es un concepto que se utiliza de diversas maneras. **El enfoque de los programas de recuperación de la Federación Internacional se centra en la forma en que se realizan las actividades, más que en el momento en que se realizan.** Se aplica de forma participativa, incluyente, responsable, inocua y oportuna.
2. En los programas de recuperación inicial y de recuperación ulterior se **extrae inspiración de metodologías de trabajo de actividades de desarrollo a más largo plazo**, y se las adapta a la labor en el ámbito humanitario. En la Política de la Federación Internacional de integración del socorro, la rehabilitación y el desarrollo se señala que las actividades de socorro establecerán “los cimientos para rehabilitar las bases de subsistencia de tal modo que se reimplanten con una resistencia mayor a contratiempos futuros” (2006). Por consiguiente, la recuperación inicial tiene lugar al mismo tiempo que el socorro y en ella se aplican principios y metodologías de trabajo del ámbito de la recuperación para velar por que las comunidades afectadas puedan participar activamente en el proceso de recuperación.
3. Los programas de recuperación se basan en la **colaboración con la comunidad**. Para ello, será necesario comprender las estructuras comunitarias, levantar un inventario de estas y tratar de reforzarlas tanto antes del desastre, como durante este y en las etapas subsiguientes. En estos programas también es necesario trabajar de forma participativa, incluyente y responsable con la comunidad, pues determinan la naturaleza de las relaciones entre la Sociedad Nacional y el Movimiento en su conjunto.
4. En los programas de recuperación se requiere una **evaluación inicial detallada** a nivel de la comunidad para asegurar una adecuada determinación de las personas vulnerables y de las capacidades existentes para ejecutar un programa de recuperación, tanto en la comunidad como en la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales miembros.
5. Los **siete Principios Fundamentales** son el eje central de toda la labor del Movimiento. Se complementan con una serie de cuestiones estratégicas vinculadas a la recuperación, que orientan los programas de recuperación y que deben documentarse en una estrategia operativa. Con frecuencia, las decisiones relativas a estas cuestiones se adoptarán en las fases iniciales mediante el análisis de situación, aun cuando se pueda tener un conocimiento limitado de la vulnerabilidad en el contexto particular del desastre.

6. Existen **nueve cuestiones estratégicas fundamentales** que orientan los programas de recuperación. Se trata de nueve enfoques distintos cuyo examen se debe documentar en la estrategia operativa. Esas cuestiones son las siguientes:
 - i. formulación de programas que se ajusten a los Principios Fundamentales del Movimiento;
 - ii. programas orientados a fortalecer la capacidad de resistencia y recuperación;
 - iii. labor basada en la evaluación inicial y el análisis sistemáticos y continuos;
 - iv. consecución de programas integrados o multisectoriales;
 - v. consideración de las cuestiones transversales;
 - vi. utilización de enfoques innovadores como los programas de transferencias monetarias y de apoyo al mercado;
 - vii. establecimiento de una coordinación sólida dentro y fuera del Movimiento;
 - viii. obtención de recursos suficientes y realistas;
 - ix. labor sustentada en el desarrollo de las Sociedades Nacionales, o la contribución a este.
7. **El fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación** es uno de los efectos directos fundamentales de los programas de recuperación. Para ello, es preciso sustentarse en los esfuerzos de recuperación de las propias comunidades. El ciclo de gestión de desastres exige una perspectiva global de los desastres a más largo plazo, a fin de que los programas contribuyan a reducir el riesgo de la comunidad frente a futuros desastres y a fortalecer la capacidad individual y colectiva de resistencia y recuperación.
8. **La planificación integrada** combina diferentes sectores en una intervención común para ayudar a las personas a restaurar y recuperar activos y recursos y acceder a servicios que necesitan para vivir. El alcance de la integración puede variar en función de las necesidades, de las capacidades de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales miembros y de toda otra asistencia que se preste en la comunidad. Esta cuestión es importante porque ha quedado demostrado que las poblaciones afectadas por desastres se benefician en mayor medida de una intervención que atiende a todas sus necesidades.
9. La consideración de las **cuestiones transversales** es uno de los Principios Fundamentales de los programas de recuperación porque asegura que todos los grupos de población participen en la planificación y la ejecución, que el propio programa sea inocuo, que esté sujeto a rendición de cuentas y que fortalezca la capacidad de resistencia y recuperación.

10. Los programas de recuperación se prestan a un mayor **uso de enfoques innovadores** para la intervención en casos de desastre, a fin de que las poblaciones afectadas por desastres no se vuelvan dependientes del apoyo externo y que los programas de recuperación sean lo más eficaces y eficientes posible. La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales miembros tienen una necesidad cada vez mayor de entender la dinámica de los mercados locales y de optar por las transferencias monetarias para apoyar la recuperación de los mercados y las familias cuando proceda.
11. Los programas de recuperación ofrecen a **la Sociedad Nacional la oportunidad de satisfacer las necesidades no atendidas fuera de sus esferas programáticas básicas, así como las necesidades comprendidas en su ámbito de competencia**. La Sociedad Nacional puede lograr este propósito de diversas maneras con el apoyo del Movimiento y de asociados ajenos a éste.
12. **La selección que se efectúa en los programas de recuperación contribuye a precisar las zonas geográficas y los grupos de población** específicos que se han determinado para las actividades de socorro y de recuperación inicial. Por ejemplo, al concentrar la atención en una zona geográfica más pequeña y prestar una gama más amplia de intervenciones sectoriales para atender a las necesidades señaladas, en muchos casos se iniciará un proceso de selección de hogares. La selección se debe basar en los resultados de una evaluación inicial detallada después de un análisis de situación, vulnerabilidad, capacidad y necesidades.
13. En la evaluación inicial y la planificación de la recuperación hay **tres etapas de análisis fundamentales**:
 - i. el análisis de situación para orientar la reflexión inicial sobre la intervención, apoyar las decisiones sobre las zonas geográficas en las que se centrará la atención, la escala y el alcance de los sectores incluidos en la intervención y eventuales problemas vinculados a la ampliación o reducción de la escala de la operación;
 - ii. el análisis de la vulnerabilidad, la capacidad y las necesidades para determinar las necesidades de recuperación inicial y ulterior y las prioridades, las capacidades y los deseos de la población afectada;
 - iii. el análisis de las opciones de intervención para apoyar las decisiones necesarias sobre la escala y el alcance del programa de recuperación y ayudar a tomar decisiones estratégicas realistas en los ámbitos en que la Federación Internacional puede aportar una contribución apropiada y factible.

14. Los programas de recuperación tienen **tres opciones principales para la fase de transición y fin de las actividades que deben planificarse en la etapa inicial de elaboración del programa, a saber:**
- i. mantener una presencia en la comunidad (reducción gradual);
 - ii. transferir las relaciones y las actividades que se ejecutan en la comunidad a otro asociado, ya sea interno o externo al Movimiento (transferencia gradual);
 - iii. cesar las actividades sin mantener una presencia en la comunidad (cierre).

Glosario

Activos y recursos: elementos que sustentan los medios de vida de las personas. La diversificación de activos y recursos y el fomento del acceso a estos son componentes esenciales de las estrategias de reducción de la pobreza. Los activos y recursos pueden incluir la propiedad de bienes materiales, activos financieros y recursos naturales a los que se tiene acceso, así como bienes menos tangibles, como el estado de salud y las redes de relaciones sociales. Los desastres pueden destruir tanto los activos y recursos como el acceso a los servicios, razón por la cual los programas de recuperación muchas veces hacen hincapié en la recuperación de los activos y recursos.

Fuente: Texto adaptado de Sustainable Livelihoods Guidance Sheets, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (1999).

Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA): análisis que se lleva a cabo para evaluar los puntos fuertes (fortalezas), los puntos débiles (debilidades), las oportunidades y las amenazas de una organización, un grupo de personas (por ejemplo, una comunidad), o una intervención (proyecto o programa).

Fuente: texto adaptado de Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Análisis de opciones de intervención: análisis basado en la información disponible y la reflexión estratégica que orienta decisiones sobre los tipos de programas más apropiados y viables para superar un desastre. Emana de un examen de las necesidades y del valor añadido que aportan las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y abarca la consideración de la oportunidad y los criterios de selección de destinatarios del programa. El análisis de la intervención puede comenzar inmediatamente después de un desastre, y luego se lo definirá en función de los datos detallados que aporte la evaluación preliminar para sustentar la fase de elaboración del programa.

Análisis de riesgos: examen o evaluación de factores (llamados “hipótesis” en el marco lógico) que repercuten en el logro de los objetivos de una intervención. Se trata de un estudio detallado de las consecuencias indeseables y negativas que podría tener una intervención realizada para fomentar el desarrollo, en la vida, la salud y los bienes de las personas o en el medio ambiente (OCDE/CAD 2002).

Fuente: texto adaptado de Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Análisis de situación: análisis basado en la información disponible y la reflexión estratégica que se traduce en decisiones sobre la necesidad de una intervención. Abarca el examen de la escala de la intervención, las zonas geográficas en donde se realizará las actividades, el eventual ámbito de los sectores que se incluiría y los problemas que podrían surgir para aumentar o reducir la escala de los programas. El análisis de situación, que se inicia inmediatamente después de un desastre, es esencial para determinar el lugar donde se recopilarán los datos primarios mediante una evaluación preliminar detallada.

Análisis de vulnerabilidad y de capacidad: proceso que consiste en recopilar, analizar y sistematizar, de una forma estructurada y lógica, información sobre la vulnerabilidad de una comunidad a una determinada amenaza. Esta información sirve para diagnosticar los riesgos principales y las capacidades existentes de la comunidad y lleva, en último término, a la preparación de actividades dirigidas a reducir la vulnerabilidad de la población ante eventuales desastres y a incrementar su capacidad de supervivencia y recuperación.

Fuente: texto adaptado de ¿Qué es el AVC? Introducción al análisis de vulnerabilidad y capacidad. Federación Internacional (2006).

Boletín informativo de la Federación Internacional: un documento breve (generalmente de no más de dos páginas), de naturaleza flexible, que describe las medidas que las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja adoptan (en los planos local, nacional o internacional) en una intervención en caso de emergencia. Se publica en las horas subsiguientes a un desastre, o ante la previsión de un desastre, y complementa los informes del sistema de información para la gestión en casos de desastre (y suministra fuentes oficiales y oficiosas de información). Puede limitarse a describir la intervención de una Sociedad Nacional que no requiere la ayuda internacional, anunciar el apoyo del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre, o la inminente formulación de un llamamiento de emergencia. Los boletines informativos no requieren un presupuesto.

Capacidad de resistencia y recuperación: la capacidad que tienen las personas, las comunidades, las organizaciones o los países expuestos a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes para anticipar y, reducir las repercusiones de situaciones adversas y afrontarlas, para luego recuperarse sin que ello vaya en detrimento de sus perspectivas de vida a largo plazo.

Fuente: texto adaptado de “El camino hacia la resiliencia”, documento de debate, Federación Internacional (2012).

Comunidad: no siempre es fácil definir lo que se entiende por comunidad. En situaciones normales, se trata de una compleja combinación de alianzas, relaciones y estructuras sociales. Los miembros de la comunidad pueden ser muy diferentes entre sí y tener experiencias de vida muy distintas. Se puede decir que las comunidades son grupos diversos aunados por un factor común, por ejemplo, la ubicación geográfica, la religión, los medios de vida, una determinada vulnerabilidad o capacidad, etc. Después de un desastre, la comunidad puede cambiar: las personas pueden trasladarse a otro lugar, los grupos pueden constituirse y reconstituirse y las tensiones pueden aumentar o disminuir.

Los miembros de la comunidad sentirán los efectos del desastre de diversas maneras porque sus vulnerabilidades como resultado de este serán diferentes, del mismo modo que lo eran aquellas que les eran características antes del desastre.

Fuente: Texto adaptado de “Recovery Resource”, Cruz Roja Británica.

Coordinación: proceso por medio del cual los agentes que participan en la intervención humanitaria aúnan esfuerzos de manera lógica y concertada con miras a la consecución de un objetivo común acordado (a saber, proteger a las personas afectadas, salvar vidas y favorecer

la reanudación de las actividades normales) y la finalidad de asegurar óptima eficiencia mediante el uso de los recursos disponibles.

Fuente: texto adaptado del Comité Permanente entre Organismos, citado en "Handbook for coordination: Working together in international disaster response" (actualizado en marzo de 2010).

Cota o meta de referencia: uno de los términos utilizados en las actividades de seguimiento de los indicadores que denota la medida (cantidad) prevista para determinar la consecución de resultados bajo un determinado indicador.

Fuente: texto adaptado de Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Cuestiones transversales: temas que se consideran importantes para el socorro, la recuperación y el desarrollo, pues requieren medidas en ámbitos múltiples e influyen en el éxito de los programas. Los asuntos transversales más importantes para los programas de recuperación reflejan la diversidad de la comunidad, el género, la edad y la protección social y ambiental que, muchas veces, contribuye a la vulnerabilidad y a la limitada capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades vulnerables frente a los desastres. Las cuestiones de género abarcan las funciones, las responsabilidades, las necesidades, los intereses y las capacidades tanto de los hombres como de las mujeres, mientras que la diversidad se refiere a las diferentes características de las personas, como la edad, la capacidad y la etnia.

Fuente: Texto adaptado de la Política en materia de género, Federación Internacional (1999).

Enfoque de programación integrada: se refiere a la formulación de los programas de intervención en casos de desastre, centrados en las personas, a fin de que la planificación conjugue la labor de diferentes sectores y, de ese modo, atienda mejor las necesidades de la población. Estas actividades abarcan la preparación para desastres, que puede ayudar a forjar hogares y comunidades más seguros, mejor preparados y con mayor capacidad de resistencia y recuperación ante la adversidad, disminuyendo así los riesgos y vulnerabilidades existentes y futuros.

Equipo de evaluación y coordinación sobre el terreno: grupo de expertos especializados en la gestión de desastres, que pertenecen a la Federación Internacional y a las Sociedades Nacionales (más de quinientos en 2008), procedentes de cien países y con diferentes conocimientos especializados en socorro, logística, salud, medios de vida y seguridad alimentaria, programas de transferencias monetarias, salud pública, epidemiología, servicios de agua y saneamiento, finanzas, administración, apoyo psicológico, alojamiento provisional y de emergencia y recuperación inicial, además de conocimientos lingüísticos. Estos grupos están en condiciones de ser enviados a cualquier lugar del mundo en un plazo que media entre doce y veinticuatro horas y durante dos a cuatro semanas.

Equipos regionales de intervención a raíz de desastres: grupos establecidos por primera vez en 1998, como recurso de la Federación Internacional para la intervención en casos de desastre, con el objetivo de optimizar el eficiente aprovechamiento de los recursos humanos y conocimientos especializados dentro de cada región. En general, estos equipos están integrados

por miembros del personal y voluntarios de las Sociedades Nacionales que, en plazos breves, pueden viajar para intervenir en un caso de desastre.

Estrategias de vida ante la adversidad: mecanismos a los que recurren las personas como forma de vida en momentos difíciles. Algunas de estas estrategias son reversibles y no son perjudiciales para los medios de vida: por ejemplo, las modificaciones a corto plazo del régimen alimentario, la migración en busca de trabajo, el uso de los ahorros o el aprovechamiento de las redes de relaciones sociales. Otras estrategias pueden ser perjudiciales y más difíciles de revertir: por ejemplo, la venta de tierras, la venta de activos de producción, la tala intensiva de bosques cercanos con la consiguiente deforestación, el retiro de los niños de la escuela para ponerlos a trabajar (trabajo infantil), o la prostitución.

Fuente: Directrices de la Federación Internacional para programas sobre medios de vida (2010).

Evaluación: apreciación que permite identificar y reflexionar sobre los efectos de las actividades llevadas a cabo y determinar su valor. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, las repercusiones y la sostenibilidad de las actividades con miras al desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información digna de crédito y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de adopción de decisiones tanto de los beneficiarios como de los donantes (OCDE/CAD 2002).

Fuente: texto adaptado de la Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre: fondo cuyos recursos financieros sin asignación específica se pueden destinar de manera que se garantice el apoyo financiero inmediato a la Federación Internacional para hacer frente a las emergencias. El Fondo de Reserva tiene un objetivo de dotación de veinticinco millones de francos suizos y recibe el apoyo de los donantes mediante un llamamiento anual. Las solicitudes de asignaciones que se presentan al Fondo de Reserva se examinan caso por caso, habiéndose fijado un límite máximo de un millón de francos suizos por asignación. Las asignaciones para la puesta en marcha de operaciones en casos de desastres de gran envergadura se consideran préstamos y se reembolsan cuando se recibe financiación suficiente a través de un llamamiento de emergencia. Las asignaciones para emergencias menores, denominadas operaciones del Fondo de Reserva, para las que no se efectúa un llamamiento, se consideran subsidios que, muchas veces, sufragan enteramente el presupuesto de la operación. También se puede solicitar asignaciones destinadas a la preparación para crisis inminentes, cuando la intervención en casos de emergencia no se haya previsto en un llamamiento anual.

Gestión comunitaria del riesgo: proceso sistemático de aplicación de políticas, estrategias y medidas a nivel comunitario a fin de reducir los efectos de las amenazas naturales y los desastres tecnológicos y medioambientales conexos. Abarca, entre otras cosas, la reducción de los riesgos de desastres y de los riesgos sanitarios, la preparación, la intervención, la recuperación y la rehabilitación.

Fuente: Texto adaptado de "Partnership Paper, How can the Federation Regional Office play a more strategic role in strengthening work with National Societies to maximize collective impact for beneficiaries" (julio de 2010).

Gestión del riesgo: proceso estructurado, coherente y continuo, a nivel de toda la organización, encaminado a mejorar y preservar su valor. Ello supone la identificación, la evaluación, la intervención y la rendición de informes en relación con las oportunidades y amenazas que inciden en la consecución de los objetivos estratégicos institucionales. La gestión del riesgo es un paso adicional en el proceso de planificación y gestión de proyectos y requiere una atención constante.

Grupo destinatario o población destinataria: personas u organizaciones específicas en cuyo beneficio se pone en práctica una actividad (proyecto o programa).

Fuente: texto adaptado de Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Indicador: unidad de medida que ayuda a determinar el grado de avance en la consecución de los resultados previstos (objetivos), por ejemplo, el número de personas a quienes se suministró alojamiento provisional y de emergencia. Se puede formular indicadores para metas, efectos directos o resultados, productos y actividades.

Fuente: texto adaptado de la Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Intervención en casos de desastre: abarca las actividades de socorro, recuperación inicial y recuperación ulterior. Esas actividades, aunque abarcan todos los sectores, tienen por objeto producir resultados diferentes para las comunidades afectadas.

Línea de base: punto de referencia establecido antes de una intervención y utilizado posteriormente para comparar y medir los progresos. Un estudio de base es un análisis o estudio donde se describen las condiciones iniciales, mediante los indicadores adecuados, antes del inicio de un proyecto o programa con el objeto de efectuar posteriormente una comparación.

Fuente: Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Llamamiento de emergencia y plan de acción de la Federación Internacional: sencillamente un plan en el que se describe la intervención que contempla la Federación Internacional ante una situación de emergencia que ha suscitado necesidades significativas para las que se requiere asistencia internacional. El llamamiento de emergencia atiende siempre a la solicitud de una Sociedad Nacional miembro y, generalmente, se emite sobre la base de una evaluación preliminar de las necesidades existentes y de un plan de acción operativo.

Medios de vida: aquellos recursos que permiten a una persona ganarse el sustento. Los medios de vida sustentables se refieren a la capacidad de las personas para generar y mantener una forma de sustento y mejorar tanto su bienestar como el de las generaciones futuras.

Fuente: texto adaptado de Directrices de la Federación Internacional para programas sobre medios de vida (2011).

Pobreza: condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, las capacidades, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Fuente: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Programas de recuperación: se basan en los esfuerzos que invierten de inmediato las personas afectadas para hacer frente a la situación, recuperarse y reconstruir. La elaboración y la ejecución de estos programas comienzan en una fase temprana, junto con el socorro, pues se trata de ayudar a la población en el momento más agudo de la crisis y persiguen en el mediano plazo fomentar una mayor capacidad de resistencia y recuperación. Los programas de recuperación incluyen medidas coordinadas encaminadas a proteger y restaurar los medios de vida y reforzar la seguridad alimentaria, además de una amplia gama de actividades relativas a la salud pública y comunitaria, el suministro de alojamiento provisional y a más largo plazo, la protección, y el apoyo psicosocial. Estas actividades se llevan a cabo de modo que reduzcan la dependencia, mitiguen los conflictos y fomenten la consecución de los objetivos de reducción de riesgos a largo plazo.

Fuente: texto adaptado de "The Red Cross Red Crescent Approach to Disaster Management", documento de posición (2011).

Recuperación: en el contexto de la intervención en casos de desastre, es un proceso que conduce al restablecimiento de la normalidad en la vida de las personas de tal manera que cuenten con mayor capacidad de resistencia y recuperación ante futuros desastres. El grado en que las personas pueden recuperarse después de un desastre depende de la situación previa y la solidez o resistencia de sus recursos para soportar los efectos del desastre. Para algunos, la recuperación será relativamente rápida, mientras que para otros puede llevar años.

Recuperación inicial: proceso a través del cual se restaura el quehacer ordinario de la población en el período inmediatamente posterior a un desastre. La recuperación inicial consiste en prestar asistencia a las personas en las primeras etapas de la intervención en casos de desastre, simultáneamente con la distribución de socorro, mejorar los efectos del socorro y sentar las bases para la recuperación a más largo plazo. La recuperación inicial habilita a las personas para que participen con mayor facilidad en las actividades de recuperación a más largo plazo.

Rehabilitación y reconstrucción: actividades que suponen la reparación y la reconstrucción de activos y recursos. Por activos y recursos se entiende la infraestructura física, como carreteras, servicios de transporte, redes de suministro de servicios públicos, edificios públicos, mercados y viviendas. Estas actividades pueden referirse a reparaciones menores, la restauración de infraestructuras, u obras significativas de reconstrucción ejecutadas ya sea por particulares (que reparan sus propias propiedades) u otras personas, por ejemplo, contratistas o artesanos formados localmente.

Rendición de cuentas: obligación de demostrar a las partes interesadas la medida en que los resultados se lograron conforme a lo planificado. Esta definición orienta los principios de rendición de cuentas de la Federación Internacional, consagrados en la Estrategia 2020, a saber: la formulación de normas explícitas, la transparencia en el seguimiento y la presentación de informes, el intercambio transparente de información, la participación efectiva de los beneficiarios, el uso eficaz y eficiente de los recursos, y sistemas para extraer enseñanzas y responder a preocupaciones y quejas.

Fuente: Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Riesgo: todo acontecimiento, acción o decisión que podría impedir que una organización logre sus objetivos o aplique satisfactoriamente sus estrategias.

Sector: ámbito técnico de la intervención humanitaria y de desarrollo. En la Federación Internacional, comprende la seguridad alimentaria y los medios de vida, la salud, el alojamiento provisional y de emergencia y los servicios de agua y saneamiento.

Seguimiento: un proceso sistemático en virtud del cual se recopila y se analiza información con el objeto de comparar los avances logrados en función de los planes formulados y corroborar el cumplimiento de las normas establecidas. Favorece la identificación de tendencias y patrones, la adaptación de estrategias y la adopción de decisiones para que el proyecto avance conforme a lo previsto y se asegure su eficacia.

Fuente: texto adaptado de Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Selección de destinatarios: proceso mediante el cual se determinan los miembros de la comunidad afectada que recibirán ayuda, con arreglo al análisis de la vulnerabilidad y de la mayor necesidad no atendida. Los mecanismos de selección varían según el contexto, el tipo de programa y los objetivos de este. También dependen tanto de factores culturales, como la perspectiva de la comunidad respecto de la equidad y la selección de destinatarios de la ayuda, como de las relaciones comunitarias y de si éstas se verán reforzadas o perjudicadas por la selección.

Fuente: Texto adaptado de Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Directrices para los programas de transferencia de dinero en efectivo (2007).

Sistema de mercado: red de productores, proveedores, elaboradores, comerciantes, compradores y consumidores que intervienen en la producción, el intercambio, o el consumo de un producto o servicio. El sistema comprende diversas formas de infraestructura, proveedores de insumos y servicios. Funciona en el contexto de reglas y normas que conforman su entorno de negocios.

Fuente: texto adaptado de "Emergency Market Mapping Analysis Toolkit" (2010).

Socorro en casos de desastre: consiste en prestar asistencia para proteger la vida y la salud, atender las necesidades inmediatas y salvar las vidas de las personas afectadas por un desastre.

Sostenibilidad: carácter probable de que los beneficios de una intervención perdurarán luego de que cese el respaldo de los donantes. Incluye, entre otros, los aspectos ambientales, institucionales y financieros. Existen muchas interpretaciones del significado de este término. En el contexto de la recuperación, puede significar que las personas pasen de las actividades de recuperación a raíz del desastre a programas de desarrollo a más largo plazo en los que se aborde de manera más eficaz las condiciones de vulnerabilidad previas al desastre.

Fuente: Texto adaptado de Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Transferencias monetarias, o transferencias de dinero en efectivo: mecanismo para distribuir recursos a las poblaciones afectadas por desastres cuando existen bienes disponibles en el mercado pero estas no disponen de dinero para comprarlos. Mediante las transferencias monetarias, las personas pueden satisfacer sus necesidades esenciales, alimentarias y no alimentarias, a corto y/o a largo plazo, en condiciones que preservan su dignidad y amplían sus posibilidades de elección.

Fuente: texto adaptado de Directrices para los programas de transferencias de dinero en efectivo, Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2007).

Transición y fin de actividades: en este contexto, términos que se refieren al fin o a la conclusión de un programa, o de alguno de sus componentes, o de una estructura institucional, como resultado de la reducción de la escala del programa de recuperación. La fase de transición o fin de actividades puede adoptar varias modalidades, he aquí las tres principales:

1. mantener una presencia en la comunidad (reducción gradual);
2. transferir las relaciones y las actividades que se ejecutan en la comunidad a otro asociado, ya sea interno o externo al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (transferencia gradual);
3. cesar las actividades sin mantener una presencia en la comunidad (cierre).

Unidad de intervención de urgencia: estructura normalizada que abarca personal especializado y equipo que puede ser desplegada con poca antelación. Está concebida de manera que puede suministrar una plataforma de servicios esenciales, básicos y normalizados en cualquier lugar del mundo. Las unidades, que se despliegan en un plazo que oscila entre cuarenta y ocho y setenta y dos horas, son plenamente autosuficientes durante un mes y pueden prestar servicios durante un plazo máximo de cuatro meses.

Vulnerabilidad: se refiere al nivel de riesgo de amenazas que gravitan sobre un hogar o una comunidad respecto de sus vidas y medios de vida. La vulnerabilidad de una comunidad está determinada por su capacidad para hacer frente a los riesgos y las crisis, como sequías, inundaciones, políticas gubernamentales adversas, conflictos y crisis asociadas al VIH/SIDA. La vulnerabilidad no es sinónimo de pobreza, aunque la pobreza subyacente contribuye a intensificar la vulnerabilidad en muchos contextos.

Fuente: texto adaptado de Análisis de la vulnerabilidad y la capacidad. Federación Internacional (2008).



1 Introducción

- 1.1 Destinatarios
- 1.2 Situaciones en las que debería utilizarse la guía
- 1.3 Utilización de la guía
- 1.4 Referencias

Esta guía se ha elaborado con el propósito de contribuir a la ejecución de los programas de recuperación en la intervención en casos de desastre. Su objetivo es mejorar los resultados de la intervención en casos de desastre mediante la **promoción de un enfoque común de las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional para la labor de recuperación**. Se espera que contribuya a mejorar la calidad de los programas. El resultado deseado es que las comunidades puedan forjar una vida con mayor capacidad de resistencia y recuperación lo antes posible después de desastres y crisis.

La *Estrategia 2020* de la Federación Internacional sienta la base institucional para ampliar los esfuerzos en el ámbito de la recuperación. En el objetivo estratégico 1 se establece el propósito de «salvar vidas, proteger los medios de sustento y apoyar la recuperación después de desastres y crisis¹».

En la Federación Internacional existen numerosas políticas relacionadas con la intervención en casos de desastre; sin embargo, actualmente no hay ninguna política aprobada que aborde la recuperación. En 2007, se elaboró un proyecto de política que se cita al final de esta sección de introducción junto con las políticas más importantes de la Federación Internacional. En muchas de ellas, incluida la *Estrategia 2020*, se hace referencia a las actividades relacionadas con la recuperación y se proporciona el marco de política dentro del cual se pueden llevar a cabo las actividades de recuperación.

1.1 Destinatarios

Esta guía está destinada a todos aquellos que deseen entender la recuperación, tal como se entiende actualmente en la Federación Internacional. Se elaboró fundamentalmente para uso del personal directivo, de los responsables de tomar decisiones y de los profesionales de rango superior, incluido el personal de las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional que, a pesar de tener una experiencia limitada en labores de recuperación, desea tener más en cuenta esta cuestión en el marco de la intervención en casos de desastre. Puede tratarse de personal directivo, generalistas y especialistas técnicos, que tienen que adoptar decisiones sobre los programas que influirán en la forma en que las comunidades se recuperan después de un desastre.

1 *La Estrategia 2020 se refiere a la función de la Federación Internacional en situaciones de desastres y crisis. Para simplificar, en el presente documento se utiliza el término desastre(s) de forma genérica para que abarque todas las situaciones en las que las personas tienen necesidades humanitarias importantes, derivadas de amenazas naturales o causadas por la actividad humana, que las hacen vulnerables y las dejan en situación de necesidad de asistencia para la supervivencia y la recuperación.*

La guía no repetirá el asesoramiento técnico detallado en manuales técnicos que existen en otros ámbitos, sino que remitirá a los lectores a esos manuales cuando proceda. La guía tiene el propósito de ayudar a los especialistas técnicos a comprender la manera en que sus ámbitos de competencia técnica guardan relación con otras actividades de recuperación que afectan a las mismas comunidades.

1.2 Situaciones en las que se debería utilizar la guía

Existen varias situaciones en las que es importante pensar en la recuperación. Se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- i. la planificación de la recuperación inicial conjuntamente con las actividades inmediatas de intervención de socorro;
- ii. la recuperación en el momento en que las comunidades comienzan a restaurar sus vidas después de desastres y crisis;
- iii. la recuperación como parte del plan de contingencia y de las actividades de preparación para desastres.

La planificación de la recuperación inicial como parte de las actividades inmediatas de intervención de socorro abarca la planificación preliminar junto con las primeras etapas de una intervención de socorro para asegurar que las actividades encaminadas a mejorar la recuperación de las personas puedan realizarse lo antes posible. Esto puede incluir la determinación de las formas de fortalecer la intervención de socorro, así como la adopción de los planes para las actividades de recuperación de forma inmediata y posterior. Esta labor se suele denominar «recuperación inicial».

La recuperación en el momento en que las comunidades comienzan a restaurar sus vidas después de una situación de emergencia comprende la aplicación del enfoque de actividades de recuperación en distintas circunstancias, incluidos los desastres estacionales y las crisis cíclicas, los desastres y las crisis de gran magnitud de evolución rápida y los desastres crónicos de evolución lenta. En cada una de estas situaciones, la transición a partir de los efectos del desastre o la crisis es fundamental para las comunidades afectadas y debe comenzar con sus propios esfuerzos. Esta guía servirá de base para examinar la manera de apoyar a las comunidades en su recuperación espontánea con objeto de aprovechar al máximo los esfuerzos durante este proceso de transición crítico.

La recuperación como parte del plan de contingencia y de las actividades de preparación para desastres guarda consonancia con la Política de la Federación Internacional de preparación para desastres, en la que se destaca la importancia de la preparación para desastres y crisis. Existen diversas guías en las que se indica la forma de llevar a cabo esta labor en relación con la intervención en casos de desastre.

La experiencia de la Federación Internacional hasta la fecha en programas de recuperación atañe principalmente a las dos primeras categorías y, por consiguiente, esta guía ofrece más detalles sobre la puesta en práctica de los programas en esas situaciones. Sin embargo, en muchos de los países en los que las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja realizan actividades existe una necesidad cada vez mayor de vincular la recuperación a los planes de contingencia y los enfoques de preparación para desastres. No se puede subestimar la importancia de esta cuestión.

1.3 Utilización de la guía

Esta guía se puede utilizar junto con las directrices y políticas de la Federación Internacional, que se enumeran más adelante, para entender el enfoque de los programas de recuperación de la Federación Internacional. Se divide en varias secciones y contiene una serie de anexos prácticos.

Sección 1: Introducción

En esta sección se expone la justificación de la guía y las principales referencias.

Sección 2: Explicación del enfoque de los programas de recuperación

En esta sección se ofrece el marco teórico y las definiciones relativas a la recuperación y la metodología de trabajo de la Federación Internacional. Se describe el enfoque de los programas de recuperación y se explica el vínculo entre la recuperación y la gestión de desastres, incluidos el socorro y los programas a más largo plazo. También se explica el valor añadido que aporta el Movimiento a los programas de recuperación.

Sección 3: Cuestiones estratégicas fundamentales para la elaboración de programas de recuperación

En esta sección se presenta un resumen de nueve cuestiones estratégicas fundamentales que se deben tener en cuenta cuando se formule o actualice una estrategia operativa que contemple la recuperación. Son las siguientes:

1. formulación de programas que se ajusten a los Principios Fundamentales del Movimiento;
2. programas orientados a fortalecer la capacidad de resistencia y recuperación;
3. labor basada en la evaluación inicial y el análisis sistemáticos y continuos;
4. consecución de programas integrados o multisectoriales;
5. consideración de las cuestiones transversales;
6. utilización de enfoques innovadores como los programas de transferencias monetarias y de apoyo al mercado;

7. establecimiento de una coordinación sólida dentro y fuera del Movimiento;
8. obtención de recursos suficientes y realistas;
9. labor sustentada en el desarrollo de las Sociedades Nacionales, o la contribución a este.

Sección 4: Aplicación práctica del enfoque de programas de recuperación al ciclo del programa

En esta sección se brinda orientación sobre la forma de incluir componentes relacionados con la recuperación en el ciclo del programa cuando se elabore un programa de recuperación que pueda integrarse en un plan de acción de intervención en casos de desastre. Entre ellos figuran los siguientes:

- evaluación inicial y análisis de las necesidades de recuperación mediante una evaluación inicial detallada;
- análisis de situación y análisis de las opciones de intervención;
- planificación y elaboración del programa de recuperación;
- planificación del seguimiento y la evaluación del programa de recuperación;
- cuestiones específicas de la ejecución que cabe tener en cuenta, incluidas la transición y el fin de las actividades.

Anexos: Documentos anexos a la Guía de la Federación Internacional para la elaboración de programas de recuperación

En los anexos se proporcionan herramientas de referencia útiles y más detalles de los temas abordados en el texto principal, como los programas integrados, el examen de las cuestiones transversales y las opciones de transferencias monetarias. Se incluye una lista de verificación exhaustiva para velar por que el enfoque de programas de recuperación se aplique en todas las etapas de la planificación, así como una lista de verificación minuciosa para la evaluación.

