

El camino a la recuperación

CÓMO GOBERNAR LA RECONSTRUCCIÓN DESPUÉS DE UNA CATÁSTROFE



© iStockphoto.com

Laurie A. Johnson y Robert B. Olshansky

Imagínese por un instante que usted es un líder político –un primer ministro, presidente o gobernador– y que se despierta con la noticia de que se produjo un desastre natural. Hubo víctimas, se derrumbaron edificios, la infraestructura está colapsando y los líderes locales necesitan desesperadamente recursos adicionales y soporte.

Usted responde inmediatamente, enviando personal y equipos a la zona del desastre y prometiendo ayuda adicional a los líderes locales. Su país, como muchos en el mundo, ha institucionalizado un sistema de respuesta escalonado, que va incorporando por niveles a los gobiernos regional, estatal y nacional a medida que las demandas de la catástrofe exceden la capacidad de respuesta local. Pero a los pocos días, o incluso horas –incluso antes de haber tratado a todas las víctimas y de haber hecho un recuento de todos los ciudadanos, antes

de haber quitado los escombros de las calles y de haber restaurado los servicios básicos– otros líderes y los medios de comunicación ya están exigiendo respuestas a cuestiones que usted no ha tenido siquiera tiempo para considerar. ¿Cuánto dinero se destinará a la reconstrucción? ¿Qué criterios se usarán para guiarla? ¿Se permitirá a todos los propietarios que reconstruyan sus propiedades? ¿Quién dirigirá el proceso? ¿Es necesaria una nueva institución o estructura de gobierno para reducir las trabas burocráticas y acelerar la reconstrucción?

Este artículo reseña las investigaciones en curso sobre el papel de los diversos niveles de gobierno en la recuperación y reconstrucción exitosa después de una catástrofe (tabla 1). Representa la síntesis de dos décadas de investigaciones y prácticas de planificación sobre recuperación después de algunos de los desastres más grandes de nuestra era en los Estados Unidos, Japón, China, Taiwán, Indonesia,

El terremoto de 2011 en Nueva Zelanda cercenó esta calle en Christchurch.

India, Nueva Zelanda, Australia, Chile y otros lugares. Su propósito es extraer lecciones comunes en estos ambientes tan diversos y ayudar a facilitar la recuperación de comunidades afectadas por desastres en el futuro.

La gestión de recuperación en el mundo

Los gobiernos responsables de la reconstrucción después de catástrofes enfrentan una serie extraordinaria de desafíos de gestión. El primer desafío es la compresión de las actividades en el tiempo y concentradas en el espacio, ya que ciudades construidas en el curso de décadas, si no siglos, se destruyen o dañan de improviso, y se deben reconstruir en una fracción del tiempo que se tardó en edificarlas. Esta tensión genera un segundo desafío: una aguda tensión entre velocidad y reflexión, ya que los diversos actores del proceso de recuperación en las comunidades afectadas tratan de tomar con urgencia decisiones bien pensadas y meditadas que aseguren recuperación óptima a largo plazo. Estos dos fenómenos generan un tercer desafío: la necesidad de acceder inmediatamente a una gran cantidad de dinero e información, las dos monedas más valiosas en la recuperación posterior a una catástrofe.

Para satisfacer estas demandas, los gobiernos de todos los países crean nuevas agencias de ayuda o reorganizan de manera significativa sus organizaciones existentes después de cada catástrofe importante. La causa más común de estas transformaciones en el gobierno después de una catástrofe es la falta de capacidad. Los gobiernos siguen teniendo que atender sus actividades diarias normales, y al mismo tiempo coordinar la reconstrucción o reinención de las comunidades afectadas, de manera que crean o designan una entidad que pueda centrarse diariamente en la reconstrucción y coordinar las actividades pertinentes de las múltiples agencias gubernamentales. Estas agencias de recuperación, designadas generalmente para una variedad de propósitos e instancias gubernamentales, se hacen cargo de una gama de funciones esenciales, a medida que se reconstruyen la infraestructura, las viviendas y la actividad económica. Difieren en el tipo y escala de coordinación que brindan; el alcance de su autoridad, especialmente con respecto al flujo de dinero e información; y el nivel de gobierno en el que actúan, ya sea nacional, estatal o intergubernamental.

