Caja de herramientas
para una gestión inclusiva
del riesgo de desastres

4.
Planes de preparación y contingencia

Financiado por
la Unión Europea
Ayuda Humanitaria

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

humanity &inclusion

Save the Children

COOPI
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE



Caja de herramientas para una gestión inclusiva del riesgo de desastres

Planes de preparación y contingencia

Elaboración: Héctor Hanashiro
Revisión: Amélie Teisserenc, HI, Especialista regional RRD y ACC; Jennifer M'Vouama, HI, Oficial global de políticas RRD y ACC
Edición: Oscar Salas
Corrección de estilo: Ángel Salazar
Diagramación: Collective Media
Créditos fotos: Juan Manuel Vargas, Óscar Chavarro, Victor Mallqui Luzquiños y Xavier Yanayaco para HI; David Ramirez para COOPI; Junnior Sánchez y Douglas Juarez para SCI

Julio 2021

La Caja de herramientas fue realizada en marco de la Iniciativa regional para una gestión inclusiva del riesgo de desastres, fortaleciendo protección y resiliencia de los grupos en situación de mayor riesgo liderada por Humanity & Inclusion en consorcio con COOPI Paraguay y Save the Children Perú.

Financiado por la Unión Europea Ayuda Humanitaria

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La iniciativa regional GIRD y la Guía y Caja de herramientas GIRD son financiadas por la Unión Europea y por la Oficina de Asistencia humanitaria de USAID. Los puntos de vista y las opiniones expresadas en la Guía y Caja de herramientas son únicamente los de los autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea ni de USAID. La Unión Europea y USAID no pueden ser consideradas responsables de las mismas.

@HI 2021
Humanity & Inclusion
Av. Paseo de la República 5895, Miraflores, Lima, Perú
www.hi.org

INTRODUCCIÓN

Este documento es una guía para la preparación y planes de contingencia inclusivos. Es parte de la caja de herramientas de la *Guía de gestión inclusiva del riesgo de desastres*.



Tabla de contenidos



I. CONTEXTO Y RETOS DE LA PREPARACIÓN DE RESPUESTA 5

II. PRINCIPIOS Y NOCIONES PARA LA PREPARACIÓN DE RESPUESTA INCLUSIVA 6
2.1. Principios 6
2.2. Nociones Claves de la Preparación Inclusiva 6

III. EL PROCESO DE PREPARACIÓN DE RESPUESTA INCLUSIVA . . . 8
3.1. Organización de la Planificación 8
3.1.1. Marco político-jurídico e institucional. Niveles y actores en la organización de la planificación 8
3.1.2. Las etapas del proceso de preparación de respuesta 9
3.1.3. El compromiso y la gestión del Gobierno, organizaciones sociales y agencias de cooperación 9
3.1.4. La participación social y la capacidad técnica para llevar el proceso 10
3.1.5. Seguimiento, vigilancia y evaluaciones 11
3.2. Análisis de Riesgo Diferenciado: Problemas Actuales y Proyectados en Forma Diferenciada ante los Riesgos 11
3.2.1. Etapas del análisis de riesgo diferenciado 12
3.3. Planificación de la Preparación de Respuesta 14
3.3.1. El marco de planificación colectiva 14
3.3.2. Planificación de la preparación de respuesta 15
3.4. Plan de preparación 22
3.4.1. Ejecución del plan de preparación 22
3.4.2. Medidas a lograr en la ejecución de la preparación de respuesta 22
3.4.3. Seguimiento, monitoreo y evaluación de la preparación de respuesta inclusiva 23
3.4.4. Las simulaciones y simulacros inclusivos 23

REFERENCIAS 24

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Elementos para un marco de planificación colectivo para la igualdad de género, inclusión y protección 14
Tabla 2. Planificación de la respuesta 15
Tabla 3. Preparación de respuesta 19
Tabla 4. Plan de contingencia inclusivo 21

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Niveles de preparación de respuesta 9
Figura 2. Etapa de preparación de respuesta 10



I.

CONTEXTO Y RETOS DE LA PREPARACIÓN DE RESPUESTA

Los desastres afectan a las personas, sus bienes y medios de vida, provocando daños personales, materiales, económicos y ambientales, con mayores efectos en la población más vulnerable y excluida. La planificación de la preparación de la respuesta ante los diferentes riesgos es esencial para poder prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los desastres, y de los problemas que afectan a las personas en situaciones de emergencia.

Los impactos de los desastres y de las situaciones de emergencia en las personas en términos de defunciones, heridos, violaciones y afectaciones en sus condiciones de vida y derechos, exigen una preparación efectiva para toda persona sin discriminación ni exclusión.

La preparación de la respuesta que se realiza ante la ocurrencia de los desastres involucra a las personas, familias, organizaciones e instituciones; la respuesta, con la asistencia, rehabilitación y protección oportuna y adecuada, es responsabilidad de los gobiernos.

Dada la amplitud de problemas y daños, la preparación es interinstitucional, intersectorial y participativa. La preparación tiene un impacto aún mayor en la protección de las vidas y los medios de subsistencia cuando se integra a una política global de reducción del riesgo, articulada con los otros procesos de la GRD. Acciones improvisadas, aisladas, desarticuladas no solo no resuelven los problemas, sino que generan daños adicionales. Asimismo, el asistencialismo, paternalismo y victimización, provocan en la población problemas adicionales a los generados por el desastre y situación de emergencia.



II.