1.4 Referencias

Las políticas de la Federación Internacional pueden consultarse en: <http://www.ifrc.org/en/who-we-are/governance/policies/>

- Política de intervención en situaciones de emergencia, 1997
- Política de preparación para desastres, 1999
- Política en materia de género, 1999
- Política de rehabilitación posterior a la situación de emergencia, 1999
- Política de voluntariado, 1999 (en curso de actualización)

- Política de seguridad alimentaria y nutrición, 2003
- Política de apoyo psicológico, 2003
- Política de agua y saneamiento, 2003
- Política de salud, 2005
- Política de integración del socorro, la rehabilitación y el desarrollo, 2006

Documentos de referencia de la Federación Internacional

- Marco para la seguridad y la resiliencia de las comunidades, frente al riesgo de desastres, 2008, Federación Internacional. <http://www.ifrc.org/Global/Case%20studies/Disasters/cs-framework-community-en.pdf>
- *A practical guide to Gender-sensitive Approaches for Disaster Management*, 2010, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/PageFiles/96532/A%20Guide%20for%20Gender-sensitive%20approach%20to%20DM.pdf>
- Iniciativa para una mejor elaboración de programas, 2003, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/Global/leaflet-bpi.pdf>
- *Developing Recovery Surge Capacity, A discussion document based on the Pakistan experience*, 2010, Federación Internacional, (disponible en la página del sistema de información para la gestión en casos de desastre dedicada a la recuperación: <http://www.ifrc.org/dmis>)
- Directrices para evaluaciones de emergencia, 2008, Federación Internacional y CICR, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/guidelines/guidelines-emergency.pdf>
- *Guidelines for including recovery in emergency appeals*, (disponible en la página del sistema de información para la gestión en casos de desastre dedicada a la recuperación: <http://www.ifrc.org/dmis>)
- *Guidelines for recovery communications*, revisadas (proyecto), (disponible en la página del sistema de información para la gestión en casos de desastre dedicada a la recuperación: <http://www.ifrc.org/dmis>)
- *Handbook for coordination: Working together in disaster response*, proyecto, última actualización: marzo de 2010, Federación Internacional, https://www-secure.ifrc.org/DMISII/Pages/04_Toolbox/0410_coordination.aspx
- Fomento del desarrollo de Sociedades Nacionales sólidas: un empeño conjunto, un marco integrado, 2011, Federación Internacional, http://www.medyouthportal.org/infoDoc.asp?id_cat=52&id_inf=8
- Marco de la Federación para evaluaciones, 2011, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-Framework-for-Evaluation.pdf>
- Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, 2011, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-ME-Guide-8-2011.pdf>

- Planificación de proyectos y programas, Manual de orientación, 2010, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/PPP-Guidance-Manual-English.pdf>
- *Planning Emergency Response and Recovery: Strategic Organizational Development Guidance*, Federación Internacional, Departamento de Formación y Desarrollo Institucional, 2011, (se puede solicitar en la Secretaría de la Federación)
- Directrices para los programas de transferencia de dinero en efectivo, Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007, Federación Internacional y CICR, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/guidelines/guidelines-cash-en.pdf>
- Análisis de la vulnerabilidad y la capacidad. Caja de herramientas con fichas de referencia, 2008, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/vca/vca-toolbox-en.pdf>
- *Volunteering in emergencies, Practical Guidelines for Red Cross and Red Crescent Societies Managing Volunteers in Emergency Situations* (proyecto), 2012, Federación Internacional, (se puede solicitar en la Secretaría de la Federación Internacional)

Documentos de orientación sobre sectores técnicos específicos

- Apoyo psicológico basado en la comunidad. Manual de formación, 2009, Centro de información de la Federación sobre apoyo psicológico, <http://w3.ifrc.org/what/health/psycholog/manual.asp>
- *Epidemic Control for Volunteers; a Training Manual*, 2008, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/Health/epidemic-control-en.pdf>
- Iniciativa mundial de agua y saneamiento, iniciativa decenal: 2005–2015, Federación Internacional (disponible en la base de datos de evaluaciones de la Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/evaluations/>)
- *IFRC Global food security assessment, a step by step guide for National Societies*, 2007, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/Global/global-fsa-guidelines-en.pdf>
- Directrices de la Federación Internacional para programas sobre medios de vida, 2010, (disponible en la página del sistema de información para la gestión en casos de desastre dedicada a la recuperación: <http://www.ifrc.org/dmis>) http://www.livelihoodscentre.org/livelihoods/ShowPropertyServlet.jsessionid=z4ClQLqQZJxflBgWvGLCvd2TvvLSlL1b09nwJ3Y1QkMYycCcw4yR!1449991272!-1874840471?nodePath=%2FLivelihoods%2FKnowledge+repository%2FPublications%2FFiles%2F01.+IFRC+LHH+Guidelines+2010+EN.pdf&_pageLabel=pages_publications_page)
- *Psychosocial Interventions, a Handbook*, 2009, Federación Internacional, <http://pdp.drk.dk/graphics/2003referencecenter/Doc-man/Documents/docs/Psychosocial%20in-terventions%20A%20handbook%20LowRes.pdf>

- *Owner-driven Housing Reconstruction Guidelines*, 2010, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/PageFiles/95526/publications/E.02.06.%20ODHR%20Guidelines.pdf>
- *WWF/American Red Cross: Green recovery and reconstruction, Training toolkit for humanitarian aid*, http://green-recovery.org/?page_id=23

Otras referencias pertinentes

Federación Internacional

- Marco para la seguridad y la resiliencia de las comunidades, 2008, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/Global/Case%20studies/Disasters/cs-framework-community-en.pdf>
- *Recovery policy*, proyecto de 2007, Federación Internacional (se puede solicitar en la Secretaría de la Federación Internacional)
- Estrategia 2020, salvar vidas, cambiar mentalidades, 2012, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/general/strategy-2020.pdf>
- *The Red Cross and Red Crescent Approach to Disaster and Crisis Management, Position Paper*, 2011, Federación Internacional, <http://www.ifrc.org/PageFiles/91314/1209600-DM-Position-Paper-EN.pdf>

Evaluación inicial

- *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria: An ALNAP guide for Humanitarian agencies*, http://www.alnap.org/pool/files/eha_2006.pdf
- Emergency Market Mapping and Analysis Toolkit (EMMA), <http://emma-toolkit.org/>
- The IASC Multi-Cluster/Sector. Initial Rapid Assessment (MIRA) approach Process, Methodologies and Tools, http://assessments.humanitarianresponse.info/sites/assessments.humanitarianresponse.info/files/mira_final_version2012.pdf
- The IASC Operational Guidance for Coordinated Assessments in Humanitarian Crisis, http://assessments.humanitarianresponse.info/sites/assessments.humanitarianresponse.info/files/ops_guidance_finalversion2012.Pdf

Plataformas y redes

- Cash and Learning Partnership (CaLP) (Formación en programas de transferencias en efectivo), <http://www.cashlearning.org>
- International Recovery Platform (IRP), <http://www.recoveryplatform.org>
- Grupo de Trabajo Temático sobre la Recuperación Temprana (Comité Permanente entre Organismos), <http://er.humanitarianresponse.info/>
- Guía sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Emergencias Humanitarias y Catástrofes (Comité Permanente entre Organismos); <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-products&productcatid=22>

- Livestock Emergency Guidelines and Standards, <http://www.livestock-emergency.net>
- Minimum Economic Recovery Standards, Small Enterprise Education and Promotion Network, <http://www.seepnetwork.org/minimum-economic-recovery-standards-resources-174.php>
- One Response website, <http://oneresponse.info/GLOBALCLUSTERS/EARLY%20RECOVERY/Pages/default.aspx>
- Proyecto Esfera, <http://www.sphereproject.org>

2 Explicación del enfoque de los programas de recuperación

- 2.1 Definiciones
- 2.2 Enfoque de los programas de recuperación y metodologías de trabajo
- 2.3 Recuperación y gestión de desastres
- 2.4 Intervenciones de socorro en caso de desastres y recuperación inicial (desastres repentinos y desastres de evolución lenta)
- 2.5 Recuperación y evolución a más largo plazo
- 2.6 Valor añadido que aporta el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Resumen de las conclusiones

2.1 Definiciones

El concepto de recuperación abarca muchos términos diferentes y se utiliza de diversa manera. La explicación del enfoque de los programas de recuperación, aplicado por la Federación Internacional, constituye el tema central de esta sección.

Definiciones

Recuperación: *en el contexto de la intervención en casos de desastre, es un proceso que conduce al restablecimiento de la normalidad en la vida de las personas de tal manera que cuenten con mayor capacidad de resistencia y recuperación ante futuros desastres. El grado en que las personas pueden recuperarse después de un desastre depende de la situación previa y la solidez o resistencia de sus recursos para soportar los efectos del desastre. Para algunos, la recuperación será relativamente rápida, mientras que para otros puede llevar años.*

Recuperación inicial: *proceso a través del cual se restaura el quehacer ordinario de la población en el periodo inmediatamente posterior a un desastre. La recuperación inicial consiste en prestar asistencia a las personas en las primeras etapas de la intervención en casos de desastre, simultáneamente con la distribución de socorro, mejorar los efectos del socorro y sentar las bases para la recuperación a más largo plazo. La recuperación inicial habilita a las personas para que participen con mayor facilidad en las actividades de recuperación a más largo plazo.*

Para los propósitos de la presente guía, el término recuperación se aplica tanto a la recuperación inicial como a la ulterior ya que los marcos temporales para las diversas etapas de los programas de recuperación dependen del contexto. Se indicará en el texto las actividades y los enfoques que correspondan de forma específica a la recuperación inicial durante la etapa de socorro de una intervención.

Los desastres afectan a la existencia de los seres humanos ya que destruyen vidas, propiedades y medios de sustento. En los periodos inmediatamente posteriores a las catástrofes, las personas, comunidades e instituciones confían en sus propios recursos, conocimientos y capacidades para emprender su recuperación.

Por el contrario, los programas de recuperación son las actividades que organismos externos acometen en apoyo a la recuperación de las poblaciones. Como pasa con todos los programas, los programas de recuperación requieren una definición clara de los objetivos correspondientes y de los métodos para alcanzarlos en un plazo determinado. Lo ideal es que la recuperación inicial y ulterior se fundamente en principios correctos y buenas prácticas para la elaboración de programas comunitarios que conduzcan a un desarrollo a largo plazo.

Definición

Programas de recuperación: se basan en los esfuerzos que invierten de inmediato las personas afectadas para hacer frente a la situación, recuperarse y reconstruir. La elaboración y la ejecución de estos programas comienzan en una fase temprana, junto con el socorro, pues se trata de ayudar a la población en el momento más agudo de la crisis y persiguen en el mediano plazo fomentar una mayor capacidad de resistencia y recuperación. Los programas de recuperación incluyen medidas coordinadas encaminadas a proteger y restaurar los medios de vida y reforzar la seguridad alimentaria, además de una amplia gama de actividades relativas a la salud pública y comunitaria, el suministro de alojamiento provisional y a más largo plazo, la protección, y el apoyo psicosocial. Estas actividades se llevan a cabo de modo que reduzcan la dependencia, mitiguen los conflictos y fomenten la consecución de los objetivos de reducción de riesgos a largo plazo.

Fuente: texto adaptado de The Red Cross Red Crescent Approach to Disaster Management, Position Paper (2011).

Ejemplos de programas de recuperación inicial y ulterior

Entre los ejemplos de medidas para la recuperación que personas y comunidades han adoptado por iniciativa propia cabe mencionar los siguientes:

- limpieza de escombros;
- reparación de letrinas;
- protección de cosechas;
- desplazamiento de los animales a terrenos más elevados;
- apoyo mutuo en el periodo inmediatamente posterior a la catástrofe.

Entre las actividades de recuperación inicial cabe mencionar las siguientes:

- desembolso de dinero en efectivo por trabajo o distribución de herramientas para la limpieza de escombros;
- distribución de herramientas para la protección de cosechas y las reparaciones básicas de los alojamientos provisionales y de emergencia;
- ayuda para el desplazamiento de activos, como los animales, a zonas más seguras;
- prestación de primeros auxilios en materia de apoyo psicológico a los miembros de la comunidad.

Los apoyos de esta índole refuerzan las medidas para la recuperación y respaldan las disposiciones adoptadas por la población afectada. Estos apoyos ayudan a prevenir actuaciones que ponen en peligro una verdadera recuperación, como la venta de activos con el fin de obtener ingresos destinados a cubrir necesidades básicas para la supervivencia.

Entre los ejemplos de actividades de socorro y de recuperación inicial que se ejecutan en paralelo cabe mencionar los siguientes:

- provisión de abastecimiento de emergencia de agua, en paralelo con la rehabilitación urgente de estanques para la recolección de agua, antes de la siguiente época de lluvias;
- prestación de servicios de salud de emergencia, en paralelo con la promoción de la higiene en el ámbito comunitario, con objeto de prevenir epidemias;

- abastecimiento de alimentos, en paralelo con la distribución de dinero por trabajo, subsidios incondicionales en efectivo, herramientas de reemplazo o forraje para los animales, entre las personas que hayan perdido sus fuentes de ingresos;
- atención a necesidades combinadas mediante, por ejemplo, actividades de dinero por trabajo que ocurren de forma circunstancial a miembros de la comunidad afectada para la reconstrucción de las infraestructuras;
- entrega de alojamiento provisional y de emergencia o de subsidios condicionados en efectivo para el pago de alquileres o la compra de material de construcción, que son soluciones interinas que abren el camino a unas más duraderas.

Entre los ejemplos de apoyo a la recuperación inicial y a medio plazo, cabe mencionar los siguientes:

- subsidios incondicionales en efectivo o vales canjeables por dinero destinados a ayudar a los hogares afectados para que cubran de forma inmediata sus diversas necesidades básicas después de un desastre repentino;
- ayuda a corto plazo en apoyo a los medios de vida, como subsidios condicionados en efectivo, que faciliten a las personas su recuperación económica;
- asistencia a los propietarios con las aptitudes necesarias, para que se encarguen ellos mismos de las reparaciones en las viviendas que hayan sufrido pocos daños;
- apoyo para el restablecimiento del acceso a los servicios de salud;
- apoyo para el restablecimiento del acceso a sistemas adecuados de agua y saneamiento;
- apoyo psicológico a los que estén preparados para emprender la etapa siguiente de su recuperación.

Entre los ejemplos de apoyo a la recuperación a largo plazo cabe mencionar los siguientes:

- ayuda a la recuperación de los medios de vida mediante actividades de formación, servicios en apoyo a los medios de sustento u ocupaciones alternativas;
- ayuda para la reconstrucción de viviendas;
- actividades de salud preventiva en el ámbito comunitario;
- apoyo para la restauración de los sistemas de agua y saneamiento en el ámbito comunitario;
- apoyo psicológico a los que no se sientan preparados para emprender la etapa siguiente de su recuperación.

La viabilidad y el éxito de cada uno de esos ejemplos dependen de la capacidad que tenga la comunidad para gestionar y conservar sus recursos durante el proceso de recuperación.

En el caso de las personas que se encontraban en una situación crítica antes del desastre, los esfuerzos de recuperación están destinados a ayudarles en la fase más aguda de la crisis. Primero, mediante apoyo para la recuperación inicial y luego a través de toda una gama de actividades de programas de recuperación a largo plazo destinadas al fortalecimiento de su capacidad tanto para resistir a la adversidad

y superarla como para edificar una vida mejor a la que tenían con anterioridad a la catástrofe. El concepto de recuperación y el de capacidad de resistencia y recuperación están estrechamente vinculados. Si bien todos los programas deberían contribuir al fortalecimiento de esta capacidad, los programas de recuperación son particularmente idóneos para hacerlo.

Definición

Capacidad de resistencia y recuperación: la capacidad que tienen las personas, las comunidades, las organizaciones o los países expuestos a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes para anticipar y, reducir las repercusiones de situaciones adversas y afrontarlas, para luego recuperarse sin que ello vaya en detrimento de sus perspectivas de vida a largo plazo.

Fuente: texto adaptado de El camino hacia la resiliencia, documento de debate, Federación Internacional (2012).

Al igual que con todos los aspectos de la labor de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales, los Principios Fundamentales del Movimiento son el eje central de todas las actividades de recuperación. Si bien los programas de recuperación pueden adoptar muchas modalidades, siempre parten de una idea clara respecto de lo que se puede lograr, sobre la base de consultas y en función de los recursos disponibles.

2.2 Enfoque de los programas de recuperación y metodologías de trabajo

El enfoque de los programas de recuperación de la Federación Internacional se centra más en la manera de realizar algo y no tanto en el momento en que se hace. Recurre a las metodologías de trabajo que se aplican en el desarrollo a largo plazo y las adapta al contexto humanitario. Por ende, la forma de trabajar es importante ya que la recuperación se sustenta en los esfuerzos espontáneos de las personas afectadas por los desastres y les permite decidir respecto de su propio futuro. Ello supone que participen en la elaboración de planes y en la adopción de decisiones.

No existen reglas establecidas en cuanto a la duración de los programas de recuperación. Al elaborar el cronograma es fundamental que se determine el tiempo que podría tomar la consecución de los objetivos del proyecto o programa. La preparación de un calendario realista exige un conocimiento profundo de las vulnerabilidades y capacidades de la comunidad afectada. Las actividades de recuperación que contribuyan a respaldar las labores de socorro, dependerán de los medios existentes, y las de mayor duración se basarán en el concepto de programas a largo plazo y abordarán más en detalle el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación. El enfoque de los programas de recuperación conlleva una definición muy clara de los objetivos a los que se aspira.

Entre las metodologías de trabajo específicas a los programas de recuperación cabe mencionar:

- la participación de mujeres, hombres, chicas y chicos afectados por el desastre que tienen el derecho de decidir respecto a su propio futuro;
- la participación indiscriminada, con una misma dedicación, de los miembros de la comunidad, independientemente de su edad, sexo, etnia, situación económica, etcétera;
- la rendición de cuentas ante las comunidades afectadas y la garantía de que estas puedan influir y participar en la adopción de decisiones respecto de la intervención;
- no causar perjuicios sociales, económicos o medioambientales y velar por que la intervención no empeore la situación para algunos de los afectados por el desastre, de forma directa o indirecta;
- siempre que sea posible, empezar de forma temprana y oportuna los esfuerzos destinados a apoyar y complementar las actividades de socorro.

Conforme se explica en la sección 3 de la presente guía, los siete Principios Fundamentales son el eje central de toda la labor del Movimiento.

Consejos para la incorporación de las metodologías de trabajo específicas a las actividades de recuperación	Conviene	Cabe evitar
Participación	que se planifique un proceso continuo de participación de la población afectada en las actividades de recuperación inicial y ulterior, y que se realice una evaluación preliminar de las eventuales estructuras comunitarias que se puedan utilizar para ello;	la confusión entre participación en la adopción de decisiones y un simple proceso de consultas;
Integración	que se recurra a las listas orientativas de verificación (anexo 2) para el examen de las necesidades específicas propias a los diferentes miembros de la población;	la circunscripción de las actividades a las estructuras existentes si estas no representan a todos los miembros de la comunidad;
Rendición de cuentas	que se identifique los medios para la rendición de cuentas en el entorno de actuación y que, en colaboración con la comunidad afectada, se elabore un plan para la comunicación y la recopilación de opiniones de los participantes;	la presunción de que los métodos aplicados en otros lugares funcionarán en circunstancias diferentes ya que la rendición de cuentas depende del contexto;

Evitación de daños	que se determine con claridad los efectos negativos o positivos, intencionales o no, que podría tener la intervención;	la indecisión frente a los problemas, pues las situaciones de emergencia nunca son perfectas por lo que las soluciones tampoco lo son;
Oportunidad	que se recurra a la información disponible, con objeto de determinar las necesidades para la ejecución de las actividades de recuperación durante la etapa de socorro.	el aplazamiento de la elaboración de planes de recuperación hasta que avance la etapa de socorro.

Fuente: texto adaptado del documento British Recovery Resource y de las Directrices de la Federación Internacional para programas sobre medios de vida.

Existen muchas fases en las cuales se puede aportar apoyo a los procesos de recuperación de las comunidades afectadas por desastres. Los programas de recuperación facilitan la transición de la etapa de socorro a la de desarrollo, con arreglo a la evaluación inicial de las necesidades y la capacidad. El éxito depende de que se apliquen programas integrados, con objetivos pertinentes, que permitan que las comunidades hagan frente a las catástrofes y salgan de la crisis con una mejor preparación para superar futuras adversidades.

2.3 Recuperación y gestión de desastres

En la política de la Federación Internacional sobre integración del socorro, la rehabilitación y el desarrollo (2006) se afirma que «el socorro debe establecer los cimientos para rehabilitar las bases de subsistencia de tal modo que se reimplanten con una resistencia mayor a contratiempos futuros».

Definición

Medios de vida: aquellos recursos que permiten a una persona ganarse el sustento. Los **medios de vida sustentables** se refieren a la capacidad de las personas para generar y mantener una forma de sustento y mejorar tanto su bienestar como el de las generaciones futuras.

Fuente: texto adaptado de Directrices de la Federación Internacional para programas sobre medios de vida (2011).

A menudo, la labor relativa a la gestión de desastres empieza mucho antes de que estos ocurran. Los voluntarios y el personal de las Sociedades Nacionales brindan apoyo a sus comunidades para la identificación de los peligros prevalentes y de las vulnerabilidades, así como de las capacidades locales y de los mecanismos de resistencia y superación. En su calidad de responsables de la intervención en el ámbito comunitario los voluntarios y el personal colaboran con las comunidades vulnerables en la puesta en

marcha de sistemas de alerta temprana, en las actividades de preparación para hacer frente a desastres y crisis y en la prestación de ayuda para salvar vidas, así como en el apoyo constante a la población afectada durante el proceso de recuperación posterior al desastre y el de fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación. El gráfico 1 ilustra el enfoque integrado del ciclo de la gestión de desastres, desde la perspectiva de la recuperación. En el centro figura la meta general, a saber, la reducción del riesgo y el fortalecimiento de la capacidad para hacer frente a las crisis y superarlas. Los programas de recuperación son idóneos para la consecución de esa meta.

Gráfico 1. El ciclo de la gestión de desastres, desde la perspectiva de la recuperación



Las actividades de preparación que ejecutan las Sociedades Nacionales en el plano nacional, comunitario y de sección es un elemento fundamental en las intervenciones en caso de desastre pues les permiten entender las necesidades, capacidades y vulnerabilidades locales. A menudo, están en medida de ofrecer la asistencia y ayuda oportunas para encontrar soluciones sostenibles adaptadas al contexto local. Precisamente, esos conocimientos sitúan a las Sociedades Nacionales en la posición idónea para emprender el examen de las actividades de recuperación inicial susceptibles de llevarse a cabo en paralelo con las de socorro, al tiempo que incorporan enfoques fundamentales de recuperación como la colaboración con las comunidades afectadas y el fortalecimiento de la capacidad para hacer frente a las crisis y

superarlas. Las evaluaciones de la vulnerabilidad y la capacidad y la reducción del riesgo de desastres en el ámbito comunitario son aspectos esenciales de las actividades de preparación de la Federación Internacional en los que se pueden sustentar el inicio de las actividades de socorro y de recuperación inicial.

Con frecuencia, los voluntarios y el personal de las Sociedades Nacionales son miembros de las comunidades afectadas por los desastres y, por lo tanto, están bien situados para brindar apoyo continuo inmediatamente después del desastre y a lo largo del proceso de recuperación. La mejor manera de que las Sociedades Nacionales ayuden a la recuperación consiste en que aprovechen los esfuerzos espontáneos de la población afectada en aras de la resistencia, recuperación y reconstrucción.

Asimismo, el ciclo de la gestión de desastres requiere una perspectiva cabal a largo plazo de las situaciones de crisis, para que las intervenciones a raíz de las catástrofes abarquen actividades encaminadas a la reducción del riesgo de desastres en la comunidad y al fortalecimiento de la capacidad individual y colectiva para hacer frente a la adversidad y superarla. Los enfoques de programas de recuperación pueden contribuir a ello y se han de tener presentes cuando se adopten decisiones estratégicas (véase la sección 3).

Contexto de vulnerabilidad y reducción del riesgo de desastres

La Federación Internacional y sus Sociedades Nacionales miembros acostumbran trabajar con las comunidades más vulnerables del mundo y con los miembros más desvalidos de esas comunidades, lo que exige la planificación de intervenciones que se ajusten a las capacidades disponibles. La incidencia de un desastre sobre una determinada comunidad depende en gran medida del grado de vulnerabilidad de esa comunidad y del alcance de la catástrofe. Por consiguiente, la determinación de la vulnerabilidad es un elemento esencial en las actividades de recuperación.

Definiciones

Vulnerabilidad: se refiere al nivel de riesgo de amenazas que gravitan sobre un hogar o una comunidad respecto de sus vidas y medios de vida. La vulnerabilidad de una comunidad está determinada por su capacidad para hacer frente a los riesgos y las crisis, como sequías, inundaciones, políticas gubernamentales adversas, conflictos y crisis asociadas al VIH/SIDA. La vulnerabilidad no es sinónimo de pobreza, aunque la pobreza subyacente contribuye a intensificar la vulnerabilidad en muchos contextos.

Fuente: texto adaptado de Análisis de la vulnerabilidad y la capacidad. Federación Internacional (2008).

Pobreza: condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, las capacidades, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Fuente: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

La vulnerabilidad es una cuestión compleja y difícil de tratar. Por ejemplo, cuanto más reducidos sean los ingresos de una persona, más difícil le será acceder a la educación. Esto, a su vez, influirá en las oportunidades de empleo, lo que le podría empujar a migrar a zonas urbanas en búsqueda de trabajo, en menoscabo de la capacidad individual, familiar o comunitaria para hacer frente a las consecuencias de una catástrofe. En el gráfico 2, a continuación, se expone los vínculos existentes entre vulnerabilidad y desastres.

Gráfico 2. Vínculos entre vulnerabilidad y desastres



Fuente: Guía para el Análisis de la vulnerabilidad y la capacidad, *Federación Internacional.*

Nota: la desigualdad de género no se refleja de forma explícita en este gráfico, si bien es una de las causas más persistentes de vulnerabilidad.

En los programas de recuperación se trata de abordar la capacidad de personas y comunidades para hacer frente a los desastres en lugar de examinar a fondo las causas estructurales subyacentes a la carencia de recursos esenciales. Por consiguiente, las limitaciones de los programas de recuperación dependerán de la capacidad de estos para reducir a todo nivel la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas por desastres. Algunos de estos aspectos, como la escasez de recursos (tierras), el limitado acceso a los servicios (educación) o las estructuras de poder vigentes son el motivo de que las poblaciones más pobres sean las más desvalidas frente a los efectos de las catástrofes. La dotación de recursos adicionales fortalece las capacidades individuales, familiares y comunitarias para resistir a las consecuencias de las crisis y superarlas.

Los programas de recuperación, cuyos objetivos consisten en la reducción de la vulnerabilidad, están vinculados a las actividades comunitarias para la reducción del riesgo de desastres que ayudan a que las comunidades y las Sociedades Nacionales se preparen para hacer frente a las catástrofes antes de que estas ocurran. La Federación Internacional ha ampliado sus conocimientos técnicos en ese ámbito y muchos de sus programas se centran en la participación comunitaria y en enfoques de reducción del riesgo de desastres. Ello supone la concertación y el fomento de

asociaciones a largo plazo con las comunidades, en aras de una mejor preparación y una mayor concienciación respecto de la vulnerabilidad. Abarca también la realización de evaluaciones de la vulnerabilidad y la capacidad, así como la elaboración de planes de contingencia en el marco de intervenciones a raíz de catástrofes. Cuando la recuperación se sustenta en actividades comunitarias de preparación es probable que contribuya a que las poblaciones tengan mejor disposición y mayor capacidad para resistir a la adversidad y superarla.

2.4 Intervenciones de socorro en caso de desastre y recuperación inicial (desastres repentinos y desastres de evolución lenta)

Las actividades de recuperación inicial se ejecutan en paralelo con las de socorro, y se sustentan en metodologías de trabajo que garantizan que las comunidades afectadas tengan una mayor participación en el proceso de su propia recuperación, así como en el de la restauración y protección de sus activos y recursos.

Definición

Activos y recursos: *elementos que sustentan los medios de vida de las personas. La diversificación de activos y recursos y el fomento del acceso a estos son componentes esenciales de las estrategias de reducción de la pobreza. Los activos y recursos pueden incluir la propiedad de bienes materiales, activos financieros y recursos naturales a los que se tiene acceso, así como bienes menos tangibles, como el estado de salud y las redes de relaciones sociales. Los desastres pueden destruir tanto los activos y recursos como el acceso a los servicios, razón por la cual los programas de recuperación muchas veces hacen hincapié en la recuperación de los activos y recursos.*

Fuente: Texto adaptado de Sustainable Livelihoods Guidance Sheets, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (1999).

El socorro en casos de desastre se caracteriza por una asistencia prestada con la debida oportunidad para salvar y proteger las vidas de las personas afectadas. Con frecuencia se inician en los días inmediatamente posteriores al desastre, y es posible que se lleven a cabo durante varios meses, hasta que sea factible la transición a servicios e instituciones permanentes.

Definiciones

Socorro en casos de desastre: *consiste en prestar asistencia para proteger la vida y la salud, atender las necesidades inmediatas y salvar las vidas de las personas afectadas por un desastre.*

Intervención en casos de desastre: *abarca las actividades de socorro, recuperación inicial y recuperación ulterior. Esas actividades, aunque abarcan todos los sectores, tienen por objeto producir resultados diferentes para las comunidades afectadas.*

Entre los ejemplos de actividades de socorro, de salud y de recuperación temprana que se ejecutan en paralelo, cabe mencionar:

- provisión de abastecimiento de emergencia de agua, en paralelo con la rehabilitación urgente de estanques para la recolección de agua, antes de la siguiente época de lluvias;
- prestación de servicios de salud de emergencia, en paralelo con la promoción de la higiene en el ámbito comunitario, con objeto de prevenir epidemias;
- abastecimiento de alimentos, en paralelo con la distribución de dinero por trabajo, subsidios incondicionales en efectivo, herramientas de reemplazo o forraje para los animales, entre las personas que hayan perdido sus fuentes de ingresos;
- atención a necesidades combinadas mediante, por ejemplo, actividades de dinero por trabajo que recurren de forma circunstancial a miembros de la comunidad afectada para la reconstrucción de las infraestructuras;
- entrega de alojamiento provisional y de emergencia o de subsidios condicionados en efectivo para el pago de alquileres o la compra de material de construcción, que son soluciones interinas que abren el camino a unas más duraderas.

Objetivos de las actividades de recuperación inicial

- Consolidación de la calidad y de los resultados de las actividades de socorro, al reconocer que las decisiones adoptadas en la etapa de socorro pueden tener una incidencia considerable en la de recuperación inicial, y a la inversa.
- Allanamiento del camino en pos de la recuperación a más largo plazo.
- Fortalecimiento de la capacidad de las personas para reaccionar con rapidez, al atender a sus solicitudes y prioridades.
- Programas de apoyo determinados por las prioridades de las personas para que estén mejor adaptados a sus costumbres y a su entorno económico.

Ello exige la incorporación del concepto de recuperación inicial en las actividades relacionadas con la evaluación preliminar de las necesidades para la prestación de socorro, como las evaluaciones iniciales de las Sociedades Nacionales, las realizadas con el apoyo de la Federación Internacional con ayuda de los equipos de evaluación y coordinación sobre el terreno, y las efectuadas por los equipos regionales de intervención a raíz de desastres. Estas evaluaciones preliminares ayudan a identificar de forma inmediata las necesidades y las zonas geográficas que se han de atender en el marco de las actuaciones a raíz de desastres y pueden aumentar las posibilidades de que las intervenciones de recuperación temprana y ulterior se lleven a cabo de forma oportuna.

Cuestiones relativas a la recuperación inicial que conviene considerar durante las evaluaciones preliminares

- Identifique a los menos aptos para hacer frente a los efectos del desastre, es decir a los que tienen menor capacidad de resistencia y recuperación.
- Determine la forma de reducir los riesgos de pérdidas humanas o de daños físicos (a causa de una epidemia) o bien los de perjuicios económicos o de deterioro de la productividad (muertes adicionales del ganado).
- Determine el modo de proteger los activos y servicios que quedan y que facilitarán la recuperación.
- Averigüe la forma en que la prestación de asistencia inicial protegerá y restaurará el acceso a los servicios que permitirán la recuperación.

Contextos de desastres de evolución lenta

En situaciones de desastres de evolución lenta, como las sequías, cabe la posibilidad de que los programas de recuperación formen parte de una serie de actividades a largo plazo con las que se procura favorecer el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades afectadas para hacer frente a la adversidad y superarla. Ello significa que estos programas pueden ayudar a que personas y comunidades se sobrepongan a los periodos de vulnerabilidad exacerbada. Para ello se procede a la identificación de los aspectos en los que se ha de invertir, con miras a reforzar la capacidad de resistencia de la población durante esos periodos. En estos casos, el objetivo de los programas de recuperación debería consistir en ayudar a que la población consiga una calidad de vida superior a la que tenía con anterioridad a la crisis, mediante la aplicación de una o varias medidas claramente definidas, destinadas a subsanar su situación de vulnerabilidad.

Ello exige un enfoque de la recuperación más cabal y a largo plazo, que se sustente en actividades destinadas a apoyar a las comunidades en la adaptación de sus medios de vida de cara a futuros episodios de vulnerabilidad exacerbada. Por ejemplo, en las zonas propensas a sequías, en las que la población recurre a la venta de ganado como medida para lidiar con tiempos difíciles, los programas de recuperación se pueden centrar en ayudarles con rapidez en la compra de nuevo ganado para que no se agoten sus principales activos, ya que esto supondría un mayor riesgo de inmigración a centros urbanos en búsqueda de nuevos medios de sustento. La aplicación de programas de recuperación de esta índole requiere que se conozcan las estrategias de vida ante la adversidad en situaciones de desastres de evolución lenta.

Definición

Estrategias de vida ante la adversidad: mecanismos a los que recurren las personas como forma de vida en momentos difíciles. Algunas de estas estrategias son reversibles y no son perjudiciales para los medios de vida: por ejemplo, las modificaciones a corto plazo del régimen

alimentario, la migración en busca de trabajo, el uso de los ahorros o el aprovechamiento de las redes de relaciones sociales. Otras estrategias pueden ser perjudiciales y más difíciles de revertir: por ejemplo, la venta de tierras, la venta de activos de producción, la tala intensiva de bosques cercanos con la consiguiente deforestación, el retiro de los niños de la escuela para ponerlos a trabajar (trabajo infantil), o la prostitución.

Fuente: Directrices de la Federación Internacional para programas sobre medios de vida (2010).

Este enfoque de la recuperación, que se sustenta en actividades centradas en la preparación y la capacidad de resistencia y recuperación, se ha aplicado en la región de África oriental con el nombre de gestión comunitaria del riesgo.

Gestión comunitaria del riesgo: proceso sistemático de aplicación de políticas, estrategias y medidas a nivel comunitario a fin de reducir los efectos de las amenazas naturales y los desastres tecnológicos y medioambientales conexos. Abarca, entre otras cosas, la reducción de los riesgos de desastres y de los riesgos sanitarios, la preparación, la intervención, la recuperación y la rehabilitación.

Fuente: Texto adaptado de Partnership Paper, How can the Federation Regional Office play a more strategic role in strengthening work with National Societies to maximize collective impact for beneficiaries (julio de 2010).

2.5 Recuperación y evolución a más largo plazo

Mientras que los programas de recuperación se suelen centrar en el apoyo a las personas y a sus actividades en el periodo inmediatamente posterior al desastre, los programas de rehabilitación y reconstrucción de las comunidades y de los activos y recursos nacionales requieren un enfoque diferente. Los programas de recuperación están vinculados a los planes nacionales de recuperación elaborados por los gobiernos, que tratan de la reconstrucción de carreteras, hospitales y escuelas, y los servicios que abordan se ajustan a diferentes cronogramas. Mediante estos programas se procura que las comunidades y las personas puedan resistir durante la etapa de restauración de las infraestructuras y servicios básicos. Los programas de recuperación que estén vinculados a objetivos de desarrollo a más largo plazo, consistentes en el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades y países afectados para hacer frente a la adversidad y superarla, deberán especificar con claridad lo que se puede conseguir de forma realista y adecuada, y atenerse a plazos determinados. Si no queda claro el momento en que el programa de recuperación se transforma en programa de desarrollo a largo plazo, conviene recordar que los programas de recuperación no suelen abordar los cambios comportamentales o sociales a largo plazo. Estos programas brindan apoyo a las personas durante su proceso de recuperación.

Definición

Rehabilitación y reconstrucción: actividades que suponen la reparación y la reconstrucción de activos y recursos. Por activos y recursos se entiende la infraestructura física, como carreteras, servicios de transporte, redes de suministro de servicios públicos, edificios públicos, mercados

y viviendas. Estas actividades pueden referirse a reparaciones menores, la restauración de infraestructuras, u obras significativas de reconstrucción ejecutadas ya sea por particulares (que reparan sus propias propiedades) u otras personas, por ejemplo, contratistas o artesanos formados localmente.

Los gobiernos nacionales son responsables de atender a las necesidades de la población afectada por el desastre en el periodo inmediatamente posterior a la catástrofe y durante la etapa de recuperación. No obstante, es frecuente que las Sociedades Nacionales, en su calidad de auxiliares de los gobiernos, colaboren en las actividades de socorro y de recuperación inicial, junto con otras organizaciones nacionales e internacionales. Los que participen en la recuperación deben esperar que se les facilite las estrategias y los planes nacionales de recuperación elaborados por los gobiernos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el principal responsable de la coordinación de las actividades de recuperación inicial en el marco del sistema de grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos. Por regla general, el Banco Mundial brinda apoyo a la evaluación inicial de los daños y pérdidas sufridos en el ámbito nacional, con objeto de conocer el costo que representa para el país el proceso de recuperación a largo plazo, mientras que las organizaciones no gubernamentales aportan sus propios conocimientos técnicos específicos. Se suelen centrar (aunque no de forma exclusiva) en la restauración del funcionamiento de las instancias estatales y de la macroeconomía, para lo que cabe la posibilidad de recurrir a un plan de cinco años.

Cuestiones relativas a la recuperación a largo plazo que conviene considerar durante las evaluaciones preliminares

- Identifique a los que más se tardaran en superar los efectos del desastre y a los grupos con menor capacidad de resistencia y recuperación. Determine la razón de que así sea.
- Averigüe si el acceso a los servicios de agua y saneamiento se ha restablecido para todos. Identifique a los grupos que todavía no tienen acceso a esos servicios y determine la razón de que así sea.
- Identifique a las familias que todavía no son autosuficientes y que no pueden subsistir.
- Averigüe si el acceso a los servicios de salud se ha restablecido para todos. Identifique a los grupos que todavía no tienen acceso a esos servicios y determine la razón de que así sea.

2.6 Valor añadido que aportan las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Las Sociedades Nacionales están arraigadas en las comunidades y, por ende, fundamentan sus actividades en enfoques comunitarios, lo que las sitúa en la posición adecuada para la ejecución de programas de recuperación. Esto se logra gracias a la red de voluntarios de las Sociedades Nacionales distribuidos por la comunidad, y a la determinación de integrar la capacidad local en las intervenciones a raíz de desastres. Estos elementos configuran el tipo de programas de recuperación idóneos para la Federación Internacional.

La Federación Internacional está bien situada para abarcar a la vez las actividades de socorro y las de recuperación inicial, gracias a su amplia capacidad y dilatada experiencia en operaciones de socorro, así como a su competencia para reconocer las actividades de recuperación que las personas emprenden de forma espontánea en el período inmediatamente ulterior al desastre. Si bien hasta ahora la Federación Internacional ha ejecutado la mayor parte de las actividades de apoyo a la recuperación en el ámbito de la recuperación inicial, puede también aplicar, en particular a través de las Sociedades Nacionales, programas de recuperación de varios años de duración, en el contexto de desastres repentinos a gran escala.

Cabe la posibilidad de que el alcance y la naturaleza del desastre requieran la intervención de varias organizaciones, como la Organización de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, y el Movimiento, así como de gobiernos e instituciones nacionales, para prestar la ayuda necesaria a las comunidades afectadas. Cada uno de estos organismos tendrá un enfoque diferente respecto de los métodos de ejecución de los programas de recuperación.

Ello supone una coordinación excelente entre las diversas organizaciones y las comunidades afectadas (véase la sección 3.8).

Resumen de las conclusiones

- ✓ Los programas de recuperación se sustentan en los esfuerzos espontáneos de la población afectada en aras de la resistencia, recuperación y reconstrucción.
- ✓ El concepto de recuperación abarca muchos términos diferentes y se utiliza de diversa manera. El enfoque de los programas de recuperación de la Federación Internacional se centra más en la manera de realizar algo y no tanto en el momento en que se lo hace. La metodología de trabajo aplicada en las actividades de recuperación contempla el derecho de las poblaciones afectadas a participar en pie de igualdad en la determinación de su propio futuro, y la elaboración de programas que incluyan la rendición de cuentas a las comunidades atendidas y que no causen perjuicios sociales, económicos o medioambientales.

- ✓ El ciclo de la gestión de desastres de la Federación Internacional ilustra de forma clara que las actividades de recuperación se inician en paralelo con las de socorro, y que luego se amplían para abarcar las actividades de preparación y mitigación. Todas ellas comparten una meta común, a saber, la reducción del riesgo y el fortalecimiento la capacidad para hacer frente a las crisis y superarlas. Los programas de recuperación son idóneos para la consecución de esa meta.
- ✓ Las Sociedades Nacionales están arraigadas en las comunidades y, por ende, fundamentan sus actividades en enfoques comunitarios, lo que las sitúa en la posición idónea para la ejecución de programas de recuperación.