Los gobiernos nacionales gestionan las catástrofes de gran envergadura al nivel político más alto,

| TABLA 1 Experiencias de gestión de recuperación alrededor del mundo | |
|--|--|
| Australia | |
| Autoridad de Reconstrucción y Recuperación de Incendios Forestales de Victoria | <ul style="list-style-type: none"> • Constituida después de los incendios forestales de febrero de 2009, desmantelada en junio de 2011; sus operaciones se transfirieron a departamentos gubernamentales, concejos locales y grupos sin fines de lucro. • Departamento a nivel estatal formado mediante un acuerdo nacional-estatal. • Tenía amplios poderes y responsabilidad de liderar y coordinar la recuperación y reconstrucción, incluyendo la planificación y reconstrucción concreta a nivel estatal y de comunidad. |
| Autoridad de Reconstrucción de Queensland | <ul style="list-style-type: none"> • Establecida en febrero de 2011 tras las inundaciones de 2010–2011 en Queensland; todavía existe. • Autoridad legal a nivel estatal, establecida por el parlamento estatal. • Tiene amplios poderes para decidir las prioridades de recuperación, trabajar de cerca con las comunidades, recabar información sobre propiedades e infraestructura, compartir datos con todos los niveles del gobierno, coordinar y distribuir ayuda económica, implementar las prioridades estratégicas de la junta y facilitar la mitigación de inundaciones. |
| Chile | |
| Ministerio de Vivienda y Urbanismo —MINVU | <ul style="list-style-type: none"> • Principal agencia nacional encargada de la reconstrucción y el desarrollo del plan de reconstrucción nacional después del terremoto y maremoto de 2010 en Chile. • Comité interministerial establecido por el presidente de Chile. Incluye a representantes del MINVU y todos los demás ministerios nacionales involucrados en la recuperación y reconstrucción; coordina el presupuesto nacional y las finanzas, integra el trabajo de ministerios involucrados en la reconstrucción, y coordina y supervisa la implementación de proyectos complejos a lo largo del tiempo. |
| China | |
| Cuartel General de Ayuda para Terremotos | <ul style="list-style-type: none"> • Constituido después del terremoto de 2008 en Wenchuan. • Establecido dentro del Consejo Estatal de China (el gabinete de China); su director nominal es el primer ministro. |

TABLA 1
Experiencias de gestión de recuperación en el mundo (CONTINUACIÓN)

