

# La coordinación en el enfoque de recuperación temprana en contextos de desastres naturales

Andrea L. Ferrari Romero\*

## Resumen

El presente trabajo es el resultado de un resumen de la tesina de maestría. El tema y problema de estudio elegido surgen de la necesidad de comprender y al mismo tiempo dar solución a dos desafíos largamente presentes para la comunidad humanitaria: la coordinación en ayuda humanitaria y el pasaje de la emergencia al desarrollo. Se toma como foco de investigación la *coordinación* en el *enfoque de recuperación temprana* de la Organización de las Naciones Unidas en contextos de desastres naturales. No sólo se analizó el modelo y la estructura de coordinación, sino además se investigaron desafíos y problemas pendientes. Se trató de recoger el punto de vistas de las Organizaciones no Gubernamentales siendo actores claves en el éxito de este abordaje. A modo de conclusión se plantean una serie de recomendaciones, las cuales mejoran la eficacia de la coordinación de este nuevo enfoque.

**Palabras claves:** recuperación temprana, coordinación en ayuda humanitaria, pasaje de la ayuda de emergencia a la rehabilitación y el desarrollo, desastres naturales, ONG.

## Abstract

This paper is the summary of a brief master dissertation. The subject and the study issue chosen arise from the need to understand and, at the same time, give, a solution for two long-time existing challenges for the humanitarian community: the coordination of humanitarian assistance and the transition from the emergency to development. This research's focus is the *coordination* in the *early recovery approach* of the United Nations Organization within natural disaster contexts. Not only the coordination model and structure are analyzed, but also the pending challenges and issues were investigated. This paper tries to compile the points of view of the Non-Governmental Organizations, given that they are the key actors in this paper's success. In conclusion, it presents a series of recommendations, which improve the efficiency of the coordination of this new approach.

**Key words:** early recovery, coordination of humanitarian assistance, transition from the emergency assistance to rehabilitation and development, natural disasters, NGO.

---

\* Máster en Acción Internacional Humanitaria- NOHA. La autora agradece al Sr. Jahal de Meritens y a la Dra. Cristina Churruca por su soporte

constante. Un agradecimiento especial a Nadia, Natalia, Eduardo y Aamir, por su presencia.

## 1. Caracterización de la investigación

### *Aproximación conceptual y problema de estudio*

La revisión sobre el sistema global de ayuda humanitaria, realizada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 2005 (*Humanitarian Response Review*)<sup>1</sup>, subrayó la existencia de numerosas carencias y dilemas en la respuesta que se brinda mediante la ayuda humanitaria<sup>2</sup>. Uno de los temas que sobresale y que representa un desafío para la comunidad internacional es el pasaje de la ayuda de emergencia<sup>3</sup> al desarrollo, en comunidades afectadas tanto por desastres naturales como por situaciones de conflicto<sup>4</sup>.

Antes de esta revisión, ya desde el inicio de la década de los años 90, la comunidad internacional ha planteado y continúa trazando e implementando modelos y estrategias para solucionar este dilema<sup>5</sup>.

Varios esfuerzos han producidos resultados positivos en algunas comunidades y en algunos sectores específicos de estas, pero en general el beneficio se ha obtenido de manera aislada<sup>6</sup>. Es evidente que la dificultad de coordinar el pasaje de la emergencia al desarrollo, de una comunidad, como un todo, permanece sin ser resuelta de manera eficaz y eficiente. Continúa habiendo recaídas post conflictos y dependencia de la ayuda humanitaria.

Hay diferentes trabajos que apuntan en esta dirección y existe consenso entre varios autores que el elemento faltante en estos contextos es una adecuada coordinación, pero además, una integración del trabajo de todos los actores humanitarios. La necesidad de coordinación, parte de la base de que la ayuda humanitaria para que sea eficiente y efectiva debe de ser brindada de manera organizada.

ONU ha aceptado que un enfoque multifacético de la asistencia ofrecida, así como que también el pasaje de la emergencia al desarrollo requiere cierto grado de regulación, de «*coordinación*», que guíe y supervise estas actividades en su totalidad. Es así que esta organización comienza desde hace varias décadas un proceso de cambios estructurales que mejoran la coordinación, observándose al mismo tiempo la inclusión en este sistema de otros actores humanitarios y de desarrollo (ONG, donantes, militares, etc.).

La «comunidad humanitaria» como lo menciona Graves, está integrada por una gran variedad de actores con capacidades, competencias y mandatos muy diversos, este sistema global de asistencia humanitaria requiere «un enfoque de coordinación más sistemático para efectivamente satisfacer las necesidades humanitarias, éste a su vez ayudará a maximizar, complementar y mejorar el potencial colectivo de los actores humanitarios»<sup>7</sup>.

La revisión, antes mencionada, realizada por ONU, plantea una serie de «recomendaciones por medio de las cuales asegurar una más eficiente y efectiva respuesta a las poblaciones vulnerables»<sup>8</sup>. Es dando seguimiento a las mismas, que la organización implementa en el mismo año una reforma del sistema de asistencia humanitaria; iniciativas como el enfoque por sectores (*cluster approach*, por su denominación en inglés), la mejora y creación de nuevos mecanismos financieros y el fortalecimiento del sistema de coordinadores humanitarios, forman parte de esta reforma.

En este contexto de cambios, ONU proyecta y pone en práctica lo que se conoce como *Enfoque de Recuperación Temprana* (*Early Recovery Approach*, por su denominación en inglés), con el fin de lograr un pasaje de la ayuda de emergencia al desarrollo de manera coordinada e integrada.

El Grupo de Trabajo en Recuperación Temprana (*Cluster Working Group in Early Recovery*, CWGER, por su nombre y si-

<sup>1</sup> Adinolfi, Constanza, David Bassiouni, Halvor Lauritzen, y Howard Williams. *Humanitarian Response Review: An Independent Report Commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Independent report, Nueva York: United Nations, 2005.

<sup>2</sup> En este trabajo se utilizan los términos *ayuda o asistencia humanitaria* de forma intercambiable.

<sup>3</sup> La *ayuda de emergencia* entendida como: la ayuda que se proporciona con rapidez en casos de desastre, consistiendo en la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata.

<sup>4</sup> Adinolfi, et. al. *Ibid.* pp. 57- 58.

<sup>5</sup> Perez de Armino, Karlos. *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del «nuevo humanitarismo»: Reflexiones y propuestas*. Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo, 2002, p. 9.

<sup>6</sup> King, David. «Parallel routes to recovery: community priorities and NGO policy in the post civil war reconstruction of Sierra Leone», *International Journal of Emergency Management*, 2005, pp. 149-162.

<sup>7</sup> Graves, Sue, Victoria Wheeler y Ellen Martin. «Lost in translation. Managing coordination and leadership reform in the humanitarian system», *Humanitarian Policy Group. Policy Brief 27*, 2007, pp 1.

<sup>8</sup> Adinolfi, et. al. *op. cit.* 2005, 8.

glas en inglés)<sup>9</sup>, es creado a través del Comité Permanente Inter Agencias (IASC), se encuentra liderado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y tiene a su cargo la promoción de estrategias, planes de acción e implementación de este nuevo enfoque.

La *Recuperación Temprana* es así definida como: un proceso multidimensional de recuperación, que comienza desde el inicio de una emergencia a causa de un desastre natural o un conflicto. Busca obtener y construir en los programas de emergencia (humanitarios) oportunidades para poder lograr un desarrollo a largo plazo. Trata de generar auto-sostenimiento, un sentimiento de pertenencia de la recuperación («ownership», por su definición en inglés), ayudando a restablecer las capacidades de las comunidades afectadas y funda las bases para una recuperación a largo plazo.

Aunque la recuperación temprana está guiada por principios de desarrollo, comienza a gestarse dentro del periodo de la emergencia y por lo tanto debe ser integrada a los mecanismos humanitarios<sup>10</sup>. En la práctica esto significa que, bajo la coordinación de la ayuda de emergencia también se debe integrar el concepto de recuperación temprana. A su vez, dado que es un tema transversal necesita de una adecuada coordinación entre todos los actores que prestan asistencia en una situación de crisis.

Es la *coordinación* lo que centra el marco conceptual, las estrategias y los planes de acción de este enfoque, logrando de esta manera una acción coordinada e integrada, además de obtener al mismo tiempo efectividad y eficacia en la respuesta.

Este concepto así elaborado de *Recuperación Temprana*, fue implementado por primera vez durante el terremoto de Pakistán en el año 2005 y hasta la fecha lo ha sido, además, en más de 17 desastres naturales y situaciones de conflicto.

Evaluaciones realizadas por ONU, por organizaciones externas<sup>11</sup> y por el propio CWGER demuestran que, a pesar de varias dificultades a las que ha tenido que hacer frente el equipo de trabajo y el relativo corto plazo de implementación de este enfoque, el resultado general ha sido favorable<sup>12</sup>.

El presente trabajo de investigación se centra y toma como problema de estudio el tema coordinación en ayuda humanitaria, pero pretende sobre todo profundizar en este nuevo enfoque de ONU. Trata primeramente de definir «*coordinación*» y su importancia en ayuda humanitaria para luego estudiar el modelo de coordinación utilizado, el rol desempeñado por las ONG y desafíos enfrentados en este nuevo enfoque.

Se propone como hipótesis de trabajo la siguiente premisa: **la coordinación de la recuperación temprana es mejorable y aplicable con mayor eficacia en contextos de desastres naturales.**

Con esta hipótesis de trabajo se plantean objetivos de estudio (general y específicos); la metodología de investigación se basa en una indagación y revisión de documentos, reportes y bibliografía existente sobre el tema. Este punto es enriquecido mediante la ejecución de entrevistas a personal del departamento de coordinación de CWGER.

Se realiza además un estudio de varias evaluaciones durante la implementación del enfoque por sectores de ONU y evaluaciones internas realizadas por el CWGER.

La perspectiva de ONG que han participado en la implementación de este enfoque se obtiene mediante la realización de entrevistas telefónicas a personal coordinador de estas organizaciones, así como también mediante el estudio de evaluaciones e informes realizados por las mismas.

<sup>9</sup> El CWGER está integrado por representantes de varias agencias de ONU y Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

<sup>10</sup> Cluster Working Group in Early Recovery. *News update. Issue N.º 17*. News update, Ginebra: Cluster Working Group in Early Recovery, Julio 2008, p. 9.

<sup>11</sup> Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) y ProVention Consortium.