Lista de verificación para la aplicación del enfoque de recuperación

- ✓ La recuperación inicial se sustenta en los esfuerzos espontáneos de las personas mismas afectadas por la catástrofe;
- ✓ las actividades de recuperación inicial se inician de inmediato y están estrechamente vinculadas a las de socorro, ya que las dos son efectos directos de las intervenciones en caso de desastre;
- ✓ se cuenta con la participación de las comunidades desde el principio de la intervención y durante el tiempo que esta dure. Se establecen mecanismos de comunicación entre la organización y la población afectada;
- ✓ están representados todos los grupos de la comunidad, incluidos los que de costumbre no tienen derecho a opinar;
- ✓ mediante una exhaustiva evaluación preliminar se determina las prioridades de la comunidad y la forma más idónea de apoyo. Esta evaluación se actualiza con regularidad y tiene en cuenta las vulnerabilidades y capacidades de la comunidad, previas y ulteriores al desastre, así como el modo en que las personas hacen frente a la crisis en el presente y en el futuro;
- ✓ con arreglo a esa evaluación de la vulnerabilidad y la capacidad, la evaluación preliminar también incorpora una reflexión acerca de la forma en que incidirá la asistencia en la comunidad, con el propósito de reducir los efectos perjudiciales directos e indirectos;
- ✓ la estrategia operativa o el plan orientan las actividades y facilitan un consenso en todos los sectores respecto del modo de trabajar con las mismas comunidades;
- ✓ el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación es uno de los efectos directos previstos en todos los programas;
- ✓ el programa es un complemento de la función de auxiliar de las Sociedades Nacionales y no sustituye las disposiciones del gobierno o actúa en representación de este;
- ✓ los Principios Fundamentales del Movimiento sustentan las decisiones adoptadas;
- ✓ los Principios Fundamentales del Movimiento se difunden entre el personal, los voluntarios y demás partes para velar por que se comprenda correctamente la labor de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- ✓ el programa se adhiere al enfoque de los programas de recuperación y a las metodologías de trabajo correspondientes.



3 : Cuestiones estratégicas fundamentales para la elaboración de programas de recuperación

- | | |
|---|--|
| 3.1 Estrategia operativa | 3.6 Integración del análisis de cuestiones transversales |
| 3.2 Integración de los Principios Fundamentales y de las metodologías de trabajo | 3.7 Integración de enfoques innovadores en materia de gestión de desastres |
| 3.3 Incorporación de análisis sistémicos | 3.8 Incorporación del fomento de la coordinación |
| 3.4 Incorporación del fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación | 3.9 Dotación de recursos suficientes |
| 3.5 Incorporación de la integración de cuestiones transversales | 3.10 Fomento del desarrollo institucional de la Sociedad Nacional |
| | Resumen de las conclusiones |

En la sección 3 se aborda nueve cuestiones estratégicas fundamentales que se han de tener presentes al incorporar la recuperación en un programa de intervención en caso de desastre. A menudo, se empieza con ello en etapas tempranas, incluso cuando no se dispone todavía de información completa sobre la forma en que la población está haciendo frente al desastre.

En el anexo 1 se facilita un resumen de las medidas y efectos directos esenciales correspondientes a cada una de estas nueve cuestiones estratégicas.

3.1 Estrategia operativa

La estrategia operativa proporciona los fundamentos para una planificación sustentada en elecciones estratégicas decisivas. Si bien se trata de una herramienta genérica de planificación que sirve para todos los programas, resulta esencial en el caso de la elaboración de programas de recuperación. Ello supone que se puede redactar la estrategia operativa durante los primeros días de la intervención de socorro para aportar información inicial a la reflexión estratégica que la orientará y que se podrá actualizar a medida que se disponga de más datos. Otra posibilidad consiste en formular esa estrategia durante las etapas de reflexión sobre la recuperación. La estrategia operativa documenta las cuestiones y elecciones estratégicas que guían la elaboración del programa de recuperación y determina los procedimientos aplicados para la ejecución de ese programa en los diversos sectores. Ayuda a la adopción de decisiones sobre:

- intervenciones eventuales por sectores con arreglo a las necesidades detectadas y conforme con las prioridades de la Sociedad Nacional y su capacidad de actuación;
- el alcance eventual de la intervención para el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación, así como una transición responsable y el fin de las actividades;
- las zonas geográficas beneficiarias y los destinatarios de la intervención;
- el ámbito eventual de la intervención y la participación idónea de la comunidad;
- las oportunidades de elaborar un programa integrado y la concertación de alianzas.

Cuando las operaciones suponen la intervención de varios asociados al Movimiento, la estrategia operativa resulta particularmente útil ya que ofrece un enfoque coordinado y común para atender a las necesidades de las poblaciones afectadas por desastres, incluso en situaciones complejas.

Ejemplos de estrategias operativas para las actividades de recuperación (antes se llamaban marcos para la recuperación)

En Bangladesh, tras el paso del ciclón Sidr, se elaboró una estrategia operativa con una descripción detallada de los resultados correspondientes a diversos ámbitos, a saber: participación de la comunidad, comunicaciones, enfoques integrados, condiciones de vida (salud, agua y saneamiento, medios de vida y alojamiento provisional y de emergencia), sostenibilidad y capacidad de resistencia y recuperación, fortalecimiento de la capacidad, seguimiento y evaluación, así como valores y principios humanitarios.

En el caso del ciclón Nargis que azotó Myanmar, la estrategia operativa consistió en un documento de dos páginas con el resumen del enfoque, los objetivos y los principios que sustentaban la intervención de recuperación. El coordinador de actividades de recuperación se encargó de la elaboración de este documento y sus colegas de diversos sectores, completaron la información sobre las actuaciones correspondientes cada ámbito. En paralelo, se elaboró un plan estratégico para la ampliación de las actividades, con el propósito de que durante la etapa de socorro se empezara a examinar la modalidad idónea de transición a operaciones de recuperación.

El contenido básico de las estrategias operativas se resume en el cuadro 1 que figura a continuación. En el anexo 16 se facilita un ejemplo más completo de modelo para estrategias operativas.

Cuadro 1. Componentes de las estrategias operativas para las actividades de recuperación

Secciones	Contenido descriptivo	Información necesaria
1. Introducción	Propósito de la estrategia operativa.	Coordinación con las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
2. Datos sobre la catástrofe	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de desastre e incidencia; • intervenciones de socorro hasta la fecha y lagunas existentes; • limitaciones para la prestación de asistencia. 	Datos secundarios. Análisis de situación.
3. Estrategia para la recuperación	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridades y capacidades de la Sociedad Nacional en lo que respecta a la intervención, y oportunidades de desarrollo institucional; 	El enfoque de actividades para la recuperación aplicado en el contexto del desastre exige un análisis inicial de la situación y otro de las opciones de intervención,

Cuadro 1. Componentes de las estrategias operativas para las actividades de recuperación

Secciones	Contenido descriptivo	Información necesaria
	<ul style="list-style-type: none"> • intervenciones eventuales por sectores, y ámbitos por integrar; • alcance eventual del programa para la fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación y preparación de la transición y el fin de las actividades; • zonas geográficas beneficiarias y grupos destinatarios eventuales; • ámbito eventual del programa y participación de la comunidad; • cuestiones estratégicas (Principios Fundamentales, metodología de trabajo para la recuperación, cuestiones transversales consideradas, aplicación de enfoques innovadores). 	así como una actualización ulterior recurriendo a los resultados de un análisis detallado de la evaluación preliminar.
4. Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades y procedimientos en materia de coordinación en el seno del Movimiento; • necesidades y procedimientos para la coordinación externa. 	Consultas y coordinación con los interesados
5. Recursos	Necesidades en materia de recursos humanos y financieros.	Consultas con los interesados y planificación de la Federación Internacional.

Lista de verificación de las cuestiones para su consideración en la preparación de la estrategia operativa

- ✓ Cuestiones referentes a la aplicación de los Principios Fundamentales y principios operativos que se han tenido en cuenta y que rigen la metodología de trabajo.

- ✓ Elaboración de un sencillo marco analítico que se utilizará en la adopción de decisiones estratégicas, como la elección de las zonas y de los sectores de actuación. Asimismo, recurso al marco analítico para las evaluaciones iniciales que permitirán la identificación de los grupos más vulnerables de las comunidades afectadas y las prioridades en materia de asistencia.
- ✓ Análisis de las partes interesadas e identificación de los principales interesados en la intervención de recuperación inicial.
- ✓ Los jefes técnicos y los principales interesados han colaborado en el establecimiento de los objetivos generales de la intervención, y todos los sectores contribuyen a la consecución de un programa integrado que atienda mejor a las diferentes necesidades de diversas comunidades y que consolide los esfuerzos y recursos de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Cuando los asociados al Movimiento no hayan tenido capacidad suficiente para subsanar todas las carencias de las poblaciones afectadas en una zona en particular o en un sector determinado, la Sociedad Nacional beneficiaria ha iniciado la concertación de alianzas creativas con otros agentes.
- ✓ Las elecciones estratégicas se han sustentado en el conocimiento de la dinámica de la comunidad (para ello se ha recurrido a la herramienta de la Iniciativa para una mejor elaboración de programas), por lo que los programas propuestos ni agravarán las tensiones ni agudizarán las diferencias entre diferentes grupos.
- ✓ Se ha examinado las estructuras de coordinación internas y externas y se ha establecido con claridad las funciones y responsabilidades al respecto. El cometido del coordinador de actividades de recuperación, o de otro puesto equivalente, es esencial ya que vela por que los grupos o comités técnicos trabajen en colaboración y se asegura de que las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se beneficien de las iniciativas externas en materia de recuperación inicial y que participen en estas cuando puedan aportar un valor añadido.
- ✓ Se ha determinado las cuestiones en materia de desarrollo institucional que se podrían plantear con ocasión de la ampliación o de la futura reducción del programa de recuperación, y se ha elaborado un plan esquemático que determine la forma de resolver esas cuestiones durante la intervención y de forma inmediata o a medio plazo.

3.2 Integración de los Principios Fundamentales y de las metodologías de trabajo

Los siete Principios Fundamentales son el eje central de toda la labor del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. A continuación, se facilita algunos consejos sobre el modo en que estos se tengan presentes en la elaboración de la estrategia operativa y en la ejecución de los programas de seguimiento.

Sección 1

Sección 2

Sección 3

Sección 4

Anexos

Consejos para la integración de los Principios Fundamentales del Movimiento.	Conviene:	Cabe evitar:
Humanidad	que se recurra a evaluaciones iniciales detalladas y de gran alcance para la identificación de las necesidades en materia de recuperación inicial y ulterior, y que se compare los resultados;	consideraciones sobre las modalidades para la prestación de asistencia sin el previo establecimiento de criterios basados en las necesidades;
Imparcialidad	que se identifique las zonas más vulnerables y las que poseen menos capacidades para la recuperación con el único apoyo de sus propios recursos;	la adopción de decisiones relativas a las vulnerabilidades sin consultas previas con la población afectada;
Neutralidad	que se determine eventuales cuestiones conflictivas, mediante la herramienta de la Iniciativa para una mejor elaboración de programas;	la presunción de que el personal y los voluntarios entenderán lo que la transgresión del principio de la neutralidad supondría en la práctica;
Independencia	que se examine con cuidado todas las solicitudes de actuación en una zona particular aunque se adopte la decisión final conforme con la información relativa a las necesidades y la vulnerabilidad;	la concertación de alianzas con asociados que no pertenezcan al Movimiento, sin un acuerdo oficial en donde se estipule la voluntad de preservar los Principios Fundamentales ;
Voluntariado	que se reconozca las considerables contribuciones aportadas por los voluntarios, al tiempo que se vela por que la remuneración que estos reciban esté conforme con las políticas de la Sociedad Nacional beneficiaria; que siempre se cuente con un plan y un presupuesto destinados a los seguros de los voluntarios;	la planificación de un programa que se apoye en la dedicación a tiempo completo de los voluntarios;

Unidad	que se aproveche la oportunidad de consolidar la presencia de la Sociedad Nacional beneficiaria en todos los rincones del país, y que se recuerde velar por que los recursos se asignen en función de la urgencia de las necesidades;	la contratación de miembros del personal o de voluntarios que solo representen una parte de la población atendida (todos hombres, todas mujeres, todos pertenecientes a un único grupo étnico, etcétera);
Universalidad	que, desde el inicio de la planificación de las actividades de recuperación, exista coordinación entre los asociados al Movimiento para llegar a un entendimiento mutuo respecto a la intervención.	la elaboración de programas sin contar con la participación de la Sociedad Nacional beneficiaria.

Las principales metodologías de trabajo para las actividades de recuperación se describen en la sección 2.2 y deberían orientar la elaboración y actualización de la estrategia operativa.

3.3 Incorporación de análisis sistemáticos

El proceso de análisis se tiene que llevar a cabo pues facilita una guía para la adopción de decisiones estratégicas fundamentales. Durante las intervenciones a raíz de desastres este proceso es continuo y conviene que se entienda y determine el tipo de análisis que orienta las elecciones realizadas a lo largo de los programas de recuperación. En la sección 4.2 figura una descripción detallada de los tres tipos de análisis, a saber:

1. el análisis de situación;
2. la evaluación inicial detallada (vulnerabilidades, capacidades y análisis de las necesidades para la recuperación);
3. el análisis de las opciones de intervención.

3.4 Incorporación del fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación

La capacidad de resistencia y recuperación está vinculada con la vulnerabilidad, y el conocimiento de las aptitudes de la comunidad para adaptarse y hacer frente a las crisis externas y para superarlas es uno de los elementos que contribuye al fortalecimiento de esta capacidad. La incorporación de los esfuerzos de las propias comunidades en las actividades de recuperación resulta esencial para el éxito de los programas de intervención en caso de desastre.

Cuadro 2. Características de las comunidades con capacidad de resistencia y recuperación

Las comunidades con capacidad de resistencia y recuperación:

- pueden adaptarse y resistir a las crisis internas y externas, y superarlas;
- pueden emprender, planificar y ejecutar actividades pertinentes en el ámbito comunitario;
- gozan de un entorno seguro, libre de conflictos y de miedos (delincuencia, violencia);
- ofrecen un acceso equitativo a los servicios necesarios;
- disponen de fuentes de medios de vida seguras y variadas;
- son capaces de comunicarse con los miembros de otras comunidades y no conocen el aislamiento social;
- tienen un colchón de seguridad para los miembros más vulnerables de la comunidad;
- conocen sus propios riesgos, vulnerabilidades y capacidades y tienen la capacidad de actuar en función de ese conocimiento;
- tienen la capacidad de defender valores sociales positivos fundamentales para la comunidad;
- pueden mantener condiciones de salud y de educación que cumplen con las normas acordadas en su propio seno que pretenden cumplir con la normativa nacional e internacional;
- tienen acceso a información que ayuda a mejorar las condiciones de salud y de bienestar en la comunidad;
- se hacen oír y pueden influir en las decisiones que les afectan;
- participan en los procesos de adopción de decisiones que afectan a todos los aspectos de sus vidas;
- poseen lo necesario para ser las primeras en intervenir en caso de emergencia;
- cuentan con dirigentes que aceptan y acogen con beneplácito la diversidad, y que fomentan cambios positivos.

Consideraciones para el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación

- Escuchar las opiniones de los miembros de la comunidad respecto a las diversas dimensiones de vulnerabilidad que padecen, y buscar las oportunidades de fortalecer las opciones de estrategias positivas de vida ante la adversidad.
- Consolidar los conocimientos previos a la catástrofe, mediante actividades comunitarias para la reducción de riesgos de desastres y planes de contingencia en caso de desastre.

- Adquirir un buen conocimiento general de las relaciones sociales en el seno de la comunidad (sección 4.1).
- Identificar a los grupos o personas más vulnerables en el seno de la comunidad en aras de una mayor eficacia del proceso de selección de los beneficiarios (sección 4.2).
- Mediante una detallada evaluación inicial que incluya un análisis de vulnerabilidad y de capacidad, determinar los procedimientos perjudiciales que se aplicaron en la comunidad antes del desastre, y menoscabaron su capacidad de resistencia y recuperación (sección 4.2).
- Tener presentes los aspectos que podrían socavar la capacidad de resistencia y recuperación de la comunidad, con objeto de velar por que el programa de recuperación no los acentúe.
- Empezar una labor a largo plazo, como los programas para la reducción del riesgo de desastres, solo cuando esté claro de que la dotación de recursos y las capacidades son suficientes para continuar con esta labor una vez finalizados los programas de recuperación.

La promoción de la capacidad de resistencia y recuperación puede abarcar una serie de actividades con plazos establecidos, como la integración de la protección de activos y recursos, la incorporación de mejores técnicas de construcción en los programas de alojamiento provisional y de emergencia o el fortalecimiento de redes de apoyo social que estén ya sólidamente establecidas.

3.5 Incorporación de la integración de cuestiones transversales

Los programas integrados entrañan la combinación de diversos sectores en una intervención común en aras de una mejor atención a las necesidades de las personas. El concepto de integración es más ventajoso para la comunidad, cuyos problemas se abordan como un todo, lo que permite una reducción de los plazos impuestos. Esto es fundamental ya que se ha demostrado que las poblaciones afectadas por desastres obtienen mayores beneficios de una intervención que atiende a diversas necesidades. Ello supone que los programas de recuperación podrían no encajar de forma clara en intervenciones técnicas de la Federación Internacional correspondientes a un único sector, como el de salud, alojamiento provisional y de emergencia, seguridad alimentaria, etcétera. Convendría, por el contrario, que estos programas se vincularan con ámbitos domésticos o comunitarios.

En los programas integrados para la recuperación se incorpora las actividades de preparación en caso de desastre destinadas al fomento de la construcción de viviendas y de comunidades más seguras, con mayor capacidad de resistencia y recuperación y mejor preparadas, lo que conlleva la mitigación de los riesgos y vulnerabilidades

actuales y futuros. Ello no quiere decir que los programas de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deban atender a todas las necesidades identificadas en poblaciones afectadas por desastres. Es conveniente que se tenga muy en cuenta las prioridades y capacidades de la Sociedad Nacional, así como los conocimientos especializados de la Federación Internacional y de las Sociedades Nacionales asociadas. Tal vez la concertación de alianzas con otras organizaciones que cuenten con competencias técnicas complementarias represente un modo eficaz de satisfacer las necesidades adicionales. Una forma de lograrlo sería mediante la coordinación y planificación conjuntas de diversos sectores y zonas geográficas.

Consideraciones para la integración de cuestiones transversales

- Reunir especialistas técnicos para que elaboren un marco analítico común (véase sección 4.2).
- Establecer conjuntamente los objetivos de los programas.
- Permitir que cada sector técnico identifique las cuestiones por examinar en el marco de la evaluación inicial.
- Empezar conjuntamente la recopilación y el análisis de la información.
- Concertar las metodologías de trabajo que se aplicarán en las operaciones.
- Decidir respecto a las zonas geográficas y fijar los criterios y métodos para la selección de los destinatarios.
- Concertar un enfoque común de comunicaciones con la comunidad para velar por que las opiniones de esta se incorporen directamente en los exámenes y ajustes del programa en curso.
- Determinar estrategias para la transición y el fin de las actividades y planificar con la Sociedad Nacional beneficiaria y cualquier asociado externo eventual una posible transferencia de las actuaciones de apoyo a las comunidades, si es que estas necesitan todavía asistencia.
- Compartir con los demás organismos las responsabilidades internas de coordinación en el seno de la Federación Internacional y las responsabilidades externas en la materia (sección 3.8).
- Reconocer que se trata de un proceso continuo que depende más de la metodología de trabajo del equipo que de reuniones de planificación organizadas regularmente.

Cuando la planificación de programas integrados se inicia al mismo tiempo que la intervención de socorro es esencial un esfuerzo conjunto que garantice la integración de las diversas intervenciones sectoriales de socorro en una estrategia operativa general de desarrollo.

En el anexo 4 se facilita ejemplos sobre métodos aplicados para la integración y combinación de sectores.

3.6 Integración del análisis de cuestiones transversales

Las cuestiones transversales abarcan temas relacionados con el género, la edad, las discapacidades, la protección y las personas con VIH y SIDA. Se han de tener en cuenta desde el inicio de la intervención ya que garantizan que todos los miembros de la comunidad afectada reciban apoyo para la recuperación. El éxito de este concepto integrador descansa en el reconocimiento de que algunas personas requieren una ayuda especial.

Definición

Cuestiones intersectoriales (transversales): temas que se consideran importantes para el socorro, la recuperación y el desarrollo, pues requieren medidas en ámbitos múltiples e influyen en el éxito de los programas. Los asuntos intersectoriales más importantes para los programas de recuperación reflejan la diversidad de la comunidad, el género, la edad y la protección social y ambiental que, muchas veces, contribuye a la vulnerabilidad y a la limitada capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades vulnerables frente a los desastres. Las cuestiones de género abarcan las funciones, las responsabilidades, las necesidades, los intereses y las capacidades tanto de los hombres como de las mujeres, mientras que la diversidad se refiere a las diferentes características de las personas, como la edad, la capacidad y la etnia.

Fuente: Texto adaptado de la Política en materia de género, Federación Internacional (1999).

Conviene que las cuestiones transversales se integren en la estrategia operativa casi desde el inicio, y que se actualicen a medida que se lleven a cabo evaluaciones iniciales y análisis de la vulnerabilidad. Los objetivos estratégicos deberían asimismo reflejar el modo en que estas cuestiones transversales se han incorporado al plan de acción para la intervención (véase sección 4.3). Este plan tendría que evidenciar la participación de los diversos grupos de la población en el proceso de planificación, así como el apoyo que recibirán. Para más indicaciones sobre los métodos utilizados para la incorporación de cuestiones transversales en los planes de recuperación, véanse los anexos 1 y 6.

Métodos para garantizar la consideración de las cuestiones transversales en los análisis

1. Averiguar la medida en que la vulnerabilidad de la población ha aumentado a raíz del desastre. Ello supone:
 - conocer las costumbres, condiciones y oportunidades culturales y sociales;
 - emprender un análisis de género;
 - investigar los conceptos de vulnerabilidad y otros estereotipos;
 - llevar a cabo un rápido análisis de conflictos y recurrir a la herramienta de la Iniciativa para una mejor elaboración de programas;
 - contrastar la información para reducir al mínimo las perspectivas sesgadas.

2. Averiguar la medida en que el programa de recuperación planificado es susceptible de incrementar o mitigar la vulnerabilidad. Ello supone:
- mantener la comunicación con los miembros de la comunidad afectada para que puedan expresar su opinión respecto a lo que les ayudaría o a lo que empeoraría su situación;
 - estar preparado para mediar cuando las perspectivas difieran o se contradigan en razón de situaciones individuales, de las funciones desempeñadas, de los cargos detentados y de consideraciones y valoraciones mutuas en el seno de la comunidad;
 - formular programas que reduzcan los efectos perjudiciales sobre los miembros más vulnerables de las poblaciones, para evitar que su situación empeore.

Consideraciones para el examen de cuestiones transversales

- Determine los cambios observados en las funciones de hombres y mujeres a raíz del desastre. Por ejemplo, los hogares que estaban a cargo de dos personas y que han quedado al cuidado de una sola como consecuencia de un fallecimiento o de una separación.
- Compruebe las pautas de propiedad y distribución de los activos y servicios antes del desastre y compárelas con las ulteriores al desastre. Determine las implicaciones de la restauración de esos activos y servicios durante la recuperación inicial.
- Determine el acceso a los servicios disponibles antes del desastre y compárelo con el de después del desastre. Averigüe las implicaciones para las personas discapacitadas, los ancianos y los que tengan problemas de salud o necesiten tratamiento.
- Averigüe los cambios acaecidos a raíz del desastre en el bienestar psicosocial de los grupos vulnerables y determine las medidas indicativas de que se ha recuperado ese bienestar psicosocial.
- Averigüe el modo en que la población afectada recurre al entorno medioambiental para ayudar a la recuperación y las consecuencias que ello podría tener en cuanto a la protección y sostenibilidad de los recursos naturales locales.
- Compruebe la actitud de la población con las personas discapacitadas, las que viven con VIH y SIDA y con los ancianos.
- Compruebe las contribuciones eventuales que podrían aportar los diversos grupos a las actividades de recuperación a raíz de las nuevas oportunidades que surjan a raíz del desastre.

Consejos para la consideración de cuestiones transversales	Conviene	Cabe evitar
Identificación de los grupos destinatarios	tener la seguridad de que las personas afectadas por el desastre son percibidas como participantes entregados en las actividades encaminadas a su propia recuperación;	la simplificación excesiva de la selección de grupos destinatarios de apoyo para la recuperación debido a la aplicación de categorías como mujeres, ancianos, personas discapacitadas y niños, sin un análisis previo más profundo de las vulnerabilidades de esos grupos;
Determinación de los problemas transversales	incorporar lo antes posible los análisis sobre cuestiones transversales y para ese fin conviene plantear preguntas específicas.	la certeza de que se necesitan expertos en cuestiones transversales para que detecten los principales problemas intersectoriales respecto a la recuperación.

3.7 Integración de enfoques innovadores en materia de gestión de desastres

Cuando la comunidad afectada participa en el proceso de recuperación, los programas de recuperación son más susceptibles de aplicar enfoques innovadores en las intervenciones a raíz de desastres. Ello incluye, entre otros, contextos en los que los sistemas locales del mercado forman parte de la intervención de recuperación para que las poblaciones afectadas por la catástrofe no dependan solo del apoyo externo. Es cada vez más imprescindible que la Federación Internacional y sus Sociedades Nacionales miembros entiendan el funcionamiento de los mercados locales y opten por transferencias monetarias, cuando proceda, para potenciar el poder adquisitivo de las personas y apoyar a la recuperación del mercado y de la economía local, siempre que sea posible. Esto se aplica por igual a entornos rurales y urbanos, pero quizás en el caso de estos últimos, se requieran conocimientos y orientación adicionales ya que presentan una dinámica más compleja.

Ello contribuiría a que:

- se usaran los recursos humanitarios con mayor eficacia;
- se redujera el riesgo de dependencia prolongada de la ayuda externa;
- se fomentara la transición hacia una recuperación económica.

Apoyo sustentado en el mercado

El enfoque de recuperación exige que se conozca la relación cotidiana de las poblaciones beneficiarias con los sistemas de mercado que les rodean. Estos sistemas

determinan el modo en que diferentes personas acceden a los productos o servicios y los métodos de producción, intercambio y distribución.

Sistema de mercado: red de productores, proveedores, elaboradores, comerciantes, compradores y consumidores que intervienen en la producción, el intercambio, o el consumo de un producto o servicio. El sistema comprende diversas formas de infraestructura, proveedores de insumos y servicios. Funciona en el contexto de reglas y normas que conforman su entorno de negocios.

Fuente: texto adaptado de Emergency Market Mapping Analysis Toolkit (2010).

Los sistemas de mercado pueden facilitar a los grupos destinatarios:

- alimentos, artículos domésticos esenciales como instrumentos de cocina, vestimenta, material para la construcción de alojamientos provisionales, combustible, agua y otras formas de socorro o servicios que satisfagan las necesidades básicas en materia de salud y educación;
- herramientas indispensables, insumos agrícolas, forraje y combustible, así como activos y recursos para ganarse el sustento que se hayan perdido a raíz del desastre;
- empleos y oportunidades de puestos de trabajo remunerado, o conexiones con compradores para la venta de sus productos.

La complejidad y el dinamismo de los mercados en periodos ulteriores a los desastres exige que se realicen evaluaciones constantes y análisis continuos de su evolución. En situaciones de catástrofes repentinas, cabe la posibilidad de que personas que no sean expertas en mercados realicen rápidas evaluaciones iniciales del mercado a gran escala para comprobar la viabilidad y oportunidad de la distribución de artículos no alimentarios o de transferencias monetarias por pequeños importes. Por el contrario, las evaluaciones y los análisis detallados del mercado requieren conocimientos especializados. Las evaluaciones iniciales de mercado permiten determinar la incidencia que este tiene en los medios de vida de las poblaciones afectadas y ayuda a decidir la pertinencia de transferencias de dinero en efectivo durante las etapas de socorro y recuperación en las intervenciones en caso de desastre.

Entre los beneficios de las evaluaciones del mercado, cabe mencionar los siguientes:

- brindan apoyo a la adopción de decisiones iniciales sobre las intervenciones más adecuadas en lo que se refiere a bienes, servicios o transferencias monetarias;
- reducen el riesgo de actuaciones perjudiciales como, por ejemplo, la inundación de la economía local con artículos no alimentarios de procedencia internacional, lo que pondría fuera de juego a las pequeñas empresas;
- favorecen el seguimiento del funcionamiento y la accesibilidad de los mercados, lo que permite comprobar la medida en que estos atienden a la comunidad afectada por el desastre, y determinar la razón (lejanía excesiva, precios demasiado altos) de que ciertos grupos vulnerables no tengan acceso físico o económico a los mismos.

- Permiten que se conozcan las oportunidades de trabajo para diversos grupos representados en la comunidad y sus medios de vida, incluidos los agentes del mercado como comerciantes, empleadores y compradores.

Entre los recursos destacados que permiten entender evaluaciones de mercado figuran:

- las directrices del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para los programas de transferencias de dinero en efectivo;
- las herramientas del análisis y cartografía de mercados en situaciones de emergencia (*Emergency Market Mapping and Analysis – EMMA*).

En el caso de emergencias repentinas, las evaluaciones de mercado facilitan la comprobación del funcionamiento de los mercados y la determinación de la forma de restaurarlos para que las personas recuperen sus vidas y sus medios de sustento.

En el caso de desastres de evolución lenta las evaluaciones de mercado ayudan a detectar los cambios en los precios de determinadas materias primas, el incremento de las ventas de ganado como parte de las estrategias de vida ante la adversidad y los ámbitos críticos en los que tal vez se deba a ampliar la asistencia.

Es cada vez más frecuente que los programas de recuperación cuenten con un análisis profundo del funcionamiento de los mercados que orienta las consideraciones estratégicas respecto a los grupos destinatarios y a las opciones más adecuadas, eficaces y viables de programas de intervención.

Transferencias monetarias

Las transferencias monetarias son una herramienta para la prestación de asistencia y se pueden aplicar en múltiples sectores. Son particularmente apropiadas en situaciones en las que se han perdido o visto perjudicados los empleos, los ingresos, los medios de vida o las oportunidades económicas de producción. A diferencia de la ayuda en forma de distribución de bienes en especie, las transferencias monetarias permiten que las personas recurran directamente a los mercados y a los proveedores de servicios para obtener los bienes y prestaciones que escojan. Actualmente, la Federación Internacional considera que las transferencias de dinero en efectivo son una opción de programa habitual y, por regla general, las suele aplicar para la atención a las necesidades básicas y el reemplazo de bienes, más que para la prestación de servicios.

El dinero en efectivo se puede usar como herramienta para atender a las necesidades en materia de medios de vida, alojamiento provisional y de emergencia, agua y saneamiento y salud, así como para prestar servicios comunitarios. Por ejemplo, se puede emplear en actividades de dinero por trabajo destinadas a la reconstrucción de infraestructuras comunitarias como las instalaciones para el abastecimiento de agua y el saneamiento, los centros de salud, las escuelas, las carreteras, los puentes,

los sistemas de riego, la limpieza de canales y el reemplazo de recursos naturales (destinados a la reducción del riesgo de desastres, como la plantación de árboles a lo largo del litoral). Para más información, véanse los recursos facilitados en las directrices del Movimiento para los programas de transferencias de dinero en efectivo y el sitio web de *Cash Learning Partnership (CaLP)*².

La decisión de recurrir a transferencias monetarias se debería sustentar en una evaluación inicial de las necesidades lo más detallada posible y en reflexiones respecto a la modalidad de distribución y el mecanismo de entrega que resultarían más eficaces para la consecución de los resultados deseados. A menudo, las intervenciones mediante el desembolso de dinero en efectivo son insuficientes por sí solas y se pueden combinar con una otras formas de asistencia.

El dinero en efectivo se puede entregar a personas, hogares, grupos o comunidades enteras mediante:

- transferencias incondicionales que no imponen requisito alguno respecto de la manera en que se debe emplear el dinero;
- transferencias condicionales que imponen requisitos respecto de la manera en que se debe emplear el dinero;
- vales canjeables por productos o por dinero en efectivo en los que se estipula los bienes y servicios que el beneficiario puede comprar con el vale;
- dinero por trabajo (pago por trabajos al servicio de la comunidad como la construcción o restauración de infraestructuras);
- subsidios de asistencia social o de bienestar social (subsidios incondicionales en efectivo que se distribuyen una vez o de forma recurrente a personas en situaciones de extrema vulnerabilidad a largo plazo).

En el anexo 7 se expone las cuestiones esenciales que orientarán la decisión respecto de la pertinencia de una intervención mediante transferencias monetarias. Es fundamental que se compruebe que los mercados locales funcionan y que la población afectada tiene acceso a estos.

Contextos urbanos

Más de la mitad de la población mundial vive en centros urbanos, lo que conlleva un aumento de las intervenciones necesarias cuando algún desastre afecta a estas comunidades. Ello requiere una redefinición de los enfoques aplicados en la selección de destinatarios y que se aprenda a trabajar con un número mayor de personas con medios de sustento y condiciones de vida muy diferentes. En los entornos urbanos, el recurso a programas de transferencias monetarias puede ser de particular pertinencia.

² www.cashlearning.org

Cuando se aplica un enfoque de recuperación en poblaciones urbanas, o de la periferia urbana afectadas por algún desastre conviene que se tenga en cuenta las numerosas diferencias que existen entre zonas rurales y urbanas. Estas se resumen en el cuadro 3, a continuación.

Cuadro 3. Cuestiones específicas a las zonas urbanas para su consideración en las actividades de recuperación

Cuestiones específicas a las zonas urbanas	Explicaciones
Densidad demográfica	Cuanto más personas vivan juntas y más aglomeradas estén, mayores podrían ser los efectos eventuales del desastre, aunque también se podrá acceder de forma más inmediata a la población.
Movimientos poblacionales	Las personas entran y salen de los núcleos urbanos, por ende la población destinataria es susceptible de cambios.
Estructuras sociales	Tal vez la identificación de los vínculos entre los miembros de la comunidad o la localización de representantes de esta sean problemáticas, pues las estructuras sociales de las poblaciones urbanas podrían ser menos evidentes que las de las poblaciones rurales.
Censo poblacional	Quizás la recopilación de información sobre la población mediante estructuras oficiales resulte difícil, ya que es más factible que los habitantes de las zonas urbanas vivan al margen de estas estructuras.
Selección de destinatarios	Tal vez la identificación de las personas más vulnerables sea más laboriosa, pues es posible que la población esté mezclada y que sea difícil su clasificación en grupos definidos.
Tierra y propiedad	<p>Puede ocurrir que los habitantes ocupen viviendas sin permiso o que no hayan oficializado la propiedad de tierras o bienes inmuebles, lo que dificulta la identificación de las personas que necesitan ayuda.</p> <p>Es posible que las personas habiten en edificios de alquiler con varios arrendatarios pertenecientes a diversos grupos socioeconómicos, lo que complica las decisiones en cuanto a soluciones de alojamiento provisional y de emergencia.</p>
Costo de la vida	Puede que el costo de la vida en zonas urbanas sea más elevado lo que dificulta la evaluación de las situaciones económicas y de las vulnerabilidades.
Prestación de servicios, por ejemplo, agua y saneamiento	Si antes del desastre no existían sistemas de agua y saneamiento o si se tenían que construir, puede que se disponga de espacio limitado para las letrinas o que el acceso a fuentes de agua sea problemático.

Reconstrucción	Es necesario que se aplique un enfoque cabal para la edificación de las comunidades que vaya más allá de la simple reconstrucción de las estructuras.
Economía urbana	La restauración de la economía en situaciones en las que las personas no tienen conexiones entre sí puede resultar más difícil. La economía urbana mantiene vínculos estrechos con las poblaciones rurales y de la periferia urbana, por ende puede que la incidencia del desastre se extienda más allá de las zonas urbanas. Es posible que los habitantes de las zonas urbanas trabajen en negocios industriales pertenecientes a un pequeño número de propietarios, lo que dificultaría una restauración equitativa de esas actividades. Tal vez muchas personas vivan de la economía sumergida que puede ser ilegal. Las zonas urbanas son vulnerables a las tendencias mundiales como el incremento del precio de los alimentos.

Fuente: texto adaptado de "Responding to Urban Disasters, lessons from previous relief and recovery operations", ALNAP y ProVenton Consortium

3.8 Incorporación del fomento de la coordinación

Definición

Coordinación: proceso por medio del cual los agentes que participan en la intervención humanitaria aúnan esfuerzos de manera lógica y concertada con miras a la consecución de un objetivo común acordado (a saber, proteger a las personas afectadas, salvar vidas y favorecer la reanudación de las actividades normales) y la finalidad de asegurar óptima eficiencia mediante el uso de los recursos disponibles.

Fuente: texto adaptado de Comité Permanente entre Organismos, citado en Handbook for coordination: Working together in international disaster response (actualizado en marzo de 2010).

El concepto de coordinación se refiere tanto a la coordinación interna en el seno del Movimiento, como a la coordinación externa con los demás organismos. Estos son, entre otros, los gobiernos nacionales y las autoridades locales, el Comité Permanente entre Organismos, la Organización de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) y las organizaciones no gubernamentales (ONG). En cuanto a las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se debería velar por que en la planificación se respete la función central de la Sociedad Nacional y las políticas y enfoques de la Federación Internacional. En lo que se refiere a la coordinación externa se debería lograr la elaboración de planes comunes, la realización conjunta de evaluaciones y el intercambio de datos con miras a evitar las duplicaciones y aprovechar al máximo los recursos disponibles.

Una coordinación deficiente perjudicaría a la población afectada pues se desperdiciarían los recursos necesarios para prestarle ayuda. El número y la complejidad de las organizaciones que participan en intervenciones humanitarias hacen de la coordinación una necesidad y no una opción.

Una coordinación eficaz garantizará:

- que la concentración de los esfuerzos en una meta común tenga resultados más notables;
- la prevención de duplicaciones gracias al intercambio de información y a la concertación de acuerdos sobre la atribución de funciones;
- el ahorro de tiempo y dinero gracias a un aprovechamiento más eficaz de los recursos;
- la coherencia entre organizaciones que trabajan con las mismas comunidades.

Coordinación con los gobiernos

Los gobiernos son los principales responsables de la coordinación general de las intervenciones a raíz de desastres y las Sociedades Nacionales les prestan ayuda en su calidad de auxiliares de los poderes públicos. Cuando la capacidad de los gobiernos se ve superada, la Organización de las Naciones Unidas tiene la obligación de brindar su apoyo. Es probable que el cometido de las Sociedades Nacionales varíe de un país a otro. Puede que este cometido consista en la prestación de servicios concretos o en dirigir la coordinación de las actividades humanitarias. En cumplimiento con su función de auxiliares, se confía en que las Sociedades Nacionales dispongan de planes de contingencia y de intervención en caso de desastres que, por regla general, estarán en consonancia con los planes gubernamentales de esa índole.

Coordinación en el seno del Movimiento

Cuando las Sociedades Nacionales actúen con el apoyo de miembros del Movimiento se debe contar con una estructura de coordinación. Esta se establecerá siempre que se lleven a cabo intervenciones internacionales de socorro y se adaptará a los programas de recuperación. Ello se llevará a cabo mediante un diálogo con los principales interesados. Las consultas celebradas durante la elaboración de una estrategia operativa centrada en la recuperación brinda la oportunidad de reforzar los enfoques de programas integrados con arreglo a un único objetivo común, incluso si los diferentes miembros actúan de forma independiente.