| India | |
|--|--|
| Autoridad para la Gestión de Catástrofes del Estado de Gujarat (GSDMA) | <ul style="list-style-type: none"> • Constituida después del terremoto de 2001; todavía existe. • Formada administrativamente como agencia de implementación del estado; formalizada más adelante por medio de legislación en 2003. • Agencia a nivel de gabinete; su presidente es el jefe de gobierno. • Cuenta con amplios poderes para gestionar los fondos públicos de recuperación (provistos por el gobierno de India, Gujarat y donantes internacionales), fijar políticas, publicar pautas de recuperación, y planificar, coordinar y supervisar la recuperación. |
| Abhiyan | <ul style="list-style-type: none"> • Establecida después del terremoto de 2001 en Gujarat; todavía existe. • Una red de 30 ONG que facilita las actividades entre las ONG, comunidades y el gobierno. • Avalada y respaldada formalmente por el gobierno. |
| Unidad de Gestión de Proyectos | <ul style="list-style-type: none"> • Creada después del terremoto de 1993 en el estado de Maharashtra. • Implementó las políticas establecidas por un subcomité de políticas de recuperación a nivel de gabinete. • Enfocada en la implementación de proyectos de reconstrucción comunitaria, con autoridad para supervisar otras agencias estatales y contratar a consultores. |
| Indonesia | |
| Agencia de Reconstrucción y Rehabilitación—BRR | <ul style="list-style-type: none"> • Constituida después del maremoto de 2004 en el Océano Índico, con una duración de 4 años. • Operó bajo la autoridad del presidente. • Tenía un margen considerable para coordinar, supervisar e implementar las actividades de recuperación; se hizo cargo de la reconstrucción de viviendas cuando otras agencias fracasaron en su intento. • Construyó capacidad para el gobierno de Aceh después de 30 años de conflicto armado. |
| Equipo de Coordinación para la Rehabilitación y Reconstrucción—TTN | <ul style="list-style-type: none"> • Establecido por decreto presidencial después del terremoto de 2006 en las provincias de Yogyakarta y Java Central. • Equipo de coordinación de representantes nacionales y provinciales. • Mejoró la coordinación y comunicación entre el gobierno central y los gobiernos locales. |
| Japón | |
| Agencia de Reconstrucción Nacional | <ul style="list-style-type: none"> • Constituida después del terremoto y maremoto del 11 de marzo de 2011; sigue existiendo. • Agencia nacional responsable en forma directa ante el primer ministro. • Fija pautas de planificación local, aprueba planes locales de recuperación y coordina el trabajo de ministerios nacionales a medida que implementan la reconstrucción. |
| Nueva Zelanda | |
| Autoridad de Recuperación del Terremoto de Canterbury | <ul style="list-style-type: none"> • Constituida después del terremoto de 2011 en Christchurch; su mandato vence en abril de 2016. • Agencia nacional, que reporta a un ministro especial a nivel de gabinete nombrado para la recuperación del terremoto de Canterbury. • Amplios poderes para liderar la política y planificación de recuperación, y para manejar las funciones críticas de recuperación y reconstrucción para el gobierno nacional y los gobiernos locales. |
| Taiwán | |
| Comisión de Recuperación Post-Terremoto del 921 | <ul style="list-style-type: none"> • Constituida después del terremoto de 1999 en la zona central de Taiwán. • Organización nacional temporal formalizada por decreto presidencial; disuelta en 2006. • Agencia del gobierno central liderada por tres ministros de estado; incluyó a representantes de varios departamentos nacionales. • Responsable de todas las actividades de recuperación después del terremoto. |
| Consejo de Reconstrucción Post-Desastre de Morakot | <ul style="list-style-type: none"> • Constituido después del tifón de 2009 en el sur de Taiwán. • Agencia del gobierno central siguiendo el modelo de la Comisión de Recuperación Post-Terremoto del 921. • Responsable de todas las actividades de ayuda y reconstrucción. |
| Estados Unidos | |
| Corporación de Desarrollo del Bajo Manhattan | <ul style="list-style-type: none"> • Constituida después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001; sigue en funcionamiento. • Corporación conjunta de la ciudad y el estado, gobernada por una junta directiva de 16 miembros (la mitad nombrada por el gobernador de Nueva York y la otra mitad por el alcalde de Nueva York). • Agencia líder en la planificación de reconstrucción del bajo Manhattan; responsable de la distribución de fondos federales de reconstrucción. |
| Autoridad de Recuperación de Luisiana | <ul style="list-style-type: none"> • Constituida después del huracán Katrina en 2005; expandió su alcance después del huracán Rita en 2005; desmantelada en 2010. • Agencia estatal que estableció las políticas de recuperación, realizó recomendaciones sobre políticas de recuperación al gobernador y la asamblea legislativa, y supervisó las actividades de recuperación de las agencias estatales. |

movilizando los recursos financieros de las reservas nacionales o de ayuda internacional, y proporcionando el nivel de respaldo necesario a los niveles menores de gobierno en la localidad afectada por el desastre. Cuando se producen grandes catástrofes que trascienden los límites estatales o provinciales, los gobiernos nacionales también adoptan un papel activo en el desarrollo de las políticas de recuperación, y crean organizaciones para asistirlos. Algunos ejemplos son la Agencia de Reconstrucción Nacional de Japón, establecida después del terremoto y maremoto de 2011; la

Algunas de estas parcelas, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas.