<sup>12</sup> Manfield, Pete. *Java Earthquake 2006/7. PART I - Early Recovery Activities*. Report, Yogyakarta: United Nations Humanitarian Coordinator/

Resident Coordinator Office, 2007, pp. 3-5; Cosgrave, John. *Responding to earthquakes 2008. Learning from earthquake relief and recovery operations*. Paper note, Londres: ALNAP y Provention Consortium, 2008, p. 3; Stoddard, Abby, Adele Harmer, Katherine Haver, Dirk Salomons y Victoria Wheeler. *Cluster Approach Evaluation. Final draft*. Evaluation, Londres: Overseas Development Institute, 2007, pp. 27-28.

## 2. Concepto de coordinación en ayuda humanitaria

### 2.1. ¿Por qué es importante la coordinación?

Recordando sólo algunos casos de desastres naturales de las últimas décadas se pueden observar varias fallas en áreas claves de la asistencia humanitaria brindada. Tal es el caso de los huracanes Mitch y George, que afectaron América Central, en el año 1998. El manejo de la información tanto a nivel de la recopilación como en la difusión e intercambio fue deficiente en ambos desastres. Al mismo tiempo se evidenció la existencia de un gran número de actores trabajando independientemente, duplicando esfuerzos sin tener en cuenta a la población afectada<sup>13</sup>.

Otro caso relevante fue el tsunami, en diciembre del año 2004: cientos de organizaciones internacionales, con variadas misiones y visiones desplegadas en el área del desastre (en menos de un mes) tratando de implementar sus proyectos, causaron una respuesta humanitaria fragmentada, sin tener en consideración las capacidades y el punto de vista de la comunidad afectada<sup>14</sup>.

Estos mismos hechos se repiten una y otra vez, como se aprecia, la experiencia misma y las lecciones aprendidas a través de la historia, demuestran que la coordinación es el elemento faltante o mal realizado, de quien depende en gran medida la solución de muchos problemas en ayuda humanitaria.

La pregunta ahora es: ¿por qué la coordinación es el elemento clave durante la fase de emergencia, recuperación y rehabilitación? La respuesta a la misma la dan las características del contexto en el que se desarrolla la ayuda humanitaria: personas cuyas vidas están en riesgo, un sistema global de asistencia humanitaria integrado por cientos de actores con diferentes misiones, visiones, principios, estrategias y estructuras, una gran variedad de funciones y tareas a realizar (muchas veces en ambientes inseguros y peligrosos), recursos que faltan o son inadecuados; en suma se está trabajando en un sistema en «caos».

Sin embargo, a pesar del énfasis puesto en este tema por la comunidad internacional en general, existen un sin fin de ejemplos que evidencian su fracaso, hay agencias y organizaciones que se niegan a ser coordinadas o involucrarse en esfuerzos de coordinación; para otros, la coordinación es vista como un elemento burocrático que obstaculiza la rápida respuesta a las necesidades humanitarias.

### 2.2. Definición de coordinación en ayuda humanitaria

La coordinación implica «una manera de reunir a organizaciones dispares, haciendo sus esfuerzos más compatibles en términos de equidad, efectividad y eficiencia; sin coordinación se corre el riesgo de caer en un caos y en ineficiencia...involucra relaciones basadas en una jerarquía, esta jerarquía puede ser impuesta o construida voluntariamente, y en donde un actor tiene la tarea de liderar».<sup>15</sup>

Tratando de aproximar una definición concreta de *coordinación* en contextos de crisis, se observa que cada autor u organización elabora enunciados que si bien mantienen la raíz de la definición, le agregan al concepto una variedad de sub-términos que hacen difícil un entendimiento. Se encuentran por ejemplo los términos: modelos de coordinación, estructuras de coordinación, actividades de coordinación o instrumentos de coordinación. Se adjuntan además los servicios que están implícitos en un buen desempeño de la misma, así como varias herramientas disponibles que ayudan a realizar la coordinación de manera más efectiva.

En la revisión bibliográfica realizada en general, se hace referencia a modelos o modalidades de coordinación cuando se discute la interacción y las relaciones entre los diferentes actores.

ONU, específicamente, sostiene que los modelos son determinantes claves de los resultados de la coordinación, mientras que para Reindorp, además de éstos también importan: el rol de

<sup>13</sup> Organización Panamericana de la Salud. *Crónicas de Desastres : Huracanes Georges y Mitch*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud, 1999, pp. 116-133.

<sup>14</sup> Telford, John y John Cosgrave. «The international humanitarian system and the 2004 Indian ocean earthquake and tsunamis», *Disasters*, 2007, pp. 12-13, Bennet, Jon, William Bertrand, Clare Harkin, Stanley Sa-

marasinghe y Hemantha Wickramatillake. *Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-affected Countries*. Evaluation, Londres: Tsunami Evaluation Coalition, 2006, pp. 9-10.

<sup>15</sup> Robinson, Dorcas, Tom Hewitt, y John Harriss. *Managing development: understanding inter-organizational relationships*. Londres: Sage, 2000, p. 7.

los gobiernos, las autoridades locales y demás actores, así como su experiencia previa en tareas de coordinación<sup>16</sup>.

En cuanto al concepto de estructuras de coordinación, se está haciendo referencia al modo o patrones de toma de decisiones y de comunicación entre los integrantes de una organización. Éstas varían según los varios actores que intervienen en una emergencia: el gobierno podrá contar o no con un comité de emergencia o un ministerio para asuntos de emergencia; de igual modo sucede con la comunidad afectada, los actores militares, el Movimiento de la Cruz Roja o las ONG.

Lo importante es plantear un modelo acertado según el contexto, con una autoridad clara que desarrolle la coordinación como una actividad sistemática e integral y en la medida de lo posible, tratar de analizar y utilizar las estructuras de coordinación existentes en el contexto.

### 2.2.1. El concepto de «network»

Las operaciones de asistencia humanitaria y específicamente su coordinación, se encuentran dentro de un marco de redes o estructuras y relaciones inter-organizacionales, las cuales están en continuo cambio y evolución.

En sentido amplio, la palabra «network» hace referencia al diálogo, la interacción y conexión entre las organizaciones<sup>17</sup>. Estas redes y relaciones inter-organizacionales están aumentando en importancia dado su amplio rango de aplicaciones en asistencia humanitaria y por lo tanto poseen un rol clave en la coordinación. Es por esta razón que deben ser analizadas y tenidas en cuenta al momento de hablar de estructuras y modelos de coordinación.

Como es citado por Ramalingam «ellas [networks] han evolucionado a estructuras auto-gobernadas que ayudan a varios

autores a trabajar juntos para alcanzar sus metas de una manera cooperativa...<sup>18</sup>. Hay autores que específicamente hacen referencia a las organizaciones humanitarias no como organismos únicos sino como elementos participantes (integrantes) de una estructura o red social («networks»), las cuales, tiene principios, metas y un sentido colectivo de las toma de decisiones (una base en común)<sup>19</sup>.

Es abundante la bibliografía, la cual sostiene que estudiando y conociendo sus estructuras y sus efectos, así como reforzando las estrategias de «network» y sus funciones, se mejorará la coordinación y la ayuda humanitaria en general<sup>20</sup>.

La estructura de coordinación por sectores («cluster approach») de ONU, se puede entender como una forma de mejorar y aplicar el marco y las funciones de relaciones y redes inter-organizacionales.

El concepto de «network» hace replantear los modelos y estructuras de coordinación, se deben ahora integrar la noción de cultura organizacional y por lo tanto el de coordinación inter-organizacional; se deben trazar esfuerzos para lograr cambios en las culturas organizacionales de los varios actores humanitarios, estos cambios deben fomentar la coordinación a través de las instituciones, tanto a nivel operacional como estratégica<sup>21</sup>.

### 2.2.2. Actividades e instrumentos de coordinación

Principalmente en el sistema de ONU, se señala la necesidad y la «existencia de actividades que son críticas para una buena coordinación como actividad integral y que son más que la suma de cada una individualmente»<sup>22</sup>. Estas actividades incluyen: la realización de análisis del contexto, desarrollo de planes estratégicos y adherencia a estándares de operaciones, división

<sup>16</sup> Reindorp, Nicola y Peter Wiles. *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience. A study commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Commissioned study, Londres: Overseas Development Institute, 2001.

<sup>17</sup> Robinson, Hewitt and Harriss, *op. cit.* p. 49.

<sup>18</sup> Ramalingam, Ben, Enrique Mendizabal y Ed Schenkenberg. *Strengthening humanitarian networks: Applying the network functions approach*. Background note, Londres: Overseas Development Institute, 2008, p. 1.

<sup>19</sup> Stephenson, Max Jr. „Making humanitarian relief networks more effective: operational coordination, trust and sense making«, *Disasters*, 2005, p. 339).

<sup>20</sup> Ramalingam, Mendizabal and Schenkenberg, *op. cit.* pp. 4-8, (Moore, Spencer, Eugenia Eng y Daniel Mark. «International NGO and the role of network centrality in humanitarian aid operations: a case study of coordination during the 2000 Mozambique floods», *Disasters*, 2003: p. 317.

<sup>21</sup> Stephenson, *op. cit.* pp. 337-338.

<sup>22</sup> Reindorp and Wiles, *op. cit.* p. 24.

de tareas y asignación de recursos, monitoreo y evaluación de acciones y actividades de advocacy.

Minear<sup>23</sup> al igual que Bennett<sup>24</sup> hablan de instrumentos de coordinación, los cuales coinciden con las actividades previamente mencionadas y al mismo tiempo agregan en sus trabajos: el proveer liderazgo, la colección y administración de información, la movilización de recursos y la rendición de cuentas.

*Proveer Liderazgo:* es la competencia de los coordinadores que se destaca como un componente crucial de éxito en las tareas de coordinación. Las habilidades de comando por sí solas no funcionan en sistemas descentralizados y con múltiples actores donde lo que se busca es el consenso. A pesar de que las autoridades nacionales son legalmente e «idealmente» responsables por proveer y dirigir/liderar la asistencia ante un desastre, estructuras específicas para estas tareas no siempre existen o si existen son débiles o están paralizadas por la situación, es por esto que los organismos internacionales deben brindar apoyo y asistencia en estas tareas de liderazgo a las autoridades nacionales.

*Actividades de advocacy:* requieren la habilidad de proveer una visión global del contexto y realizar diplomacia humanitaria.

Esta actividad es una parte vital de la acción humanitaria, la cual permite acceso a los afectados, facilita el trabajo de los actores humanitarios, así como también posibilita la adquisición de fondos. A través de ella se logra comunicación con la población afectada de manera coherente, obteniendo de esta manera su confianza en los esfuerzos a realizar.

Las herramientas más comúnmente utilizadas para realizar advocacy son: negociación, lobby y educación.