Consideraciones para el examen del modelo necesario para la estructura de coordinación

- Examine el funcionamiento de la estructura de coordinación durante la etapa de socorro y determine sus fortalezas y debilidades;
- identifique los nuevos factores presentes en las actividades de recuperación tales como nuevos asociados, nuevas zonas, nuevos sectores, nuevas metodologías, nuevos miembros del personal o nuevos voluntarios;
- determine las necesidades de estos nuevos factores en materia de coordinación y averigüe si esas necesidades se pueden satisfacer con la estructura actual;
- averigüe las nuevas cuestiones planteadas por la estrategia operativa para las actividades de recuperación como, por ejemplo, la sostenibilidad y el fin de las actividades, o la rendición de cuentas ante los beneficiarios y determine el modo en que encajan en la estructura de coordinación;
- examine la forma en que la coordinación pueda ser a la vez rigurosa y eficaz.

Convendría que esas cuestiones se plantearan durante el análisis de situación (véase la sección 4.2) e integraran en la estrategia operativa. Se deberían actualizar una vez que se hayan identificado los objetivos de la recuperación y las zonas geográficas beneficiarias gracias a una evaluación inicial detallada del ámbito comunitario.

El manual *The Handbook for coordination: Working together in international disaster response* facilita una explicación pormenorizada sobre la coordinación en las intervenciones a raíz de desastres con arreglo al Acuerdo de Sevilla y a sus medidas complementarias.

Coordinación externa

Las intervenciones humanitarias a raíz de desastres cuentan con la colaboración de muchas organizaciones con diversas funciones y responsabilidades. En última instancia, la responsabilidad de la coordinación humanitaria del Comité Permanente entre Organismos recae en el representante residente de las Naciones Unidas o en el coordinador humanitario de este Comité Permanente. Los asociados al Movimiento, las ONGI y las ONG participan en los mecanismos de coordinación establecidos por los gobiernos en asociación con la Organización de las Naciones Unidas. El intercambio de información y la coordinación con diversos organismos pertenecientes al sistema de grupos temáticos y al gobierno no equivale a colaboración; en todo momento se han de defender los Principios Fundamentales. Para más detalles sobre mecanismos de coordinación externa en apoyo a las actividades de recuperación véase el anexo 8, y para ejemplos de la estructura para la coordinación de los programas de recuperación en el seno del Movimiento véase el anexo 9.

La información se debería compartir dentro de los sectores y entre estos con la mayor transparencia rapidez y exactitud posible, incluso si parece que esta cambia continuamente. Este intercambio de información sustentará las decisiones sobre zonas geográficas beneficiarias y sectores prioritarios para la recuperación que orientarán de inmediato la estrategia operativa.

Consejos sobre coordinación	Conviene	Cabe evitar
Colaboración con los asociados de la Federación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • que se facilite un marco integral para la recuperación que abarque a todos los asociados para que puedan trabajar conforme con ese marco; 	<ul style="list-style-type: none"> • la expectativa de una estructura de coordinación oficial establecida antes de que se coordine esa estructura con los demás;
Colaboración con otros asociados	<ul style="list-style-type: none"> • que se participe con regularidad en reuniones y procesos externos de coordinación y que se intercambie información de forma oportuna y transparente. 	<ul style="list-style-type: none"> • la creación de estructuras de coordinación paralelas que socaven los esfuerzos del gobierno en materia de recuperación, reconstrucción y rehabilitación.

3.9 Dotación de recursos suficientes

Otra cuestión esencial por considerar en la elaboración de programas de recuperación es la relativa a la disponibilidad de recursos y al método para determinar los recursos humanos, financieros y materiales necesarios. Desde la perspectiva de las Sociedades Nacionales es probable que las emergencias a mediana y gran escala evolucionen y requieran programas ampliados. En la sección 3.10 se trata el modo de incluir una estrategia adecuada para la transición y el fin de las actividades, así como para una eventual revocación de las funciones de las Sociedades Nacionales.

Consideraciones para la expansión de una Sociedad Nacional

- Determine el contenido del programa principal y la estrategia a largo plazo de la Sociedad Nacional.
- Compruebe los aspectos que tienen en común (por sector técnico o zona geográfica) el programa principal y la estrategia a largo plazo de la Sociedad Nacional con la intervención de recuperación prevista.
- Determine si esta se ajusta a los planes de contingencia y de intervención previos al desastre o si supone la creación de nuevos ámbitos de actividad.

- En caso de que suponga la creación de nuevos ámbitos de actividad, cerciórese de que las necesidades detectadas en la población afectada merecen la intervención de organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en esos ámbitos.
- Determine la envergadura de la expansión prevista y compruebe que en la Sociedad Nacional o en la delegación de la Federación Internacional existe un puesto específico (función del desarrollo institucional) en apoyo a esa expansión.
- Verifique la existencia de un acuerdo respecto al estado eventual de las estructuras y del desarrollo de la Sociedad Nacional cuando concluya el programa de recuperación.
- Compruebe la posibilidad de poner en marcha un plan en apoyo a la capacidad ampliada de la sección una vez finalizado el programa de recuperación.
- Cerciórese de que existe un plan de mitigación destinado a reducir los riesgos que supondría para la reputación de la Sociedad Nacional la falta de coordinación de actividades ajenas a esta.

Durante el análisis de situación se podrán plantear las cuestiones relativas a la capacidad que tengan los diversos miembros del Movimiento, la Sociedad Nacional, las Sociedades Nacionales asociadas y la delegación de la Federación Internacional de llevar a cabo la intervención. Para la realización de este análisis se puede recurrir a algunos documentos básicos entre los cuales cabe mencionar:

- el plan estratégico a cinco años de la Sociedad Nacional;
- el plan anual de la Sociedad Nacional;
- directrices y procedimientos operativos normalizados, como estatutos de asociaciones, reglamentos de ejecución y la política para la gestión de los voluntarios;
- planes de contingencia de la Sociedad Nacional, evaluaciones finales de programas y material de formación;
- listas de verificación para Sociedades Nacionales bien preparadas y Sociedades Nacionales con funcionamiento idóneo.

3.10 Fomento del desarrollo institucional de la Sociedad Nacional

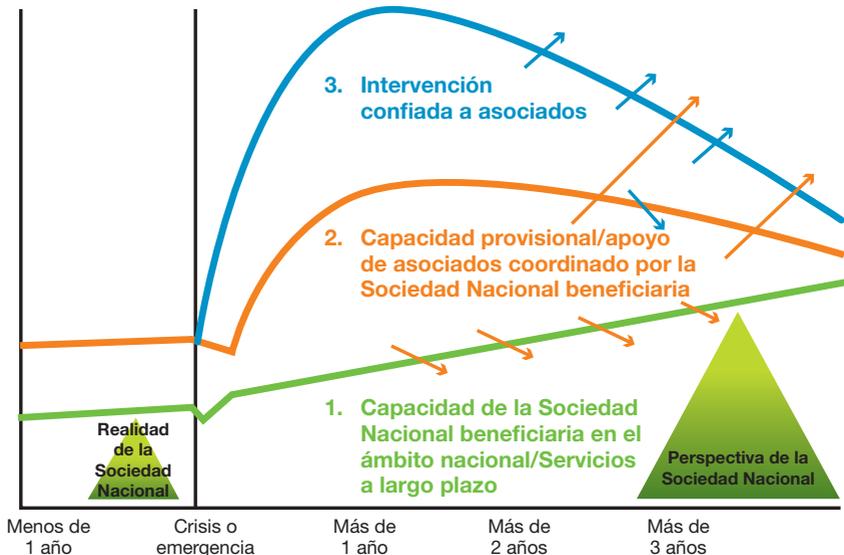
Los programas de recuperación ofrecen a las Sociedades Nacionales la ocasión de atender a necesidades que no figuran en los ámbitos de sus programas principales. Lo pueden lograr de varias formas gracias al apoyo del Movimiento y de los que no están asociados al Movimiento. Es esencial determinar si la Sociedad Nacional reforzará su capacidad de intervención inmediata ante necesidades repentinas para hacer frente a la catástrofe y luego continuará con sus actividades habituales, o si aprovechará la oportunidad de crecimiento que le brinda la intervención de recuperación para luego mantener ese crecimiento gracias al aumento de su presencia geográfica o a la ampliación sus conocimientos técnicos. En los dos casos la

capacidad se verá reforzada. Ello se puede plasmar de forma oficial en la estrategia de desarrollo institucional de la Sociedad Nacional.

El gráfico 3 ilustra un enfoque con tres vertientes del crecimiento de las Sociedades Nacionales durante intervenciones a gran escala. Con el fin de lograr tanto el desarrollo institucional como buenos resultados con la ampliación y reducción de la intervención en caso de desastre, se divide esta intervención en tres vertientes diferentes, cada una con sus propios objetivos, estrategias y planteamientos. Se prevé que al ampliar sus procedimientos para la prestación de asistencia a raíz de la catástrofe, la Sociedad Nacional crezca durante la etapa de ejecución, a la vez que fomenta y protege su desarrollo, sus capacidades en el ámbito nacional y su sostenibilidad. Si bien, una vez finalizadas las actividades de asistencia a raíz de un desastre, puede que las Sociedades Nacionales no decidan en todos los casos mantener una cobertura geográfica más extensa o un mayor número de voluntarios, el objetivo de los programas de recuperación consiste en velar por que dispongan de una mayor capacidad técnica para la gestión de la intervención que contribuya a la mejora de intervenciones futuras.

Gráfico 3. Crecimiento estratégico sostenible de las Sociedades Nacionales durante intervenciones a raíz de desastres³

Ampliación y reducción de la intervención del Movimiento



³ Fuente: IFRC Strategic Organizational Development Guidance

Por ende, en la elaboración de los programas de recuperación cabe considerar las oportunidades de desarrollo institucional que se presentan a la Sociedad Nacional, cuyo fortalecimiento debe figurar entre los objetivos del programa. Este fortalecimiento se sustentará en los aspectos siguientes:

- mayor representación;
- mayor participación dinámica;
- mayor capacidad para la movilización de fondos y de voluntarios;
- buen gobierno constante;
- mayor capacidad para la integración en los planes y en la intervención de las necesidades expresadas por la comunidad;
- recurso más frecuente a enfoques participativos;
- mayor capacidad de fomentar el liderazgo de la comunidad en todos los ámbitos.

En el anexo 10 figura una lista más completa de las características de Sociedades Nacionales más fuertes.

Consejos para contribuir al desarrollo institucional	Conviene	Cabe evitar
Presencia de la sección de la Sociedad Nacional beneficiaria y capacidad en materia de programas.	que se incorpore en la estrategia general el fortalecimiento de las secciones de la Sociedad Nacional en pos del desarrollo institucional a largo plazo en el marco del programa de recuperación.	la ambición excesiva y la tentación de fortalecer la capacidad de la sección en todos los lugares ya que conviene centrarse en las zonas en las que las secciones pueden atender a las necesidades.

El trabajo con voluntarios

Los voluntarios son el eje central de las actuaciones de la Federación Internacional. Después de un desastre muchas personas ofrecen de inmediato sus servicios como voluntarios para ayudar a la Sociedad Nacional durante las primeras etapas de la intervención. Las situaciones de crisis pueden brindar a las Sociedades Nacionales la ocasión de ampliar su base y su red de voluntarios, así como de mejorar la gestión de datos y los sistemas de administración relativos a los voluntarios. Ello es particularmente patente en los casos en que estos proceden de las comunidades afectadas y actúan de enlace entre estas y la Federación Internacional y sus Sociedades Nacionales miembros.

Los voluntarios desempeñan una función esencial en las actividades destinadas a atender a las necesidades de las personas más vulnerables y deberían contar con el marco jurídico apropiado y la protección adecuada cuando lleven a cabo esa labor fundamental. Las Sociedades Nacionales velan por que sus voluntarios tengan la preparación conveniente para la realización de su trabajo, por lo que les facilitan, de forma pertinente y oportuna, datos, formación, equipamiento e información sobre su desempeño, adoptan además medidas en materia de seguridad, tras las debidas evaluaciones, contratan pólizas de seguros de accidente y les prestan el apoyo psicosocial adecuado cuando lo necesitan.

La Federación Internacional ha puesto en marcha un plan de seguro mundial para los voluntarios con el propósito de ayudar a que las Sociedades Nacionales miembros mantengan la cobertura de sus voluntarios. Este plan mundial de seguro de accidentes está destinado a las Sociedades Nacionales que no hayan todavía contratado pólizas de seguro y cubrirá a los voluntarios que trabajen para estas.

Algunas consideraciones para la incorporación de cuestiones relativas a los voluntarios en la elaboración de programas de recuperación.

- Convendría que la Sociedad Nacional y los asociados del Movimiento aplicaran en los programas de recuperación las políticas actuales de la Sociedad Nacional, como la política sobre servicio voluntario y las disposiciones respecto al pago de dietas, gastos, incentivos, etcétera.
- En caso de que las actividades de socorro no cumplan con lo anterior, es indispensable que ello se corrija lo antes posible durante la planificación de la recuperación inicial.
- La intervención planificada deberá contar con la adecuada dotación de recursos. No cabe esperar que los voluntarios trabajen a tiempo completo en la ejecución del programa y, en caso de que se requiera una dedicación de esa índole, convendrá que se considere ya sea la contratación de personal temporero o a tiempo parcial, ya sea se adopte disposiciones para compartir los servicios de voluntarios.
- En las zonas en las que la Sociedad Nacional beneficiaria no tenga presencia visible, conviene estudiar con cuidado las implicaciones de una ampliación del programa a largo plazo.

Resumen de las conclusiones

- ✓ Existen nueve cuestiones estratégicas esenciales que se han de considerar en los nuevos programas de recuperación y en los que ya existen, a saber:
 1. formulación de programas que se ajusten a los Principios Fundamentales del Movimiento;
 2. programas orientados a fortalecer la capacidad de resistencia y recuperación;
 3. labor basada en la evaluación inicial y el análisis sistemáticos y continuos;
 4. consecución de programas integrados o multisectoriales;
 5. consideración de las cuestiones transversales;
 6. utilización de enfoques innovadores como los programas de transferencias monetarias y de apoyo al mercado;
 7. establecimiento de una coordinación sólida dentro y fuera del Movimiento;
 8. obtención de recursos suficientes y realistas;
 9. labor sustentada en el desarrollo de las Sociedades Nacionales, o contribución a este.
- ✓ Estas cuestiones estratégicas orientarán los programas de recuperación y se deberán examinar desde el inicio.
- ✓ Los análisis y evaluaciones de situación y de las opciones de intervención orientarán las decisiones estratégicas que se deberán documentar en una estrategia operativa para el programa de recuperación.
- ✓ Las decisiones estratégicas iniciales se deberán adoptar con rapidez y exigirán un análisis de situación para la identificación de:
 - intervenciones eventuales por sectores con arreglo a las necesidades detectadas y conforme con las prioridades de la Sociedad Nacional y su capacidad de actuación;
 - el alcance eventual de la intervención para el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación, así como una transición responsable y el fin de las actividades;
 - las zonas geográficas beneficiarias y los destinatarios de la intervención;
 - el ámbito eventual de la intervención y la participación idónea de la comunidad;
 - las oportunidades de elaborar un programa integrado y la concertación de alianzas.
- ✓ La estrategia operativa se deberá actualizar a medida que se disponga de nueva información que se recopilará mediante consultas con los demás interesados, evaluaciones preliminares detalladas y análisis realizados en el ámbito comunitario.
- ✓ La estrategia operativa es una herramienta útil para la coordinación de los planes de recuperación de la Federación Internacional.



4 Aplicación práctica del enfoque de programas de recuperación al ciclo del programa

4.1 Labor con las comunidades

4.2 Etapa 1: Evaluación inicial y análisis

4.3 Etapa 2: Planificación y elaboración

4.4 Etapa 3: Ejecución

Resumen de las conclusiones

Una vez que se han abordado las cuestiones estratégicas fundamentales para los programas de recuperación, se puede integrar el enfoque de programas de recuperación en cada una de las etapas del ciclo del programa conforme figura a continuación.

Gráfico 4. Elaboración del enfoque de programas de recuperación y metodología de trabajo para su integración en el ciclo del programa

Etapas del ciclo del programa	Productos específicos de la recuperación
<p>1. Evaluación inicial y análisis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de situación (contexto del desastre, economía local y sistema de mercado, oferta y activos y recursos disponibles) • Evaluación inicial detallada (vulnerabilidad, capacidad y necesidades de recuperación) • Análisis de las opciones de intervención • Enfoques de selección de los destinatarios (geográfico, sectorial, de beneficiarios) • Rendición de cuentas, incluida la comunicación con los beneficiarios 	<p>→ Evaluación inicial detallada con inclusión de las necesidades de recuperación de sectores específicos, las prioridades de la comunidad, la capacidad de la Sociedad Nacional, el análisis de los problemas y el resumen de las intervenciones de otros agentes.</p> <p>→ Estrategia operativa actualizada basada en el análisis de situación y actualizada mediante una evaluación inicial detallada para precisar los enfoques de selección de los destinatarios (geográfico, sectorial, de beneficiarios) y las cuestiones estratégicas de los programas.</p>
<p>2. Planificación y elaboración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de objetivos • Movilización de recursos humanos y financieros • Planificación del seguimiento, la evaluación y la presentación de informes y selección de indicadores • Elaboración de una estrategia de transición y fin de actividades • Rendición de cuentas, incluida la comunicación con los beneficiarios 	<p>→ Plan de acción de los programas (basado en el análisis de situación, la evaluación inicial detallada y el análisis de las opciones de intervención).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marco lógico • Mecanismos de selección • Plan de trabajo y cronograma de las actividades • Estrategia clara de fin de actividades y transición con su justificación • Participación de las partes interesadas • Plan de ayuda a los programas con servicios de apoyo (seguridad, recursos humanos, logística, tecnología de la información, comunicación, obtención de fondos, finanzas, coordinación del Movimiento)

Sección 1

Sección 2

Sección 3

Sección 4

Anexos

3. Ejecución y seguimiento <ul style="list-style-type: none">• Plan de trabajo de las actividades• Gestión de la transición y el fin de las actividades y desarrollo institucional de la Sociedad Nacional• Rendición de cuentas, incluida la comunicación con los beneficiarios	→ Herramientas de planificación de los programas <ul style="list-style-type: none">• Línea de base y productos del seguimiento, la evaluación y la presentación de informes• Cronograma de actividades en el que se detallen los productos mensuales• Plan de desarrollo institucional de la Sociedad Nacional• Examen de mitad de período para efectuar las adaptaciones necesarias de los programas
4. Evaluación	→ Participación comunitaria con enseñanzas para los programas actuales y futuros, mejoras y fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación.

En las secciones anteriores de esta guía se examinaron los conceptos, las cuestiones estratégicas y los enfoques de programas de recuperación que orientan la elaboración de los programas y contribuyen a la formulación de una estrategia operativa. En la presente sección se analizan los elementos de los programas de recuperación relativos a la labor que ha de realizarse junto a la comunidad afectada para contribuir a su recuperación después de desastres.

Los procedimientos normalizados de planificación de programas de la Federación Internacional son pertinentes para los programas de recuperación, especialmente en lo que respecta a trabajar junto a la comunidad en todas las etapas del ciclo del programa y a los mecanismos de selección adecuados. En el anexo 2 se presenta una lista de verificación general para comprobar si se han incorporado los principales elementos de recuperación en un plan de acción. Un plan de acción es un documento que detalla la forma en que se ejecutará un programa de intervención en casos de desastre. En el anexo 17 figura el contenido actual de un modelo o guía de plan de acción de la Federación Internacional.

El objetivo general de la recuperación inicial es fortalecer las actividades de socorro y ayudar a las personas a reconstruir sus vidas cuanto antes y con la mayor capacidad de resistencia y recuperación posible. La estrategia operativa imparte orientación para esta tarea y configura el enfoque para la ejecución del programa en los diferentes sectores. Vela por que los elementos de recuperación determinados en la estrategia operativa se incorporen en el plan de acción. Todo esto se basa en la labor con las comunidades.

4.1 Labor con las comunidades

El enfoque de programas de recuperación destaca la importancia de trabajar con la comunidad de forma participativa, incluyente y responsable pues sirve para determinar la naturaleza de las relaciones entre la Sociedad Nacional, la Federación Internacional y la comunidad. Los desastres brindan la oportunidad de renovar la relación de trabajo con la comunidad o de mejorar la naturaleza participativa e incluyente de la labor en curso. Generalmente, los voluntarios de la Sociedad Nacional viven en la comunidad afectada por el desastre y por ende forman parte de ella. Ellos mismos pueden verse afectados por el desastre, pueden necesitar ayuda o bien pueden estar disponibles para prestar apoyo al programa de recuperación.

Definición

No siempre es fácil definir lo que se entiende por **comunidad**. En situaciones normales, se trata de una compleja combinación de alianzas, relaciones y estructuras sociales. Los miembros de la comunidad pueden ser muy diferentes entre sí y tener experiencias de vida muy distintas. Se puede decir que las comunidades son grupos diversos aunados por un factor común, por ejemplo, la ubicación geográfica, la religión, los medios de vida, una determinada vulnerabilidad o capacidad, etc. Después de un desastre, la comunidad puede cambiar: las personas pueden trasladarse a otro lugar, los grupos pueden constituirse y reconstituirse y las tensiones pueden aumentar o disminuir. Los miembros de la comunidad sentirán los efectos del desastre de diversas maneras porque sus vulnerabilidades como resultado de este serán diferentes, del mismo modo que lo eran aquellas que les eran características antes del desastre.

Fuente: Texto adaptado de Recovery Resource, Cruz Roja Británica.

Las formas comunes de clasificación de las comunidades también se pueden emplear como categorías de análisis para realizar la evaluación inicial detallada y elaborar el marco analítico (sección 4.2).

La Sociedad Nacional puede tener un amplio conocimiento previo de las comunidades. Los voluntarios de la comunidad afectada podrán sentar las bases para determinar la forma en que la comunidad ha cambiado desde el desastre. Sin embargo, de no ser así, se requerirá tiempo para comprender los intereses y las necesidades de los diferentes miembros de la comunidad. Esos aspectos se pueden examinar mediante un análisis de las partes interesadas, como se describe en el documento titulado “Planificación de proyectos y programas, Manual de orientación”, de la Federación Internacional.

Entre los problemas que se plantean para trabajar de forma participativa e incluyente con la comunidad afectada (en particular si la relación entre la comunidad, la Sociedad Nacional y la Federación Internacional es nueva) cabe mencionar los siguientes:

- determinar las características de la comunidad y la forma de interactuar con sus estructuras;
- fomentar la confianza de la comunidad;
- establecer la relación con la rapidez necesaria para que puedan emprenderse las actividades de recuperación inicial;
- evitar el sesgo que conlleva trabajar con miembros de la comunidad que, aunque sean representativos, bien pueden reflejar únicamente sus propias perspectivas y experiencias.

Estructuras de la comunidad

Los programas de recuperación se basan en la colaboración con la comunidad. Para ello será necesario comprender las estructuras de la comunidad y levantar un inventario de estas, tanto antes del desastre como durante este y en las etapas subsiguientes. Las estructuras de la comunidad incluyen los siguientes elementos:

- las estructuras de dirección de la comunidad (estructuras administrativas oficiales o dirigentes religiosos o tradicionales oficiosos);
- las estructuras sociales de la comunidad (grupos de madres, grupos de jóvenes);
- las estructuras religiosas de la comunidad (grupos eclesiásticos, monasterios y mezquitas);
- las estructuras de los servicios de la comunidad (comités de agua y saneamiento, grupos de ahorro para financiar funerales, grupos de agricultores, grupos de ahorro y de crédito).

Mediante la colaboración con las estructuras de la comunidad se podrá:

- evaluar las capacidades disponibles en la comunidad;
- evaluar la medida en que esas estructuras son representativas de todos los miembros de la comunidad afectada;
- establecer relaciones con representantes de la comunidad en una etapa temprana;
- decidir sobre el establecimiento de un comité de recuperación basado en las estructuras existentes o en nuevas;
- ejecutar un programa de recuperación inicial participativo e incluyente.

Comités de recuperación inicial y ulterior

En caso de que no existan estructuras comunitarias o que éstas carezcan de la representatividad adecuada, se pueden establecer provisionalmente comités de recuperación inicial y ulterior para los fines del proyecto. La tarea del comité de recuperación consiste en servir de vínculo entre la Sociedad Nacional y la Federación Internacional, y la comunidad afectada. La comunidad afectada debería participar

en la selección de sus representantes en el comité teniendo en cuenta a los diferentes grupos de la comunidad. El comité también tiene que velar por que se establezca una comunicación abierta y periódica con la comunidad afectada. En muchas situaciones, dicho comité se podrá establecer basándose en las estructuras existentes en la comunidad, aunque puede ser necesario modificar la forma de trabajar por conducto de estas para asegurar que se incluya a todos los grupos de la comunidad. El mandato del comité de recuperación inicial se debería acordar con los miembros de la comunidad.

Entre las tareas corrientes del comité figuran las siguientes:

- brindar información sobre el contexto y las necesidades de las personas;
- desempeñar una función en la comunicación bidireccional entre la comunidad afectada y la Sociedad Nacional y la Federación Internacional;
- incorporar las opiniones de todos los grupos de la comunidad afectada;
- contribuir a la gestión de la comunidad en general reuniendo a las personas para planificar, priorizar y ejecutar proyectos;
- ayudar en el proceso de selección de los beneficiarios;
- movilizar y organizar a las personas para actividades como el “dinero por trabajo” y el apoyo psicosocial basado en la comunidad;
- desempeñar una función activa en la gestión de proyectos que se desarrollan en un nivel superior al de los hogares;
- participar en la labor encaminada a recabar comentarios de la comunidad, y en la resolución de conflictos y reclamaciones;
- efectuar el seguimiento del programa, mediante el seguimiento de hogares o proyectos individuales;
- trabajar con otras estructuras de la comunidad cuando sea necesaria su participación (comités de agua, saneamiento y promoción de la higiene o comités de salud).

Cuadro 4. Problemas comunes que se plantean en la labor con grupos de la comunidad en los programas de recuperación

Un comité para todos	Inmediatamente después de un desastre, muchas organizaciones no gubernamentales, instituciones gubernamentales y las Naciones Unidas desearán trabajar con organizaciones locales. Algunos miembros de la comunidad pertenecerán a diferentes comités. Las partes interesadas pueden competir por el tiempo y los recursos de los mismos miembros del comité. En la evaluación se debe incluir información sobre los comités existentes y nuevos. Antes de establecer un comité de recuperación es esencial que exista coordinación con otras organizaciones.
----------------------	---

Tiempo para participar	La ejecución de un programa de recuperación inicial puede requerir mucho tiempo, en particular al principio, lo que entraña dificultades para los miembros del comité que pueden tener que trabajar diariamente (o tener responsabilidades de cuidado de personas) y, por consiguiente, no pueden dedicar mucho tiempo a la comunidad. En consecuencia, las personas pueden mostrarse reticentes a asumir responsabilidades o puede resultar difícil constituir un comité verdaderamente representativo.
Autoridad oficial frente a poder oficioso	Es posible que algunas personas, si pueden elegir, no estén dispuestas a trabajar con instituciones locales patrocinadas por el gobierno. Esto puede dar lugar a un conflicto entre instituciones oficiales y oficiosas, especialmente cuando los fondos se canalizan a través de grupos oficiosos. Si una comunidad decide no trabajar con instituciones oficiales, es importante encontrar otras formas de colaborar con las instituciones.
Dinámica interna	Se debe entender la incidencia de la dinámica de poder en el funcionamiento de un comité en una comunidad.
Autonomía de un comité	En ocasiones, un comité (existente o nuevo), en lugar de representar a la comunidad, puede tratar de ejercer mayor control sobre las actividades del programa. Esto puede evitarse definiendo claramente el mandato y las normas de funcionamiento del comité.
Transparencia y niveles de rendición de cuentas	En muchos contextos, las organizaciones de base comunitaria pueden interpretar de manera muy diferente lo que constituye una adecuada participación, representación y rendición de cuentas. Esta situación puede resultar problemática, especialmente en lo referente a las finanzas. El comité de recuperación debe contar con el respeto y el apoyo de la comunidad en general.

Fuente: Texto adaptado de Recovery Resource, Cruz Roja Británica.

Rendición de cuentas a los beneficiarios

El fomento de la confianza es esencial para una labor eficaz con las comunidades. Esto es especialmente necesario cuando las comunidades se encuentran aisladas o cuando determinados grupos de la comunidad, como mujeres o personas discapacitadas, no participan en reuniones públicas lo que dificulta el acceso a ellas. En la metodología de trabajo de los programas de recuperación se incluye la rendición de cuentas a los beneficiarios de los programas.

Definición

La **rendición de cuentas** es la obligación de demostrar a las partes interesadas la medida en que los resultados se lograron conforme a lo planificado. Esta definición orienta los principios de rendición de cuentas de la Federación Internacional, consagrados en la Estrategia 2020, a saber: la formulación de normas explícitas, la transparencia en el seguimiento y la

presentación de informes, el intercambio transparente de información, la participación efectiva de los beneficiarios, el uso eficaz y eficiente de los recursos, y sistemas para extraer enseñanzas y responder a preocupaciones y quejas.

Fuente: Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, *Federación Internacional (2011)*.

Una relación en la que se rindan cuentas a la comunidad afectada incluye los siguientes elementos:

- una comunicación abierta y periódica en la que la comunidad afectada, la Sociedad Nacional y la Federación Internacional pueden exponer sus preocupaciones, sus problemas y sus prioridades;
- las oportunidades para que la comunidad afectada participe en la evaluación inicial, la elaboración, la ejecución y el seguimiento del programa de recuperación, incluida la participación en la selección de beneficiarios y la verificación de que todos los grupos de la comunidad están representados en el proceso;
- el establecimiento de un mecanismo para recibir las reclamaciones y darles respuesta, acorde con los métodos de resolución de controversias de la cultura comunitaria;
- la presentación a la comunidad de constancias que demuestren que se han tratado las reclamaciones;
- la presentación a la comunidad de constancias que demuestren que se han modificado las actividades del programa con arreglo a sus observaciones.

La difusión de información a los beneficiarios también se relaciona con la dignidad y la rendición de cuentas a los beneficiarios. Los programas de recuperación reconocen que las poblaciones afectadas merecen respeto y, por consiguiente, proporcionan la información que estas necesitan para tomar decisiones sobre cuestiones que afectan a sus vidas. La comunicación con los beneficiarios está integrada en diversos enfoques humanitarios, entre ellos la planificación participativa, la promoción de mejores prácticas, la movilización de la comunidad, las reuniones comunitarias o incluso charlas informales durante las visitas sobre el terreno.

El establecimiento de canales formales de comunicación bidireccional es una manera de aumentar la rendición de cuentas de los programas de recuperación. Entre las herramientas de comunicación utilizadas por la Federación Internacional cabe mencionar las siguientes:

- movilización comunitaria y anuncios (agentes de movilización que establecen contactos directos);
- programas y anuncios radiofónicos;
- mensajes de texto de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja por teléfono móvil;
- línea telefónica gratuita con información grabada;

- centros de llamadas para responder a preguntas y tratar las reclamaciones;
- carteles y tabloneros de anuncios;
- formularios de reclamaciones en sitios del programa.

Todos estas herramientas se deberán elaborar y utilizar teniendo en cuenta las consideraciones culturales.

Consejos para trabajar con la comunidad afectada	Conviene	Cabe evitar
Decidir con quién trabajar	Determinar las estructuras y las organizaciones comunitarias que han quedado después del desastre y evaluar la medida en que incluyen a todos los miembros de la población.	Pasar por alto la dinámica entre los diferentes grupos. Es preciso ser consciente de las tensiones y los problemas que pueden afectar a la ejecución del programa.
Establecer una relación con la comunidad afectada en la que se rindan cuentas a esta desde el principio	Trabajar en asociación con la comunidad: dedicar tiempo a escuchar sus prioridades y problemas y estar dispuesto a cambiar los planes	Establecer estructuras o comités de recuperación paralelos a los que ya hayan establecido otras organizaciones y con los que estas estén trabajando.
Prestar apoyo al comité de recuperación	Planificar la formación y el apoyo constante al comité para la realización de las tareas previstas en su mandato y velar por que se documenten y acuerden las normas que rigen esas tareas.	Sorprenderse si el comité comienza por determinar cuestiones prioritarias más allá del programa de recuperación. Se ha de velar por que la comunidad separe esas cuestiones de las que se acordaron con la Federación Internacional y sus Sociedades Nacionales miembros.
Adoptar enfoques de seguimiento participativos	Acordar indicadores para medir los resultados del programa de recuperación dentro de la comunidad, que tengan en cuenta las distintas opiniones.	Subestimar el tiempo que lleva la realización de actividades de seguimiento participativo. En el cronograma se ha de tener en cuenta ese elemento.

Ejemplos de participación comunitaria en la labor de seguimiento

Un comité de agua y saneamiento (establecido para encargarse de la gestión y el funcionamiento de los servicios comunitarios como el suministro de agua y saneamiento) podría ocuparse de comprobar y registrar periódicamente la información sobre la calidad del agua.

Análogamente, los comités de salud (que se establecen para las actividades de salud y primeros auxilios basados en la comunidad, si no los hubiere) podrían encargarse de evaluar las prácticas de higiene en el hogar mediante sencillas hojas de recopilación de datos.

Es preciso considerar todos estos aspectos de la labor con las comunidades afectadas en todas las etapas del ciclo del programa, ya que son componentes fundamentales de los programas de recuperación. La participación activa de las comunidades en la etapa de elaboración allana el camino para su participación en todo el ciclo programático.

4.2 Etapa 1: Evaluación inicial y análisis

Contenido de la etapa 1

- Análisis de situación (contexto del desastre, economía local y sistema de mercado, oferta y activos y recursos disponibles)
- Evaluación inicial detallada (vulnerabilidad, capacidad y necesidades de recuperación)
- Análisis de las opciones de intervención
- Enfoques de selección de los destinatarios (geográfico, sectorial, de beneficiarios)
- Rendición de cuentas, incluida la comunicación con los beneficiarios

Productos

- **Evaluación inicial detallada** de las necesidades de recuperación de sectores específicos, prioridades de la comunidad, capacidad de la Sociedad Nacional, análisis de problemas y síntesis de las intervenciones de otros actores.
- **Estrategia operativa actualizada**, basada en el análisis de situación y actualizada mediante una evaluación inicial detallada con objeto de precisar los enfoques de selección de los destinatarios (geográfico, sectorial, de beneficiarios) y las cuestiones estratégicas de los programas.

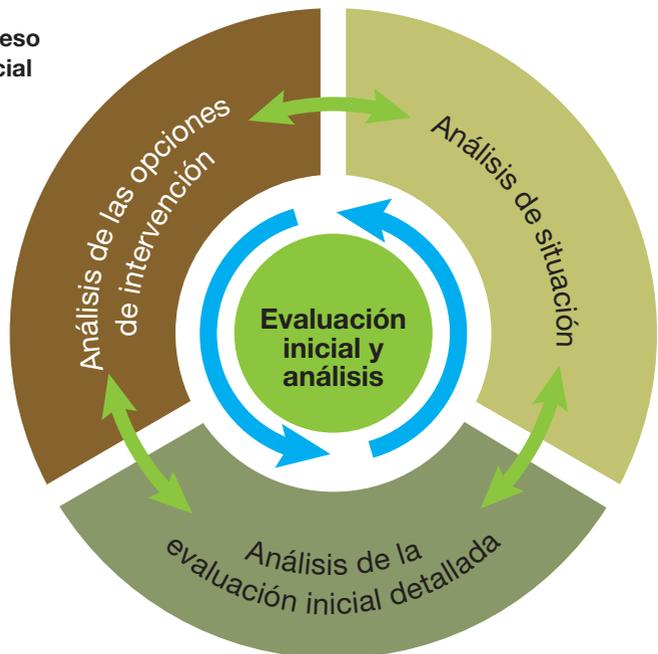
Un buen proceso de evaluación inicial y análisis es el elemento esencial de una recuperación satisfactoria, pues asegura que se tengan debidamente en cuenta los

problemas que podrían incidir en el éxito de la operación. El enfoque de programas de recuperación de la Federación Internacional requiere una evaluación inicial detallada a nivel comunitario a los efectos de:

- obtener una buena comprensión de quiénes son las personas vulnerables en la comunidad;
- determinar las capacidades de que disponen la comunidad, la Sociedad Nacional y la Federación Internacional para ejecutar un programa de recuperación;
- determinar la forma en que la estrategia operativa puede incorporar un enfoque sectorial integrado.

El proceso de evaluación inicial y análisis es continuo durante la elaboración y ejecución de los programas de recuperación, y va desde la recopilación de la información disponible sobre el desastre hasta la documentación de un plan de acción con los detalles del programa de recuperación. En los programas de recuperación, este proceso de evaluación inicial y análisis muchas veces se lleva a cabo simultáneamente con la ejecución de una intervención de socorro. En el gráfico 5, que figura a continuación, se resumen las tres etapas del proceso de evaluación inicial y análisis de una actividad continua.

Gráfico 5. El proceso de evaluación inicial y análisis



Análisis

El análisis es un proceso continuo que comienza inmediatamente después de un desastre. El enfoque de programas de recuperación se sirve de tres tipos principales de análisis. En el cuadro 5 se resumen los principales tipos de análisis, su finalidad y las principales herramientas que se emplean. La Guía (de la Federación Internacional) para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, que presenta información útil sobre el uso de estas herramientas, ayuda a asegurar que se comprendan mejor las causas subyacentes de la vulnerabilidad y que haya una secuencia lógica en la reflexión, desde el problema hasta la solución, teniendo en cuenta otros factores importantes.

Cuadro 5. Tipos de análisis que se realizan en los procesos de recuperación

Tipo de análisis	Finalidad principal	Herramientas principales
Análisis de situación	Orientar la adopción de decisiones estratégicas para determinar en qué se ha de centrar la evaluación inicial detallada de acuerdo con la escala de las necesidades y la capacidad.	Un marco analítico sencillo para: <ul style="list-style-type: none"> • la recopilación de datos • las preguntas que se han de formular • la determinación de las partes interesadas • el análisis de las partes interesadas (Anexo 11).
Evaluación inicial detallada (análisis de la vulnerabilidad, la capacidad y las necesidades de recuperación).	Procesar los datos que se derivan del proceso de evaluación inicial sobre el terreno junto con la información obtenida en el análisis de situación.	Diversas herramientas de análisis rápido y participativo de la vulnerabilidad y la capacidad.
Análisis de la intervención	Orientar la planificación y formulación de una intervención, basada en la necesidad y el valor añadido del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, incluida la dotación de recursos.	<ul style="list-style-type: none"> • Árbol de problemas • Análisis de puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y amenazas (FODA) • Proyecto de herramienta para comparar las opciones de intervención (Anexo 12).

i. Análisis de situación

El análisis de situación orienta la reflexión inicial en torno a la intervención. Comienza en el momento mismo en que ocurre un desastre y se refiere a todos los análisis que se realizan antes de una evaluación inicial detallada de la recuperación a nivel de la comunidad. Este análisis de situación inicial ayuda precisamente a determinar dónde y cómo se debe llevar a cabo la evaluación inicial.