Autoridad de Recuperación del Terremoto de Canterbury en Nueva Zelanda, creada después de la secuencia de terremotos de 2010 y 2011 en Christchurch; y el Cuartel General de Ayuda para Terremotos en China, después del desastre de 2008 en Wenchuan. Cada uno de estos organismos internacionales se atenía a la dirección de la administración nacional, su autoridad derivaba

de los niveles más altos de gobierno y articulaban sus políticas con la aprobación de la administración vigente.

De forma similar, las agencias de recuperación a nivel estatal en general se crean como respuesta directa a catástrofes que afectan una región u otra jurisdicción subnacional. La autoridad y legalidad de estas entidades están más limitadas por la posición secundaria y subnacional de la entidad que les otorga autoridad en el gobierno. Ejemplos de estas entidades son la Autoridad de Gestión de Catástrofes del Estado de Gujarat (GSDMA), creada después del terremoto de 2001 en India Occidental; la Autoridad de Recuperación de Luisiana, fundada después del huracán Katrina en 2005; la Autoridad de Recuperación y Reconstrucción de Incendios Forestales (VBRRA) del estado de Victoria, establecida después de los incendios forestales de 2009 en Australia; y la Autoridad de Reconstrucción del estado de Queensland, establecida después de las inundaciones en Australia en el verano de 2010-2011.

Existe una tercera clase de organizaciones diseñadas para operar entre distintos niveles de gobierno, como la Corporación de Desarrollo del Bajo Manhattan, creada como una asociación entre el

estado y la ciudad para planificar y financiar las actividades de recuperación después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en la Ciudad de Nueva York. Otro ejemplo, la Agencia de Rehabilitación y Reconstrucción (BRR), creada en Aceh, Indonesia, después del maremoto de 2004, consistía en tres agencias independientes cuya composición provenía de una amplia gama de actores locales y nacionales. En forma similar, el Equipo de Coordinación para Rehabilitación y Reconstrucción (TTN) del gobierno indonesio después del terremoto de 2006 en Yogyakarta y Java Central fue diseñado como puente entre agencias nacionales y locales, y también supervisó e investigó los problemas de implementación a nivel local.

En algunos casos, los gobiernos deciden modificar o adaptar instituciones y procedimientos existentes para ayudar a gestionar la recuperación. Por ejemplo, Chile estableció un comité interministerial a nivel nacional después del terremoto y maremoto de 2010, pero el Ministerio de Vivienda y Urbanismo existente amplió sus funciones y responsabilidades, y coordinó los esfuerzos de planificación e implementación a nivel nacional.

El control del dinero, la información, la colaboración y el tiempo

Considerando estos factores comunes a todos los entornos de recuperación posteriores a catástrofes, nuestra investigación demuestra que la clave para gobernar efectivamente estas crisis de gran envergadura es el control del dinero, la información, la colaboración y el tiempo. Ofrecemos en este artículo algunos ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas en nuestros diversos estudios de organizaciones a nivel de país.

1. La gestión del dinero: obtención y distribución de fondos en forma eficiente, efectiva y equitativa para la recuperación

Cuando se tiene que movilizar una gran cantidad de fondos públicos en la reconstrucción después de desastres, el verdadero poder reside en el nivel de gobierno que controla el flujo de dinero y cómo lo adquiere, asigna, desembolsa y audita. A veces, la organización encargada de la recuperación asume algunos o todos estos poderes, y otras veces toda la autoridad de financiamiento reside en el mismo lugar que antes de la catástrofe: las ramas legislativa y administrativa. Algunas funciones importantes en el entorno posterior al desastre son la fijación de