*Colección y administración de información:* existe consenso que el compartir e intercambiar información es lo mínimo indispensable en una coordinación. La capacidad de coleccionar, anali-

zar, sintetizar y diseminar información es algo invaluable en situaciones de emergencia, logrando de este modo cierto grado de común entendimiento del contexto.

Al hablar del hecho de administrar información, se está haciendo referencia a las responsabilidades y tareas de desarrollar y mantener relaciones con otros recursos proveedores de datos e información (como por ejemplo autoridades locales, población afectada, militares, medios de comunicación y donantes) y establecer rápidas y efectivas redes de reportes de información.

*Análisis:* realizar un buen análisis contextual es crítico para poder entender la dinámica de la emergencia, para poder planear estratégicamente, ofrecer seguridad para la acción y valorar el impacto de la asistencia humanitaria brindada.

Se necesita tener en cuenta las necesidades y capacidades de la población, el contexto político, económico y social, las lecciones aprendidas, etc.

*Formular un plan estratégico:* implica más que el sólo evento de compartir información, implica tener una visión de lo que se quiere lograr y plantear estrategias de acción.

ACNUR destaca factores de planificación que deben ser tenidos en cuenta al elaborar un plan estratégico por ejemplo: el grado de inclusión o exclusión de actores, la autoridad (la fuerza con la que se ejerce la coordinación por el elemento o sistema de coordinación), así como también los recursos con los que cuenta el sistema de coordinación<sup>25</sup>.

*Lograr un acuerdo en la división y responsabilidades de las tareas:* junto con la asignación de recursos, estas herramientas son esenciales para lograr respuestas más integradas. La división de tareas a realizar así como la estructura organizacional a plantear deben ser flexibles, lo que no quita mantener la responsabilidad de las actividades a efectuar<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Minear, Larry. «Learning the Lessons of Coordination», en *A Framework for Survival: Health, Human Rights, and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*, de Kevin Cahill, pp 298-316. Londres: Routledge Publisher, 1999, p. 298.

<sup>24</sup> Bennet, Jon, William Bertrand, Clare Harkin, Stanley Samarasinghe y Hemantha Wickramatillake. *Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-affected Countries*. Evaluation, Londres: Tsunami Evaluation Coalition, 2006, pp. 22-23).

<sup>25</sup> University of Wisconsin-Madison. Disaster Management Center y ACNUR. *Coordination, EP07. Distance Learning with UNHCR and the University of Wisconsin Disaster Management Center*. Madison, Wisconsin: UNHCR e-centre, 2003, pp. 74-80.

<sup>26</sup> Corbacioglu, Sitki y Naim Kapucu. «Intergovernmental relations in response to the 1999 Marmara earthquake in Turkey: a network analysis», *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 2005, p. 77.

Se debe hacer uso sistemático de herramientas como los acuerdos de trabajo o cartas de entendimiento y términos de referencia entre las agencias (MoU y ToR por sus siglas en inglés), así como también el monitoreo continuo y la realización de evaluaciones periódicas de las actividades.

*Movilización de recursos y rendición de cuentas:* estas actividades también forman parte integral de las tareas de coordinación, tanto a nivel central, regional o local.

Los recursos necesarios para responder a la emergencia tienen que ser planteadas de manera clara, transparente y en conjunto a la comunidad internacional.

De igual modo debe ser realizada la rendición de cuentas («accountability») por su denominación en inglés) a la población afectada y a la sociedad en general.

*Tareas de seguimiento y evaluación:* estas actividades son esenciales para identificar que las circunstancias cambiantes de las emergencias, así como las dificultades que surgieran, sean correctamente manejadas. Un buen seguimiento de las actividades está íntimamente ligado a contar con un plan de acción estratégico desarrollado, objetivos e indicadores claros y definidos.

La evaluación permitirá valorar el impacto de las actividades, elaborar recomendaciones y aplicar a futuro las lecciones aprendidas.

### 2.2.3. Servicios que provee la coordinación

Así como es necesario desempeñar correctamente las actividades previamente señaladas, también es preciso que se brinden ciertos servicios que son inherentes a esta tarea como actividad integral. Estos son: proveer seguridad y brindar acceso a las capacidades logísticas.

*Proveer seguridad:* siendo la seguridad un factor clave para desempeñar la ayuda humanitaria, es ésta una preocupación permanente de todos los actores involucrados en una emergencia. Por lo tanto es deseable y esperable que la autoridad coor-

dinadora sea la que provea información y plantee medidas de seguridad a implementar.

A través de las actividades de advocacy, colección y administración de información, así como también la capacidad de análisis de la situación en general, el elemento coordinador es el que se encuentra en la mejor situación de proveer planes o guías de seguridad, planes de evacuación y establecer canales de comunicación seguros.

*Logística y otros servicios comunes:* estructuras de coordinación que facilitan el acceso al soporte y a las capacidades logísticas existentes son altamente valorados.

Es necesario además plantear términos de referencia y estándares de procedimientos para el uso de esas capacidades y recursos disponibles.

La abundante bibliografía sobre coordinación en ayuda humanitaria analizada, ya sean informes o evaluaciones de emergencias, muestra que las estructuras, los modelos y los servicios de coordinación varían de situación en situación y evolucionan con el tiempo. Es por esto que Sommers define la coordinación como «una actividad multidimensional que se realiza entre múltiples actores, en múltiples niveles, a través de un amplio rango de actividades; es un proceso dinámico, que responde a cambios políticos, militares y a las circunstancias humanitarias en el terreno»<sup>27</sup>.

A través de este cambiante escenario algunas actividades y servicios son vistos y se están llevando a la práctica, como elementos estándares a seguir. Es así que Minear define coordinación como «la utilización sistemática de instrumentos para ofrecer asistencia humanitaria de una manera cohesiva y efectiva; estos instrumentos incluyen:

- Planificación estratégica.
- Colección y administración de información.
- Movilización de recursos y rendición de cuentas.
- Acordar una división funcional de las tareas en el terreno.
- Negociar y mantener un marco de buenas relaciones con las autoridades políticas del país o región de acogida.
- Proveer liderazgo.

<sup>27</sup> Sommers, Marc. *The Dynamics of Coordination*. Occasional Paper N.º 40, Providence, Rhode Island: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2000, p. 4.

Los mismos utilizados de forma sensata, proporcionan un elemento de disciplina sin provocar mayores restricciones de acción»<sup>28</sup>.

Por último, no hay que olvidar la gran importancia de la preparación del personal que desempeña tareas de coordinación, la experiencia y varias evaluaciones demuestran que entrenar y ejercitar a este personal es crucial para el buen ejercicio de estas operaciones<sup>29</sup> «Cuando no hay suficiente estructura para apoyar una buena coordinación, el éxito es dependiente de individuos líderes y coordinadores, quienes tienen la habilidad de reunir a la gente»<sup>30</sup>.

El análisis realizado a lo largo de este capítulo permitirá a continuación, estudiar y entender en profundidad la coordinación en el *Enfoque de Recuperación Temprana*.

### 3. La coordinación del enfoque de recuperación temprana

En el siguiente capítulo se realizará un análisis de la coordinación implementada por el CWGER. Se elaborará sobre el concepto, el modelo, las herramientas e instrumentos de coordinación en recuperación temprana, así como otras características relevantes.

Para este estudio se utilizan materiales y documentación aportados por este grupo de trabajo.

#### 3.1. Concepto de recuperación temprana

Siguiendo a una crisis, un país o una comunidad entra en un proceso de transformación (véase esquema 1), este marco general de tiempo es conocido como fase de *transición*; en este trabajo este término es definido como: el periodo de tiempo inme-

diatamente posterior a un desastre o un conflicto, en el cual los planes y programas preexistentes no reflejan las prioridades del momento»<sup>31</sup>.

La respuesta de recuperación que se brinda en esta fase y que comienza inmediatamente después de la instalación de la crisis, se define como *Respuesta de Recuperación Temprana*. Los programas planificados e implementados bajo esta fase están dirigidos a restaurar servicios sociales básicos, infraestructura, oportunidades para desarrollar las capacidades de la comunidad y las de los gobiernos. Las prioridades de la misma son producir resultados inmediatos para la población vulnerable y promover oportunidades para la recuperación tanto a corto como a largo plazo<sup>32</sup>.

Por definición, muchas actividades implementadas en la etapa de recuperación temprana, no llevan a un desarrollo «sostenible» a largo plazo, pero si permiten una estabilización, previniendo un deterioro a posteriori y al mismo tiempo determinan las bases para consolidar capacidades de la comunidad afectada a futuro.

Cuanto antes el trabajo de recuperación comience, precozmente las áreas y sectores afectados serán restablecidos y al mismo tiempo más corto y efectivo será el proceso de recuperación.

Basada en esta afirmación, ONU plantea y comienza a implementar programas con *Enfoque de Recuperación Temprana*.

Se destacan dos características importantes en éste: primero que estas medidas sean planificadas en el momento mismo que una crisis se instala y segundo, que los tres objetivos generales que deben guiar este enfoque sean:

- Apoyar las operaciones de asistencia de emergencia, asegurando que tanto los recursos utilizados como los resultados previstos sean la base para un desarrollo a mediano y largo plazo.

<sup>28</sup> Minear, Larry, UBP Chellia, Jeff Crisp, John Mackinlay y Thomas Weiss. *United Nations Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis 1990- 1992*. Occasional Paper N.º 13, Providence, Rhode Island: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1992, p. 3.

<sup>29</sup> Beck, Tony. *South Asia Earthquake 2005. Learning from previous recovery operations*. Lessons paper, Londres: ALNAP y ProVention Consortium, 2005, p. 9; Beck, Tony y John Borton. *ALNAP Review of Humanitarian*

*arian Action in 2003. Learning by field level workers*. Review, Londres: ALNAP, 2004, pp. 37-40.

<sup>30</sup> University of Wisconsin-Madison. Disaster Management Center y ACNUR, *op. cit.* p. 87.

<sup>31</sup> Cluster Working Group in Early Recovery, *op. cit.* p. 9.

<sup>32</sup> United Nations Development Programme. *UNDP Policy on Early Recovery*. Ginebra: United Nations Development Programme, 2008, p. 6.

- Apoyar a la comunidad afectada en las iniciativas de recuperación.
- Establecer las bases para una recuperación a largo plazo<sup>33</sup>.

Como se aprecia en el esquema 1, se debe distinguir entre los programas de recuperación temprana y los de recuperación específicamente. Los primeros son la base de los segundos, restablecen y fortalecen las capacidades a todos los niveles, para poder luego desarrollar el proceso de recuperación.