Definición

El *análisis de situación* es el análisis basado en la información disponible y la reflexión estratégica que se traduce en decisiones sobre la necesidad de una intervención. Abarca el examen de la escala de la intervención, las zonas geográficas en donde se realizará las actividades, el eventual ámbito de los sectores que se incluiría y los problemas que podrían surgir para aumentar o reducir la escala de los programas. El análisis de situación, que se inicia inmediatamente después de un desastre, es esencial para determinar el lugar donde se recopilarn los datos primarios mediante una evaluación inicial detallada.

El análisis de situación debe conducir a la adopción de decisiones estratégicas relativas a lo siguiente:

- la escala del desastre y de las necesidades de recuperación;
- el alcance de los sectores que ha de abarcar la intervención (de acuerdo con las necesidades y las prioridades y capacidades de la Sociedad Nacional);
- las zonas geográficas que se han de evaluar más a fondo a nivel de la comunidad;
- las oportunidades para la integración de programas, el fortalecimiento de la capacidad de resistencia y recuperación y la transición o el fin de los programas.

Por lo tanto, el análisis de situación contribuye directamente a la estrategia operativa para planificar la recuperación. Orienta la reflexión sobre el tipo de apoyo que podría ser necesario, el tipo de ampliación de la escala que la Sociedad Nacional podría considerar para atender las necesidades de recuperación y el tipo de deficiencias de información que es preciso subsanar para asegurar que el enfoque de actividades de recuperación se pueda aplicar a los programas. En esta etapa, el análisis de situación impone una reflexión acerca de los eventuales grupos destinatarios y las posibles opciones de intervención sobre la base de algunos supuestos y restricciones de carácter crítico.

ii. Análisis de la evaluación inicial detallada (análisis de vulnerabilidades, capacidades y necesidades)

El análisis de los datos de la evaluación inicial detallada se realiza, idealmente, en cuanto se han adoptado las decisiones estratégicas principales. Para ganar tiempo, la recopilación de datos debe centrarse en reunir únicamente los datos que sean necesarios para fundamentar la adopción de decisiones. La evaluación inicial detallada:

- determinará si existen o no las actividades de recuperación inicial y recuperación ulterior que puedan reforzar la operación de socorro en curso;
- reflejará las prioridades y los deseos de la población afectada en todo el proceso de recopilación y análisis de datos;
- definirá los objetivos detallados de los programas en todos los sectores en consonancia con las prioridades de la población por lo que respecta a su propia recuperación;

- suministrará datos suficientes para empezar a elaborar una línea de base que sirva para medir el progreso de resultados del programa de recuperación;
- determinará dónde puede haber oportunidades y dificultades en la ejecución del programa;
- destacará los ámbitos en los que se necesita una mayor investigación.

Los datos de la evaluación inicial se deben organizar con arreglo a un marco analítico. Se facilita así la recopilación de datos de las evaluaciones iniciales sectoriales, se organizan las preguntas que se han de formular y se determinan las principales partes interesadas que contribuirán a la evaluación inicial. Se basa en el contexto y en la mejor manera de clasificar la información en ese contexto particular. Las formas más comunes de clasificación son la ubicación geográfica, el grupo de medios de vida, la etnia o determinados grupos de personas afectadas por el desastre, como las personas desplazadas.

En la evaluación inicial detallada de las necesidades se examinan las cuestiones de la vulnerabilidad y la capacidad dentro de la comunidad afectada. Rara vez hay tiempo para realizar un análisis completo de la vulnerabilidad y la capacidad cuando se elaboran programas de recuperación después de una emergencia, en cuyo caso se deben utilizar los datos del anterior análisis de vulnerabilidad y capacidad. Cuando se trate de actividades de reducción del riesgo de desastres, se debe alentar la realización del análisis de vulnerabilidad y capacidad. En la evaluación inicial de la recuperación se deben determinar los factores combinados que en una comunidad determinada contribuyen a la vulnerabilidad, a saber:

- el conocimiento de los diferentes grupos que existen dentro de la comunidad;
- la forma en que estos grupos se relacionan entre sí;
- las actitudes y prácticas que preocupan a cada grupo;
- la forma en que se pueden reforzar los puntos fuertes y se pueden abordar los problemas de desigualdad o exclusión por medio de un enfoque específico y transparente de la vulnerabilidad;
- el conocimiento de los cambios en los puntos fuertes después del desastre, incluso de las estrategias de vida ante la adversidad que estén logrando buenos resultados en la comunidad y de las que dificulten la recuperación.

Los programas de recuperación pueden fortalecer el empleo de estrategias de vida ante la adversidad y afianzar la capacidad de resistencia y recuperación en el futuro, reduciendo o evitando de ese modo la utilización de estrategias de vida ante la adversidad que resulten perjudiciales. En el anexo 3 figura una lista de verificación de la evaluación inicial detallada de la recuperación. Asegúrese de que al formular la evaluación inicial se tenga en cuenta a la comunidad afectada.

- Tómese tiempo para celebrar consultas en relación con el lugar en que se ha de realizar la evaluación inicial, de manera que sea representativa de la población

afectada, incluso si no se hace en todas partes.

- Incluya a las personas que ejecutarán el programa o, como mínimo, asegúrese de que puedan participar en algunas de las deliberaciones más importantes.
- Incluya como representantes a un número proporcional de hombres y mujeres de la población afectada.
- Establezca objetivos generales para la operación de recuperación, sobre la base de los resultados de la evaluación inicial y de las opciones de intervención.

Fuentes principales de los datos para la evaluación inicial y el análisis de la recuperación

- **Datos secundarios** (informes anteriores y posteriores al desastre, exámenes, evaluaciones, informes relacionados con la Sociedad Nacional, como las características de una Sociedad Nacional bien preparada, evaluaciones iniciales previas dentro del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de otras fuentes, tales como el proyecto de evaluación de las capacidades (ACAPS), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, el sistema de alerta temprana para casos de hambruna (FEWSNET), ReliefWeb, etc.).
- **Reuniones de coordinación** (Movimiento, gobierno, grupos temáticos y otras reuniones especiales de coordinación).
- **Visitas al terreno** a los niveles de administración regionales, provinciales y de distrito.
- **Reuniones detalladas** con la comunidad afectada sobre las necesidades, vulnerabilidades y capacidades y observaciones sobre su contexto.
- **Reuniones internas** para examinar, en el ámbito interno, los intereses y los puntos fuertes y débiles de las partes interesadas a los efectos de ejecutar un programa de recuperación inicial.
- **Enseñanzas extraídas y recomendaciones** de evaluaciones anteriores de las intervenciones en casos de desastre en la zona.

Consejos para la evaluación inicial	Conviene	Cabe evitar
Gestión del equipo de evaluación inicial	<p>Celebrar reuniones informativas diarias para examinar las conclusiones, triangular los datos y determinar otras deficiencias en el análisis.</p> <p>Aplicar un marco analítico común.</p>	Realizar evaluaciones iniciales durante los feriados nacionales o religiosos, a menos que se haya comprobado que no van a resultar perjudiciales para todos los interesados.

Evaluación inicial junto con la comunidad local	Establecer una relación de confianza y concertar desde el inicio acuerdos sobre las funciones, las responsabilidades y la comunicación.	Apresurar el proceso de recopilación de datos de la comunidad porque ello puede socavar la confianza.
Evaluaciones iniciales de la calidad	Establecer un proceso de selección de voluntarios para que en la evaluación inicial participen voluntarios con competencias adecuadas.	Olvidarse de que se debe impartir formación a los voluntarios durante la evaluación inicial.
Difusión	Divulgar los planes y conclusiones de las evaluaciones iniciales de otros organismos.	Suponer que otros organismos están enterados de que se ha realizado una evaluación inicial.
Determinación de los datos de línea de base	Servirse del proceso de evaluación inicial para empezar a reflexionar sobre los datos de línea de base.	Subestimar el valor de los datos de evaluación inicial para cuantificar los cambios en el tiempo.

Determinación de la línea de base

Muchas veces, en la etapa de evaluación inicial comienzan a determinarse los indicadores para la línea de base de un programa. Se necesita una línea de base para dejar constancia de las condiciones iniciales de la comunidad afectada por el desastre en la que se ejecute el programa de recuperación.

Definición

La *línea de base* es un punto de referencia establecido antes de una intervención y utilizado posteriormente para comparar y medir los progresos. El estudio de base es un análisis o estudio donde se describen las condiciones iniciales, mediante los indicadores apropiados, antes del inicio de un proyecto o programa con el objeto de efectuar posteriormente una comparación.

Fuente: Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, *Federación Internacional (2011)*

Para más información sobre la forma de determinar la línea de base, véanse los Anexos 2 y 3.

Hacia el fin de la evaluación inicial, el equipo de evaluación analiza la situación y la evolución previsible de la emergencia y prepara una lista o catálogo de eventuales intervenciones entre las que se podrá hacer una selección. Esto lleva al tercer tipo de análisis.

iii. Análisis de las opciones de intervención

Este análisis orienta la adopción de decisiones respecto de la escala y el alcance de la operación de recuperación con el fin de decidir qué intervenciones son más adecuadas y viables. A ese fin es preciso investigar las eventuales opciones en la etapa final del análisis de la evaluación inicial detallada, incluidos los siguientes aspectos:

- la viabilidad de las intervenciones propuestas;
- la capacidad existente o que se puede movilizar para ejecutar cada intervención;
- la forma en que la intervención del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se adecúa a las medidas adoptadas por otras organizaciones.

Definición

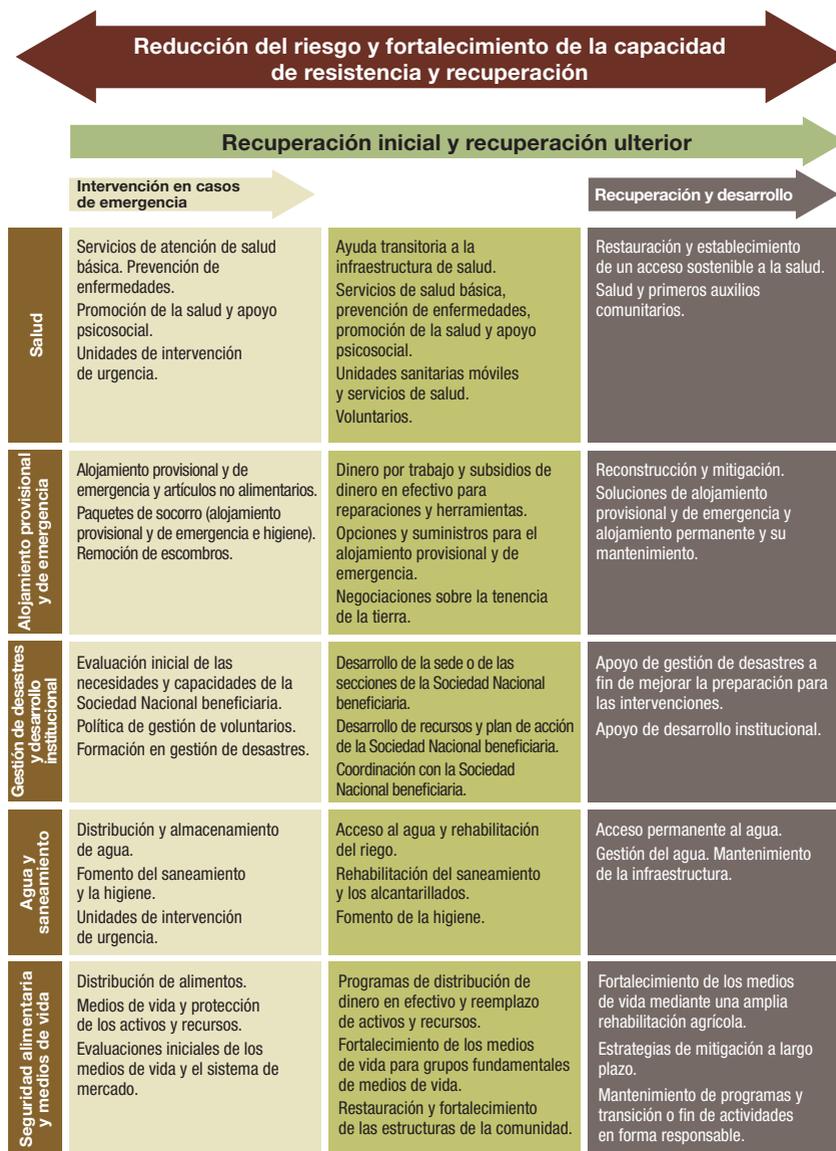
El análisis de opciones de intervención es el análisis basado en la información disponible y la reflexión estratégica que orienta las decisiones sobre los tipos de programas más apropiados y viables para superar un desastre. Emanan de un examen de las necesidades y del valor añadido que aportan las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y abarca la consideración de la oportunidad y los criterios de selección de destinatarios del programa. El análisis de la intervención puede comenzar inmediatamente después de un desastre, y luego se lo definirá en función de los datos detallados que aporte la evaluación para sustentar la fase de elaboración de los programas dentro del ciclo del programa.

Esta etapa del análisis consta de dos fases principales. La primera es la reflexión de optimización, lo que significa que solo se deben examinar las mejores opciones para planificar la intervención de acuerdo con las conclusiones de la evaluación inicial. La segunda fase consiste en incorporar estas opciones de intervención al proceso de elaboración del programa, en cuyo contexto se deben examinar y comparar para determinar cuáles son las más viables, realistas y adecuadas.

El equipo de la evaluación inicial tiene que colaborar cada vez más estrechamente con los encargados de ejecutar el programa a nivel sectorial para examinar el análisis y las conclusiones, y considerar cada uno de los elementos de la lista de opciones de intervención con arreglo a una serie consensuada de criterios.

Es importante que ambas fases estén separadas y se documenten. De esta manera se promueven intervenciones innovadoras, algunas de las cuales pueden resultar útiles en una etapa posterior, incluso si no son viables en el momento de la evaluación inicial. El gráfico 6 ilustra algunas de las intervenciones más comunes para diferentes sectores en las distintas etapas del ciclo de gestión de desastres. Las intervenciones de recuperación inicial y recuperación ulterior se deben ajustar según las necesidades específicas del contexto.

Gráfico 6. Ejemplos de intervenciones sectoriales típicas durante el ciclo de gestión de desastres



En la selección de las intervenciones se debe realizar una evaluación inicial de los riesgos, tanto para el programa en general como en cada sector. Cada opción programática debe ir acompañada de una serie de consideraciones: por ejemplo, que pongan de relieve las cuestiones de género, los eventuales puntos de tensión o conflicto, los problemas de capacidad o los criterios de selección de destinatarios.

Consejos sobre las opciones de intervención	Conviene	Cabe evitar
Atención de necesidades	Determinar las zonas con los niveles más elevados de vulnerabilidad y la menor capacidad de recuperarse mediante sus propios recursos.	Dejarse limitar por las actividades de la operación de socorro en curso cuando haya que decidir sobre las opciones de intervención de recuperación si es apropiado incorporar nuevas intervenciones sectoriales.
Fortalecimiento de las estrategias de vida ante la adversidad de carácter positivo	Examinar las oportunidades para los programas de recuperación que apoyen las estrategias de vida ante la adversidad de carácter positivo.	Perder oportunidades de apoyar a quienes se encuentren en una posición que les permita luego ayudar en el proceso de recuperación de otras personas cuando sus medios de vida están interconectados.
Desarrollo institucional de la Sociedad Nacional	Determinar las capacidades de la Sociedad Nacional que el programa de recuperación puede aprovechar y fortalecer.	Limitar el fortalecimiento del desarrollo institucional a la expansión de secciones; toda vez que sea posible, es preciso alentar el avance técnico.

Una sencilla herramienta matricial (véase el anexo 12) puede apoyar la adopción de decisiones mediante la reflexión y la comparación de diferentes opciones de intervención de manera estructurada y con arreglo a un conjunto normalizado de criterios. De esta manera se puede ayudar a que el equipo conjunto adopte decisiones de planificación y programación transparentes frente a terceros, incluidos los donantes. La herramienta no realiza el análisis, pues únicamente presenta algunos criterios que se pueden tener en cuenta. En todo caso, todavía es preciso realizar el análisis definitivo basado en una comprensión del contexto, las necesidades y las prioridades de la comunidad y la reflexión sobre las ventajas y desventajas de cada opción de intervención que se proponga. La herramienta sugiere una lista de criterios que se pueden adaptar, pero que incluyen las preguntas que figuran seguidamente:

- ¿está la opción de intervención en consonancia con los planes, las capacidades y el mandato de la Sociedad Nacional?;

- ¿está la opción de intervención en consonancia con las prioridades y las capacidades de la comunidad?;
- ¿está la opción de intervención en consonancia con las prioridades del gobierno?;
- ¿puede la opción de intervención ejecutarse en tiempo oportuno (habida cuenta de la estacionalidad y el plazo para la puesta en marcha del proyecto)?;
- ¿brinda la opción de intervención buenas oportunidades de sostenibilidad?;
- ¿tiene la opción de intervención una baja probabilidad de producir efectos adversos o negativos en la población o la economía local?;
- ¿es viable la ejecución de la opción de intervención?; ¿se pueden gestionar los riesgos?; ¿se dispone de capacidad técnica?; ¿son posibles la puesta en marcha y la transición o el fin de actividades en forma responsable?;
- ¿tiene la opción de intervención efectos importantes y representa una buena relación costo-calidad?;
- ¿se dispone de recursos para esta opción de intervención?

Aspectos que se deben tener en cuenta y encargados del análisis

El análisis continuo ayuda a atender las necesidades de la población y evita que se formulen intervenciones genéricas. Un buen análisis se funda en lo siguiente:

- el contexto y las mejores formas de clasificar la información en ese contexto (ubicación geográfica, grupo de medios de vida, etnia o determinados grupos de personas afectadas por el desastre, como las personas desplazadas);
- las cuestiones intersectoriales (género, edad, discapacidad, personas que viven con el VIH y el SIDA, conflicto y medio ambiente; véase la sección 3.6);
- la terminación de las evaluaciones iniciales rápidas realizadas por la Sociedad Nacional, los equipos de evaluación y coordinación sobre el terreno, los equipos regionales de intervención a raíz de desastres y posiblemente las actividades de otros organismos;
- la información secundaria que se recoge lo más rápido posible para sustentar las decisiones estratégicas, como la localización geográfica;
- el análisis del árbol de problemas, que determina las causas de los diversos problemas.

La Federación Internacional cuenta con una gran variedad de modelos sobre la forma de llevar a cabo el proceso de evaluación inicial y análisis de la recuperación durante la prestación de la asistencia de socorro en casos de desastre. Estos modelos se resumen en el siguiente recuadro.

Entre los modelos para introducir el proceso de evaluación inicial y análisis de la recuperación cabe mencionar los siguientes:

- la determinación de capacidades adicionales de la Sociedad Nacional beneficiaria;
- la determinación de capacidades adicionales de las Sociedades Nacionales asociadas;
- la incorporación de una función adicional de recuperación inicial en los equipos de evaluación y coordinación sobre el terreno para apoyar el análisis de recuperación inicial, junto con la planificación y la coordinación del socorro;
- la aportación de nuevos equipos multisectoriales de evaluación inicial – los grupos de intervención inmediata (de la Federación Internacional) especializados en recuperación inicial – para realizar la recopilación y el análisis de datos, conjuntamente con la intervención de socorro, efectuada con las herramientas mundiales de la Federación Internacional o los equipos de operaciones;
- el suministro de personal adicional de los grupos de intervención inmediata (de la Federación Internacional) especializados en recuperación inicial, a saber un coordinador de la recuperación para el equipo de operaciones, que se encargue de dirigir este proceso.

Sin embargo, la medida en que la combinación de estos elementos resulta satisfactoria depende de los siguientes factores:

- el nivel de conocimiento y comprensión de los enfoques de programas de recuperación;
- el compromiso de los participantes de apoyar este proceso y coordinarlo eficazmente;
- el despliegue oportuno de personal;
- los mandatos claramente definidos de los equipos de recuperación inicial y el personal redistribuido;
- las líneas jerárquicas claramente definidas y un entendimiento de los vínculos entre el personal de los equipos de recuperación inicial y los equipos operativos.
- una clara definición de los productos y las próximas fases;
- un apoyo administrativo y logístico adicional suficiente, en particular para los equipos de recuperación inicial más numerosos.

Seguidamente figuran las preguntas que se deben formular a fin de decidir el modelo que se ha de adoptar:

- ¿cuán complejo es el desastre?;
- ¿qué magnitud tienen los efectos a nivel nacional, cuantitativamente y por sector técnico?;
- ¿de qué capacidad disponen la Sociedad Nacional o los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que están presentes en el país?;
- si no se ha desplegado un equipo, ¿en qué medida está la operación en condiciones de realizar una transición a la recuperación?;
- ¿qué probabilidades hay de que la transición dé por resultado que la Sociedad Nacional beneficiaria y la delegación amplíen la escala de sus operaciones más allá de los niveles anteriores al desastre?;

Fuente: Texto adaptado de Recovery Surge, primer proyecto (2010)

Es muy importante aclarar, desde un principio, las hipótesis que sustentan el proceso de evaluación inicial y análisis y continuar verificándolas durante el proceso de planificación de la recuperación, a fin de velar por que se mitiguen los riesgos que puedan derivarse de dichas hipótesis:

- elabore una lista de las hipótesis que sustenten el análisis;
- determine la forma de verificar las hipótesis;
- convoque al equipo de evaluación inicial para que informe después de realizada la evaluación inicial mediante la aplicación del marco analítico elegido;
- determine las hipótesis y póngalas a prueba.

Consejos para el análisis	Conviene	Cabe evitar
Determinación de las hipótesis para el análisis	Preparar una lista de las hipótesis que sustentan el análisis, incluidas las relacionadas con las cuestiones intersectoriales y el desarrollo institucional.	Preocuparse acerca de la forma de reformular las hipótesis cuando se aporta nueva información.
Simplificación de la recopilación de datos	Establecer un sistema de recopilación de datos sencillo y sistemático.	Caer en el error de utilizar un gran número de indicadores para los que haya que reunir información.

Gestión del riesgo

Todos los aspectos de un programa de intervención tendrán asociado algún elemento de riesgo. Esta circunstancia se debe tener en cuenta en la etapa de análisis de las opciones de intervención.

Definiciones

Por **riesgo** se entiende todo acontecimiento, acción o decisión que podría impedir que una organización logre sus objetivos o aplique satisfactoriamente sus estrategias.

La **gestión del riesgo** es un proceso estructurado, coherente y continuo, a nivel de toda la organización, encaminado a mejorar y preservar su valor. Ello supone la identificación, la evaluación, la intervención y la rendición de informes en relación con las oportunidades y amenazas que inciden en la consecución de los objetivos estratégicos institucionales. La gestión del riesgo es un paso adicional en el proceso de planificación y gestión de proyectos y requiere una atención constante.

Algunos riesgos se pueden determinar indirectamente en la columna de hipótesis del marco lógico, tal vez solo en un grado limitado. Algunos riesgos pueden ser muy grandes, sobre todo en una situación inestable, posterior a un desastre, y tener un

efecto significativo en la intervención propuesta. La herramienta de gestión de riesgos de la Federación Internacional figura en el Anexo 13.

- Determine los riesgos que puedan tener un efecto negativo en su programa.
- Determine la probabilidad de que se produzca cada uno de los riesgos y el nivel de los efectos resultantes.
- Analice cada uno de los riesgos hasta que pueda determinar las medidas concretas que pueden mitigar las consecuencias negativas de ese riesgo.
- Incorpore medidas al plan operativo para mitigar los efectos del riesgo.
- Indique los recursos necesarios para esas medidas.
- Determine el encargado del riesgo, que se ha de ocupar de la supervisión y gestión del riesgo.

Las fases fundamentales tienen por objeto determinar:

- ¿cuál es la causa del riesgo?;
- ¿qué medidas se han de adoptar?;
- ¿quién adoptará esas medidas?;
- ¿cómo y cuándo se adoptarán esas medidas?

La gestión del riesgo es un paso adicional en el proceso de planificación y gestión de proyectos y requiere una atención constante. Un proceso riguroso y continuo de gestión del riesgo ofrece muchos beneficios. Ese proceso servirá tanto para proteger como para promover la utilización más eficiente de los recursos, mejorar los sistemas de alerta temprana, fomentar la transparencia y la sostenibilidad y salvaguardar la reputación y la buena voluntad. Es preciso incorporar el análisis de gestión del riesgo en esta etapa del proceso de evaluación inicial y continuarlo durante las etapas de elaboración y planificación. Se necesitarán recursos para las actividades de mitigación que se determinen.

En las opciones de intervención es necesario tener en cuenta la viabilidad y prever los recursos humanos, la capacidad logística y la financiación que serán imprescindibles para elaborar y ejecutar los programas. De esta manera se asegura que tanto las recomendaciones definitivas del equipo de evaluación inicial, como el programa de recuperación resultante se basen en una idea de lo que es realmente factible, que la autoridad sea conjunta y que se reflejen, dentro de lo posible, las prioridades operativas de la Sociedad Nacional beneficiaria.

La escala y la complejidad del desastre y de la intervención propuesta determinarán la duración del proceso de evaluación inicial y análisis que conduce a la adopción de decisiones respecto del programa de recuperación. Un factor clave a este respecto es la forma en que se formule la estrategia de selección de destinatarios para determinar las zonas geográficas, los sectores y los beneficiarios del programa de recuperación.

Enfoques de selección de destinatarios

La selección de destinatarios es una de las actividades de los programas de recuperación que requiere más competencias, pues asegura que en el programa de recuperación se conceda prioridad y se seleccione a las personas apropiadas que, por lo general, son las más vulnerables y, por consiguiente, las que poseen menos capacidad de resistencia y recuperación. Si bien el enfoque de las actividades de socorro se puede basar en la asistencia general (todos los hogares reciben asistencia), los programas de recuperación tienen que determinar grupos prioritarios y atenderlos mediante intervenciones apropiadas. A ese fin es preciso introducir un cambio en el enfoque de intervención en relación con las comunidades que han recibido o están recibiendo asistencia general. Una selección de destinatarios satisfactoria se sustenta en el diálogo y en un entendimiento común de los objetivos del programa y de las necesidades de la comunidad, incluidas las normas culturales de las comunidades afectadas.

Definición

La *selección de destinatarios* es el proceso mediante el cual se determinan los miembros de la comunidad afectada que recibirán ayuda, con arreglo al análisis de la vulnerabilidad y de la mayor necesidad no atendida. Los mecanismos de selección varían según el contexto, el tipo de programa y los objetivos de este. También dependen tanto de factores culturales, como la perspectiva de la comunidad respecto de la equidad y la selección de destinatarios de la ayuda, como de las relaciones comunitarias y de si éstas se verán reforzadas o perjudicadas por la selección.

Fuente: Texto adaptado de Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Directrices para los programas de transferencias de dinero en efectivo (2007)

El proceso de evaluación inicial y análisis contribuye directamente a la reflexión sobre la selección de destinatarios en el contexto de los programas de recuperación.

- i. El análisis de situación ayuda a determinar las zonas geográficas afectadas y los eventuales sectores para la intervención.
- ii. La evaluación inicial detallada ayuda a determinar las comunidades y sus miembros.
- iii. El análisis de la intervención ayuda a escoger la mejor intervención para los grupos seleccionados de mujeres, hombres, niños y niñas a fin de apoyar su proceso de recuperación.

Mecanismos de selección de destinatarios

La determinación geográfica de destinatarios es casi siempre aplicable, pues las actividades de socorro muchas veces se inician poco después de un desastre para prestar asistencia a las personas más afectadas y a las más accesibles. Este tipo de selección se basa habitualmente en criterios amplios y en una cobertura general. En la selección de destinatarios en el contexto de la recuperación se deberá precisar las zonas geográficas para los diferentes tipos de intervenciones, por ejemplo, una zona geográfica más pequeña para realizar una gama más amplia de intervenciones sectoriales ante las necesidades determinadas y, muchas veces, para comenzar un proceso de selección de destinatarios a nivel de hogares. Así ocurre, en particular, en el caso de programas de medios de vida y de alojamiento provisional y de emergencia (a menos que la distribución de alimentos o la asistencia para el alojamiento provisional y de emergencia en efectivo o en especie formen parte de las actividades de socorro).

Consejos sobre la selección de destinatarios	Conviene	Cabe evitar
Evitar la exclusión	Consultar a la comunidad acerca de grupos específicos dentro de la comunidad, para velar por que no se les margine.	Dar por sentado que todos los grupos van a estar representados en las estructuras comunitarias.
Rendición de cuentas	Dar a conocer las listas de beneficiarios con miras a informar mejor y evitar efectos negativos, incluso mediante el fomento de la utilización del mecanismo de reclamación.	Dar a conocer los grupos destinatarios sin incluir simultáneamente los criterios de selección de destinatarios.
Triangulación	Verificar y triangular continuamente la información de la selección de destinatarios para tener la certeza de que se hayan tenido en cuenta los diversos puntos de vista.	Dar por sentado que las personas que no eran vulnerables antes del desastre no son vulnerables ahora.

Existen diversas metodologías para la selección de destinatarios de las actividades de recuperación. En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de los diferentes mecanismos y las dificultades conexas en relación con la selección de destinatarios de base comunitaria, que es el método más adecuado para los programas de recuperación.

Cuadro 6. Eventuales dificultades con los mecanismos de selección de destinatarios adecuados para los programas de recuperación

Tipo de selección de destinatarios	Proceso de determinación y selección de destinatarios	Dificultades y eventuales riesgos
Selección de destinatarios basada en la comunidad con criterios formulados por la comunidad.	Por medio de dirigentes reconocidos de la comunidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Los dirigentes de la comunidad pueden incluir a sus familiares. • Es posible que no siempre se seleccione a los más pobres. • En algunas situaciones, las estructuras comunitarias pueden haber dejado de existir. • Las mujeres podrían quedar excluidas del proceso.
	Por medio de comités elegidos por las comunidades a ese efecto	<ul style="list-style-type: none"> • Esta modalidad insume mucho tiempo y muchos recursos.
	Triangulación de tres o más listas de personas necesitadas, compiladas por grupos de hombres, mujeres, personas mayores, por ejemplo.	<ul style="list-style-type: none"> • Es posible que se excluya a grupos socialmente marginados. • El comité puede basar la selección en la vulnerabilidad a largo plazo y no en la necesidad en una situación de emergencia determinada.
	Clasificación según la riqueza o el bienestar directamente con los miembros de la comunidad (de acuerdo con criterios escogidos por la comunidad).	<ul style="list-style-type: none"> • Puede crear tensiones si no se realiza correctamente.
Autoselección de destinatarios	Autoselección de destinatarios: las personas u hogares eligen acogerse al programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Puede beneficiar únicamente a quienes se inscriben primero. • Es posible que las personas que no pueden salir de su casa, las personas mayores, etc., no tengan la posibilidad de acudir a inscribirse y, por ello, corran el riesgo de quedar excluidas.

Fuente: *Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Directrices para los programas de transferencias de dinero en efectivo (2007)*

En la elaboración de la metodología de selección de destinatarios más adecuada a la situación se deben tener presentes los factores que se indican seguidamente.

Factores relativos a la selección de destinatarios

- Los valores de la comunidad. Comprender el enfoque de la comunidad afectada, no solo respecto de la vulnerabilidad, sino también de la selección de destinatarios. En algunas comunidades, el concepto de selección de destinatarios será aceptable, en otras tal vez no lo sea.
- Las relaciones comunitarias pueden dar lugar a una exclusión deliberada. El conjunto de herramientas para el análisis de la vulnerabilidad y la capacidad suministra información útil sobre la utilización de la Iniciativa para una mejor elaboración de programas a fin de determinar las cuestiones que dividen y unen a los miembros de la comunidad. Esta información se puede emplear para estudiar la mejor manera de prestar asistencia a fin de velar por que afiance la solidaridad entre los miembros de la comunidad, en lugar de causar divisiones.
- La dinámica dentro del hogar. Los distintos miembros del hogar tienen diferentes niveles de vulnerabilidad y pueden necesitar asistencia específica. Las relaciones entre los miembros del hogar suelen estar culturalmente determinadas por factores como la edad, el género y la etnia, y no necesariamente por la vulnerabilidad.
- Las fuentes principales de los datos para las listas de beneficiarios. Cuando estos datos provienen del gobierno, las autoridades locales o los dirigentes de la comunidad local, es necesario cotejarlos con las listas de beneficiarios de otros organismos (para evitar duplicaciones) y verificarlos con la comunidad afectada. A este fin se puede recurrir a mecanismos públicos para realizar el proceso de verificación (por ejemplo, reuniones de grupos, foros de mensajes, mensajes radiofónicos, etc.) y se puede establecer un mecanismo de reclamación, teniendo en cuenta que, en algunas situaciones, la publicación de datos de los beneficiarios puede ser sensible.
- Las relaciones con las comunidades vecinas y de acogida. Es importante examinar sus niveles de vulnerabilidad en comparación con la población afectada por el desastre. Los servicios basados en la comunidad, como el agua, el saneamiento y la promoción de la higiene y las actividades de salud y primeros auxilios comunitarios benefician a un porcentaje más amplio de la población y, por consiguiente, pueden servir para fortalecer los vínculos entre los hogares que reciben asistencia y los que no la reciben.
- La selección de destinatarios para atender necesidades crónicas. Los pagos de asistencia social a las personas de edad o con discapacidades pueden ser una medida de recuperación a corto plazo, hasta tanto se restablezcan los mecanismos de bienestar social del gobierno, la autoridad local y la comunidad, pero solo son sostenibles a largo plazo cuando ya existen antes del desastre. La excepción puede darse en situaciones en que impera una crisis crónica y la prestación de asistencia humanitaria, en especial de alimentos, es normal. En las Directrices (del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) para los programas de transferencia de dinero en efectivo se presenta más información sobre el asunto.

- La selección de destinatarios en entornos urbanos. Esta labor requiere más coordinación con los dirigentes mediante las estructuras sociales y religiosas y los proveedores de servicios de las autoridades locales (centros de salud y programas de educación o formación). Si bien facilita la división de la zona en unidades más pequeñas a los efectos de la evaluación inicial y la asistencia, todavía será necesario contar con la participación de la comunidad para verificar a los beneficiarios que se hayan seleccionado. El mayor empleo de las comunicaciones públicas, por ejemplo radios y teléfonos, es útil para informar y tener al día a las personas respecto de los servicios a los que tienen derecho.

La selección de destinatarios es una parte esencial de los programas de recuperación. Una vez que se ha determinado la zona geográfica en que se llevará a cabo la intervención, la selección de los beneficiarios para los programas de apoyo a la recuperación más apropiados requerirá una cuidadosa participación de la comunidad, a fin de que se puedan lograr los objetivos de la recuperación. En los procesos de selección de destinatarios de la recuperación inicial es preciso utilizar grupos fácilmente determinables, más sencillos que los requeridos para las actividades de recuperación a más largo plazo, para lo cual tal vez se necesiten procesos más profundos de análisis y selección por parte de la comunidad.

4.3 Etapa 2: Planificación y elaboración

Contenido de la etapa 2

- Establecimiento de objetivos
- Movilización de recursos humanos y financieros
- Planificación para el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes y la selección de los indicadores
- Elaboración de una estrategia de transición y fin de actividades
- Rendición de cuentas, incluida la comunicación con los beneficiarios

Productos

- **Planificación del plan de acción** basada en el análisis de situación, la evaluación inicial detallada y el análisis de las opciones de intervención informados por la estrategia operativa y complementados con los elementos que se indican a continuación:
 - el marco lógico;
 - los mecanismos de selección de destinatarios;
 - el plan de trabajo y los cronogramas de las actividades;

- una clara estrategia de transición y fin de actividades, con su justificación;
- la participación de las partes interesadas;
- el plan de ayuda a los programas con servicios de apoyo (seguridad, recursos humanos, logística, tecnología de la información, comunicaciones, obtención de fondos, financiación, coordinación del Movimiento).

Cuando se completa, el proceso de evaluación inicial detallada y análisis sobre el terreno ayuda a actualizar la estrategia operativa y el plan de acción, que describe la estrategia de recuperación y los detalles de aplicación conexos.

El plan de acción es también una herramienta de planificación. Requiere un proceso de planificación, rápido pero completo, con el pleno entendimiento de que las cosas van a cambiar durante el proceso de ejecución y de que tal vez, a su debido tiempo, haya que revisar los planes y los presupuestos. El plan de acción debería abarcar los siguientes elementos:

- un marco lógico, con claros objetivos de recuperación, que detallen los resultados previstos, las actividades para lograrlos y los indicadores para medir los progresos;
- un plan de trabajo de actividades que indique cuándo se han de realizar las actividades, quién debe ejecutarlas y con qué recursos;
- un plan de adquisiciones que determine cuándo se necesitarán los suministros, los materiales y los servicios;
- un presupuesto y una ficha de seguimiento del presupuesto que señale las variaciones entre los gastos previstos y los gastos reales, a fin de que el grupo directivo del programa pueda precisar los problemas;
- un plan de seguimiento y evaluación que establezca los requisitos de datos de línea de base, la reunión y el análisis de datos y las etapas de revisión y evaluación.

Establecimiento de objetivos

La Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas presenta una información completa sobre el proceso de establecimiento de objetivos y elaboración de programas que ha de traducirse en resultados para la comunidad afectada. En particular, distingue las siguientes etapas de planificación:

- el establecimiento de los efectos directos;
- la indicación de los productos necesarios para lograr cada efecto directo;
- la determinación de las actividades que se deberán realizar;
- la determinación de los insumos y los recursos necesarios para llevar a cabo estas actividades.

En todas estas situaciones, la recuperación es más eficaz cuando va acompañada de un programa a más largo plazo destinado a mitigar los efectos de los desastres cíclicos de manera más completa.

Formulación de objetivos que integran diversos sectores

El árbol de problemas⁴ es la herramienta más útil para el establecimiento de objetivos. En el proceso de evaluación inicial y análisis de la recuperación se debe determinar la forma en que los esfuerzos combinados de diferentes intervenciones sectoriales pueden producir un mayor efecto global en los problemas señalados. El enfoque de combinación de sectores es el que produce los efectos directos previstos y, al propio tiempo, los efectos directos específicos del sector. En el anexo 4 se presentan ejemplos de la forma en que los diferentes sectores se pueden integrar en un programa de recuperación inicial o ulterior.

Consejos para la integración de sectores	Conviene	Cabe evitar
Reflexión integral	Considerar qué combinación de asistencia ayuda más a la población en su proceso de recuperación.	Circunscribirse a los datos de evaluación inicial de su sector si ello impide realizar un análisis más integral de las necesidades.
Combinación de sectores	Determinar las vulnerabilidades que razonablemente se puedan atender mediante intervenciones sectoriales conjuntas.	Establecer programas con objetivos que no se puedan lograr en el marco de un calendario de recuperación.