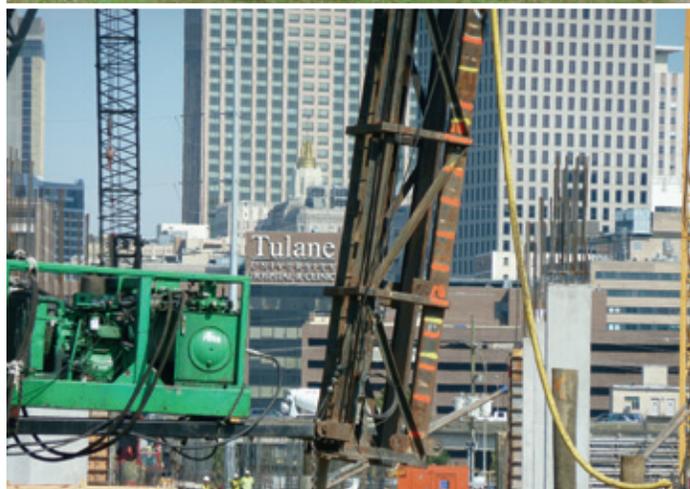
políticas y prioridades para asignar grandes sumas de dinero, y el establecimiento de sistemas de contabilidad que permitan el desembolso oportuno de fondos críticos, proporcionando al mismo tiempo transparencia y minimizando la corrupción.

Algunas organizaciones, como la entidad a nivel estatal GSDMA de India, se establecen específicamente para reunir todos los fondos de recuperación en un solo lugar, para poder asignarlos y desembolsarlos más adelante. Algunas entidades, como una de las tres ramas de la agencia intergubernamental BRR de Indonesia, se crean para auditar y controlar en forma independiente los gastos de las organizaciones a cargo de implementar la recuperación. En contraste, la Autoridad de Recuperación de Luisiana, una agencia a nivel estatal, recomendaba las prioridades de financiamiento al estado y proporcionaba supervisión en la medida de lo necesario, pero no tenía control directo sobre los fondos. La Agencia de Reconstrucción Nacional de Japón recibió fondos nacionales y asignó el dinero a los ministerios nacionales y gobiernos locales pertinentes.

2. El aumento del flujo de información: recopilación, integración y diseminación efectivas de información para mejorar la toma de decisiones y las acciones de todos aquellos involucrados en la recuperación.

Una demanda crítica es acelerar y ampliar el flujo de información entre aquellos involucrados en la recuperación sobre la dinámica de las medidas de reconstrucción y las oportunidades emergentes. Este desafío comprende los procesos de planificación y participación pública que proporcionan información a los ciudadanos y las instituciones involucradas en la recuperación, facilitan la comunicación y las innovaciones entre los encargados de la recuperación, y comunican las inquietudes de los ciudadanos a agencias gubernamentales y ONG de manera oportuna. También exige intercambiar información entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y establecer foros para facilitar la coordinación.

En Victoria, Australia, después de los incendios forestales de 2009, los líderes nacionales y estatales colaboraron con las comunidades afectadas para formar más de 30 comités locales de recuperación, que tuvieron la responsabilidad de desarrollar un plan de recuperación comunitario e identificar



Destrucción y reconstrucción en Nueva Orleans después del huracán Katrina en 2005.

© Robert B. Oshansky

prioridades y proyectos locales. Estos comités fueron utilizados por los gobiernos estatales y el gobierno nacional como puntos focales para la distribución de financiamiento local, y por las comunidades locales para recaudar fondos adicionales y establecer pautas normativas locales de reconstrucción. En Yogyakarta, Java, después del terremoto de 2006, TTN mantuvo mutuamente informadas a agencias locales y nacionales sobre las actividades realizadas por las demás, lo cual, a su vez, ayudó a alertar a los funcionarios sobre problemas potenciales.

Una función crítica, apropiadamente provista por una agencia con respaldo gubernamental, es la adquisición, síntesis y distribución de información básica sobre el daño causado, las actividades de reconstrucción, problemas sociales y económicos con la población, y varios indicadores de recuperación. Dichas agencias publican informes periódicos del progreso realizado y controlan los indicadores de recuperación, como lo han hecho tanto la Agencia de Reconstrucción Nacional en Japón y la Autoridad de Recuperación del Terremoto de Canterbury en Nueva Zelanda, usando una variedad de mecanismos de comunicación, como publicaciones en sitios web, comunicados de prensa, boletines y foros. La información frecuente de fuentes confiables puede ayudar a que todos los

actores comprendan el entorno de recuperación actual, y también a reducir los rumores y la información falsa.

Algunas de estas parcelas, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas.