**Esquema 1**

Proceso de recuperación temprana a través del periodo de transición



Fuente: Adaptado de Cluster Working Group on Early Recovery (Cluster Working Group on Early Recovery, 2008, pág. 10)

En una situación de desastre dada, varias áreas afectadas, así como diferentes grupos vulnerables, se recuperaran a diferentes escalas y a tiempos variados. Es así que en estos contextos se desarrolla una combinación de ayuda de emergencia y recuperación, las cuales se dan simultáneamente y en paralelo.

Además de los objetivos generales y las características previamente mencionadas, se requiere también de la adopción de varios principios guías:

- Asegurar apropiación («ownership» por su denominación en inglés) nacional del proceso de recuperación, así como también usar y promover prácticas participativas durante todas sus fases.
- Promocionar las capacidades locales y nacionales brindando asistencia externa que sea de apoyo y complementaria.
- Desarrollar esas capacidades de forma tal que las relaciones de trabajo sean constructivas e inclusivas (partnership, por su denominación en inglés) entre todos los actores.
- Influenciar para que tanto la ayuda humanitaria como la asistencia de recuperación temprana, no causen mayor daño: *primun non nocere*.
- Incluir medidas de reducción de riesgo y prevención de conflictos, así como también asegurar la integración de otros temas transversales (VIH/SIDA, medio ambiente, género y derechos humanos)
- Construir o reorientar (si ya existen) las iniciativas de desarrollo.

Estos objetivos y principios guías, permitirán realizar una efectiva valoración de necesidades y capacidades, planificar estratégicamente teniendo en cuenta las prioridades y objetivos de recuperación del contexto en el cual se va a implementar el enfoque<sup>34</sup>, así como también movilizar recursos, monitorear y evaluar el proceso<sup>35</sup>.

A continuación se profundizará en el estudio del modelo de coordinación planteado en contextos de desastres naturales, así como también en las actividades e instrumentos de coordinación utilizados.

### 3.2. Modelo, actividades e instrumentos de coordinación

El *Enfoque de Recuperación Temprana*, si bien está guiado por principios de desarrollo, comienza a gestarse dentro del periodo de la emergencia (periodo de asistencia humanitaria), por lo tanto, esto implica que debe ser integrado a los mecanismos de acción humanitarios.

tareas específicas dentro de cada sector (salud, alimentación, logística, educación, etc.).

<sup>35</sup> Cluster Working Group in Early Recovery, *op. cit.* pp. 11-13.

<sup>33</sup> Cluster Working Group in Early Recovery, *op. cit.* p. 10-11.

<sup>34</sup> Las prioridades de recuperación varían según los diferentes contextos, a grandes rasgos estas incluyen: reasentamiento permanente, gestión de riesgos, reconstrucción de infraestructuras, prevención de conflictos,

En la práctica esto significa que, la coordinación de la *Recuperación Temprana*, dentro del sistema de ONU, queda bajo la responsabilidad general del Coordinador Humanitario o del Coordinador Residente<sup>36</sup>, o de una agencia líder. A su vez, con el fin de facilitar una transición gradual al desarrollo a mediano y largo plazo, la *Recuperación Temprana* necesita estar situada en el contexto de los actores y procesos del desarrollo.

El rol del CWGER es fundamental e indispensable en este enfoque, el grupo está integrado por representantes de varias agencias de Naciones Unidas y ONG. Los organismos y agencias integrantes tienen la característica de pertenecer tanto al área de la ayuda humanitaria como al desarrollo<sup>37</sup>.

El principal desafío de coordinación para este grupo de trabajo era lograr que una amplia gama de organizaciones (humanitarias y de desarrollo, locales e internacionales) trabajen juntas, de modo que brinden soporte a actores nacionales del país afectado por un desastre natural, a que comience la recuperación temprana, de manera cohesiva y coordinada.

A su vez se tenía que hacer frente a los siguientes hechos y características que priman en contextos de emergencia:

- pocos actores ponen atención o énfasis en la recuperación durante la fase de emergencia.
- la mayoría de los actores desarrolla actividades «ad hoc» con alta visibilidad en la fase de emergencia y con impacto a corto plazo.
- la valoración de necesidades post desastres se enfoca principalmente en cubrir las necesidades básicas, no existe un marco común de colección de datos con una visión de recuperación temprana<sup>38</sup>.

A continuación se presentará el modelo de coordinación utilizado por el CWGER y las actividades e instrumentos con los que se trabaja.

### 3.2.1. Planteo del Modelo de Coordinación

Como la *Recuperación Temprana* en sí misma, es un proceso multidimensional y multisectorial (opuesto al concepto de sector o grupo aislado) y es por lo tanto un tema que concierne e implica a todos las agencias y sectores, necesita ser organizada de manera diferente a la coordinación que realiza cada uno de los grupos integrantes del enfoque por sectores.

Se requiere que cada uno de estos, sistemáticamente planifique e implemente intervenciones de recuperación temprana dentro de sus áreas de trabajo específicas. Al mismo tiempo se necesita un fuerte apoyo a nivel estratégico del Coordinador Residente/Humanitario, para desarrollar un plan de recuperación temprana (un marco general de acción) que involucre a todo el sistema. Lo más importante y fundamental es que esto sea realizado desde el inicio de la emergencia<sup>39</sup>.

Para lograr este objetivo el CWGER establece en el país afectado, un modelo de coordinación en red (Network Model, por su denominación en inglés)

Esta red está compuesta por Puntos Focales<sup>40</sup> especializados en recuperación temprana en cada uno de los sectores (clusters), así como también en aquellas instituciones que son claves en el desarrollo de esa comunidad (ONG de desarrollo internacionales y nacionales, sector privado, instituciones financieras, etc.) Son responsables de que las acciones de recuperación temprana sean planeadas dentro de cada uno de los respectivos sectores, por lo tanto, al mismo tiempo las ONG y demás organizaciones colaboradoras en cada uno de ellos, también adquieren, desarrollan el concepto y según sus diferentes capacidades lo llevan a la práctica (véase esquema 2).

Este modelo de red así planteado, se comprende, es flexible y dinámico, dependiendo del contexto (capacidades y fortalezas existentes), además de estar basado en la creación y el mantenimiento de buenas relaciones entre todos los actores.

<sup>36</sup> Existen contextos en que el Coordinador Residente desempeña al mismo tiempo las funciones y el rol del Coordinador Humanitario, en otras ocasiones estos cargos son ejercidos por dos personas diferentes.

<sup>37</sup> Cluster Working Group in Early Recovery, *op. cit.* pp. 6-9.

<sup>38</sup> Habitualmente la colección de datos se hace con posterioridad a la de la valoración de necesidades inicial, se realiza con un enfoque de búsqueda de impacto económico de los daños y no existe participación

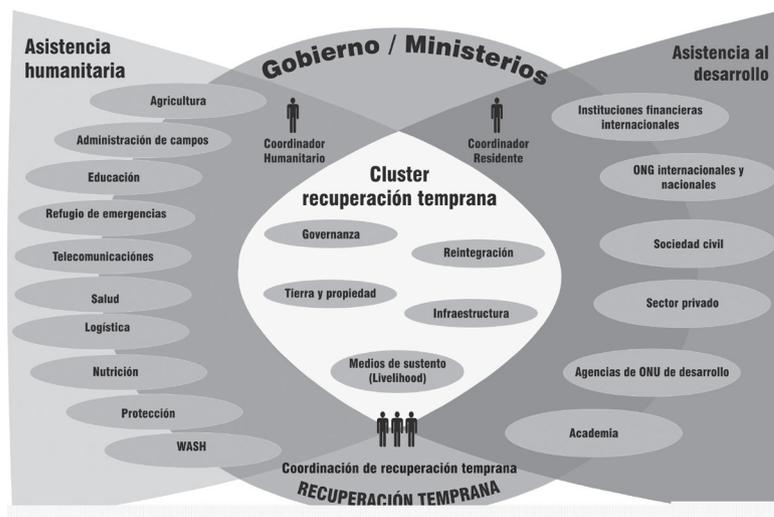
de actores claves en la recuperación de una comunidad afectada por un desastre.

<sup>39</sup> Cluster Working Group in Early Recovery. *Implementing Early Recovery*. Report, Nueva York: Inter Agency Standing Committee, 2006, p. 2.

<sup>40</sup> Persona designada dentro de cada sector que facilita y apoya la integración de la recuperación temprana en sus planes de trabajo específico.

Esquema 2

Estructura de coordinación en el enfoque de recuperación temprana



Fuente: Traducción de presentación realizada por el Grupo de Trabajo de Recuperación Temprana, Cuartel General de Naciones Unidas en Kenia. Enero 2008 (De Meritens, 2008)

La recuperación temprana es un proceso que le pertenece a la comunidad afectada y por lo tanto, como se puede apreciar en esquema 2, debe ser liderado por actores nacionales.

Es de primordial importancia apoyar a las contrapartes nacionales a que desarrollen sus capacidades. Queda bajo la responsabilidad del Coordinador Residente/Humanitario, en colaboración con CWGER y la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el determinar las estrategias de salida, es decir bajo qué criterios y circunstancias se realizará el pasaje de recuperación temprana a reconstrucción a largo plazo. El PNUD, en su rol de líder en del Sector de Recuperación Temprana, establece estrategias de trabajo para cubrir áreas que deben ser recuperadas tempranamente<sup>41</sup> y las cuales no son cubiertas por los otros sectores, por ejemplo: medios de sustento, reintegración, temas de regulación de la tierra y propiedades, infraestructura, etc.

En el momento que se declara una emergencia en un área geográfica dada, el PNUD despliega un Coordinador y/o un Asesor de Recuperación Temprana, el cual se adjunta a la oficina del Coordinador Residente/Humanitario para brindarle el máximo apoyo en organizar e integrar las estrategias en este tema. El Asesor al mismo tiempo facilitará y mantendrá la red de Puntos Focales para asegurar una coherencia en la acción.

### 3.2.2. Instrumentos y actividades de coordinación utilizados

Varios instrumentos y herramientas de coordinación han sido y están siendo elaboradas por el CWGER.

*Colección y administración de información:* diversas herramientas están siendo utilizadas y adaptadas para recolectar información y valorar necesidades con enfoque de recuperación temprana. Se mencionan por ejemplo: el marco para valoración

<sup>41</sup> Estas áreas a cubrir, variarán de contexto en contexto.

de necesidades (Need Analysis Framework, por su denominación en inglés) del IASC, guía para valorar las necesidades de recuperación temprana a nivel local, elaborado por el CWGER, guía para la valoración de necesidades medioambientales en situaciones de post crisis (UNEP's Environmental Needs Assessment in Post-Crisis Situations, por su denominación en inglés), elaborada por el Programa para el Medio Ambiente de Naciones Unidas (UNEP, por sus siglas en inglés), etc.