Fortalecimiento del socorro como parte de la recuperación inicial

El enfoque de actividades de recuperación inicial tiene como objetivo fortalecer las intervenciones de socorro mediante una complementación y un fortalecimiento activos de los efectos directos del socorro. Los objetivos y las actividades de recuperación inicial también pueden contribuir a las actividades de recuperación a más largo plazo. Todos estos objetivos deben ser específicos, conmensurables, accesibles, pertinentes y oportunos (SMART). En el cuadro 7 se presentan algunos ejemplos.

⁴ Véase Planificación de proyectos y programas – Manual de orientación, páginas 23 y 24, Federación Internacional.

Cuadro 7. Ejemplos de objetivos de recuperación inicial y de socorro, por sector

Objetivo de socorro: se atienden las necesidades alimentarias inmediatas de la población destinataria por medio de transferencias monetarias cuando los mercados están funcionando.

Objetivo de recuperación inicial: se realizan actividades de dinero en efectivo por trabajo destinadas a despejar canales y acequias de riego.

La recuperación inicial aporta ingresos adicionales que los hogares pueden gastar para adquirir más alimentos, amortizar deudas o satisfacer otras necesidades de la familia, de modo que el efectivo de socorro se pueda destinar al propósito previsto de atender las necesidades alimentarias mínimas del hogar; la limpieza de canales y acequias de riego allana el camino para restablecer la producción de alimentos.

Objetivo de socorro: se presta asistencia de alojamiento provisional y de emergencia a la población destinataria.

Objetivo de recuperación inicial: se organizan sesiones de formación para las comunidades destinatarias sobre seguridad del alojamiento provisional y de emergencia y los asentamientos (alojamientos de transición que se suministran a la población destinataria hasta que se encuentran soluciones permanentes).

La recuperación inicial proporciona a las personas un alojamiento provisional y de emergencia de mejor calidad y, al propio tiempo, las sensibiliza sobre los problemas en materia de alojamiento y asentamientos. Esto puede tener también otros resultados positivos, por ejemplo, infundir confianza en la población beneficiaria en el sentido de que los alojamientos provisionales y de emergencia son temporales y de que las soluciones permanentes están en curso.

Objetivo de socorro: la población destinataria recibe una atención médica inmediata para las lesiones y enfermedades que se conforma a las normas del Proyecto Esfera.

Objetivo de recuperación inicial: voluntarios capacitados realizan actividades de apoyo psicosocial basadas en la comunidad.

La recuperación inicial refuerza la motivación de la comunidad y, por ende, la participación de esta en su propia recuperación, lo que se traduce en un aumento del número de participantes en las actividades basadas en la comunidad.

Objetivo de socorro: se abastece de agua salubre a la población destinataria de conformidad con las normas cuantitativas y cualitativas del Proyecto Esfera y de la Organización Mundial de la Salud.

Objetivo de recuperación inicial: se restablecen las fuentes de agua de la comunidad mediante proyectos comunitarios y se atienden las necesidades de la población total por medio de actividades de promoción de la higiene.

Se promueve la higiene a fin de producir efectos directos de socorro y recuperación inicial. Los conocimientos de la comunidad y el uso de prácticas de saneamiento seguro mitigan los riesgos. Miembros de la comunidad realizan actividades de promoción de la higiene y ello contribuye a la recuperación del abastecimiento de agua administrado por la comunidad.

Objetivo de socorro: se brinda información adecuada sobre la operación de intervención y la forma de mitigar los riesgos.

Objetivo de recuperación inicial: las medidas de reducción del riesgo se incorporan a los programas de intervención en casos de desastre.

Mobilización de recursos humanos, financieros y logísticos

Factores relacionados con la planificación de los recursos humanos

El despliegue y la captación oportunos de los recursos humanos necesarios es esencial para reducir las demoras en la ejecución de los programas de recuperación. Así ocurre, en particular, cuando se trata de actividades de recuperación inicial que se deben ejecutar conjuntamente con la intervención de socorro. Quienes cumplen funciones directivas deben estar en condiciones de consolidar los componentes sectoriales del programa de recuperación en el marco de un único programa global y, siempre que sea posible, asegurarse de que refleje las prioridades de todos los asociados del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en la forma que mejor se conforme a las expectativas de la Sociedad Nacional beneficiaria.

Factores relacionados con la planificación de los recursos financieros

La movilización de fondos para ejecutar el programa es fundamental. El proceso de obtención de fondos en las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja supone que tal vez no resulte claro, al comienzo de una operación de recuperación, de qué fondos se podrá disponer a su debido tiempo. Esta circunstancia dificulta la planificación detallada. Es esencial que se elabore un presupuesto por fases con la mayor precisión posible después de que se haya formulado el plan del programa, con objeto de asegurar la movilización y la utilización oportuna y eficiente de los recursos financieros. En el cuadro 8 se detallan algunos de los aspectos negativos y positivos de estructurar las fases de los programas en relación con los recursos disponibles. Estos detalles se deben tener en cuenta durante la fase de planificación.

Cuadro 8. Opciones de programación cuando existe incertidumbre en cuanto a la financiación

Modalidades para estructurar las fases de los programas	Aspectos positivos	Aspectos negativos	Conclusión
Geográfica Ampliación gradual de la zona geográfica de operaciones	Reduce la probabilidad de comprometer fondos de manera excesiva en	Puede dar lugar a demoras importantes para las comunidades afectadas,	Por lo general, es la opción más segura, ya que no compromete la calidad ni la

en función de la disponibilidad de fondos.	<ul style="list-style-type: none"> · una zona y de no · estar en condi- · ciones de atender · las expectativas · de la comunidad · afectada y otras · partes interesadas · fundamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> · que necesitan ayu- · da lo antes posible; · las Sociedades · Nacionales y las · partes interesadas · pueden dificultar la · aplicación de esta · modalidad. 	naturaleza integra- da de un programa de recuperación inicial.
Sectorial Disminución del número de sectores que se atenderán en una comunidad para que los fondos se puedan encauzar debidamente.	<ul style="list-style-type: none"> · Permite conceder · prioridad al sector · más afectado. 	<ul style="list-style-type: none"> · No abarca la · totalidad de las ne- · cesidades de la co- · munidad afectada · y solo resulta sa- · tisfactoria cuando · otros organismos · pueden subsanar · las insuficiencias. 	Se trata de un recurso extremo, salvo que otros or- ganismos ya estén complementando, o estén dispuestos a complementar, las actividades de la Federación Internacional.
Cantidad frente a calidad Distribución más amplia de los recursos para beneficiar a más personas, con una disminución del número de actividades en un ámbito del programa.	<ul style="list-style-type: none"> · De esta manera · se beneficiará a · una proporción · más elevada de la · población afectada, · con un conjunto · de actividades de · asistencia más · reducido. 	<ul style="list-style-type: none"> · Tal vez no se · puedan alcanzar · los objetivos del · programa porque el · conjunto de activi- · dades de asistencia · es limitado. 	Esta modalidad impone la recon- sideración de los objetivos a fin de limitar la expectati- va de lo que puede lograrse.

En algunos casos, el importe de los fondos disponibles puede ser muy grande, situación que plantea sus propios problemas conforme se indica a continuación:

- las partes interesadas esperan resultados rápidos en una escala significativa;
- se corre el riesgo de formular programas de recuperación demasiado ambiciosos o complejos;
- se corre el riesgo de vaguedad y de elaborar un cronograma de aplicación muy amplio porque se dispone de recursos;

En los casos de financiación tanto limitada como amplia, el programa se ejecutará más fácilmente si desde un principio se elabora un presupuesto por fases. De esta manera se establece un punto de partida firme para conocer la cuantía de fondos necesarios y el momento en que se necesitarán. La elaboración de un presupuesto por fases (que establece el patrón de gastos previstos para cada trimestre) es una

herramienta útil para efectuar el seguimiento de los avances del programa; esta presupuestación abarca lo siguiente:

- la determinación de las actividades que se llevarán a cabo;
- la determinación de los participantes en esas actividades y el período;
- la determinación del momento y el lugar en que se llevarán a cabo esas actividades;
- la determinación del costo unitario de cada actividad;
- la decisión respecto de los proveedores de suministros;
- la determinación de los mecanismos más apropiados y modulables para las transferencias monetarias;
- la comprobación de los precios de mercado de los principales productos básicos;
- la elaboración de un plan de trabajo detallado que presente la secuencia de actividades y las necesidades de financiación conexas;
- el examen de todos los costos, incluidos los costos administrativos ocultos;
- la modificación del plan de trabajo cuando comienza la ejecución del programa.

Plan de seguimiento⁵ y evaluación

En los programas de recuperación, el seguimiento y la evaluación desempeñan una función importante, pues aseguran que los programas se ejecuten de conformidad con los Principios Fundamentales y con la metodología de trabajo para la recuperación que se examinó en otras partes de esta guía.

Definiciones

El **seguimiento** es un proceso sistemático en virtud del cual se recopila y se analiza información con el objeto de comparar los avances logrados en función de los planes formulados y corroborar el cumplimiento de las normas establecidas. Favorece la identificación de tendencias y patrones, la adaptación de estrategias y la adopción de decisiones para que el proyecto avance conforme a lo previsto y se asegure su eficacia.

Fuente: texto adaptado de Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

La **evaluación** es una apreciación que permite identificar y reflexionar sobre los efectos de las actividades llevadas a cabo y determinar su valor. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, las repercusiones y la sostenibilidad de las actividades con miras al desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información digna de crédito y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en

5 La presente sección se basa en las publicaciones de la Federación Internacional tituladas "Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas" y "Monitoring and Evaluation in a Nutshell", así como en la publicación de la Cruz Roja Británica titulada "Recovery Resource".

el proceso de adopción de decisiones tanto de los beneficiarios como de los donantes (OCDE/CAD, 2002).

Fuente: texto adaptado de la Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Ejemplo. La Cruz Roja de Sri Lanka y la Cruz Roja Británica realizaron una evaluación inicial de línea de base, de carácter participativo, en las comunidades afectadas por el tsunami en 2004. La evaluación inicial se basó en los grupos de riqueza que se identificaron dentro de la comunidad y que se caracterizaron por la propiedad de activos y recursos. Esta evaluación se realizó al principio del programa de recuperación. Esos grupos de riqueza se volvieron a evaluar al fin del programa para determinar si su composición se había modificado. Los miembros del grupo más pobre habían ascendido al nivel de los grupos de mayor riqueza, aparentemente como consecuencia del programa y de otras influencias. Aunque es difícil atribuir todos los cambios al programa de la Cruz Roja de Sri Lanka y de la Cruz Roja Británica, se estimó que el programa había producido efectos.

Selección de indicadores

El Manual (de la Federación Internacional) de planificación de proyectos y programas presenta información detallada sobre la forma de elaborar indicadores para los objetivos y de convertirlos en cotas. Este proceso forma parte del establecimiento de objetivos y la elaboración del marco lógico. Todos los datos recopilados con fines de seguimiento y evaluación deben desglosarse por sexo y edad.

Definiciones

Un **indicador** es una unidad de medida que ayuda a determinar el grado de avance en la consecución de los resultados previstos (objetivos), por ejemplo, el número de personas a quienes se suministró alojamiento provisional y de emergencia. Se puede formular indicadores para metas, efectos directos o resultados, productos y actividades.

Fuente: texto adaptado de la Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

La **cota o meta de referencia** es uno de los términos utilizados en las actividades de seguimiento de los indicadores que denota la medida (cantidad) prevista para determinar la consecución de resultados bajo un determinado indicador.

Fuente: texto adaptado de Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Federación Internacional (2011).

Consejos para la selección de indicadores	Conviene	Cabe evitar
Métodos participativos	Formular y efectuar el seguimiento de los indicadores junto con los miembros de la comunidad afectada, ya que ellos son los que mejor pueden evaluar si el programa les facilita la recuperación.	Dejarse limitar por los indicadores cuantitativos si la comunidad expresa la necesidad de incluir también indicadores cualitativos.
Indicadores de transición y fin de actividades	Determinar en la fase inicial los indicadores para el cierre del programa.	Dejar de preocuparse acerca de la modificación de los indicadores cuando cambia el contexto.

Ejemplos de indicadores normalizados que demuestran los avances en la recuperación

- Las personas han dejado de vender los activos y recursos restantes.
- La tasa de migrantes en busca de trabajo se ha desacelerado o las personas están regresando a la actividad agrícola o al empleo.
- Las personas consumen una gama más diversa de alimentos.
- Las personas informan de que tienen más ingresos disponibles y de que están gastando sus ingresos en una gama más amplia de cosas.

Análisis de la información del seguimiento

El análisis de los avances se basa en la información del seguimiento para determinar la labor realizada y la forma en que dicha labor concuerda con el plan de trabajo del plan de acción y el presupuesto por fases. Es un componente esencial del seguimiento y se puede llevar a cabo formalmente mediante reuniones de examen mensuales (combinadas muchas veces con una reunión de examen del presupuesto) para analizar los datos recopilados, o bien de manera más informal a medida que la recopilación de datos sigue su curso natural.

Preguntas que se debe plantear cuando se considera el análisis de los datos del seguimiento

- ¿Existen tendencias o agrupaciones que surjan de los datos? En caso afirmativo, ¿por qué?
- ¿Existen similitudes en las tendencias de los diferentes conjuntos de datos? En caso afirmativo, ¿por qué?

- ¿Muestra la información lo que esperábamos observar (los resultados previstos de los marcos lógicos)? En caso negativo, ¿por qué no? ¿Hay algo que sorprende y, en caso afirmativo, por qué?
- Cuando se hace el seguimiento de los avances en relación con los planes, ¿hay alguna diferencia con las cotas previstas? En caso afirmativo, ¿por qué? ¿Se puede rectificar la situación o es preciso actualizar los planes?
- ¿Hay algún cambio en los supuestos o riesgos que son objeto de seguimiento y que se han determinado? En caso afirmativo, ¿por qué? ¿Es necesario que el proyecto se adapte a esos cambios?
- ¿Se necesita más información o análisis para ayudar a aclarar los problemas?

Evaluación

Los programas de recuperación se prestan a muchos tipos de evaluación ya que ofrecen una oportunidad importante para observar si se ha utilizado el enfoque de programas de recuperación y si este es o no eficaz. Existen diferentes tipos de evaluaciones, incluidos los siguientes:

- la evaluación en tiempo real (durante la operación cuando se están adoptando las decisiones);
- el examen de mitad de período;
- la evaluación retrospectiva al término de la operación;
- la evaluación de los efectos a más a largo plazo varios meses o años después de la operación.

4.4 Etapa 3: Ejecución

Contenido de la etapa 3

- Elaboración de un plan de trabajo de actividades.
- Transición, fin de actividades y sostenibilidad.
- Fortalecimiento del desarrollo institucional de la Sociedad Nacional.
- Rendición de cuentas, incluida la comunicación con los beneficiarios.

Productos

→ Herramientas de planificación de programas:

- línea de base y productos de seguimiento, evaluación y presentación de informes;
- plan de trabajo de actividades que detalla los productos mensuales;
- plan de desarrollo institucional de la Sociedad Nacional;
- examen de mitad de período para introducir cambios en el programa.

Esta sección se refiere a los aspectos ordinarios de la ejecución de un programa de recuperación. Cabe esperar que aún sea necesario recopilar o actualizar más información en el momento de la ejecución. Es preciso estar preparado para adaptar el plan de trabajo de actividades y otros calendarios, pues las situaciones de intervención en casos de desastre también son dinámicas, se pueden obtener nuevos datos o la situación se puede modificar. Este aspecto se debe incorporar al plan de seguimiento, y bien puede requerir más formación y apoyo a los voluntarios y miembros del personal que realizan las actividades. También puede suponer la necesidad de introducir cambios en la formulación del programa si se han cometido errores graves.

- Realizar exámenes periódicos del plan de trabajo (diarios y semanales para empezar) a fin de efectuar el seguimiento de los avances.
- Introducir modificaciones si es necesario.
- Hacer participar a la comunidad afectada en la verificación de los avances.
- Hacer participar a los responsables técnicos y de gestión de la Sociedad Nacional y de la Federación Internacional para evaluar los avances del programa.

La elaboración de un plan de trabajo de actividades

El plan de trabajo de actividades establece las principales actividades que deben llevarse a cabo para ejecutar el programa durante su período de vigencia. Muchas de estas actividades son recurrentes y deben mantenerse durante todo el período de vigencia del programa. Estas actividades se pueden consignar en un gráfico de Gantt, diario o semanal, para asegurarse de que estén secuenciadas correctamente y de que no se omita nada importante. Por ejemplo, es fundamental que el proceso de adquisiciones se inicie lo antes posible, sobre todo si se requiere la aprobación técnica de las oficinas zonales de acuerdo con los procedimientos de la Federación Internacional, o si se trata de una adquisición a nivel internacional, lo que puede entrañar que se necesitará más tiempo para recibir los bienes adquiridos.

La mejor manera de asegurar que se cuenta con un plan sólido para la ejecución ordinaria es celebrar reuniones periódicas (semanales) del personal de los servicios de los programas – representantes de logística, finanzas y recursos humanos – con los responsables técnicos de la Sociedad Nacional y la Federación Internacional a fin de planificar y examinar el programa en curso.

Transición, fin de actividades y sostenibilidad

En esta sección se examina las cuestiones que se plantean cuando se empieza a poner fin a un programa. La etapa de planificación y elaboración abarca la determinación de una estrategia adecuada para el fin de las actividades, pero es durante la etapa de ejecución que se elabora la planificación más precisa sobre la manera de concluir o ampliar el programa.

El fin de actividades se produce comúnmente cuando se han concluido las actividades del programa. Puede ocurrir prematuramente por razones de seguridad o, en situaciones excepcionales, debido a problemas en la ejecución del programa. La transición consiste en transferir el programa a otra entidad. En todos los casos, es preciso mantener informada a la comunidad.

Definición

Transición y fin de actividades: en este contexto, son términos que se refieren al fin o a la conclusión de un programa, o de alguno de sus componentes, o de una estructura institucional, como resultado de la reducción de la escala del programa de recuperación. La fase de transición o fin de actividades puede adoptar varias modalidades, he aquí las tres principales:

1. mantener una presencia en la comunidad (reducción gradual);
2. transferir las relaciones y las actividades que se ejecutan en la comunidad a otro asociado, ya sea interno o externo al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (transferencia gradual);
3. cesar las actividades sin mantener una presencia en la comunidad (cierre).

Hay una amplia gama de eventuales opciones para la transición y el fin de actividades según el contexto y el tipo de apoyo continuo que se necesite. En algunos casos, la transición a la sección de una Sociedad Nacional será la mejor opción, en particular en el caso de ámbitos programáticos fundamentales, como salud comunitaria, agua, saneamiento y promoción de la higiene y gestión de desastres para la intervención y la preparación. En el cuadro siguiente figura una lista de los aspectos de los programas de recuperación que pueden requerir una atención especial cuando haya que decidir quién tiene capacidad para hacerse cargo de un programa de recuperación existente.

Cuadro 9. Factores fundamentales en la planificación de la transición y el fin de actividades

Plan de desarrollo institucional de la Sociedad Nacional	<p>Este factor, aunque se refiere a los cambios que puede ser necesario introducir cuando se concluye el programa, también puede estar relacionado con los cambios que se han producido como consecuencia del programa de recuperación inicial que la Sociedad Nacional quiera mantener. La preparación requerirá una capacidad para proyectar los elementos que han de componer la futura estructura, la forma de gestionarla y mantenerla, la forma en que se han de comunicar estos cambios a toda la organización y a sus miembros y la forma en que se movilizarán recursos para apoyarla.</p> <p><i>Al comienzo de la operación de recuperación inicial es preciso realizar un análisis estratégico para determinar la orientación del crecimiento institucional de la Sociedad Nacional. Este análisis tendrá que ir seguido de una planificación detallada con respecto al fortalecimiento de la capacidad para la consecución del crecimiento y las actividades necesarias para mantenerlo. Es importante que esta labor se sustente en una evaluación inicial realista de los recursos que probablemente se podrán obtener a más largo plazo.</i></p>
--	---

Consecuencias de la transición y el fin de actividades en materia de recursos humanos	<p>Este aspecto guarda relación con la reducción de personal y voluntarios que puede ser necesaria al concluir el programa y con la forma en que se gestionó para que el proceso fuera lo más positivo posible. También puede guardar relación con la gestión y el mantenimiento de una mayor capacidad de voluntarios dentro de la Sociedad Nacional después de la ampliación de su escala.</p> <p><i>La planificación de recursos humanos tiene que asegurar el fortalecimiento de la capacidad de personal y voluntarios durante todo el período de vigencia del programa. También tiene que asegurar, hacia el fin de la fase de cierre, reducción gradual y transferencia de actividades, que las obligaciones dimanadas de contratos se hayan cumplido y que se valore y aliente al personal y a los voluntarios a buscar oportunidades de empleo o de servicio voluntario. El mayor número posible debe mantenerse como miembros y simpatizantes de la Sociedad Nacional, aunque no siempre puedan continuar su actividad dentro de la Sociedad Nacional.</i></p>
Consecuencias financieras de la transición y el fin de actividades	<p>Se trata, en gran medida, de evaluar los pasivos financieros, la necesidad de adoptar medidas especiales y las obligaciones contractuales que puedan derivarse de compromisos asumidos durante el programa de recuperación inicial.</p>
Consecuencias administrativas y logísticas de la transición y el fin de actividades	<p>Se trata de la rescisión de contratos de arrendamiento temporales (almacenes, oficinas y alojamientos) y de transporte, la enajenación de activos de conformidad con los requisitos de los donantes y los procedimientos de las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional, el registro y archivo de la documentación y el almacenamiento seguro de las bases de datos.</p> <p><i>Desde una etapa temprana se deben aclarar las principales oportunidades de gestión de conocimientos y se deben instituir procedimientos sencillos para la puesta en práctica de la gestión del conocimiento. De esta manera se podría asegurar el establecimiento de un sistema de archivo electrónico normalizado y compartido, junto con la adopción de prácticas idóneas de gestión del conocimiento. Así se podrá economizar un tiempo considerable en una etapa ulterior del programa cuando llegue el momento de archivar la información.</i></p>
Consecuencias de la transición y el fin de actividades en materia de comunicación y presentación de informes	<p>Se trata de la comunicación con todas las partes interesadas respecto de las obligaciones de rendición de cuentas y las reuniones relacionadas con la conclusión, según sea necesario.</p> <p><i>A este fin se puede requerir la elaboración de una ficha de preguntas y respuestas, así como la preparación de documentación en la que se deje constancia de los logros del programa. La recopilación de estudios de casos puede ser una actividad particularmente importante en la fase de cierre, reducción gradual y transferencia de actividades del programa.</i></p>

Enseñanzas extraídas	Se trata de una serie de actividades al fin del cierre de un programa para documentar las enseñanzas extraídas. Si bien esas actividades se incorporarán al sistema de seguimiento y evaluación, se las menciona en este contexto para destacar la importancia de destinarles tiempo y recursos e incluirlas en la fase de cierre, reducción gradual y transferencia de actividades del programa.
----------------------	---

Al examinar estas actividades, se ha de tener en cuenta la medida en que la Sociedad Nacional y la Federación Internacional han tenido que ampliar su dimensión y su estructura a los efectos de la puesta en práctica de la intervención de recuperación. Si ha habido una expansión considerable de las secciones actuales, la sede o las estructuras adicionales a nivel provincial o de distrito, será necesario tener en cuenta el tiempo que se requerirá para restaurar su dimensión y estructura anteriores al desastre, o para mantener una estructura más amplia con respecto al desarrollo institucional de la Sociedad Nacional. Para más detalles sobre la transición y el fin de actividades por sectores específicos, véase el anexo 5. En todos los casos, para que la transición y el fin de actividades puedan contribuir a asegurar la máxima sostenibilidad de los efectos directos de un programa es necesario:

- comunicar oportunamente los planes y la estrategia para el fin de actividades;
- conocer la terminología que se debe utilizar cuando se examinen planes de fin de actividades;
- preparar a la comunidad para el fin de actividades;
- preparar a la Sociedad Nacional para el fin de actividades;
- asignar tiempo y recursos financieros a la fase de fin de actividades;
- asignar tiempo para la transferencia de los programas a otras organizaciones;
- elaborar un plan de conclusión de actividades en una fase temprana y proceder a adaptarlo durante todo el período de vigencia del programa;
- dar comienzo al cierre del programa como mínimo tres meses antes de la fecha de su conclusión;
- ultimar el cierre definitivo de las oficinas, la terminación de las obligaciones contractuales, etc., en el último mes de la fecha de cierre del programa;
- prestar especial atención a las enseñanzas extraídas en los últimos seis meses del programa;
- disponer lo necesario para realizar una evaluación después del cierre.

La sostenibilidad de los efectos directos de un programa dependerá de la importancia que hayan tenido para el contexto y las prioridades de la comunidad afectada. En los programas de recuperación se trata de brindar apoyo a la recuperación de las personas mediante la participación activa de estas. Será necesario examinar con las comunidades si sus estrategias de recuperación preferidas contribuyen o no al fortalecimiento de su capacidad de resistencia y recuperación. En algunos casos, puede

haber problemas, como el deterioro ambiental, que quizás para la población que se está recuperando de los efectos de un desastre no constituyan preocupaciones inmediatas. Los programas de recuperación deberían incluir soluciones sostenibles que sigan produciendo efectos después de que el programa ha terminado, incluso mejores prácticas o conocimientos acerca de problemas que pueden afectar la vulnerabilidad futura. Estas cuestiones se deben examinar con la comunidad.

Resumen de las conclusiones

- ✓ El enfoque de programas de recuperación se presta a la aplicación en todas las etapas del ciclo del programa. El proceso de evaluación inicial detallada y análisis servirá de base para la elaboración del programa.
- ✓ Los hitos principales son elaborar o actualizar, en primer lugar, la estrategia operativa que documente la reflexión estratégica y, en segundo lugar, un plan de acción que describa la forma en que se han de lograr los objetivos del programa.
- ✓ El plan de acción es una herramienta normalizada que se emplea en toda la Federación Internacional para describir la labor que ha de realizarse y la manera en que ha de realizarse, incluidos todos los servicios de apoyo necesarios. En el plan de acción se debe incorporar la gestión del riesgo. Las Sociedades Nacionales pueden integrar la reflexión que sustenta el plan de acción en sus propios marcos de planificación.
- ✓ La inclusión de un plan de trabajo de actividades que establezca un cronograma realista para las actividades del programa es un medio útil de asegurar que se tenga en cuenta la dinámica de la comunidad y que el cronograma se siga ajustando a la realidad.
- ✓ La inclusión de un plan de seguimiento y evaluación que utilice indicadores cuantitativos y cualitativos apropiados para realizar el seguimiento es una manera útil de supervisar los avances en el contexto operativo
- ✓ La lista de verificación para la evaluación inicial que figura en el anexo 3 se puede utilizar, en primer lugar, para recopilar información durante la evaluación inicial detallada y, en segundo lugar, como línea de base para el programa.
- ✓ La participación de la comunidad es fundamental en la etapa de ejecución de un programa de recuperación.
- ✓ La rendición de cuentas a los beneficiarios empieza a ajustarse al contexto específico durante la fase de ejecución a medida que un mayor número de comunidades afectadas por desastres se benefician del programa.



IFRC

Anexos

Documentos anexos a la Guía de la Federación Internacional para la elaboración de programas de recuperación

Anexo 1: Medidas y efectos directos esenciales para la aplicación de un enfoque fundamentado en la elaboración de programas de recuperación

Planteamiento estratégico	Medidas	Efectos directos
1. Integración de los Principios Fundamentales del Movimiento.	<p>Examine, junto con su equipo, los Principios Fundamentales para que todos recuerden que tanto estos y como la metodología de trabajo son elementos significativos en la planificación. Considere la forma en que se han de aplicar en el entorno de la intervención.</p> <p>Tenga presentes los Principios Fundamentales cuando adopte decisiones relativas a los grupos beneficiarios, o movilice a la comunidad afectada, así como al personal y a los voluntarios de la Sociedad Nacional, para que participen en el programa.</p>	<p>Se consigue una idea clara sobre las cuestiones que plantean dificultades particulares en el contexto de la intervención.</p> <p>Se garantiza que las opciones de intervención consideradas en el programa estén en consonancia con los principios básicos.</p>
2. Incorporación de un sistema de análisis metódicos.	<p>Elabore un marco analítico sencillo que sirva de guía para la planificación operativa. Este marco se sustentará en el examen de los datos secundarios, en el análisis de la reducción de riesgos en la comunidad realizado antes del desastre y en las evaluaciones iniciales de las necesidades en materia de asistencia, efectuadas después de este para entender desde el inicio el contexto de la catástrofe y las capacidades y vulnerabilidades eventuales de la población afectada.</p>	<p>Este análisis estratégico facilitará la adopción de decisiones respecto a las esferas de programa que convendría seleccionar, tanto en el plano geográfico como sectorial, y sobre el alcance de las opciones adecuadas de intervención conforme con las capacidades y el grado de necesidad. Este análisis se documenta en el marco para la recuperación y en la estrategia operativa y se definirá con más detalle tras una evaluación pormenorizada y a lo largo de las distintas etapas de planificación.</p>
3. Incorporación del fortalecimiento de la capacidad de	<p>Identifique los factores fundamentales que contribuyen al fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad de resistencia y</p>	<p>Se identifica de forma clara las intervenciones susceptibles de socavar la capacidad de resistencia y recuperación y se</p>

Planteamiento estratégico	Medidas	Efectos directos
resistencia y recuperación	recuperación de las comunidades afectadas por desastres, y compruebe que las intervenciones en apoyo a la recuperación coadyuvan a la consolidación de esta capacidad en vez de a su menoscabo.	vela por evitarlas mediante la planificación.
4. Incorporación de la integración sectorial.	Favorezca un acuerdo consensuado entre los principales interesados respecto a los objetivos generales de la intervención y a la forma de aplicar los Principios Fundamentales y los métodos de trabajo.	La planificación integrada es un proceso continuo que entraña coordinación y dedicación. Gracias a ella la comunidad afectada se beneficia con efectos directos más positivos ya que se tiene en cuenta todas sus necesidades así como la forma en que estas están relacionadas.
5. Integración de un análisis de cuestiones transversales	En el contexto de una situación de desastre, resulta esencial que tenga en cuenta todos los asuntos relativos a género, diversidad, conflictos, VIH y SIDA, así como a cuestiones relacionadas con la protección y el medio ambiente. Vele por que todos los grupos de la población estén representados y contraste los resultados para evitar perspectivas sesgadas.	Estas reflexiones deberían conducir a un profundo entendimiento de la importancia que revisten los asuntos relativos a género, diversidad, conflictos, medio ambiente, VIH y SIDA en esa situación de catástrofe. Este análisis se debería incluir en la estrategia operativa y en el plan de acción. Cualquier informe sobre un sector concreto debería comprender un análisis de este sector que brinde orientación a la elaboración del programa y a los planes de ejecución.
6. Integración de un enfoque innovador en materia de gestión de desastres.	En el momento de fijar los objetivos examine las ventajas y desventajas inherentes a opciones innovadoras de intervención. Recorra a opciones de transferencias monetarias cuando estas permitan alcanzar los objetivos de forma más eficaz y gocen de la preferencia de la comunidad afectada y de la Sociedad Nacional responsable de la operación.	Garantiza un conjunto más amplio de opciones y un mejor uso de los recursos, cuando proceda.

Planteamiento estratégico	Medidas	Efectos directos
<p>7. Integración del fomento de la coordinación.</p>	<p>Realice una evaluación inicial de las diversas estructuras internas y externas de coordinación e identifique las que han de contar con la presencia de alguna organización de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Si bien ello se aplica a las estructuras de coordinación de las actividades de asistencia, en el caso de la recuperación inicial, se necesitará contactos adicionales. La plataforma del Movimiento adoptará decisiones relativas a su representación conforme con la función de auxiliar de la Sociedad Nacional, su estrategia operativa, su plan de acción y su capacidad interna de coordinación.</p>	<p>Un análisis de la estructura interna de coordinación (en el seno de la Federación Internacional) y de la externa (con el sector humanitario y con los gobiernos) garantiza un mejor uso de los recursos, la reducción de duplicaciones, así como la determinación de oportunidades de inclusión de actividades complementarias en los programas, cuando proceda.</p>
<p>8. Dotación de recursos suficientes.</p>	<p>Examine las necesidades que surjan en materia de desarrollo institucional durante la ejecución de la intervención.</p>	<p>Este análisis permitirá un consenso entre las partes interesadas respecto a las cuestiones de desarrollo institucional que se planteen en el transcurso de las intervenciones de recuperación y facilitará la planificación de su resolución durante la ejecución de las actividades.</p>
<p>9. Integración del concepto de desarrollo institucional de la Sociedad Nacional.</p>	<p>Planifique la ampliación y contratación de recursos con objeto de contribuir a la estrategia y a los planes a largo plazo de la Sociedad Nacional.</p>	<p>De llevarse a cabo de forma adecuada mitigaría la incidencia negativa que podría tener un programa ampliado en la Sociedad Nacional beneficiaria y garantizaría la sostenibilidad a largo plazo de los logros en materia de desarrollo institucional conseguidos gracias a la intervención.</p>

Anexo 2. Listas de verificación para la elaboración de programas de recuperación

Evaluación y análisis

- ✓ Comprobación del alcance del desastre y de sus efectos sobre la comunidad local, las estructuras sociales, los servicios y la población. Conviene que se incluya el mayor número posible de detalles con objeto de establecer una línea de base.
- ✓ Evaluación inicial del contexto de vulnerabilidad previo y posterior a la catástrofe. Después de la identificación de las personas más vulnerables antes de que ocurriera el desastre, se comprueba los efectos que sufrieron a causa de este.
- ✓ Finalización del análisis de las capacidades de la comunidad afectada, de la Sociedad Nacional, de la Federación Internacional y de otros asociados al Movimiento.
- ✓ Identificación de los intereses de las partes interesadas y de la dinámica de las comunidades susceptibles de verse afectadas por la selección de beneficiarios o de recibir asistencia.
- ✓ Comprobación de que la asistencia brindada hasta el momento (tanto por el Movimiento como por otros organismos) surte efecto y de que existen oportunidades de reforzar la ayuda mediante actividades de recuperación inicial. Verificación de que se han cubierto todas las necesidades básicas y de que se ha identificado las carencias que persisten.
- ✓ Identificación por sector de las actividades de recuperación.
- ✓ Identificación de cuestiones transversales y examen de estas para su inclusión en los programas.

Evaluación de las estructuras comunitarias

- ✓ Representación: determinar la forma en que los representantes forman parte de la estructura, el método aplicado para su selección y las personas responsables de esta. Comprobar si se pueden destituir y el modo en que informan a la comunidad.
- ✓ Experiencia: averiguar las funciones previas de la estructura, constatar su capacidad de participación en el proyecto en el momento de la intervención y averiguar el tiempo que los miembros pueden invertir en esta.
- ✓ Capacidad: comprobar la gestión financiera en el pasado, y los sistemas y procedimientos aplicados en ese ámbito.
- ✓ Adopción de decisiones: verificar los procedimientos para la toma de decisiones y averiguar en nombre de quién se adoptan.
- ✓ Gestión de problemas: averiguar la forma en que se resuelven las dificultades.

Cuestiones de género

- ✓ Recopilación de datos sobre edad, género y diversidad de la población afectada en el marco de la evaluación preliminar de la recuperación inicial de la comunidad
- ✓ Realización de entrevistas individuales de una muestra transversal de hombres y mujeres afectados, y comparación de los dos conjuntos de respuestas cuando se planifique la ayuda para la recuperación inicial.
- ✓ Comprobación de que los equipos de evaluación e intervención cuentan con una representación equilibrada en lo referente a género y diversidad. Aceptación de que en algunas culturas las mujeres solo pueden hablar con mujeres.
- ✓ Garantía de que los procedimientos para la inscripción y distribución no excluyan de forma accidental ni a las mujeres ni a los grupos o personas vulnerables o marginados como, por ejemplo, las familias encabezadas por mujeres, o las personas discapacitadas o transgénero. Cuando se proceda al registro de los beneficiarios se debe evitar incluir solo a los hogares cuyo cabeza de familia sea un hombre.
- ✓ Celebración de consultas regulares con hombres y mujeres en búsqueda de opiniones para velar por que el programa satisfaga las necesidades de todos, y sea adecuado desde el punto de vista social y cultural.
- ✓ Comprobación de que la información sobre la ayuda y la asistencia correspondan a las necesidades de salud reproductiva de hombres y mujeres, en particular en lo que se refiere a la protección contra el VIH y el SIDA, así como contra otras enfermedades de transmisión sexual.
- ✓ Apoyo psicosocial que incluya asesoramiento sobre violencia doméstica y prevención de abuso del alcohol. Comprobación de que este apoyo tiene en cuenta las necesidades de algunos hombres y les ayuda a hacer frente a los cambios de funciones tradicionalmente asumidas por las mujeres como, por ejemplo, el cuidado de niños pequeños al enviudar.
- ✓ Concepción de alojamientos provisionales de emergencia y servicios de apoyo (baños, abastecimiento de agua, iluminación) que cumplan con las normas socioculturales identificadas por hombres y mujeres afectados y tengan presentes cuestiones relativas a la privacidad y seguridad.
- ✓ Identificación de necesidades eventuales para la protección de hombres y mujeres vulnerables, tales como, entre otros, los pertenecientes a minorías étnicas, los ancianos o las personas discapacitadas. Realización de un seguimiento riguroso, elaboración de informes y defensa a favor de la seguridad de que esos grupos.

Establecimiento de objetivos

- ✓ Los objetivos corresponden a las necesidades de las personas y reflejan las prioridades de la población.
- ✓ Los objetivos cumplen con las prioridades definidas por la Sociedad Nacional y la Federación Internacional para la gestión de desastres.
- ✓ Los objetivos se fundamentan en un análisis de los datos procedentes de la evaluación inicial.
- ✓ Los objetivos se han establecido con la colaboración de la comunidad afectada.
- ✓ Los objetivos se han establecido con la colaboración de otras partes interesadas pertinentes.
- ✓ El establecimiento de los objetivos se ha hecho en función de las personas (grado de vulnerabilidad), de las familias (medios de vida, carencias), de la comunidad (prestación de servicios, medio ambiente y recursos naturales) y de las necesidades de la zona (restauración de las infraestructuras).
- ✓ Los objetivos son específicos, conmensurables y accesibles.

Incorporación de la reducción de riesgos en el establecimiento de objetivos

- ✓ En el marco del análisis del problema en el que se fundamentan los objetivos se ha identificado los peligros a los que se enfrenta la comunidad.
- ✓ Se ha identificado a las personas o grupos más expuestos.
- ✓ En el análisis se ha incorporado las opciones de intervención en el sector, por ejemplo, las relativas a los actuales o futuros cambios en el acceso a los servicios a raíz de la catástrofe, las alteraciones de la disponibilidad de los activos y recursos, o el modo en que esta disponibilidad se podría ver perturbada en caso de desastres ulteriores.
- ✓ Se ha propuesto medidas para mitigar el riesgo en un plazo viable, con arreglo al cronograma de la intervención para la recuperación inicial.
- ✓ En caso de que no se haya hecho, conviene que se determine la existencia de medidas acordadas en el marco de las actividades de preparación a largo plazo para catástrofes de la Sociedad Nacional, o que se identifique a algún asociado que pueda proponer esas medidas en el futuro.