3. El fomento de la colaboración: construcción de capacidad y competencia sustentable para una recuperación a largo plazo mediante la colaboración y coordinación genuinas, tanto horizontalmente entre grupos locales como

verticalmente entre los distintos niveles de gobierno.

Las agencias jerárquicas organizadas verticalmente, con organigramas claros y canales de comunicación bien definidos, en general no se adaptan bien a la gestión de recuperación después de catástrofes, porque la falta de “conexión” a través de las jerarquías verticales limita la colaboración y el flujo de información nueva y actualizada entre las organizaciones. Las agencias nacionales de los Estados

Unidos involucradas en la recuperación, por ejemplo, son más capaces de administrar programas individuales que de resolver problemas complejos que traspasan las fronteras institucionales gubernamentales.

En contraste, las agencias organizadas horizontalmente pueden promover la coordinación entre agencias y compartir información, permitiendo que grupos individuales se adapten a nuevos contextos e información sin perder su dependencia de la organización madre. Si hay múltiples estados o jurisdicciones locales involucradas, es esencial la cooperación entre ellas. La asistencia técnica y la construcción de capacidad en los organismos claves a cargo de la recuperación también son elementos importantes para que las organizaciones locales puedan adquirir la capacidad necesaria para una recuperación a largo plazo.

Después del huracán Katrina en 2005, la gobernadora Kathleen Blanco nombró a los miembros de la Autoridad de Recuperación de Luisiana, de manera que, desde el punto de vista técnico, se trataba de una extensión de la administración estatal. Pero, finalmente, la asamblea legislativa la formalizó. Como entidad bipartidaria por diseño, operaba en forma independiente en su interacción con funcionarios nacionales de los EE.UU. y gobiernos locales, realizaba recomendaciones de política y supervisaba las actividades de recuperación de las agencias estatales. Si bien su poder se limitaba a realizar recomendaciones de políticas, pudo ejercer una influencia considerable a múltiples niveles en una atmósfera políticamente muy contenciosa. También colaboró con las agencias nacionales para establecer normas de planificación para la recuperación a largo plazo de la comunidad, y ayudó a distribuir asistencia técnica y brindar otros recursos de planificación a escala regional, local y de barrio.

Dado que su poder emanaba de los líderes estatales, la GSMDA en India y la autoridad de reconstrucción de Queensland Australia pudieron coordinar exitosamente las actividades de otras agencias estatales. De forma parecida, el MINVU de Chile y las agencias de recuperación nacional de Taiwán contaban con una autoridad centralizada para poder coordinar las actividades de otras agencias nacionales. Abhiyan, una ONG avalada oficialmente por el gobierno de Gujarat en India, pero sin una autoridad gubernamental definida, también desempeñó un papel crucial en la coordi-

nación del trabajo de cientos de ONG y el establecimiento de una red de subcentros locales para proporcionar información y respaldo técnico.

El proceso de recuperación jerárquico después del terremoto de 2008 en Wenchuan, China, pudo reconstruir edificios rápidamente, pero dejó poco espacio para la innovación local, ya que carecía de una auténtica construcción de capacidad local ni participación en la toma de decisiones. Debido a que no siempre se tuvieron en cuenta las condiciones locales, la recuperación económica parece haber sido dispareja.

De igual manera, en muchas comunidades afectadas por el terremoto en la región de Tohoku de Japón, la recuperación se ha frenado porque el sistema jerárquico establecido bajo el gobierno nacional y la Agencia de Recuperación Nacional no deja espacio suficiente para la innovación local. Más aún, dentro del complejo y poderoso sistema ministerial japonés, la Agencia de Reconstrucción Nacional no tiene poder suficiente para forzar a otros ministerios a tomar determinadas medidas.

Cada vez más, las investigaciones demuestran que si los residentes participan en la planificación de reconstrucción, toleran más las demoras y están más satisfechos con los resultados. Sin embargo, aun el mejor ejemplo de proceso descentralizado necesita de una agencia que la encabece para establecer el marco de referencia y las reglas. Esta tendencia sugiere que los gobiernos deberían resistir el impulso de gestionar los detalles de la reconstrucción, y actuar menos como administradores y más como coordinadores y facilitadores del proceso.