Es de destacar, que en este momento (octubre 2008) el CWGER está en proceso de elaboración de otras varias herramientas; como por ejemplo una guía para valorar necesidades con enfoque de recuperación temprana en situaciones de post desastres (Post-Disaster Needs Assessment, PDNA, por su denominación y siglas en inglés) en el desarrollo de estrategias y herramientas para compartir e intercambiar información de forma estandarizada (Early Recovery Information Management System, por su denominación en inglés)<sup>42</sup>.

*Análisis y planificación:* mediante estas dos herramientas se logra valorar y analizar las necesidades sectoriales así como las capacidades locales, diseñar un marco estratégico de acción, identificar capacidades de los otros sectores y otros actores relevantes, asegurar la integración de temas transversales en las actividades a realizar, etc.

Asimismo se determinan otros elementos claves como son preparación del personal, administración de información, gestión del conocimiento, acuerdos entre actores y para valorar el impacto se desarrolla un marco de monitoreo y evaluación.

Otro punto importante que se fija mediante éstas, es la definición de criterios de *cuándo* y *cómo* se realizará el pasaje de la recuperación de fase de emergencia a la recuperación a largo plazo, reconstrucción y desarrollo; principalmente hay que determinar bajo qué circunstancias y bajo la responsabilidad de qué entidad u organismo(s) se realizará este pasaje.

*Liderazgo:* Las actividades y estrategias de recuperación temprana diseñadas y planificadas para un país que sufre una emergencia, no tienen un estado formal dentro de ese país o

comunidad, por lo que su realización debe de ser acordada mutuamente por todos los actores participantes, a la vez de requerir una alta colaboración y un sentido de propiedad por parte de las autoridades locales/nacionales para asegurar legitimidad y compromiso político.

El CWGER ha trazado una serie de estrategias para el entrenamiento (Early Recovery Training Package, por su denominación en inglés) en liderazgo, habilidades de negociación y facilitación de los varios elementos claves antes mencionadas.

De igual forma y en apoyo a estas estrategias de entrenamiento se está elaborando una base de datos (roster), con personal capacitado y listo para ser desplegado inmediatamente en caso de emergencia<sup>43</sup>.

*Distribución de tareas:* el modelo de coordinación en red, es la base que permite amplia participación y acuerdo mutuo; cada sector de ONU utiliza términos de referencia específicos en su área de trabajo, el PNUD realiza lo mismo en aquellas áreas concretas bajo su liderazgo. Constantemente se sugiere y apoya a los gobiernos a que planteen claros MoU y ToR con las ONG, militares, instituciones financieras, etc. las cuales participarán en el marco de recuperación elaborado. Permitiendo al mismo tiempo el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas y asegurando una adecuada rendición de cuentas.

*Mobilización de recursos:* actividad de coordinación que plantea un gran desafío para el CWGER, dado que no existen mecanismos de financiación o movilización de recursos específicos para programas de recuperación temprana (sí los hay para asistencia humanitaria y para desarrollo). Momentáneamente se están utilizando herramientas preexistentes como los Procesos de Llamamientos Consolidados (CAP, por sus siglas en inglés) los Llamamientos de Emergencia, el Fondo Central de Respuesta de Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés), entre otros.

*Seguimiento y evaluación:* aun no existen métodos estándares de seguimiento y evaluación específicamente definidos para recuperación temprana. Los asesores y coordinadores encargados de implementar el enfoque en un contexto dado, también

<sup>42</sup> Cluster Working Group on Early Recovery op. cit., pp. 1-5.

<sup>43</sup> De Meritens, Jahal, entrevista de Andrea Ferrari. *Entrevista a coordinador del CWGER. Coordinación del Enfoque de Recuperación Temprana* (28 de Enero de 2008).

son responsables de desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación del mismo.

En suma definen, *qué* actividades y resultados se van a seguir y evaluar, *cuándo* (estableciendo un cronograma), *cómo* se va a realizar el seguimiento y la evaluación (definiendo herramientas e indicadores), *quién* va a realizar estas actividades.

El CWGER, ha utilizado como herramientas de evaluación algunos ejercicios de lecciones aprendidas y evaluaciones en tiempo real. En este momento se están desarrollando marcos de acción para seguimiento y evaluación de los trabajos de recuperación temprana.

En suma, se puede observar que todas las actividades descritas como necesarias para lograr una coordinación integral, son utilizadas en el modelo de recuperación temprana; si bien algunas de ellas están aún en proceso de planificación e implementación.

### 3.4. Características relevantes de la coordinación en el enfoque de recuperación temprana

Se observa, como lo define Sommer<sup>44</sup> que múltiples actores actúan de manera conjunta realizando una variedad de actividades, a diferentes niveles y que trazan una meta en común. Asimismo se aprecia que se cuenta con una serie de instrumentos y actividades que permiten llevar adelante la tarea de coordinación de manera efectiva y eficiente. Existe una agencia líder con experiencia y capacidades<sup>45</sup>, en este caso el PNUD, la cual guía y lidera el proceso de coordinación, además de proveer apoyo estratégico y operacional a nivel global como en el terreno.

Se hallan elementos que brindan cierta particularidad a esta coordinación, se destacan por ejemplo, que el proceso de coor-

dinación en sí, se establece en el momento en que se inicia una emergencia<sup>46</sup>, se extiende durante toda la fase de ayuda humanitaria, para luego continuar hasta que la situación se estabiliza y se procede al pasaje de trabajos de recuperación a largo plazo.

Otro componente a señalar, es el modelo de redes mayoritariamente utilizado. El concepto de *Recuperación Temprana* en sí mismo, las diferentes características de las situaciones de crisis<sup>47</sup> y sobre todo, el tratar de lograr un pasaje de la etapa de emergencia al desarrollo de forma armónica y holística, hacen de este modelo la opción más apropiada.

Se debe mencionar además la existencia de roles específicos entre los varios actores.

En suma, para poder lograr este sistema de coordinación, se requiere un «alto grado de capacidad organizacional, personal preparado y organizaciones con claras ideas de que se quiere lograr»<sup>48</sup>.

### 3.5. Papel fundamental de las ONG en el enfoque de recuperación temprana

A pesar del corto período de tiempo que se lleva implementando este enfoque, las ONG han estado trabajando en recuperación temprana desde mucho tiempo antes.

Debido a su presencia en el terreno antes, durante y posterior a una crisis, ellas son las primeras en comenzar tareas de recuperación (junto con la comunidad afectada).

La familiaridad con el contexto, les permite responder rápidamente ante una emergencia, les brinda acceso más fácilmente a información, su relativo pequeño tamaño y menor burocracia en sus procedimientos les otorga un importante nivel de indepen-

en lugares donde las autoridades gubernamentales son débiles o inexistentes. Asimismo el número de actores y los servicios cubiertos por estos son variables.

<sup>48</sup> Hewitt, Tom. «A hybrid or third way? Contemporary thinking on inter-organizational relationships», en *Managing Development*, de Dorcas Robinson, Tom Hewitt y John Harriss, pp 49-65. Londres: Sage, 1999, p. 65.

<sup>44</sup> Sommers, *op. cit.* p. 4.

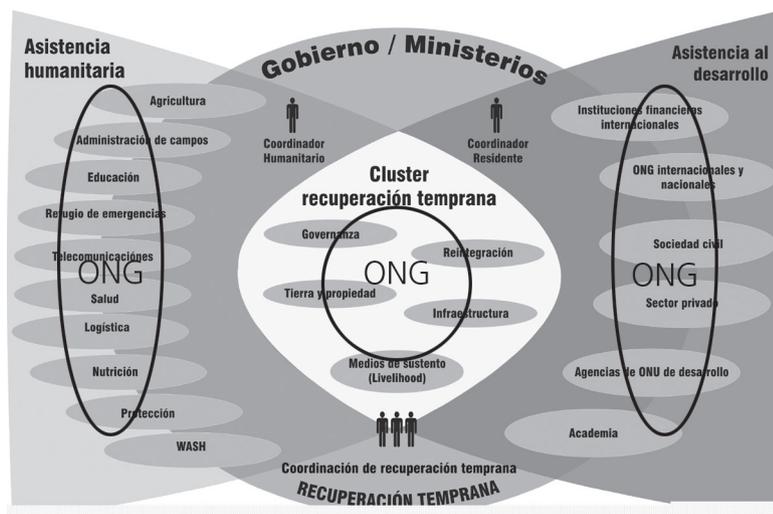
<sup>45</sup> Debido a su mandato, política institucional, áreas de trabajo, etc.

<sup>46</sup> En lugares que se prevé (por las características del contexto) la ocurrencia de un desastre, se trabaja en periodos previos a éste, formando parte de actividades de gestión de riesgo y planes de contingencia. Por ejemplo las actividades que se están llevando a cabo durante las reiteradas inundaciones en Mozambique.

<sup>47</sup> El tiempo de instalación de una crisis es variable, además los desastres pueden ocurrir en países con gobiernos fuertes y responsables, o

## Esquema 3

Presencia de ONG en la Estructura de Coordinación en el enfoque de recuperación temprana



Fuente: Traducido y adaptado de presentación realizada por el CWGER, cuartel general de ONU, Kenia, enero 2008 (De Meritens, 2008)

dencia y de flexibilidad; dándole a la vez agilidad y creatividad en las operaciones. Con frecuencia, se encuentran dentro de un marco de acción de redes, es decir, en un continuo inter-relacionamiento e interacción.

«El compromiso a sus valores y principios les permiten trascender limitaciones geográficas, administrativas y de tiempo; esto otorga a las ONG cierto grado de libertad a intereses políticos, religiosos, étnicos y lucrativos entre otros»<sup>49</sup>. En el siguiente cuadro de la estructura de coordinación en el enfoque de recuperación temprana (esquema 3), se puede apreciar como las ONG se encuentran trabajando de manera independiente, colaborando con agencias de ONU, trabajando con instituciones del gobierno, con la sociedad civil, etc. También se puede observar, que las mismas realizan trabajos tanto durante la fase de emergencia, la rehabilitación y posteriormente en la recuperación a largo plazo.

Todas estas particularidades hacen de las ONG, actores claves en la planificación e implementación de la recuperación temprana. Queda claro entonces, lo imperativo de la colaboración y el diálogo entre ONG y ONU a nivel global y de terreno, pero por sobre todo como elementos fundamentales para llevar adelante el modelo planteado de coordinación en red.