Incorporación de cuestiones transversales en el establecimiento de objetivos

- ✓ Las actividades seleccionadas brindan a la población destinataria la oportunidad de participar.
- ✓ La comunidad estuvo de acuerdo con el proceso de selección de las personas destinatarias y existen mecanismos para que la población pueda presentar reclamaciones en caso de inconformidad.
- ✓ Se ha estimado los recursos naturales necesarios para la ejecución de las actividades planeadas y, en el marco de la elaboración del programa de recuperación inicial, se ha evaluado los daños medioambientales que ello supondría.
- ✓ Se ha tenido presentes las necesidades particulares a los diversos grupos de la población.
- ✓ Se ha considerado las decisiones adoptadas sobre la forma de trabajar con grupos que podrían entrar en conflicto con otros grupos, se ha llevado a cabo una evaluación inicial de las diversas necesidades y se ha realizado una selección equitativa de las personas destinatarias, ya que es esencial no empeorar las relaciones en el seno de la comunidad.

Selección de las personas o grupos destinatarios

- ✓ Se ha determinado la medida en que la selección de las personas o grupos destinatarios se fundamenta en las necesidades de la población afectada y en la naturaleza de la recuperación inicial a la que se aspira.
- ✓ Las decisiones sobre la selección de los destinatarios cuentan con la participación de la comunidad y de todos los grupos representados en su seno.
- ✓ Para evitar duplicaciones, la lista de beneficiarios se contrasta con otras listas de esta índole (asociados al Movimiento, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y organismos del sistema de las Naciones Unidas).
- ✓ Se procede en cuanto antes a una comprobación de los destinatarios que figuran en las listas para evitar que estas se vuelvan obsoletas, en particular cuando se trate de una crisis evolutiva en la cual puede que crezca el número de personas afectadas.
- ✓ Se conviene un margen de error en la lista ya que ningún mecanismo de selección de beneficiarios es perfecto. En caso de que en una muestra aleatoria de la lista se detectara un porcentaje de error superior al establecido como aceptable, esta lista se revisará.
- ✓ Se controla que no haya exclusiones por error. En colaboración con la comunidad, se realiza una comprobación para cerciorarse de que ninguna persona que necesite ayuda haya quedado relegada.

Rendición de cuentas

- ✓ En la información compartida con la comunidad afectada se facilita explicaciones sobre sus derechos y sobre procedimientos para la presentación de reclamaciones.
- ✓ La información compartida con la comunidad afectada presenta una síntesis sobre los elementos financieros del programa.
- ✓ La información se facilita en un lenguaje y formato inteligibles e idóneos para todos los miembros de la comunidad.
- ✓ Los representantes de la comunidad afectada participan en la adopción de decisiones sobre el programa.
- ✓ La comunidad afectada ha recurrido a mecanismos para la presentación de reclamaciones.
- ✓ La comunidad afectada ha recibido información sobre los cambios introducidos en el programa a raíz de las reclamaciones presentadas.

Seguimiento y evaluación

- ✓ Existe un plan para el seguimiento y la evaluación que se fundamenta en los efectos directos previstos (objetivos) del programa de recuperación.
- ✓ En el plan, la atención se centra en unos pocos indicadores de productos y efectos directos.
- ✓ La comunidad afectada participa en la preparación de los indicadores y, según proceda, en la recopilación de datos sobre los progresos del programa.
- ✓ Se establecen procedimientos para la recopilación y gestión de datos que sean lo más sencillos posible con objeto de facilitar su aplicación.
- ✓ Se vela por que las funciones y responsabilidades queden claramente definidas en el plan de seguimiento y evaluación.
- ✓ Se imparte formación en materia de recopilación de datos a voluntarios, personal y miembros de la comunidad, cuando sea necesario.
- ✓ Se vela por asignar tiempo suficiente a la elaboración sistemática de informes sobre el análisis y el seguimiento de los progresos.
- ✓ Se informará de los resultados a los beneficiarios y demás partes interesadas, evitándose la rendición de cuentas circunscrita apenas a las instancias superiores.
- ✓ En la planificación de la evaluación se ha de tener presentes los elementos siguientes: el propósito exacto de la evaluación, las personas encargadas de su realización y los costos correspondientes, las partes interesadas que se deberá entrevistar, la información necesaria para distintos destinatarios y en el momento más oportuno para emprender esta evaluación.
- ✓ Se realiza una evaluación de base al principio del proyecto o programa y una evaluación final cuando estos terminen, con miras a un registro sistemático de los resultados.

- ✓ Se asigna un presupuesto al seguimiento y la evaluación, que cubra los costos de personal, de la evaluación inicial de la situación, del examen de base, de los sistemas de seguimiento y de la evaluación final.
- ✓ Los resultados del seguimiento, de los exámenes y de las evaluaciones finales se deben incorporar en la etapa siguiente del programa y comunicar a los interesados.

Movilización de recursos humanos

- ✓ Se determina con rapidez el personal necesario, junto con los detalles sobre el número de puestos y perfiles de los titulares. Tal vez todo esto se tenga que definir antes de la finalización del plan pormenorizado. Si bien puede que más adelante se deban realizar ajustes, es esencial que desde el principio se decida si un plan de recuperación inicial es pertinente. Se considera el recurso al grupo de intervención inmediata especializado en recuperación temprana o a otras capacidades de intervención inmediata ante necesidades repentinas para subsanar a corto plazo cualquier carencia de competencias de esta índole.
- ✓ Se elabora el mandato correspondiente y se establece de forma clara las relaciones jerárquicas para cada puesto. Se adapta los formatos en vigor en la Sociedad Nacional y en la Federación Internacional.
- ✓ Se elabora un organigrama que ilustre de forma clara esas relaciones jerárquicas.
- ✓ Se lleva a cabo un proceso de selección rápido y transparente, que garantice la selección de la persona adecuada para cada puesto.

Cumplimiento con los criterios internacionales en materia de seguimiento y evaluación

- ✓ Eficacia: el programa cumple con los objetivos.
- ✓ Oportunidad y pertinencia con respecto a las necesidades de la población beneficiaria: el programa se ha elaborado conforme con las necesidades específicas de la población a la que se presta asistencia, y que se ha tenido en cuenta las cuestiones culturales, de género, etcétera.
- ✓ Cobertura: el programa garantiza la debida atención a las necesidades de las personas más vulnerables y que el alcance de la intervención corresponde a estas necesidades.
- ✓ Coherencia: el programa guarda coherencia con intervenciones humanitarias de más amplio alcance y se ajusta a las políticas que rigen estas intervenciones, en particular a las condiciones establecidas por los donantes.
- ✓ Concatenación: el programa favorece un proceso continuo que facilita la transición de la etapa de recuperación inicial a la de recuperación a largo plazo.
- ✓ Incidencia: el programa de recuperación inicial ha supuesto cambios sustanciales

en las vidas de las personas afectadas.

- ✓ Productividad: los recursos se han utilizado de la forma más eficaz posible.
- ✓ Rendición de cuentas: el programa garantiza la rendición de cuentas ante donantes y beneficiarios.
- ✓ Enseñanzas extraídas: la aplicación del programa ha dado lugar a conocimientos que se podrán aprovechar en cualquier lugar.

Anexo 3: Lista de verificación detallada para la evaluación preliminar de la recuperación inicial

La lista de verificación para la evaluación preliminar de la recuperación brinda una base al establecimiento de los contenidos y procedimientos que se aplicarán durante ese proceso. Es conveniente que se utilice junto con otras guías técnicas o relativas a la evaluación, mencionadas *infra*, que abordan aspectos específicos de cada sector y ofrecen orientación sobre métodos para la recopilación de datos. Cuando se recurra a esta lista de verificación se debe reflexionar acerca de los aspectos esenciales que resulten más pertinentes en un contexto determinado.

Las evaluaciones de la recuperación tienen como finalidad que:

- la intervención de socorro se intensifique con la mayor rapidez posible;
- se determine la línea de base y se emprenda un estudio de esta, con objeto de ayudar a la recuperación de las poblaciones;
- se convenga con la mayor rapidez posible los objetivos prioritarios y las actividades esenciales para el plan de acción;
- se identifique las oportunidades y las dificultades que se presentan durante la aplicación del programa;
- se señale los ámbitos que requieran un seguimiento.

Ya que se trata de evaluación preliminar de la recuperación, puede que, antes de que terminar con otras esferas, se deba primero cumplir con algunos de los objetivos mencionados *supra*, como el relativo a la intensificación de las intervenciones de socorro. Conviene no obstante mostrar cautela, en particular cuando la selección de los destinatarios de la ayuda pudiera requerir más aclaraciones o cuando exista el riesgo de que esta ayuda se utilice con fines políticos.

i. Preparación de la evaluación preliminar

1. Elaboración de un plan de trabajo de un mes para la realización de la evaluación preliminar

Vele por que los principales sectores participen en la evaluación preliminar de la recuperación, entienda la función que desempeñan y la relación de las evaluaciones iniciales del sector con esta evaluación preliminar de la recuperación.

2. Consenso sobre el marco analítico que se aplicará para la evaluación preliminar, conforme con los datos secundarios y el análisis inicial

Si bien esto debería ser lo más sencillo posible, convendría que reflejara las disparidades esenciales en el seno de la población, tales como diferentes etnias, medios de vida, sistemas de alojamiento o ubicaciones geográficas, cuando estas disparidades influyan o puedan influir en la gravedad del desastre.

3. Selección de las zonas por evaluar conforme con los datos secundarios sobre los lugares donde existen mayores necesidades o donde la ayuda prestada es insuficiente

Habida cuenta de que en una emergencia a gran escala no será posible la evaluación preliminar de todas las zonas, se deberá tomar muestras de estas con arreglo al marco analítico convenido para la evaluación. En esta etapa, es probable que la visita de unos pocos lugares situados dentro de un área extensa sea de mayor utilidad que un estudio detallado de una zona más circunscrita, aun cuando en esos lugares la evaluación preliminar para la ejecución de actividades de recuperación exigirá más tiempo que la evaluación inicial para la ejecución de actividades de socorro.

4. Garantía de que se dispone de seguridad, logística y administración suficientes para llevar a cabo la evaluación preliminar

Ello puede consistir en la incorporación de un rápido análisis de la seguridad en los lugares que se han de visitar, el establecimiento de protocolos adicionales al respecto, la incorporación de la selección de voluntarios y la formación de estos en materia de evaluación, la elección, preparación y traducción de preguntas y la planificación de actividades en apoyo a la evaluación preliminar, así como la comprobación de que los grupos responsables de esta disponen de capacidad suficiente en materia de transporte, alojamiento, equipamiento de seguridad y financiación.

Vele por que el personal de apoyo que trabaja en las oficinas de la Sociedad Nacional y de la Federación Internacional entienda que su respaldo al proceso de evaluación es esencial y comunique con claridad a todos los interesados el cronograma y los objetivos de esta evaluación.

5. Preparación de un formulario sencillo para la evaluación preliminar de múltiples sectores que permita que cualquier persona, aunque no sea experta, realice un seguimiento sobre el terreno (véase la sección sobre contenido que figura más adelante)

Este formulario servirá para marcar las cuestiones que exijan un seguimiento ulterior, empezar con la definición de línea de base temporal y determinar las medidas inmediatas que se han de adoptar en pos de la intensificación de la intervención de socorro.

Antes de su aplicación a gran escala, el formulario para la evaluación preliminar se deberá probar sobre el terreno con miras a subsanar los problemas imprevistos que pudieran surgir con respecto al cronograma, la secuencia de las diversas actividades o las deliberaciones de grupos.

- 6. Formación de grupos de evaluación dirigidos por una persona que entienda plenamente el propósito, el proceso y el contenido de la evaluación y que asesore y apoye a los voluntarios y al personal que lleven a cabo la evaluación**
- Mantenga el contacto con los equipos de evaluación sobre el terreno e informe cada día a sus dirigentes sobre las cuestiones que surjan durante el proceso. Tenga previsto que esta evaluación preliminar se adaptará en función de las situaciones.

ii. Contenido de la evaluación

7. Identificación de las necesidades atendidas y de las ignoradas

Compruebe las evaluaciones preliminares rápidas que se han completado en las comunidades visitadas, e identifique las necesidades de la población que, según se sabe, serán atendidas mediante los programas de asistencia previstos.

Cuando se dé el caso, investigue la razón de que las necesidades de ciertas comunidades no estén atendidas.

Entregue a la comunidad un libro de registro de visitas en donde se anotan las conversaciones mantenidas para su uso ulterior con los asociados al Movimiento y con otros organismos, según proceda.

Medida 1: Cuando las necesidades básicas no se atiendan o cuando es probable que ello no se haga con rapidez, informe al respecto a los equipos de socorro y establezca mecanismos para la coordinación de grupos temáticos.

Medida 2: Examine la posibilidad de que las actividades para la recuperación inicial permitan atender mejor y más rápido a las necesidades básicas. Por ejemplo, considere la pertinencia de recurrir a un programa de transferencias monetarias que mitigue de forma provisional la falta de alimentos (en cuyo caso, se deberá realizar una rápida evaluación adicional del mercado y de los mecanismos apropiados que se usarán para efectuar estas transferencias monetarias).

8. Intensificación de la intervención de socorro

Identifique las oportunidades que existen para el fortalecimiento de las actividades destinadas a salvar vidas atendiendo a las necesidades básicas detectadas en cada uno de los ámbitos descritos a continuación.

Para ello, será necesario comprender la situación que reinaba antes de la catástrofe, las perturbaciones que esta ha entrañado y las dificultades que plantea la recuperación. Si bien estas cuestiones parecen complicadas, se pueden abordar mediante algunas preguntas básicas.

Alimentos – Determine lo que se sabe acerca de: los distintos grupos representados en la comunidad y sus medios de vida, las temporadas agrícolas, el comercio y el mercado laboral. Determine si las subvenciones monetarias o las distribuciones de bienes en especie constituyen una opción para la recuperación inmediata o para preparar una recuperación ulterior.

Agua y saneamiento – Determine las costumbres locales al respecto y el tiempo que se tardará en restablecer prácticas habituales. Verifique si existen limitaciones debidas a condiciones estacionales que requieran la adopción de medidas urgentes, tales como la distribución de material para la recolección de agua de lluvia o para la limpieza de estanques.

Alojamiento provisional y de emergencia – Averigüe los métodos que solía utilizar la población para la edificación de sus viviendas y, en esta etapa de la intervención de socorro, determine la ayuda adicional necesaria para la reconstrucción. Determine si los habitantes de la comunidad tienen costumbre de construir sus propias viviendas y si es posible respaldar esas prácticas mediante el aporte de material, desembolsos en efectivo y asesoramiento técnico para que puedan acceder con mayor rapidez a opciones de alojamiento provisional. Averigüe si podría haber consecuencias para el medio ambiente y si un apoyo al mercado a través de los comerciantes sería una solución pertinente que solventaría el problema a corto plazo.

Atención de salud – Determine los mecanismos a los que recurre de costumbre la comunidad para el tratamiento de problemas relacionados con la salud pública. Compruebe los recursos y reservas, tales como parteras tradicionales, de los que disponía la comunidad antes de la catástrofe y determine la medida en que la recuperación o incorporación de los recursos disponibles antes de que ocurriera el desastre exigirán la movilización de la población.

Apoyo psicosocial – Compruebe los mecanismos de apoyo mutuo a los que ha recurrido la población desde la catástrofe, y determine las medidas que se pueden adoptar para el fortalecimiento de esas iniciativas en el seno de la comunidad.

Nota: si parece necesaria una selección de destinatarios, que las intervenciones del programa pueden agudizar tensiones, o que las capacidades locales se verán afectadas de forma negativa por estas intervenciones, es preferible que se espere y entienda mejor el contexto antes de brindar una asistencia que pudiera tener repercusiones negativas sobre futuras actuaciones. La detección de situaciones de esta índole no siempre resulta fácil, por lo que le ayudará recurrir a la recopilación de información procedente de diversas fuentes locales.

- Medida 1: En colaboración con los equipos de operación (o sectoriales) y con la Sociedad Nacional beneficiaria y la Federación Internacional, identifique eventuales intervenciones urgentes, con objeto de elaborar programas que no incidan de forma negativa en las relaciones de la comunidad o en las vulnerabilidades de determinados grupos.
- Medida 2: En paralelo con la medida 1, continúe con la evaluación inicial para las actuaciones de recuperación.

9. Definición de la línea de base

Recabe datos más detallados sobre:

- la situación, condiciones y ubicación de las infraestructuras de la comunidad, mediante el examen de las instalaciones de salud, educación, agua y saneamiento, antes y después del desastre, con datos sobre características, cantidad, calidad, acceso y capacidad;
- los órganos de gobierno y estructuras sociales de la comunidad, mediante un análisis de los grupos activos en la comunidad, de su propósito y del grado en que representan a todos los grupos y diversidades presentes en el ámbito local;
- los cambios observados en los hogares en cuanto al acceso a medios de vida y a alojamiento provisional y de emergencia.

La definición de la línea de base entraña la recopilación de detalles fácticos sobre las condiciones que reinaban antes del desastre, la forma en que se vieron afectadas por este y los recursos que la población deberá recuperar, restablecer y reconstruir. Las directrices técnicas de la Federación Internacional, previamente mencionadas, orientarán la elaboración del contenido de esta parte de la evaluación preliminar. Se debería recabar datos suficientes para realizar un seguimiento de los cambios acaecidos a lo largo del tiempo, como podría ser la información relativa a la cantidad de fuentes de agua existentes antes de la catástrofe y a las que resultaron dañadas a raíz de esta. En lo que respecta a la planificación y el seguimiento esta información será más útil que la indicación de que la escasez de agua es uno de los problemas identificados por la comunidad.

La evaluación de las necesidades para las actividades de recuperación se completará con los resultados de un rápido estudio previo sobre las repercusiones del desastre en las infraestructuras, como carreteras, mercados, instalaciones y edificios públicos. En ocasiones, se tendrá que recurrir a información adicional, como la procedente del análisis y cartografía de mercados en situaciones de emergencia (*Emergency Market Mapping Analysis - EMMA*), que se realizará en colaboración con diversos organismos, en caso de que el Movimiento no disponga de capacidad suficiente para hacerlo por sí solo. Si bien esto se puede llevar a cabo a modo de seguimiento, una vez efectuada la evaluación inicial de las necesidades para la recuperación, es posible que se necesite ejecutar con mayor rapidez, en particular si existe una oportunidad de influencia en la

disponibilidad en los mercados o acceso a estos en pos del fomento de las actividades para la recuperación inicial y ulterior.

10. Consenso sobre actividades y objetivos prioritarios en el plan de acción

La comunidad afectada, la Sociedad Nacional beneficiaria y la Federación Internacional deberán alcanzar con rapidez un acuerdo sobre los objetivos prioritarios. Se determinará con claridad la naturaleza de la ayuda requerida y el orden en que conviene que se preste, se seleccionará a los destinatarios que más la necesiten y se justificará esa selección.

Con ese fin se incorporará en la evaluación inicial para la ejecución de actividades de recuperación un rápido análisis de la vulnerabilidad y los datos reunidos en un estudio inicial sobre las repercusiones del desastre. Ello permitirá la identificación de las personas que eran vulnerables antes de la catástrofe y de las que lo son a raíz de esta. Eventualmente, puede que surjan polémicas en las comunidades que padezcan un considerable desequilibrio debido a fuerzas de poder encubiertas. La ejecución de estas actividades también se puede complicar en poblaciones en donde todos los habitantes son pobres y han sido gravemente afectados por el desastre. El diálogo con diversos sectores de la comunidad facilitará la comparación de los resultados de la evaluación y ofrecerá fundamentos más sólidos para las decisiones respecto a prioridades y selección de destinatarios.

Es esencial que se evite las suposiciones acerca de la vulnerabilidad y que se tenga presentes las que no se perciben. Por ejemplo, si se considera que las mujeres son un grupo vulnerable, es fundamental que se examine las razones de ello en ese contexto en particular. Del mismo modo, puede que no se advierta la existencia de personas afectadas por el VIH y el SIDA, pero estas pueden encontrarse en una situación de vulnerabilidad particular o necesitar una ayuda diferente, adaptada a su condición.

Esta etapa de la evaluación inicial para la ejecución de actividades de recuperación tomará tiempo y exigirá más de una reunión de consulta con la comunidad. Se precisará los plazos en el plan de trabajo para la evaluación preliminar con objeto de velar por que la comunidad afectada, y los diferentes grupos que la integran, participen de verdad en la recopilación de datos, la elaboración de informes sobre los resultados y los acuerdos sobre prioridades y vulnerabilidades. Mediante este diálogo se debería llegar a un consenso razonable relativo a las decisiones sobre prioridades.

11. Identificación de las oportunidades y de los problemas que se presenten respecto a la ejecución del programa

Esto forma parte de las actividades, descritas previamente, encaminadas a la recopilación de datos sobre la línea de base y la identificación de prioridades, si

bien se aborda aparte como una actividad específica ya que brinda la ocasión de que se den cambios positivos después de un desastre. La identificación de oportunidades y problemas contribuye a la mitigación de la incidencia negativa de programas que, de otro modo, podrían agudizar los conflictos en el seno de la comunidad, reducir la capacidad de resistencia y recuperación ulterior y conseguir beneficios a corto plazo a expensas de un cambio a largo plazo.

El recurso a herramientas como la iniciativa para un mejor diseño de programas, la incorporación de evaluaciones sencillas de los efectos sobre el entorno o el diálogo con la comunidad para aprovechar sus conocimientos sobre la reducción de riesgos, son elementos indispensables en la elaboración de un programa. Es probable que no se disponga del tiempo suficiente para examinar estos elementos tan profundamente como se debiera, pero cabe plantearse algunas preguntas que podrían desvelar la necesidad de un análisis posterior a la evaluación preliminar para la ejecución de actividades de recuperación. Si bien el entendimiento de los conflictos existentes en la comunidad es un aspecto fundamental, puede que las preguntas directas al respecto resulten un tanto delicadas, por lo que sería conveniente integrar el asunto en actividades participativas que revelen las relaciones entre los distintos grupos. Para un examen adecuado de estas cuestiones es esencial un buen conocimiento del modo en que la población local las aborda. Lo ideal es que se haga durante la etapa de planificación, antes de finalizar la elaboración del formulario para la evaluación preliminar.

12. Identificación de los ámbitos que requieren un seguimiento ulterior

Se ha señalado diversos ámbitos que podrían requerir un eventual seguimiento ulterior. Cuando se realiza una evaluación preliminar para la ejecución de actividades de recuperación es esencial que se recabe información suficiente sobre el contexto, las necesidades existentes, las vulnerabilidades y capacidades, los conflictos y los puntos sensibles, ya que esa información sustentará la formulación de un programa que intensifique las actividades de socorro y favorezca la recuperación. No obstante, la posibilidad de incorporar un examen detallado en esta etapa o la necesidad de buscar información adicional en etapas ulteriores, así como la cantidad de esa información que se deberá solicitar, dependerá en gran medida de la complejidad del contexto, de las capacidades y vulnerabilidades existentes en la comunidad afectada antes de que ocurriera el desastre y de las aptitudes de los asociados al Movimiento.

Lo ideal sería que se reuniera información suficiente para empezar sin que ello tuviera efectos negativos sobre la comunidad, la Sociedad Nacional o eventuales beneficios a largo plazo. Sin embargo, en caso de duda, es preferible que se invierta más tiempo en la recopilación de datos. Un exceso de información no solo resultaría inútil sino que retrasaría la prestación de ayuda urgente y dejaría atrás las temporadas de siembra, así como otras oportunidades inmediatas que

podrían tener una incidencia positiva considerable en las comunidades afectadas. En última instancia, se recurrirá al sentido común para decidir si se continúa con la recopilación de información o si se emprende las actividades.

iii. Documentación y utilidad de la información recopilada

13. Documentación de la evaluación preliminar

Cuando se complete la evaluación preliminar, se procederá en cuanto antes al análisis y a la documentación de los datos recabados. El coordinador de actividades de recuperación, o a la persona que asuma esa función, será el principal responsable de que esto se lleve a cabo. Una vez documentada la evaluación inicial, se elaborará un plan de acción fundamentado en la información recopilada, y la dirección de este plan de acción recaerá, presumiblemente, en el equipo de operaciones.

Para que la adopción de decisiones sustentadas en los datos de la evaluación inicial sea un proceso transparente, es esencial que esta se documente como un informe independiente. Además, es útil que se comparta el documento con otros organismos que quizás no tengan la misma capacidad de llevar a cabo su propia evaluación pero que, sin embargo, deseen contribuir de alguna forma a las actividades de asistencia. Finalmente, es conveniente que se comuniquen el informe a los donantes, en particular a los donantes institucionales, que podrían solicitar pruebas de que se ha completado una evaluación preliminar pormenorizada.

14. Utilidad de la información recopilada en la evaluación preliminar

Una vez completada y documentada la evaluación preliminar, la organización de una reunión informativa con los interesados internos brindará un foro adecuado para la reflexión sobre los aspectos positivos del proceso de evaluación y los que se podrían mejorar de cara al futuro. Si se registra como un estudio de caso se dispondrá de un excelente cauce para una mayor difusión de la información en el seno de Movimiento.

Anexo 4: Ejemplos de integración y combinación de los sectores que participan en intervenciones

Necesidades en los hogares	Actividades o sectores que contribuyen a la atención de las necesidades identificadas
Salud	<ul style="list-style-type: none"> · Las actividades que promueven la prevención de enfermedades transmisibles abarcan el sector de agua y saneamiento y el de la salud. · Las actividades relativas a la seguridad alimentaria y medios de vida pueden incidir en la nutrición, mientras que el acceso a los alimentos para la promoción de la nutrición se puede mejorar mediante desembolsos en efectivo o la aportación de material para el huerto o la cocina. · Las actividades de los comités comunitarios pueden coincidir con las de los sectores de agua y saneamiento, de la salud y de los medios de vida. · Las actividades relacionadas con el alojamiento provisional y de emergencia que se ocupan de infraestructuras y asentamientos facilitan un entorno saludable. · La seguridad es necesaria para la protección de la salud.
Alojamiento provisional y de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> · Es esencial que se incluya la planificación de las instalaciones de agua y saneamiento en los proyectos de alojamientos provisionales y de emergencia. · Las actividades para el fomento de la reducción de riesgos coinciden con actividades de promoción de la salud. · Para la construcción y protección de alojamientos provisionales y de emergencia, se ha de tener en cuenta las cuestiones relativas a la seguridad.
Medios de vida	<ul style="list-style-type: none"> · Los desembolsos de dinero por trabajo facilitan el camino hacia la recuperación a largo plazo y permiten el restablecimiento o la mejora de los medios de vida o de los activos y recursos de la comunidad, tales como salas de reuniones, escuelas, sistemas de riego o estructuras de agua y saneamiento. · Puede que la formación en técnicas de producción o en gestión de negocios ayude a que la población tenga más oportunidades de ganarse el sustento. · La salud y la nutrición son esenciales para la productividad. · Puede que los alojamientos provisionales o de emergencia faciliten un lugar donde emprender las actividades.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> · La salud es indispensable para el acceso a la educación, mientras que los centros educativos pueden participar en las actividades de concienciación respecto a enfermedades transmisibles. · Los alojamientos provisionales y de emergencia proporcionarán instalaciones donde llevar a cabo actividades relativas a la educación. · A largo plazo, los medios de vida se pueden relacionar con la formación. · Puede que las actividades escolares contribuyan al fomento de los conocimientos sobre la reducción del riesgo de desastres. · La seguridad es un requisito para la ejecución de actividades relacionadas con educación y formación.
Psicología social	<ul style="list-style-type: none"> · Ámbito vinculado con todas las actividades ya que los progresos en cualquiera de estos sectores pueden incidir en el estado psicosocial. La capacidad de aprovechar las oportunidades de cualquier sector puede verse mermada por los problemas psicosociales.
Capacidad de resistencia y recuperación	<ul style="list-style-type: none"> · Ámbito vinculado con todas las actividades a través del análisis de riesgos, de su eventual mitigación, o de las posibilidades de adaptación. Se debe ser realista en cuanto al grado de adaptación después de un desastre.

Fuente: texto adaptado del marco para la recuperación de Pakistán (noviembre de 2010).

Anexo 5: Ejemplos de la planificación y preparación para la transición y fin de las actividades, por sector

Sector	Fin de actividades y transición
Agua, saneamiento y promoción de la higiene	<ul style="list-style-type: none"> · Si se ha reanudado el abastecimiento de agua, asegúrese de que el sistema de mantenimiento de las estructuras funciona. · Para ello, recurra a representantes de la comunidad. · Cuando proceda, examine un plan de recuperación de costos. · Si se prevé que la Sociedad Nacional dé seguimiento, vele por que esta responsabilidad se transfiera a la comunidad en cuanto se pueda.
Alojamiento provisional y de emergencia	<ul style="list-style-type: none"> · Es indispensable que las instalaciones comunitarias destinadas al alojamiento provisional y de emergencia se mantengan y gestionen después de su construcción, y esto se debería llevar a cabo junto con actividades que fomenten la concienciación respecto a la seguridad en esos alojamientos. · Determine los grupos o instituciones mejor situados en la comunidad para asumir esa responsabilidad, por ejemplo, escuelas, centros de salud o programas locales para la reducción del riesgo de desastre. · Estudie e incorpore los planes de contingencia y preparación de más amplio alcance que existan en la comunidad. · A través del comité para la recuperación, identifique por adelantado esos planes y sus fuentes de financiación, así como las partes involucradas (autoridades locales, cooperativas de vivienda, universidades, sector privado, etcétera). · Estudie las relaciones entre los diversos miembros de la comunidad y cualquier cuestión que podría generar tensiones o provocar la eventual exclusión del uso de las instalaciones.
Medios de vida	<ul style="list-style-type: none"> · Cabe recordar que la consolidación de los medios de vida de la comunidad exige una inversión que va mucho más allá de la simple recuperación de los activos o recursos que permitan ganarse el sustento o del reinicio de actividades previas. · Prevea actividades adicionales de formación y seguimiento. · Considere el traspaso del programa a otra organización que proseguirá con la labor. · Conserve la cautela cuando, en los programas a corto plazo, anime a las personas a que cambien por completo de actividad para ganarse el sustento, a no ser que se cuente con un mecanismo fiable de apoyo para la etapa ulterior. Presumiblemente, los nuevos ámbitos de actividad requieran un tiempo considerable antes han de lograr su afianzamiento y el éxito.
Apoyo a las estructuras comunitarias	<ul style="list-style-type: none"> · Mantenga el apoyo a las estructuras de la comunidad durante la vida del programa, incluso si estas han cumplido con el propósito para el que fueron creadas. · Examine las prioridades a largo plazo de la Sociedad Nacional. · En caso de que la Sociedad Nacional no haya tenido actuaciones previas en la zona y no prevé a seguir en esta debido a la limitación de recursos u otros problemas, recuerde que la mejor opción consistiera en dejar que otra organización se haga cargo de la intervención. Por otro lado, los planes deberían anticipar el fin de las actividades que lleva a cabo el grupo de trabajo de la comunidad junto con esta. · Si la Sociedad Nacional prevé permanecer en la zona durante un período más largo, la transferencia deberá contar con el apoyo interno de los voluntarios de su sede y de las secciones.

Anexo 6. Ejemplos de la forma en que la incorporación de cuestiones transversales puede influir en la ejecución de un programa

Cuestión	Incorporación de cuestiones transversales en la ejecución de programas para la recuperación
Género	<p>Si se interviene en apoyo a la cría de ganado sin un análisis previo que determine los responsables de esta actividad en los hogares y en la comunidad, se corre el riesgo de ignorar a grupos de la población cuyos medios de vida son más vulnerables.</p> <p>La Cruz Roja Etiope, con el apoyo de la Federación Internacional, comprobó que las mujeres de Damot Galle y Damot Pulassa estaban más expuestas a la inseguridad alimentaria durante los periodos de sequía, ya que no tenían fuentes de ingresos alternativas cuando perdían su ganado. Si bien todas ellas recibieron asistencia de protección social, no se previó ningún programa que les ayudara a recuperar sus bienes de vida. A través de la oficina local para el desarrollo agrícola y rural, la Cruz Roja Etiope les facilitó cabezas de ovino junto con ayuda en materia de atención veterinaria y conocimientos de ganadería. Ello permitió que las mujeres tomaran parte activa en su propia recuperación, en vez de ser beneficiarias pasivas.</p>
Edad	<p>A raíz del tsunami que azotó Indonesia en 2004, la Cruz Roja Británica puso en marcha en la región un programa de subsidios en efectivo. En un principio, no se tuvo en cuenta el factor de la edad ya que se asumió que la población de más edad era la más vulnerable. Conforme con ese supuesto, se propuso entregar a las personas mayores subsidios para el bienestar social en vez de desembolsos en efectivo condicionados que ayudaran al reinicio de las actividades productivas.</p> <p>Helpage y la Cruz Roja Británica se asociaron lo que les permitió integrar en el programa de ayudas en efectivo un análisis de la edad que puso de manifiesto el deseo de trabajar de algunas personas mayores y, como resultado, se desembolsaron cuatrocientos subsidios condicionados adicionales en efectivo, con objeto de que estas pudieran iniciar actividades para ganarse el sustento.</p>
Discapacidades	<p>En colaboración con diversos asociados y junto con programas de recuperación de otros organismos, <i>Handicap International</i> proporciona ayudas ortopédicas a las personas con discapacidades.</p> <p>Durante la intervención a raíz del tsunami que azotó Indonesia en 2004, la Cruz Roja Británica, en colaboración con <i>Handicap International</i>, facilitó a los huérfanos con discapacidades equipamiento y subsidios en efectivo para ayudarles en la etapa de recuperación inicial. Asimismo, los niños recibieron un nuevo techo y apoyo educativo en el marco del programa de asistencia a huérfanos. Este ejemplo ilustra la importancia de que se tenga en cuenta todas las carencias que podrían sufrir las personas discapacitadas, más allá de las necesidades generales de la población que no sufra discapacidad alguna. Destaca además lo fundamental trabajar con organismos más especializados, cuando proceda.</p>

Cuestión	Incorporación de cuestiones transversales en la ejecución de programas para la recuperación
Conflictos	<p>En la región sudoccidental de Nepal, las desigualdades respecto a la ayuda distribuida entre las comunidades de acogida y de refugiados desencadenó en la población anfitriona un sentimiento de frustración con la consiguiente animadversión hacia los refugiados, pues tenía la impresión de que estos acaparaban los puestos de trabajo, la leña para el fuego y el agua.</p> <p>La Cruz Roja Nepalesa recurrió a la Iniciativa para una mejor elaboración de programas, y pudo así comprobar que los dos grupos de la población compartían un mismo interés por la protección de los recursos naturales. Se elaboró un programa de formación destinado a todos ellos, que favoreció la creación de nuevas oportunidades de empleo y fomentó un mejor entendimiento entre las partes.</p>
Medio ambiente	<p>Es probable que la utilización de materiales tradicionales para la reconstrucción de un gran número de viviendas tenga repercusiones en los mercados que suministran esos materiales, así como en los recursos naturales locales.</p> <p>Tras el tsunami ocurrido en 2014, se importó en la región y en otras zonas aledañas madera procedente de diversos países, con objeto de proteger los suministros locales y de velar por la calidad del material utilizado para la construcción de viviendas.</p>
Necesidades	<p>Determine las repercusiones del suceso sobre los medios de vida de las personas y sobre su capacidad de conseguir alimentos e ingresos suficientes.</p> <p>Identifique a las personas susceptibles de gastar dinero en efectivo.</p> <p>Compruebe si existe una preferencia por distribución de bienes en especie o por desembolsos en efectivo.</p> <p>Identifique a los órganos gubernamentales y conexos que atienden a las necesidades.</p> <p>Identifique a los demás organismos que atienden a las necesidades o planean hacerlo.</p> <p>Identifique a los demás organismos que atienden a las necesidades alimentarias básicas.</p>

Fuente: Directrices del Movimiento para los programas de transferencias de dinero en efectivo.

Anexo 7. Incorporación de programas de transferencias monetarias en las actividades de recuperación

Ámbito	Cuestiones esenciales
Mercados	Compruebe que el mercado puede suministrar a un precio asequible los bienes que las personas necesitan.
	Averigüe la incidencia que podría tener la inyección de dinero en efectivo en la economía local.
Opciones para la seguridad y la entrega	Determine la opción más adecuada para la entrega de dinero en efectivo a las personas.
	Compare los riesgos inherentes a los desembolsos en efectivo con los planteados por la distribución de bienes en especie.
Relaciones sociales y de poder en los hogares y en el seno de la comunidad	Determine si los desembolsos en efectivo se han de entregar de forma específica a los hombres, a las mujeres, o a los dos grupos. Verifique si hombres y mujeres tienen prioridades diferentes.
	Averigüe si lo habitual es que tanto hombres como mujeres tengan ingresos y los gasten.
	Compruebe el riesgo de que determinados grupos queden excluidos.
	Compruebe la incidencia que podrían tener los desembolsos de efectivo en las divisiones sociales y políticas que existen en el seno de la comunidad.
Rentabilidad	Averigüe los costos que podría acarrear un programa de distribución de dinero en efectivo o de cupones canjeables, y compare esos costos con los correspondientes a alternativas como la distribución de bienes en especie.
Corrupción	Compruebe los riesgos de que las élites locales desvíen el dinero, y compare con los correspondientes a alternativas como la distribución de bienes en especie.
Coordinación y viabilidad política	Determine el modo en que el proyecto completará las otras formas de ayuda que se ya presten o que se hayan previsto.
Conocimientos y capacidades	Compruebe que el organismo dispone de los conocimientos y capacidades necesarios para la ejecución de un proyecto de transferencias monetarias, o que tiene acceso a estos.