4. El equilibrio en las limitaciones de tiempo: gestión efectiva de las necesidades locales inmediatas y urgentes de la recuperación, sin dejar de aprovechar satisfactoriamente las oportunidades de mejora a largo plazo.

Los gobiernos deben equilibrar las tensiones entre velocidad y reflexión, y entre restauración y mejora a largo plazo. La manera fundamental para resolver estos desafíos es aumentar el flujo de información, tal como se describió anteriormente. Pero las agencias encargadas del proceso de recuperación han encontrado varias otras maneras específicas de ser veloces y al mismo tiempo generar mejoras.

Para acelerar la reconstrucción, frecuentemente hay oportunidades para agilizar los procesos buro-



Edificios derrumbados y reconstruidos después del terremoto de 2008 en Wenchuan, China.

© Robert B. Oshansky



Devastación y reparación después de los desastres recientes en Indonesia.

© Robert B. Oshansky

cráticos normales de toma de decisiones, sobre todo con respecto a permisos de edificación, sin comprometer la calidad. Como estos procesos frecuentemente involucran a múltiples agencias, una agencia de recuperación puede ser útil para facilitar u obligar a las agencias implicadas a cooperar de manera más efectiva.

El parlamento de Nueva Zelanda otorgó a la Autoridad de Recuperación del Terremoto de Canterbury (CERA) y a su ministro, una amplia gama de poderes unilaterales que permitiera una recuperación oportuna y coordinada del área de Christchurch. El Parlamento extendió los poderes de emergencia otorgados bajo la legislación anterior y postergó la fecha de vencimiento de dichos poderes a cuando se considerara adecuado, permitiendo que el ministro adquiriera suelo de forma obligatoria, y consintiendo la suspensión de todos los planes o políticas de uso del suelo nacionales, de los gobiernos locales, y de administración de transporte adoptadas bajo diferentes leyes. Ordenó a CERA que preparara un borrador de estrategia de recuperación en un plazo de nueve meses después de haberle conferido dichos poderes. Similarmente, le fijó un plazo de vencimiento de nueve meses al concejo municipal de Christchurch para crear un borrador de plan de recuperación para el distrito comercial del centro de la ciudad, que se había dañado.

La mayoría de las agencias de recuperación adopta medidas de reducción del riesgo de catástrofes en sus normas de recuperación. Un lema de recuperación común es “reconstruir mejor que antes”. El lema de la Autoridad de Recuperación de Luisiana fue: “Más seguro, más fuerte, más inteligente”. La forma más fácil de mejora después de una catástrofe es la adopción de normas de edificación resistentes a desastres. La incorporación de nuevas normas estructurales no tiene por qué retrasar el proceso de reconstrucción, pero las mejoras en el uso del suelo, como la reubicación de barrios o de comunidades enteras, puede requerir un tiempo considerable para la planificación y adquisición del suelo. Estos proyectos exigen un compromiso difícil entre rapidez, calidad de diseño y participación pública. Nueva Zelanda ha iniciado un importante proceso de compra de barrios que sufrieron graves daños en los terremotos de 2010–2011, y que siguen siendo vulnerables a futuros temblores. Japón está alentando la reubicación de comunidades costeras de zonas sensibles a

maremotos, y algunos de estos proyectos tardarán hasta diez años en completarse.

Una manera de gestionar estos objetivos de forma simultánea es respaldar procesos de planificación participativa para crear mejoras a largo plazo mientras se trata al mismo tiempo de satisfacer necesidades inmediatas. En muchos casos, los planificadores profesionales trabajaron con los barrios –como en Japón, Chile, Nueva Orleans y Bhuj, India–, pero cada proyecto también exigió compromisos difíciles para poder cumplir con los plazos. La creación de comités locales para planificar la recuperación en Victoria y Queensland, no obstante, es un buen ejemplo de sistemas estatales y nacionales de respaldo que ayudaron a construir capacidad local para llevar adelante los procesos de reconstrucción a lo largo del tiempo.