Las experiencias, las lecciones aprendidas y el pensamiento de las ONG deberían apoyar la creación de herramientas, estándares y políticas de recuperación temprana, a la vez de reflejar lo beneficioso o no, de las ya desarrolladas y puestas en práctica.

En el próximo capítulo se realizará un estudio de los desafíos, dificultades y lecciones aprendidas de la puesta en práctica de la coordinación del *Enfoque de Recuperación Temprana* durante varios desastres naturales.

<sup>49</sup> De Meritens, Jahal, entrevista de Andrea Ferrari. *Entrevista a coordinador del CWGER. Coordinación del Enfoque de Recuperación Temprana* (28 de Enero de 2008).

#### 4. Desafíos de coordinación del enfoque de recuperación temprana

El objetivo de este capítulo es analizar desafíos y problemas encontrados al implementar este modelo de coordinación. Con este fin se estudiarán evaluaciones realizadas durante la aplicación de este enfoque en diferentes desastres naturales: terremoto en Pakistán en el año 2005 (evaluación de ALNAP y Provention Consortium, evaluaciones realizadas por ONG, organizaciones gubernamentales actuantes en este desastre)<sup>50</sup>, terremoto en Java (Indonesia) en el año 2006 (evaluación interna de la Oficina del Coordinador Humanitario en Java)<sup>51</sup>, inundaciones en Mozambique en el año 2007 (reporte sobre el funcionamiento del enfoque por sectores de ActionAid)<sup>52</sup>, respuesta al ciclón Nargis en Myanmar en 2008 (evaluación de ALNAP y Provention Consortium)<sup>53</sup>. Además se analizarán informes periódicos del CWGER en Pakistán, Filipinas, Indonesia, Myanmar y Madagascar<sup>54</sup> y evaluaciones realizadas por IASC durante la implementación del enfoque por sectores<sup>55</sup>. Se complementará el estudio con reportes de ActionAid y de Oxfam International durante el ciclón Sidr en Bangladesh en noviembre del 2007<sup>56</sup>.

Específicamente se observarán parámetros concretos en relación a la coordinación del enfoque de recuperación temprana: actividades e instrumentos aplicados, estructura organizativa, servicios brindados, así como también resultados obtenidos. Se hará especial énfasis en las experiencias y puntos de vista de las ONG que han implementado este enfoque.

##### 4.1. Desafíos encontrados

Observando la coordinación del *Enfoque de Recuperación Temprana* de manera global, como una actividad integral y sistemática, varios desafíos se deben señalar, de igual modo se presentaron problemas con la elaboración y la efectiva utilización de varias herramientas de coordinación.

*Alcanzar un trabajo en conjunto*: el hecho de lograr que una amplia gama de organizaciones (humanitarias y de desarrollo, locales e internacionales) trabajen juntas enfocadas en la recuperación y rehabilitación de la comunidad afectada, se vivió como un problema durante el terremoto de Pakistán, pero en la evolución de la respuesta a este desastre se observa una importante mejoría. Analizando otras emergencias, se aprecia un progreso en el manejo de este problema. En Indonesia (Java), en Madagascar, en Bangladesh, etc. ya desde el inicio de las emergencias, se destaca lo importante y favorable de contar con un diálogo continuo con autoridades de gobierno. Esto es un tema de crítica importancia para la efectividad de todas las acciones a realizar<sup>57</sup>.

Myanmar es un ejemplo donde a pesar de las dificultades y limitaciones impuestas por el gobierno para permitir el trabajo de los actores humanitarios, las tareas de advocacy y negociación realizadas por asesores de recuperación temprana y el Coordinador Humanitario, permitieron una labor conjunta<sup>58</sup>.

<sup>50</sup> Cosgrave, John. *Responding to earthquakes 2008. Learning from earthquake relief and recovery operations*. Paper note, Londres: ALNAP y Provention Consortium, 2008; Cosgrave, John y Maurice Herson. «Perceptions of crisis and response: A synthesis of evaluations of the response to the 2005 Pakistan earthquake». *ALNAP's 7th Review of Humanitarian Action*, 2008, pp. 178-214; Idris, Iffat. *Earthquake 8/10. Learning from Pakistan's experience*. Evaluation report, Islamabad: National Disaster Management Authority Pakistan, 2007; The National Audit Office. *The UK's Response to the South Asia Earthquake*. Report to the International Development Committee, Londres: The National Audit Office, 2008; ActionAid International. *The evolving UN cluster approach in the aftermath of the Pakistan earthquake: an NGO perspective*. Report, Washington: ActionAid International, 2006.

<sup>51</sup> Manfield, Pete. *Java Earthquake 2006/7. PART I - Early Recovery Activities*. Report, Yogyakarta: United Nations Humanitarian Coordinator/ Resident Coordinator Office, 2007.

<sup>52</sup> Street, Anne. *The Cluster Approach in Mozambique 2007: Is it improving emergency response? An NGO perspective*. Report, Londres: ActionAid, 2007.

<sup>53</sup> Ramalingam and Pavanello, *op. cit.*

<sup>54</sup> Cluster Working Group in Early Recovery, *op. cit.*

<sup>55</sup> Inter-Agency Standing Committee. «IASC interim self-assessment of implementation of the cluster approach in the field», *Inter Agency Standing Committee. 66th Working Group Meeting*. Nueva York: Inter Agency Standing Committee, 2006. p 53; Stoddard, *et. al. op. cit.*

<sup>56</sup> Bennett, *op. cit.*; ActionAid International. *ActionAid's work on early recovery: a briefing note for the CWGER Meeting March 18th 2008*. Briefing note, Ginebra: ActionAid International, 2008.

<sup>57</sup> Stoddard, *et. al., op. cit.*, pp. 21-22.

<sup>58</sup> De Meritens, *op. cit.*; Cluster Working Group in Early Recovery Mayo 2008; Cluster Working Group in Early Recovery Julio 2008.

*Participación de ONG en el CWGER:* las ONG miembros de este equipo no representan una perspectiva unificada de ONG<sup>59</sup>, por lo que «es necesario no sólo ser más inclusivos sino a la vez lograr una representación homogénea de la gran variedad de organizaciones existentes»<sup>60</sup>.

A nivel de terreno la situación es algo diferente, se destaca más participación e involucramiento por parte de las ONG<sup>61</sup>.

De todas maneras se necesita específicamente desarrollar estrategias para incluir ONG nacionales en los planes de acción de recuperación temprana<sup>62</sup>.

*Relaciones con demás actores humanitarios:* al comienzo, se experimentaba cierta dificultad tanto en la creación como en el mantenimiento de las mismas; por medio de tareas de advocacy, este problema está en vías de solución; especialmente con agencias de ONU, ONG (principalmente internacionales), con organizaciones académicas, con el sector privado, con donantes, etc.

Se trata de establecer un dialogo regular y continuo con estos actores, buscando sus puntos de vista en las estrategias y prioridades del sector, los intereses y metas comunes y al mismo tiempo intentar apoyarlos en fortalecer sus propias capacidades. De igual modo se ha contribuido mucho a través de una mejora en el manejo y difusión de información por parte del CWGER (a nivel global) y por medio de los asesores y puntos focales en el terreno<sup>63</sup>.

*Administración de información:* un constante problema que enfrenta el CWGER, es el entendimiento del concepto de *Recuperación Temprana* por parte de los diferentes actores humanitarios y de desarrollo.

Progresivamente se ha ido corrigiendo esta dificultad, gracias a la utilización de estrategias de comunicación, guías y herramientas las cuales difunden el concepto y ayudan a su implementación. De todos modos continúan existiendo inconvenientes a la fecha, a pesar del mayor conocimiento general de su definición y de su valor<sup>64</sup>.

*Proveer liderazgo:* las ONG hacen referencia reiteradamente a la necesidad de entrenar a los asesores en recuperación temprana para que desempeñen el rol de líderes, se destaca de la experiencia que muchos cumplen funciones directivas más que de coordinadores<sup>65</sup>.

Se requiere además el desarrollo de habilidades personales, de modo tal que tanto asesores como puntos focales sean capaces de saber informar, adaptar y utilizar todas las herramientas disponibles según el contexto, logrando al mismo tiempo una conexión y coherencia entre los objetivos de la coordinación global y lo que es necesario en el terreno.

El entrenamiento de grupos prioritarios<sup>66</sup>, forma parte de los planes estratégicos del CWGER, elemento éste pensado para fortalecer y a la vez salvar las carencias en esta área. Esto aún está siendo planificado y en vías de implementación<sup>67</sup>.

El roster con personal capacitado y cualificado, cuenta a la fecha con un pequeño número de integrantes, lo que hace difícil lograr presencia inmediata y por tiempo prolongado de los mismos en el terreno<sup>68</sup>.

*Movilización de recursos y financiación:* todavía está pendiente el desarrollo de mecanismos específicos para la movilización de recursos y financiación de los planes de recuperación temprana.

<sup>59</sup> Tres ONG mas una coalición de ONG internacionales forman parte del CWGER (octubre 2008).

<sup>60</sup> De Meritens, *op. cit.*

<sup>61</sup> De Meritens ofrece como ejemplo el caso de Kenia; 10 ONG integran el grupo de trabajo en recuperación temprana en ese país.

<sup>62</sup> Stoddard, et al. *op. cit.*, p. 16; De Meritens, *op. cit.*; Cosgrave and Herson, *op. cit.*, p. 211.

<sup>63</sup> De Meritens, *op. cit.*

<sup>64</sup> Street, *op. cit.*, pp. 12-13, Stoddard, et al. *op. cit.*, p. 29, Bennett, *op. cit.*, p. 6, Gengaje, Rajan. *Using Cluster Approach for Managing Large Scale Emergencies - The Road Ahead*. Paper for ADB's small group work-

shop on preparing for large-scale emergencies, Manila: Asian Development Bank, 2007, p. 15.

<sup>65</sup> ActionAid International, *op. cit.*, p. 5, Inter-Agency Standing Committee, *op. cit.*, p. 7, Street, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>66</sup> Grupos prioritarios se refiere a personal que realiza tareas en varias agencias de ONU, las cuales lideran los diferentes sectores, Coordinadores Residentes, personal a ser desplegado como asesores en recuperación temprana, etc.

<sup>67</sup> Cluster Working Group in Early Recovery Mayo, *op. cit.*, p. 7, De Meritens, *op. cit.*

<sup>68</sup> Stoddard, et al. *op. cit.*, p.29, De Meritens, *op. cit.*

Hasta la fecha, se han utilizado varias herramientas tanto humanitarias como de desarrollo, pero es necesario discutir con donantes e investigar en profundidad la real utilidad de elaborar herramientas propias o continuar haciendo uso estratégico de las actualmente existentes.