Condiciones adversas para la ejecución de un programa de transferencias monetarias	Formas eventuales de contrarrestar esas condiciones adversas
Los mercados no funcionan.	En última instancia terminarán por funcionar y, a medida que eso ocurra, se podrá introducir paulatinamente los desembolsos de dinero en efectivo.
Los bienes no están disponibles y no se pueden traer debido a conflictos o restricciones gubernamentales.	Las evaluaciones han revelado que los comerciantes responden a la demanda incluso en zonas remotas o afectadas por conflictos.
Existe una alta inflación o la posibilidad de que esta ocurra.	La planificación permitirá que se contrarreste este problema mediante, por ejemplo, la fijación del monto de las transferencias a un precio determinado con anterioridad.
La inyección necesaria de dinero en efectivo es tan superior a las demás inversiones comerciales que es susceptible de provocar una inflación.	La planificación permitirá que se contrarreste este problema mediante, por ejemplo, la fijación del monto de las transferencias a un precio determinado con anterioridad. Actualmente, se han llevado a cabo pocas transferencias monetarias de tal magnitud. Cuando exista el riesgo de transferencias repetitivas y se detecte el consiguiente peligro de inflación, cabe la posibilidad de elaborar planes de contingencia con objeto de modificar el programa de desembolsos en efectivo y recurrir a la distribución de bienes en especie.
Solo funcionan unos pocos comerciantes por lo que controlan y aumentan los precios.	Si se facilita información y notificaciones a los demás comerciantes, se les anima a que participen, lo que ayuda a mantener los precios bajos.
El dinero en efectivo puede verse gravado o sustraído por las milicias.	Para la realización de transferencias monetarias seguras en zonas remotas o peligrosas, existe el recurso a muchos métodos diferentes.
Cuando se trata de dinero en efectivo el riesgo de corrupción es mayor que con la distribución de bienes en especie.	Existen pocas pruebas empíricas que respalden esta afirmación. Puede que se reduzca al máximo los riesgos de corrupción, si se mantiene en la comunidad transparencia respecto a los mecanismos de distribución y a la selección de beneficiarios.
Los conocimientos y capacidades de los que dispone la organización son insuficientes para la ejecución de un proyecto de transferencias monetarias dentro de los plazos pertinentes.	Se podría recurrir cada vez más numerosos expertos en materia de programas de transferencias de efectivo de los que dispone el Movimiento, así como otras organizaciones.
El programa de transferencias monetarias duplica otros proyectos de asistencia que ya se han planeado.	Una buena coordinación es indispensable en todas las operaciones de asistencia.

Anexo 8. Iniciativas externas de coordinación en apoyo a los programas de recuperación

En el plano internacional se llevan a cabo diversas actividades cuya finalidad consiste en que las intervenciones del sistema humanitario a raíz de un desastre atiendan mejor a las necesidades de las personas afectadas. Las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja colaboran en varias iniciativas mundiales de esta índole. Se aconseja firmemente la elaboración de una estrategia operativa que permita concretar la forma en que se refleja, en el ámbito nacional, la participación del Movimiento en estas iniciativas que se describen a continuación.

1. El Grupo Mundial de Trabajo sobre recuperación temprana

Si bien no se trata de un sector propiamente dicho, el grupo mundial de trabajos sobre recuperación temprana es uno de los once grupos temáticos pertenecientes al marco del proceso de reforma humanitaria, que la comunidad internacional estableció en 2005. El propósito de este grupo consiste en velar por que los demás grupos temáticos presten la debida atención a la recuperación inicial cuando la incorporen en su planificación.

Del mismo modo que, en el plano mundial, la Federación Internacional forma parte del Grupo Mundial de Trabajo sobre recuperación temprana, resulta también conveniente que, en el plano nacional, los coordinadores de actividades de recuperación participen en los grupos temáticos conexos. Además, los coordinadores técnicos colaboran con los grupos temáticos técnicos de diversos sectores, como el de la salud, el agua y el saneamiento, la nutrición y la agricultura.

2. Evaluación inicial de las necesidades a raíz de una catástrofe

Esta actividad consiste en una evaluación inicial integrada de las necesidades en materia de recuperación y reconstrucción, efectuada entre varios organismos, por lo general, para el sistema de las Naciones Unidas, la Comunidad Europea, el Banco Mundial y sus asociados en actividades de desarrollo, que suele estar destinada a respaldar los procesos de evaluación inicial que lleven a cabo los gobiernos. Después de un desastre, es esencial comprobar que se efectúa una evaluación inicial de las necesidades en el país afectado. En caso de que así sea, conviene determinar la contribución que los miembros de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja pueden aportar a esta evaluación. Es necesario que se intercambie al menos información sobre los análisis de emergencia realizados, con el propósito de que las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja estén en medida de elaborar una estrategia operativa para la recuperación y un marco para la evaluación inicial de las necesidades para la ejecución de actividades de recuperación. Es probable que se organicen reuniones oficiales. La evaluación inicial después de una catástrofe se realiza con el propósito de recopilar datos sobre daños, pérdidas y necesidades conexas, con arreglo a las prioridades en

materia de recuperación de la población afectada, y reunir esos datos en un único informe consolidado de evaluación en el que se fundamentará la elaboración de un marco exhaustivo para la recuperación y reconstrucción, que a su vez orientará la formulación y ejecución de programas para la recuperación inicial y a largo plazo.

3. El grupo temático sobre alojamiento provisional y de emergencia y la Federación Internacional

La Federación Internacional es responsable de la dirección del Grupo Temático sobre Refugios de Emergencia en situaciones de desastres naturales. Facilita la preparación en el plano internacional y vela por que las intervenciones en materia de alojamiento provisional y de emergencia en ámbitos nacionales sean apropiadas. Es esencial que se estreche y consolide el vínculo entre las actividades de coordinación de este grupo temático y el proyecto para una estrategia operativa, con objeto de que se refuercen mutuamente.

Puede que no se active de inmediato el sistema de alojamientos provisionales y de emergencia, o que nunca se recurra a este. En circunstancias de esta índole los gobiernos, a través de sus organizaciones nacionales de emergencia en caso de desastre y ministerios conexos serán los principales responsables de la coordinación.

Ejemplo: en Haití, la Federación Internacional, en su calidad de responsable en materia de alojamiento provisional y de emergencia, asumió la coordinación del grupo temático correspondiente, organizando el desplazamiento en helicóptero a lugares remotos e inaccesibles. Gracias a ello, se completó con mayor rapidez las evaluaciones iniciales de las necesidades en esas regiones y se ayudó a organizaciones más modestas que hubieran carecido de recursos para acceder a estas.

4. Proyecto para la evaluación inicial de las capacidades (*Assessment Capacities Project*)

Esta iniciativa interinstitucional, establecida en 2008, tiene como propósito el fomento de mejores evaluaciones iniciales de las necesidades en el ámbito de las intervenciones humanitarias. Facilita el establecimiento de una línea de base que indica las necesidades en todos los sectores y sirve de referencia para la planificación de actividades de recuperación inicial y a más largo plazo.

5. Análisis y cartografía de mercados en situaciones de emergencia (*Emergency Market Mapping Analisis – EMMA*)

Esta iniciativa interinstitucional facilita orientación y herramientas para entender y utilizar los sistemas de mercado en las intervenciones a raíz de desastres. Es cada vez más habitual que se efectúe una evaluación inicial conjunta del sistema nacional de mercado.

Anexo 9. Estructura para la coordinación de los programas de recuperación en el seno del Movimiento

La estructura para la coordinación es el mejor modo de conseguir un panorama general del programa de recuperación. Facilita el reconocimiento de los progresos realizados por las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y la identificación y resolución de los problemas que se planteen en el marco de ese programa. En el gráfico a continuación, se propone una estructura que asegure la coordinación adecuada de las intervenciones del Movimiento a raíz de desastres.

Marco para la coordinación en el seno del Movimiento



Fuente: Handbook for coordination: Working together for disaster response (actualizado en marzo de 2010).

Es posible adaptar este marco en función de la complejidad y alcance del desastre. Puede que sea necesario el establecimiento de comités técnicos y operativos en las zonas geográficas en donde se aplique el programa o el recurso a comités técnicos adicionales que traten cuestiones específicas durante la operación o por un período limitado de tiempo como, por ejemplo, la formación, en una etapa más avanzada de la intervención, de un comité que aborde el fin del programa y se muestre más activo en las últimas etapas de esa intervención.

En aras de una mayor eficacia en la adopción de decisiones, es fundamental que los comités cuenten con un número reducido de miembros. Conviene que se levante actas breves de las reuniones, con objeto de justificar de forma clara las decisiones respecto a la intervención y de realizar un seguimiento de estas. Además, ello se podrá aprovechar en los procesos de examen y evaluación, y resultará útil para los nuevos miembros del personal que se unan a la operación.

El responsable de la coordinación de las actividades de recuperación (o un homólogo) desempeña una función esencial ya que concentra en sus manos los diversos elementos de coordinación, tanto los que corresponden a la Sociedad Nacional y a la delegación, como los que atañen a los diferentes componentes de la estructura del Movimiento.

En la estructura para la coordinación en el seno del Movimiento debe existir sentido de identificación con los documentos estratégicos de manera que se pueda impartir la dirección adecuada en la ejecución de actividades. La plataforma del Movimiento adoptará las decisiones finales sobre los objetivos estratégicos, la selección geográfica y el alcance de la intervención con arreglo a las evaluaciones iniciales de las capacidades. El grupo de trabajo de asociados al Movimiento será responsable de la elaboración de la estrategia operativa. El personal técnico y los voluntarios recabarán datos detallados para la evaluación inicial, con el apoyo eventual de un grupo externo que aporte capacidades de intervención inmediata.

Anexo 10. Características de Sociedades Nacionales más fuertes consolidadas gracias a las oportunidades que brindan los programas de recuperación

Características de una sección local fortalecida

Es representativa de las comunidades a las que atiende (tanto a nivel de órganos de gobierno como de voluntarios) en lo que respecta a la diversidad en materia de etnias, géneros, edades, etcétera.

Colabora activamente con otras organizaciones de la sociedad civil.

Defiende la inclusión de las comunidades vulnerables en los servicios e intercambios de opiniones en relación a los programas.

Es independiente y tiene la capacidad de movilizar recursos financieros procedentes de donantes locales.

Conoce, entiende, se adapta y apoya a la comunidad.

Dispone de capacidad suficiente para fomentar redes, facilitar las comunicaciones y establecer vínculos entre la comunidad y el resto del mundo.

Es capaz de alentar el liderazgo de la comunidad en todos los ámbitos.

Es capaz de hacer frente a la discriminación, la exclusión social, los tabúes y las prácticas dañinas.

Es capaz de usar la imagen de marca y el perfil de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en beneficio de las comunidades vulnerables.

Goza de la consideración y del respaldo de la comunidad que la valora y apoya.

Identifica con regularidad otras organizaciones locales pertinentes para ampliar la base en que sustenta su labor y sus servicios en el ámbito local.

Elabora programas fundamentados en las necesidades detectadas, con planes para el fortalecimiento de las capacidades tanto internas como de las comunidades que correspondan a las secciones de sus respectivas zonas.

Programa la financiación y la planificación en base a proyecciones a largo plazo (cinco años o más), compatibles con las perspectivas de desarrollo de la comunidad.

Incorpora en los ejercicios de planificación estratégica de la Sociedad Nacional las necesidades de la comunidad y las tendencias de la vulnerabilidad, identificadas por las secciones locales.

Características de una sección local fortalecida

Incorpora la función de otros agentes en la formulación y ejecución del programa para que la sección cuente con un mayor grupo consolidado de aliados.

Colabora con las demás organizaciones y con las comunidades en la evaluación final de la incidencia.

Aplica enfoques participativos en las evaluaciones que sustentan exámenes sistemáticos de los servicios, lo que le facilita la planificación de mejoras en futuros programas.

Goza de buen gobierno, una gestión adecuada y una base jurídica apropiada.

Fomenta el liderazgo estratégico mediante el examen de los planes estratégicos a largo plazo en los que se reflejan los servicios que las comunidades necesitan y solicitan.

Todos los componentes de la organización trabajan con arreglo al plan estratégico (junta directiva, personal, miembros, voluntarios).

Tiene en cuenta la demanda de recursos de la sección y las propuestas para la consolidación de las políticas.

Es capaz de poner en entredicho los tabúes y los prejuicios institucionales, y promueve el respeto por la diversidad, la inclusión social y la equidad para con todos los grupos.

Tiene la capacidad de movilizar recursos sostenibles.

Tiene la capacidad de usar la imagen de marca y el perfil de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en beneficio de las comunidades vulnerables.

Observa y promueve los Principios Fundamentales del Movimiento en todas sus actividades.

Anexo 11. Análisis de las partes interesadas – ejemplo de cuadro comparativo

	Grupos destinatarios			Otras entidades	Instituciones
	Dirigentes de la comunidad	Grupos de mujeres	Trabajadores agrícolas sin tierras en propiedad	Sociedad Nacional	Autoridades locales
Problemas	Tienen la responsabilidad de velar por la seguridad de la comunidad.	No tienen acceso a información suficiente sobre preparación en caso de desastre.	Son invisibles para las organizaciones centradas en la recuperación de la agricultura.	Deben establecer vínculos más sólidos con la comunidad en las zonas afectadas por el desastre.	Tienen la responsabilidad de velar por que todos los miembros de la población afectada reciban asistencia.
Intereses	Quiere asegurarse de que la comunidad sea más segura.	Desean obtener más información.	Desean una ayuda que no dependa de la propiedad de la tierra.	Desean establecer vínculos con las comunidades afectadas.	Desean asegurarse de que todos los miembros de la población reciban asistencia.
Potencial	Conocen la situación y las relaciones de poder en el ámbito local.				
Interacción	Reuniones mensuales de comités comunitarios.				
Otras entidades	Trabajan también con otras ONG.				
Organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	La Sociedad Nacional ha trabajado con los dirigentes comunitarios en todos los lugares y, por lo tanto, puede establecer vínculos con estos.				

Fuente: texto adaptado del Manual de orientación para la planificación de proyectos y programas, p. 20, Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Anexo 12. Proyecto de herramienta de la Federación Internacional para la comparación de opciones de intervención

Propósito

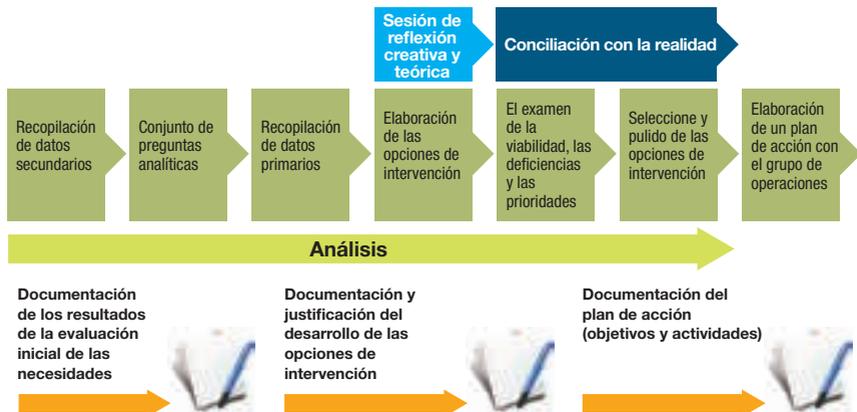
El propósito de la herramienta para la comparación de opciones de intervención consiste en facilitar un medio que permita cotejar una gran variedad de opciones de intervención dentro de los sectores y entre estos, mediante una serie de criterios normalizados.

Advertencia

Esta herramienta no realiza el análisis; solo facilita criterios de valoración y clasificación. Posteriormente, se efectuará el análisis final en función del contexto y de las necesidades de la comunidad, así como mediante una comparación de las ventajas y desventajas correspondientes a cada propuesta de intervención. Por ejemplo, para la ejecución de una intervención cabal, puede que convenga incluir en un programa integrado alguna opción que no haya obtenido una puntuación muy alta.

Concepto

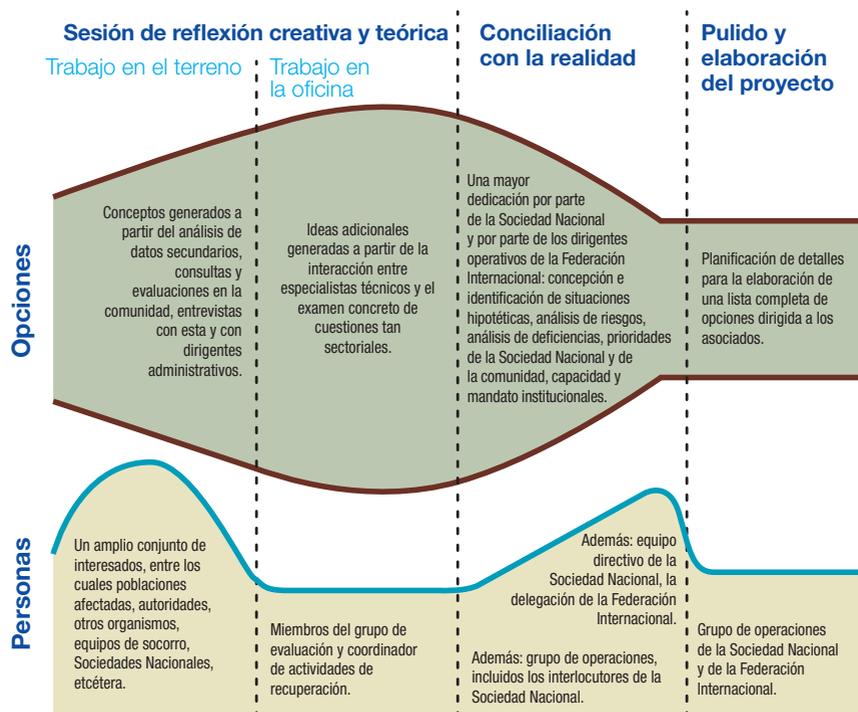
Las opciones de intervención se generan a partir de evaluaciones iniciales de las necesidades, durante un proceso compuesto de dos etapas. En la primera, se anima a los interesados idear opciones eventuales de forma abierta y libre, sin que se excluya ninguna de ellas. Ello se puede describir como una tormenta de ideas o sesión de reflexión creativa y teórica.



En la segunda etapa, se documenta y evalúa las opciones de intervención y se examina una serie de situaciones hipotéticas. Se determina las capacidades y prioridades de la Sociedad Nacional, la comunidad y otros interesados. Se estudia una gran diversidad de factores, tales como riesgos, rentabilidad, sostenibilidad y efectos adversos eventuales.

Esta herramienta se debe aplicar en la segunda etapa del proceso (conciliación con la realidad) y facilita la documentación pertinente para la justificación de las recomendaciones finales.

Durante esta etapa, crece además el número de interesados que participan en el proceso, conforme se muestra en el diagrama que figura a continuación.



Esta herramienta facilita la comparación de las opciones de intervención gracias a un conjunto de criterios que cumplen con las ocho afirmaciones que constan a continuación.

1. La opción de intervención está en consonancia con los planes, capacidades y mandato de la Sociedad Nacional.
2. La opción de intervención está en consonancia con las prioridades y capacidades de la comunidad.
3. La opción de intervención están en consonancia con las prioridades del gobierno.
4. La opción de intervención se puede ejecutar a tiempo (se ha de tener en cuenta la estacionalidad).
5. La opción de intervención tiene una incidencia considerable y es rentable.
6. La opción de intervención tiene muchas posibilidades de ser sostenible.
7. Es poco probable que la opción de intervención afecte de forma adversa o negativa a las poblaciones o a la economía.
8. Se dispone de los recursos necesarios.

Cada opción de intervención puntúa en función de esos ocho criterios, en una escala del 1 al 5, en donde cuando se examina una opción en concreto, el 1 significa “totalmente en desacuerdo” y el 5 “totalmente de acuerdo”. Se puede entonces sumar la puntuación y aplicar un sistema tipo semáforo que facilite la clasificación.

A continuación se presenta una herramienta sencilla (o un modelo) destinada a facilitar la adopción de decisiones respecto a las opciones de planes de intervención que se incluirán en el proyecto.

Herramienta para la comparación de opciones de intervención

Esta herramienta se ha concebido en apoyo a la adopción de decisiones y como ayuda para examinar de forma estructurada todos los aspectos de las diferentes opciones de programas de intervención. Puede brindar apoyo a la planificación con los equipos y a una comunicación transparente de las decisiones a los demás interesados, incluidos los donantes.

La lista de opciones por examinar es simplemente genérica y se puede adaptar o ampliar dependiendo del contexto local.

Para cada opción que se examine se puede recurrir a un sencillo sistema de puntuación (por ejemplo, de 1 a 5, donde 5 significa totalmente de acuerdo y 1, totalmente en desacuerdo), junto con cualquier comentario concreto considerado pertinente. Una vez terminado el ejercicio, se suma la puntuación obtenida por cada una de las opciones que se clasifican en consecuencia.

Las opciones que obtengan la más alta puntuación podrían ser las más adecuadas, pero si se considera que no es así, conviene que se examine de nuevo la asignación de puntos. En último término, la decisión respecto a las opciones de programa que se aplicarán dependerá de usted y de su equipo ya que este modelo solo se ha concebido como instrumento de apoyo.

Datos generales – opciones del programas de intervención

Opción de intervención	Cronograma y duración de la opción de intervención	Personas o grupos destinatarios de la opción de intervención	Resultado esperado	Alcance: número de hogares		Costo por hogar (en CHF)		Costo total (en CHF)		En consonancia con los planes, las capacidades y el mandato de la Sociedad Nacional		En consonancia con las prioridades y capacidades de la comunidad	
				Min.	Máx.	Min.	Máx.	Min.	Máx.	Pts.	Com.	Pts.	Com.

Nota: puede que también convenga dividir la primera columna de la sección, donde figura la lista de opciones, en dos columnas diferentes, a saber: "En consonancia con los planes y mandato de la Sociedad Nacional" y "En consonancia con la capacidad de la Sociedad Nacional". Se puede proceder del mismo modo con la segunda columna de la sección y desglosarla en dos columnas, a saber: "En consonancia con las prioridades de la comunidad" y "En consonancia con las capacidades de la comunidad".

Lista de opciones por examinar (se pueden adaptar y cambiar, según proceda)

En consonancia con las prioridades del gobierno.	La opción de intervención se puede ejecutar a tiempo (se ha de tener en cuenta la estacionalidad)		La opción de intervención tiene una incidencia considerable y es rentable.		La opción de intervención tiene muchas posibilidades de ser sostenible.		Es poco probable que la opción de intervención afecte de forma adversa o negativa a las poblaciones o a la economía.		La ejecución de la opción de intervención es viable y los riesgos se pueden gestionar.		Se dispone de los recursos necesarios.		Total
	Pts.	Com.	Pts.	Com.	Pts.	Com.	Pts.	Com.	Pts.	Com.	Pts.	Com.	

Min.: Mínimo; Máx.: Máximo; Pts.: Puntos; Com.: Comentarios

Anexo 13. Modelo de la Federación Internacional para la gestión del riesgo

Probabilidad (más de dos años)			5					
Se prevé que con toda probabilidad el suceso ocurrirá	>90%	Casi seguro	5					
Grandes probabilidades de que ocurra el suceso	50-90%	Probable	4					
Suceso que ocurrirá alguna vez	30-50%	Eventual	3					
Suceso que podría ocurrir alguna vez	10-30%	Poco probable	2					
Suceso que ocurriría solo en circunstancias excepcionales	<10%	Inusual	1					
				1	2	3	4	5
				Insignificante	Minima	Moderada	Importante	Catastrófica
Objetivos malogrados				0-5%	5-10%	10-20%	20-30%	Más del 40%
Reputación				Publicidad interna	Publicidad nacional (circunscrita)	Extensa publicidad nacional	Publicidad internacional (circunscrita)	Extensa publicidad internacional
Cumplimiento				Amonestación menor	Sanciones menores	Sanciones importantes	Censura grave	Cierre o finalización
Seguridad				Lesiones menores	Lesiones graves	Múltiples heridos	Un solo fallecimiento	Múltiples fallecimientos
Finanzas (porcentaje de las reservas, USD)				0,1% 60 000	0,1-1% 60 000- 600 000	1-5% 600 000- 3 000 000	5-25% 3 000 000- 15 000 000	Más del 25% Más de 15 000 000
Finanzas (porcentaje del presupuesto del programa)				0,10%	0,1-1%	1-5%	5-25%	Más del 25%
Esfuerzo de gestión necesario para manejar la incidencia del suceso				Se gestiona el suceso mediante actividades habituales	Las consecuencias del suceso se resuelven gracias a un esfuerzo adicional de gestión	Suceso grave que se gestiona con un pequeño esfuerzo adicional	Suceso grave que exige un esfuerzo de gestión considerable	Suceso grave que obliga al cierre o a la finalización

Incidencia

Anexo 14. Directrices para los indicadores de seguimiento

Cuando se elabora un plan de seguimiento conviene tener presentes los aspectos que constan a continuación.

- El plan de seguimiento y evaluación se sustenta en indicadores de producto que, por regla general, son más fáciles de describir y medir.
- Realice un seguimiento para comprobar que se hayan logrado los efectos directos previstos para determinar si la comunidad o el hogar afectados están o no están realmente en vías de restablecimiento gracias a una mayor capacidad de resistencia y recuperación.
- Tenga en cuenta los diversos factores que influyen en el modo en que la población afectada se recupera del desastre y se considera que la intervención de la Federación Internacional es uno de esos muchos factores.
- Identifique, en la medida de lo posible en función del marco lógico, la contribución que aporta la intervención de la Federación Internacional al cambio general mediante el elemento que más se asemeje a un atributo.

Indicadores de efectos directos y de producto, correspondientes a sectores específicos

Efectos directos en el sector del alojamiento provisional y de emergencia: la población destinataria vive en alojamientos y asentamientos provisionales hasta que se termine la construcción de soluciones integradas y duraderas.

Indicador de producto: el número de hogares que han recibido ayuda en forma de alojamiento provisional o transitorio se puede desglosar en:

- hogares que han recibido un alojamiento completo;
- hogares que han recibido material de construcción;
- hogares que han recibido dinero en efectivo para la compra de materiales y herramientas o para pagar un alquiler.

Indicador de efectos directos: porcentaje de hogares beneficiarios instalados en alojamientos provisionales que cumplen con las normas acordadas en materia de recuperación inicial.

Efectos directos en el sector del agua, saneamiento y promoción de la higiene: se ha logrado una reducción sostenible de las enfermedades transmitidas por el agua o relacionadas con esta en las comunidades beneficiarias.

Indicador de producto: el número de comunidades con recursos financieros suficientes para el funcionamiento y mantenimiento de instalaciones de agua, el acceso a apoyo técnico y la disponibilidad de repuestos.

Indicador de efectos directos: porcentaje de la población destinataria que tiene acceso y recurre a un abastecimiento de agua sostenible e instalaciones sanitarias, y que tiene buenas prácticas en materia de higiene.

Efectos directos en el sector de la salud: se ha reducido los riesgos a plazo medio para la salud de las poblaciones afectadas.

Indicadores de productos: porcentaje de personas atendidas en el marco de programas comunitarios sobre prevención de enfermedades y promoción de la higiene.

Indicador de efectos directos: las variaciones de la tasa bruta de mortalidad y de una tasa de mortalidad inferior a cinco, durante el periodo de recuperación inicial.

Efectos directos en el sector de los medios de vida: protección de los medios de vida y reducción de las estrategias perjudiciales de vida ante la adversidad entre las poblaciones y familias afectadas.

Indicador de producto: número de actos oficiosos organizados sobre la protección de medios de vida (sesiones de concienciación, campañas).

Indicador de efectos directos: porcentaje de personas beneficiarias que dejan de recurrir a estrategias perjudiciales de vida ante la adversidad.

Efectos directos en el sector de la reducción del riesgo: protección y restauración de la capacidad de la comunidad de resistencia y recuperación ante los desastres.

Indicador de producto: número de personas (desglosado por género) que se han beneficiado de actividades relacionadas con medios de vida (desembolsos de dinero en efectivo para artículos no alimentarios, protección y reemplazo de activos y recursos, apoyo a actividades a pequeña escala para la generación de ingresos).

Indicador de efectos directos: porcentaje de activos y recursos privados que se han recuperado y que cumplen con los criterios establecidos en materia de seguridad frente a riesgos locales.

Fuente: Plan of Action guidance (noviembre de 2010)

Usuarios eventuales de la información recopilada mediante el seguimiento y la evaluación

La utilidad de los datos recabados mediante el seguimiento va más allá del simple seguimiento del programa. Muchos interlocutores pueden mostrar su interés por la información generada. Por ejemplo:

- es habitual que los donantes, tanto los de la Federación Internacional como los de otros organismos de financiación, soliciten información para velar por el cumplimiento con los reglamentos y sistemas de rendición de cuentas;
- los jefes del proyecto que recurren a esta información para la adopción de decisiones, la planificación estratégica y la contabilidad;
- el personal del proyecto que aprovecha la información en las actividades de ejecución y para entender las decisiones de la dirección;
- la sede de la Sociedad Nacional o la secretaría de la Federación Internacional que podría solicitar información en apoyo a la planificación estratégica a largo

plazo, el intercambio de conocimientos y el índice de crecimiento de las enseñanzas institucionales;

- las comunidades y los beneficiarios que necesitan información para entender el proyecto, participar en este y sentirlo como propio;
- los asociados (bilaterales o locales) que usan la información para la colaboración y el intercambio de conocimientos y de recursos;
- el gobierno y las autoridades locales que podrían solicitar información para velar por el cumplimiento de los requisitos jurídicos y normativos, lo que podría ayudar al establecimiento de acuerdos y apoyos políticos;
- los grupos de evaluación, responsables de la evaluación del programa mediante los datos de seguimiento y el plan de seguimiento y evaluación.

Para la medición de los programas humanitarios, se han establecido normas industriales. Estas se han de tener presentes e incorporar durante la etapa de planificación y elaboración, con objeto de que los datos recabados durante la ejecución del programa permitan demostrar el grado de cumplimiento con esos criterios. El plan de seguimiento y evaluación garantiza una evaluación inicial más precisa de esas dimensiones, ya que facilita una mejor perspectiva de las fortalezas y debilidades de la intervención. En cuanto a las evaluaciones independientes, recurrirán a todos esos criterios o a algunos de ellos cuando realicen su examen.

Anexo 15. Opciones de gestión de la capacidad de intervención inmediata ante necesidades repentinas en la planificación de actividades para la recuperación. Ejemplo basado en la labor del grupo de intervención inmediata especializado en recuperación enviado a Pakistán, en 2010

Identificación de capacidad adicional y cronograma ideal para las actuaciones	Función	Responsabilidad de la gestión o dirección
<p>La Sociedad Nacional beneficiaria aporta capacidad adicional para la recuperación (reasignación de personal o de voluntarios con experiencia). Duración de la intervención.</p>	<p>Si bien puede que varíe, la función más probable consistirá en gestionar las actividades para la recuperación en nombre de la Sociedad Nacional. Entre estas actividades cabe mencionar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la coordinación (Federación Internacional Sociedades Nacionales asociadas y otros); - la evaluación inicial y la planificación; - la gestión de los recursos sobre el terreno; - el seguimiento y la evaluación; - la planificación del fin de las actividades; - la elaboración de informes y las comunicaciones. 	<p>Los responsables de la gestión de las operaciones (jefe de la gestión de desastres o homólogo).</p>
<p>Capacidad adicional para la recuperación aportada por Sociedades Nacionales asociadas (misiones temporales, reasignación de personal). El cronograma del envío de personal varía.</p>	<p>Puede que las funciones varíen y quizás dupliquen las del coordinador de actividades de recuperación en lo que respecta a los equipos de evaluación y coordinación sobre el terreno, los grupos de operaciones o los puestos en los grupos de intervención inmediata, o bien puede que la función consista en el fomento de contribuciones bilaterales</p>	<p>Si bien es posible que varíe, una de las personas o entidades siguientes asumirá la responsabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - director de operaciones de la Federación Internacional; - director de operaciones de la Sociedad Nacional beneficiaria; - jefe de la oficina de la Sociedad Nacional asociada (en el caso de que se recurra a esta capacidad de la Sociedad Nacional asociada como partes de una contribución bilateral).

Sección 1

Sección 2

Sección 3

Sección 4

Anexos

Anexo 16. Estrategia operativa

La estrategia operativa proporciona los fundamentos para una planificación sustentada en elecciones estratégicas críticas. Si bien se trata de una herramienta genérica de planificación que sirve para todos los programas, en el caso de la elaboración de programas de recuperación resulta esencial. Ello supone que la estrategia operativa se puede redactar durante los primeros días de la intervención de socorro para aportar información inicial a la reflexión estratégica que la orientará, y que se podrá actualizar a medida que se disponga de más datos. Otra posibilidad consiste en formular esa estrategia durante las etapas de reflexión sobre la recuperación. Si bien esta guía se centra en los programas de recuperación, se puede adaptar a contextos operativos específicos o a la preparación de programas de socorro.

Ejemplo de modelo para estrategias operativas

1. Introducción

- 1.1 Información general.
- 1.2 Propósito de la estrategia operativa.
- 1.3 Alcance de la estrategia operativa.
- 1.4 Resumen de las direcciones estratégicas esenciales propuestas.
- 1.5 Mensajes de promoción de la intervención de emergencia propuesta, incluidas actividades de recuperación.

2. Datos sobre la catástrofe.

- 2.1 Repercusiones de la catástrofe.
- 2.2 Actuales lagunas en la prestación de asistencia.
- 2.3 Limitaciones para la prestación de ayuda.
- 2.4 Tendencias (evolución de la emergencia y futuras situaciones hipotéticas).

3. Las operaciones para hacer frente a la emergencia

3.1 Intervención de socorro

- 3.1.1 Principios rectores
- 3.1.2 Enfoques

Esta información procede de las actividades de socorro en curso.

3.2 Actividades de recuperación

- 3.2.1 Principios rectores
- 3.2.2 Enfoques

La guía para la recuperación se centra en la ejecución de este componente de la estrategia operativa.

4. Reflexiones y eventuales opciones de intervención

- 4.1 Justificación de la intervención (descripción del modo en que se han alcanzado las conclusiones).
- 4.2 Prioridades y capacidades de las comunidades afectadas, de la Sociedad Nacional y de los principales asociados.
- 4.3 Enseñanzas extraídas de desastres previos acaecidos en ese mismo contexto.
- 4.4 Panorama general de una serie de eventuales opciones de intervención en ese contexto.
- 4.5 Determinación del ámbito de la intervención.
- 4.6 Propuesta de resumen sobre intervenciones de recuperación para su incorporación en el plan de acción revisado.
- 4.7 Selección de destinatarios.
- 4.8 Cuestiones transversales (género, edad, personas con discapacidad o con VIH y SIDA, marginalización y equidad, reducción del riesgo, conflictos).
- 4.9 Integración del programa.
- 4.10 Rendición de cuentas ante los beneficiarios y comunicaciones con estos.
- 4.11 Planificación del final de las actividades (unidades de intervención de urgencia, a largo plazo).

5. Una coordinación eficaz

- 5.1 Funciones y responsabilidades de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- 5.2 Apoyo técnico.
- 5.3 Actividades esenciales y actividades secundarias de la Sociedad Nacional.
- 5.4 Coordinación externa.

6. Premisas críticas y limitaciones

7. Prioridades para la ampliación de las actividades

(operaciones, ubicación y procedimientos que conviene contemplar adecuadamente)

Si bien las secciones 4 a 7 se aplican a los aspectos relacionados con la recuperación en una intervención en caso de emergencia, se podría también considerar que muchos de ellos forman parte de la intervención de socorro.

Anexo 17. Contenido del plan de acción

1. Datos generales

2. Descripción del desastre y de la evolución prevista

3. Análisis de situación.

3.1 Intervenciones actuales

Determinación de los participantes y de sus actuaciones

Situación general del Movimiento en el país

3.2 Resumen de la evaluación inicial de las necesidades y análisis del problema

A. Distribución de artículos no alimentarios y de alimentos

B. Alojamiento provisional y de emergencia e infraestructuras comunitarias y sociales

C. Salud y cuidados de salud

D. Agua, saneamiento y promoción de la higiene

E. Medios de vida y seguridad alimentaria

F. Preparación para desastres y reducción del riesgo

G. Fortalecimiento de la capacidad de la Sociedad Nacional

H. Comunicación con los beneficiarios.

3.3 Selección de los beneficiarios

Selección de las zonas destinatarias (con arreglo a la estrategia operativa)

Selección de las comunidades prioritarias

Selección de beneficiarios concretos e identificación de vulnerabilidades específicas en esas comunidades

3.4 Estrategia operativa

Resumen de la estrategia operativa (metas y efectos directos, justificación y enfoque, cuestiones comunes a todos los sectores)

La estrategia operativa se debe incluir en un anexo a esta sección

4. Plan operativo

Meta de la intervención

Objetivos, indicadores, medios de verificación, actividades y cronogramas, para cada una de las actividades que figuran a continuación

4.1 Distribución de artículos no alimentarios y de alimentos

4.2 Alojamiento provisional y de emergencia e infraestructuras comunitarias y sociales

4.3 Salud y cuidados de salud

4.4 Agua, saneamiento y promoción de la higiene

- 4.5 Medios de vida y seguridad alimentaria
- 4.6 Preparación para desastres y reducción del riesgo
- 4.7 Fortalecimiento de la capacidad de la Sociedad Nacional
- 4.8 Comunicación con los beneficiarios

Premisas críticas y factores de riesgo

Población destinataria (*si bien puede ser diferente para diversos sectores, lo ideal sería que no fuera así*). Descripción de los beneficiarios y de su participación, así como justificación de la selección

Cronograma de las actividades (*diagrama de Gantt con los productos detallados por mes*)

5. Planes en apoyo al programa (resumen de las prioridades y de las cuestiones que figuran en los planes detallados en un anexo de la presente sección)

- 5.1 Plan de seguimiento, evaluación y elaboración de informes
- 5.2 Plan para la seguridad
- 5.3 Plan de recursos humanos (contratación, asignación de personal, necesidades de los voluntarios, estructura y gestión)
- 5.4 Planes de logística (flota de vehículos, compras, almacenamiento)
- 5.5 Planes para las tecnologías de la información y la comunicación y plan de administración (plan para la adquisición de capital y la expansión de oficinas)
- 5.6 Plan de comunicaciones (interesados, propósito y frecuencia).
- 5.7 Planes para la recaudación de fondos (objetivos, cronograma y plan)
- 5.8 Planificación de las finanzas (presupuesto por etapas y por sector)
- 5.9 Planificación de las cuestiones relativas al fin de las actividades (figura en la estrategia operativa)
- 5.10 Plan para la coordinación del Movimiento, si procede

Anexos

- Estrategia operativa
- Plan de seguimiento y evaluación
- Plan de compras para la logística
- Plan de comunicaciones
- Planificación del fin de las actividades
- Mapas y fotografías
- Perfil del país
- Informes sobre la evaluación preliminar, por sector
- Plan de seguridad
- Plan para la movilización de recursos
- Ficha de seguimiento de los indicadores
- Organigrama

Fuentes: Plan de acción de la Federación Internacional, mayo de 2011 y texto adaptado de la primera versión del documento sobre intervención inmediata ante necesidades repentinas para la recuperación.

Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad El Movimiento, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

Independencia El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad En cada país solo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad El Movimiento, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

Para obtener más información sobre esta publicación de la Federación Internacional sírvase dirigirse a:

**Federación Internacional
de Sociedades de la Cruz Roja y
de la Media Luna Roja**

Emma Delo

Funcionaria principal de Recuperación
Departamento de Gestión de Desastres
y Crisis

Correo electrónico: emma.delo@ifrc.org