Próximos pasos en nuestra investigación

Los gobiernos saben que tienen el deber de gestionar la información y el flujo de dinero entre los múltiples actores en un período de tiempo comprimido. Hasta aquí hemos identificado muchos ejemplos de cómo lograrlo. Pero, mejor aún, quisiéramos estar en condiciones de crear menús de opciones organizativas y de proceso, según lo dicte la combinación de magnitud del desastre y el alcance y los contextos económico, político, medioambiental y gubernamental.

También quedan varias preguntas: ¿Por qué siguen apareciendo los mismos problemas institucionales de una catástrofe a otra? ¿Hay alguna manera de evitar repetir algunos de ellos? ¿Cuáles son los resultados –tanto negativos como positivos– de estas disposiciones institucionales de las que pueden informar a futuros líderes que se enfrentan con desafíos de reconstrucción similares? ¿En qué tipo específico de asistencia técnica y construcción de capacidad de los gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales se deberían concentrar los donantes internacionales y los gobiernos nacionales para que puedan mejorar su tarea durante el proceso de recuperación? En catástrofes de gran escala, ¿cómo se escalonan los objetivos entrelazados de una recuperación (reconstrucción de hogares, barrios, ciudades, regiones, naciones) en términos de consistencia, eficiencia y eficacia? Y, ¿qué pasa cuando estas organizaciones creadas para gestionar la recuperación dejan de existir? ¿Queda suficiente capacidad en el lugar para sustentar a la comunidad a largo plazo? Al estudiar

las diversas experiencias nacionales y organizativas, podemos comprender mejor cómo el fenómeno de compresión del tiempo en la recuperación después de catástrofes afecta otras teorías de políticas públicas y la gestión municipal; la planificación, el desarrollo y la gestión del crecimiento del suelo; y la administración fiscal y de inversión de capital. 

Algunas de estas parcelas, en la actualidad, se encuentran ocupadas por torres que funcionan, de alguna manera, como comunidades verticales cerradas.

► SOBRE LOS AUTORES

Los coautores de Clear As Mud: Planning for the Rebuilding of New Orleans [Claro como el fango: la planificación de reconstrucción en Nueva Orleans] (2010, APA Planners Press), LAURIE A. JOHNSON y ROBERT B. OLSHANSKY están colaborando actualmente en un libro e informe sobre enfoque en políticas de suelo sobre la gestión de recuperación después de catástrofes. Han estado investigando y practicando la planificación de recuperación después de catástrofes urbanas por todo el mundo durante las últimas dos décadas. Johnson es una planificadora urbana radicada en San Francisco, especializada en recuperación de desastres y gestión de riesgo de catástrofes. Olshansky es profesor de Planificación urbana y regional en la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Contacto: laurie@lauriejohnsonconsulting.com o robo@illinois.edu.

► REFERENCIAS

- Alesch, Daniel J., Lucy A. Arendt, y James N. Holly. 2009. *Managing for Long-term Community Recovery in the Aftermath of Disaster*. Fairfax, VA: Public Entity Risk Institute.
- Chandrasekhar, Divya y Robert B. Olshansky. 2007. *Managing Development After Catastrophic Disaster: A Study of Organizations That Coordinated Post-Disaster Recovery in Aceh and Louisiana*. Milwaukee, Wisconsin.
- Olshansky, Robert B., Lewis D. Hopkins, y Laurie A. Johnson. 2012. *Disaster and recovery: Processes compressed in time*. *Natural Hazards Review*. 13(3): 173–178.
- Olshansky, Robert B., Laurie A. Johnson, y Kenneth C. Topping. 2006. *Rebuilding communities following disaster: Lessons from Kobe and Los Angeles*. *Built Environment*. 32(4): 354–374.
- Smith, G., y Dennis Wenger. 2007. *Sustainable disaster recovery: Operationalizing an existing agenda*. In *Handbook of disaster research (Handbooks of Sociology and Social Research)*. Ed. Havidan Rodriguez, 234–257. New York, NY: Springer.