Se debe aclarar en este punto, que este desafío no está presente sólo para el CWGER, sino también para varios donantes, que necesitan contar con herramientas, las cuales les permitan adjudicar los fondos de recuperación y reconstrucción de manera segura y responsable<sup>69</sup>.

*Lograr acuerdo en la división de tareas y responsabilidades:* el PNUD, aplica ToR definidos en su relación con ONG que implementan varias de las tareas<sup>70</sup>. Sin embargo, es necesario no solo utilizar estas herramientas sistemáticamente, sino además elaborarlas apropiadamente; logrando así, transparencia, responsabilidad y una adecuada rendición de cuentas entre ambas partes<sup>71</sup>.

Seguimiento y evaluación: aún falta identificar indicadores y trabajar sistemas para el seguimiento y evaluación de todas las actividades de recuperación temprana; queda en manos de los asesores desplegados en cada emergencia, el desarrollo e implementación de procedimientos de seguimiento y evaluación, es por esto imperativo que se estandarice esta tarea.

#### 4.2. El punto de vista de las ONG

Las ONG que trabajan bajo la coordinación del enfoque por sectores de ONU, así como aquellas que específicamente realizan tareas con el CWGER, señalan hechos de coordinación a destacar.

*Necesidad de un mejor análisis del contexto y permitir una mayor participación:* ActionAid remarca que se requiere mejorar el análisis del contexto previo a la planificación de tareas de recuperación temprana.

Específicamente hace referencia a identificar las tareas de desarrollo que se estaban implementando en muchas áreas de

desastres e integrarlas a los planes de recuperación temprana. Señala además, la importancia de una mayor participación e involucramiento de ONG (nacionales e internacionales) y demás organizaciones locales en todas las fases de la puesta en práctica del enfoque<sup>72</sup>.

Del mismo modo, Oxfam International resalta la importancia de una mayor consulta con las poblaciones afectadas, mediante una participación activa de las mismas (incluyendo grupos vulnerables) a lo largo de todo el proceso de recuperación y reconstrucción<sup>73</sup>.

*Necesidad de aprovechar mejor el capital social de las comunidades afectadas:* esto está íntimamente relacionado con utilizar al máximo las redes y estructuras sociales existentes<sup>74</sup>. Hay temas específicos de recuperación (por ejemplo medios de sustento, reconstrucción de viviendas, etc.) en los cuales sería de gran ayuda aprovechar más eficientemente las instituciones privadas, organizaciones religiosas o académicas preexistentes; muchas de ellas con experiencia y conocimiento profundo de las costumbres y cultura de la comunidad.

*Falta de presencia de personal de CWGER en el terreno:* el escaso número de personal de recuperación temprana desplegado en terreno, junto con el constante cambio y cortos periodos de trabajo en áreas afectadas por desastres, especialmente de aquellos que desempeñan tareas como puntos focales, es otra dificultad a mencionar. Esta situación hace difícil la continuidad y la eficacia del trabajo.

*Dificultades de financiación:* la financiación de proyectos de recuperación temprana, es un serio problema a considerar; especialmente en emergencias que no tienen gran cobertura internacional por los medios de prensa y donde los llamamientos realizados cubren mayoritariamente las tareas de socorro inicial.

Este hecho dificulta la implementación de los diferentes y varios trabajos<sup>75</sup>. Mercy Corps destaca que la mayoría de los proyectos de recuperación temprana realizados por

<sup>69</sup> The National Audit Office, *op. cit.*, p. 11.

<sup>70</sup> De Meritens, *op. cit.*

<sup>71</sup> Idris, *op. cit.*, p. 64.

<sup>72</sup> ActionAid International, *op. cit.*, p.1, ActionAid International, *op. cit.*, 4.

<sup>73</sup> Bennett, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>74</sup> Cosgrave, *op. cit.*, p. 15, Ramalingam and Pavanello, *op. cit.*, p. 8, Leitmann, Josef. «Cities and calamities: learning from post-disaster response in Indonesia», *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 2007, pp. 144-153.

<sup>75</sup> Bennett, *op. cit.*, p. 6; Mailer, *op. cit.*, 21.

esta ONG<sup>76</sup>, tampoco cubren los requisitos para ser financiados por fondos de desarrollo. «Se requiere que los donantes sean más conscientes de los beneficios de la programación en recuperación temprana y aceptar que estas actividades debería comenzar el día uno —no después de las actividades de socorro, y destinar el dinero en consecuencia. Del mismo modo, los fondos de desarrollo deben ser asignados anteriormente en la etapa de transición»<sup>77</sup>.

Los desafíos y dificultades antes mencionadas han determinado que no en todas las emergencias, se lograra un pasaje sistémico o integrado (a través de todas las áreas de actividad) de la ayuda humanitaria a la recuperación y el desarrollo<sup>78</sup>. Tampoco en todos los desastres asistidos se pudo efectuar una continuidad entre las fases, en concordancia con la evolución de la situación.

A pesar de este hecho son muchos los ejemplos que evidencian no sólo lo contrario, sino la clara mejoría<sup>79</sup> de las comunidades afectadas por desastres naturales<sup>80</sup>.

#### 4.3. Revisando las dificultades se plantean recomendaciones

*Difusión del concepto:* es necesario el conocimiento del concepto e importancia de favorecer y lograr una «recuperación temprana» entre los múltiples actores humanitario y de desarrollo.

Un mejor uso de las herramientas de administración de información y de comunicación, advocacy y negociación son estrategias a plantear para lograr este objetivo.

*Uso de redes:* es imperioso lograr un apropiado y más fructífero uso de las conexiones existentes entre organizaciones, favoreciendo al mismo tiempo las relaciones.

Se debe, fomentar una coordinación inter-organizacional basada en consenso, tanto a nivel operacional como estratégica.

Se podría plantear la realización de esfuerzos activos para lograr que las ONG y networks de ONG comiencen o continúen actuando con racionalidad colectiva, interactiva y con toma de decisiones organizacionales.

La recuperación de una comunidad debe de ser percibida como un sistema de acción colectivo.

*Creación y mantenimiento de constructivas relaciones con actores actuantes:* se requieren plantear estrategias para lograr una mayor interacción y colaboración tanto a nivel global como de terreno.

El CWGER ha alcanzado en este tiempo mejoras importantes a nivel de coordinación global, pero se observa que se debilitan a nivel de terreno. Es evidente la necesidad de una mejor coordinación entre las agencias de ONU. Es preciso mantener un diálogo «operacional» entre ellos, para luego poder obtener resultados con los demás actores.

Con ONG, es necesario promover su participación e integración en las tareas de recuperación temprana, dándole especial énfasis a las ONG nacionales.

Las ONG por su parte deberían reforzar y continuar insistiendo en la participación activa a todo los niveles de este enfoque.

*Flexibilidad:* se requiere un mutuo entendimiento y flexibilidad a la hora de aplicar estrategias de transición, de modo que la diversidad de capacidades pre-existentes sean fortalecidas y por lo tanto las necesidades satisfechas.

Las tareas de advocacy y de negociación deben de ser permanentes, se exhorta además flexibilidad en el uso de herramientas y de recursos por parte de todos los actores actuantes.

*El liderazgo:* del personal, tanto habilidades como actividades son claves y son la fortaleza de este modelo de coordinación. Es

<sup>76</sup> Principalmente sus actividades cubren las áreas de restauración de medios de sustento y de actividades económicas.

<sup>77</sup> Ward, Carol, entrevista de Andrea Ferrari. *Entrevista a miembro de Mercy Corps, Emergency Programme Manager* (23 de Septiembre de 2008).

<sup>78</sup> Hecho que se observó con mayor frecuencia en aquellas emergencias que se presentaban en países con conflictos o en etapa de transición (por ejemplo República Democrática del Congo, Uganda, Liberia, etc.). Si

bien el tópico de recuperación temprana en situaciones de conflictos escapa al análisis de este trabajo, se observa pertinente y relevante hacer referencia a los mismos en este momento del estudio.

<sup>79</sup> Mejorías desde el punto de vista de capacidades, manejo y gestión de riesgo, enfoque de género, empoderamiento de grupos vulnerables, cuidado del medio ambiente, etc.

<sup>80</sup> De Meritens, *op. cit.*

necesario adoptar un liderazgo colaborativo, se debe apoyar las capacidades de las autoridades nacionales y locales.

El personal debe ser adecuadamente preparado y es crucial el uso apropiado de recursos humanos. No sólo se requiere un buen desarrollo de programas de entrenamiento sino que además se necesita fortalecer las capacidades del personal e instituciones en terreno, para que ante una situación de crisis la respuesta sea inmediata y adecuada.

Es preciso que el personal que trabaja en emergencia sea consciente de su rol e interdependencia en el proceso general de recuperación.

La completa creación y mantenimiento de un roster con expertos, los cuales permanezcan en el terreno el tiempo necesario (implica esto la creación de contratos con términos prolongados) es una importante herramienta que debe ser puesta en funcionamiento a la brevedad.

Administración de información: es imperativo el uso estandarizado de herramientas de comunicación. Es necesario además que los miembros del CWGER en cada nueva emergencia especifiquen:

- Una clara definición del concepto de recuperación temprana, el mandato, los términos de referencia de su actuación, los estándares de procedimiento, sus interacciones con otros actores humanitarios y políticos, etc.
- Una clara definición de los servicios a proveer: advocacy, planificación estratégica, relación y contacto con gobierno y autoridades locales, relación con donantes, etc.

Financiación y movilización de recursos: se requiere la concientización de donantes e instituciones financieras de la importancia clave de la recuperación temprana en la rehabilitación a largo plazo.

Es necesario el planteo de estrategias de financiación convenientes tanto para donantes, actores humanitarios, gobiernos y para la comunidad afectada, se debe discutir la conveniencia del desarrollo de nuevas herramientas de movilización de recursos o adaptar y utilizar las ya existentes (tanto humanitarias como de desarrollo).

Evaluación y seguimiento: la inclusión de indicadores mesurables para el seguimiento y evaluación de actividades de recuperación temprana es un tema de suma importancia. Sólo así se

puede realmente medir el impacto de las intervenciones y ajustar las acciones en concordancia.

## Conclusiones

Al comenzar el presente trabajo de investigación se planteaba la existencia de un desafío, al cual la comunidad internacional ha tratado de dar respuesta desde hace varios años: lograr un integrado y holístico pasaje de la ayuda de emergencia a la rehabilitación y el desarrollo. Las intenciones, las estrategias, los proyectos y las actividades estaban presentes, pero se carecía de la «coordinación integradora».

En este contexto, ONU plantea con la puesta en práctica de la reforma humanitaria, la implementación del *Enfoque de Recuperación Temprana*.

Una serie de preguntas surgieron ante este hecho, las cuales a la vez dieron origen y guiaron el presente trabajo de investigación.

Habiendo previamente estudiado el concepto y la importancia de la «coordinación» en ayuda humanitaria, surgía el interés de conocer sobre el modelo aplicado en el *Enfoque de Recuperación Temprana*, sus herramientas y sus servicios. Se apreció que las ONG tanto locales como internacionales son actores claves en la implementación de este enfoque.

Teniéndose estudiado en profundidad el modelo, las herramientas y las características, quedaba pendiente el análisis de los desafíos y dificultades de coordinación a las cuales se ha tenido que hacer frente. Interesaba particularmente el punto de vistas de las ONG.

Al ser la «recuperación temprana» un tema vasto, con un enfoque que lleva relativamente poco tiempo de implementación y sin un conocimiento amplio del mismo, el material existente sobre su puesta en práctica es relativamente escaso.

Se apreció una carencia importante de información y registro de trabajos en el tema. La mayoría de las evaluaciones existentes investigan el enfoque por sectores de ONU en general, pero es escaso el material que focaliza en este sector específicamente.

Hay que destacar además, que es un modelo en constante cambio y evolución.

Finalizando, la hipótesis de trabajo planteada: la coordinación de la recuperación temprana es mejorable y aplicable con mayor eficacia en contextos de desastres naturales; entendiendo a su vez que las características de este modelo lo hacen ajustable a la coordinación de la ayuda humanitaria, ha sido comprobada. Teniendo en mente los desafíos hallados y las recomendaciones planteadas a los mismos, se considera que éstas son alcanzables en un tiempo razonable.

Se observa que muchas de ellas ya están siendo planificadas o en vías de implementación; otras requieren tiempo y voluntad para el análisis, la discusión conjunta y la planeación estratégica.

El presente trabajo además permitió y trató de proveer conocimiento sobre el *Enfoque de Recuperación Temprana*, lecciones aprendidas basadas en la experiencia y al mismo tiempo obtener resultados más fructíferos de este nuevo enfoque.

Se cree que con este estudio de investigación se colaboró con la coordinación de la ayuda humanitaria en general; pensar y comprobar que existe otro mecanismo de coordinación además del jerárquico, y es aquel, que busca la colaboración interorganizacional.

Muchas preguntas surgen al haber estudiado y entendido este enfoque; preguntas relacionadas con la coordinación, con el rol de otros actores, con estrategias a aplicar en contextos de conflictos y en contextos de gobiernos frágiles, estos últimos tópicos formarían parte de investigaciones futuras.

## Bibliografía

- ActionAid International. *ActionAid's work on early recovery: a briefing note for the CWGER Meeting March 18th 2008*. Briefing note, Ginebra: ActionAid International, 2008.
- ActionAid International. *The evolving UN cluster approach in the aftermath of the Pakistan earthquake: an NGO perspective*. Report, Washington: ActionAid International, 2006.
- Adinolfi, Constanza, David Bassiouni, Halvor Lauritzen, y Howard Williams. *Humanitarian Response Review: An Independent Report Commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Independent report, Nueva York: United Nations, 2005.
- Beck, Tony. *South Asia Earthquake 2005. Learning from previous recovery operations*. Lessons paper, Londres: ALNAP y ProVention Consortium, 2005.
- Beck, Tony y John Borton. *ALNAP Review of Humanitarian Action in 2003. Learning by field level workers*. Review, Londres: ALNAP, 2004.
- Bennet, Jon, William Bertrand, Clare Harkin, Stanley Samarasinghe y Hemantha Wickramatillake. *Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-affected Countries*. Evaluation, Londres: Tsunami Evaluation Coalition, 2006.
- Bennett, Nicki. *After the cyclone: lessons from a disaster*. Briefing note, Londres: Oxfam International, 2008.
- Cluster Working Group in Early Recovery. *Guidance Note on Early Recovery*: Guidance notes, Ginebra: United Nations Development Programme. Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2008.
- Cluster Working Group in Early Recovery. *Implementing Early Recovery*. Report, Nueva York: Inter Agency Standing Committee, 2006.
- Cluster Working Group in Early Recovery. *News update. Issue N.º 16*. News update, Ginebra: Cluster Working Group in Early Recovery, Mayo 2008.
- Cluster Working Group in Early Recovery. *News update. Issue N.º 17*. News update, Ginebra: Cluster Working Group in Early Recovery, Julio 2008.
- Corbacioglu, Sitki y Naim Kapucu. «Intergovernmental relations in response to the 1999 Marmara earthquake in Turkey: a network analysis», *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 2005: pp. 73-102.
- Cosgrave, John. *Responding to earthquakes 2008. Learning from earthquake relief and recovery operations*. Paper note, Londres: ALNAP y Provention Consortium, 2008.
- Cosgrave, John y Maurice Herson. «Perceptions of crisis and response: A synthesis of evaluations of the response to the 2005 Pakistan earthquake». *ALNAP's 7th Review of Humanitarian Action*, 2008: pp. 178-214.
- De Meritens, Jahal, entrevista de Andrea Ferrari. *Entrevista a coordinador del CWGER. Coordinación del Enfoque de Recuperación Temprana* (28 de Enero de 2008).
- De Meritens, Jahal, entrevista de Andrea Ferrari. *Entrevista al coordinador del CWGER. Desafíos en la coordinación del enfoque de recuperación temprana* (9 de Octubre de 2008).
- Gengajje, Rajan. *Using Cluster Approach for Managing Large Scale Emergencies - The Road Ahead*. Paper for ADB's small group workshop on preparing for large-scale emergencies, Manila: Asian Development Bank, 2007.
- Graves, Sue, Victoria Wheeler y Ellen Martin. «Lost in translation. Managing coordination and leadership reform in the humanitarian system», *Humanitarian Policy Group. Policy Brief 27*, 2007: pp. 1- 8.
- Hewitt, Tom. «A hybrid or third way?». Contemporary thinking on inter-organizational relationships», en *Managing Development*, de Dorcas Robinson, Tom Hewitt y John Harriss, pp. 49-65. Londres: Sage, 1999.
- Idris, Iffat. *Earthquake 8/10. Learning from Pakistan's experience*. Evaluation report, Islamabad: National Disaster Management Authority Pakistan, 2007.

- Inter-Agency Standing Committee. «IASC interim self-assessment of implementation of the cluster approach in the field», *Inter Agency Standing Committee. 66th Working Group Meeting*. Nueva York: Inter Agency Standing Committee, 2006. p. 53.
- King, David. «Parallel routes to recovery: community priorities and NGO policy in the post civil war reconstruction of Sierra Leone», *International Journal of Emergency Management*, 2005: pp. 149-162.
- Leitmann, Josef. «Cities and calamities: learning from post-disaster response in Indonesia», *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 2007: pp. 144-153.
- Mailer, Maya. *From emergency to recovery. Rescuing northern Uganda's transition*. Oxfam Briefing Paper N.º 118, Londres: Oxfam International, 2008.
- Manfield, Pete. *Java Earthquake 2006/7. PART I - Early Recovery Activities*. Report, Yogyakarta: United Nations Humanitarian Coordinator/ Resident Coordinator Office, 2007.
- Minear, Larry. «Learning the Lessons of Coordination», en *A Framework for Survival: Health, Human Rights, and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*, de Kevin Cahill, pp 298-316. Londres: Routledge Publisher, 1999.
- Minear, Larry, UBP Chellia, Jeff Crisp, John Mackinlay y Thomas Weiss. *United Nations Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis 1990-1992*. Occasional Paper N.º 13, Providence, Rhode Island: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1992.
- Moore, Spencer, Eugenia Eng y Daniel Mark. «International NGO and the role of network centrality in humanitarian aid operations: a case study of coordination during the 2000 Mozambique floods», *Disasters*, 2003: pp. 305-318.
- Organización Panamericana de la Salud. *Crónicas de Desastres: Huracanes Georges y Mitch*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud, 1999.
- Perez de Armino, Karlos. *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del «nuevo humanitarismo»: Reflexiones y propuestas*. Madrid: Coordinadora de ONG para el Desarrollo, 2002.
- Ramalingam, Ben, Enrique Mendizabal y Ed Schenkenberg. *Strengthening humanitarian networks: Applying the network functions approach*. Background note, Londres: Overseas Development Institute, 2008.
- Ramalingam, Ben, y Sara Pavanello. *Cyclone Nargis: Lessons for Operational Agencies*. Evaluation report, Londres: ALNAP y ProVenton Consortium, 2008.
- Reindorp, Nicola y Peter Wiles. *Humanitarian Coordination: Lessons from Recent Field Experience. A study commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Commissioned study, Londres: Overseas Development Institute, 2001.
- Robinson, Dorcas, Tom Hewitt, y John Harriss. *Managing development: understanding inter-organizational relationships*. Londres: Sage, 2000.
- Sommers, Marc. *The Dynamics of Coordination*. Occasional Paper N.º 40, Providence, Rhode Island: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2000.
- Stephenson, Max Jr. «Making humanitarian relief networks more effective: operational coordination, trust and sense making», *Disasters*, 2005: pp. 337-350.
- Stoddard, Abby, Adele Harmer, Katherine Haver, Dirk Salomons y Victoria Wheeler. *Cluster Approach Evaluation. Final draft*. Evaluation, Londres: Overseas Development Institute, 2007.
- Street, Anne. *The Cluster Approach in Mozambique 2007: Is it improving emergency response? An NGO perspective*. Report, Londres: ActionAid, 2007.
- Telford, John y John Cosgrave. «The international humanitarian system and the 2004 Indian ocean earthquake and tsunamis», *Disasters*, 2007: pp. 1-28.
- The National Audit Office. *The UK's Response to the South Asia Earthquake*. Report to the International Development Committee, Londres: The National Audit Office, 2008.
- United Nations Development Programme. *UNDP Policy on Early Recovery*. Ginebra: United Nations Development Programme, 2008.
- University of Wisconsin-Madison. Disaster Management Center y ACNUR. *Coordination, EP07. Distance Learning with UNHCR and the University of Wisconsin Disaster Management Center*. Madison, Wisconsin: UNHCR e-centre, 2003.
- Ward, Carol, entrevista de Andrea Ferrari. *Entrevista a miembro de Mercy Corps, Emergency Programme Manager* (23 de Septiembre de 2008).

### **Derechos de autor (Copyright)**

Los derechos de autor de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (en adelante Anuario) es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en el Anuario pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en el Anuario, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). La revista se vende impresa Bajo Demanda.