PRINCIPIOS Y NOCIONES PARA LA PREPARACIÓN DE RESPUESTA INCLUSIVA

2.1. Principios

La preparación de la respuesta se realiza alineada a los principios de derechos humanos, igualdad de género, protección, inclusión, participación e interculturalidad.

- **Derechos humanos:** Con los cuales debe corregirse las prácticas discriminatorias, las desigualdades y el injusto reparto del poder que afectan los derechos humanos.

- **Igualdad de género:** Con la cual se analiza y realiza transformaciones de las desigualdades en la condición de género, la construcción y determinación de los roles, y posición de hombres y mujeres en la sociedad.

- **Protección:** Con la que se garantiza la asistencia según necesidades sin discriminación, ayudando a la recuperación integral, con reivindicación de derechos, mejora de seguridad y dignidad de las personas, sin exponer a los afectados a daños.

- **Inclusión:** Los grupos sociales excluidos son ciudadanos plenos en la comunidad social.

- **Participación:** En forma activa de las personas en la toma de decisiones públicas.

- **Interculturalidad:** Que implica el respeto y reconocimiento de las culturas de los pueblos y comunidades, con interacción equitativa de las diversas culturas y posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo.

Estos principios guían y conducen a todos los actores de la preparación de la respuesta en todos los procesos y actividades, buscando contar con las capacidades, recursos, medios e instrumentos que permitan una respuesta inclusiva ante la ocurrencia de los desastres.

2.2. Nociones Claves de la Preparación Inclusiva

La preparación de respuesta inclusiva debe considerar la aplicación de nociones claras para su realización.

- **Preparación de respuesta:** Toda persona, organización, institución debe estar preparada para responder ante la ocurrencia de un desastre.

La improvisación y acción espontánea frente a la ocurrencia de un desastre, sea súbita o lenta, provoca mayores daños a las personas y a la comunidad.

La preparación de la respuesta se realiza en forma planificada, partiendo de un análisis de riesgo inclusivo o diferenciado, los problemas y carencias que se han tenido en desastres ocurridos, analizando y proyectando posibles escenarios de riesgo, preparando con antelación a la ocurrencia de los desastres, con mecanismos adecuados y apropiados, con recursos asignados y suficientes para dar una respuesta oportuna, efectiva, apropiada e inclusiva a las diferentes necesidades de la diversidad de la población.

- **Accesibilidad:** La remoción de las barreras y la discriminación en las personas con discapacidad y personas adultas mayores con discapacidades implica preparar la respuesta con entornos, procesos, productos y servicios con los ajustes razonables necesarios para la asistencia, respuesta y rehabilitación; con información, instrumentos, herramientas y dispositivos accesibles, comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas con condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma posible.

- **Participación:** Para ser inclusiva, reconociendo las competencias y el rol del Gobierno, requiere que la preparación de la respuesta garantice la participación de la diversidad de personas, en especial de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, de sus organizaciones y de las entidades públicas garantes de derechos. Con una estructura de conducción participativa que, además de las propias amenazas, gestione los riesgos en la preparación y la respuesta, y asegure el respeto de los derechos, la igualdad, la protección e inclusión.

- **Coordinación y cooperación:** Una respuesta oportuna, efectiva e inclusiva, requiere una acción colectiva, coordinación interinstitucional y cooperación entre todos los actores (de la comunidad, sociedad civil, diversas ONG, agencias de cooperación y entidades públicas), teniendo los gobiernos la principal responsabilidad de la respuesta, y de la coordinación y cooperación.

Diversos estudios y evaluaciones han evidenciado los problemas, violaciones de derechos, deficiencias y daños adicionales que se generan por una mala preparación; por las barreras y discriminación, descoordinación y desarticulación; así como por el centralismo y los espacios cerrados en la toma de decisiones, debilidad o discontinuidad en la dirección y conducción en la preparación y respuesta.





III.

EL PROCESO DE PREPARACIÓN DE RESPUESTA INCLUSIVA

La preparación de respuesta es un proceso participativo, continuo y sistemático; asimismo, es inclusiva, pudiéndose realizar en las siguientes cuatro etapas:

- Organización de la planificación.
- Diagnóstico inclusivo y análisis de riesgo diferenciado.
- Elaboración del plan de preparación, planes de contingencia y diseño de SAT inclusivos.
- Ejecución de la preparación, planes de contingencia y funcionamiento de SAT inclusivos.

3.1. Organización de la Planificación

3.1.1. Marco político-jurídico e institucional. Niveles y actores en la organización de la planificación

Los desastres se presentan con alcances a nivel local, subnacional y nacional; y exigen la acción de las comunidades y las instituciones. En la Figura 1 se presenta los niveles en los que se organiza la planificación de la preparación de respuesta.

Cada uno de los actores en todos los niveles participan de la preparación de la respuesta compartiendo un marco de política y planificación común. Este marco define los mandatos, competencias, responsabilidades, estructura y mecanismos de coordinación y participación, entre los diferentes actores, tanto en el plano horizontal (entre sectores), como vertical (entre instancias nacionales, subnacionales y locales).

El marco político-jurídico de la GRD, de derechos humanos, igualdad de género y participación, establece la base para integrar la protección e inclusión en la planificación y ejecución de la preparación.

Cada organización e institución elabora y ejecuta un plan de preparación de respuesta, integrando los enfoques de derechos, igualdad, protección. En forma participativa, se asegura el nivel de inclusión desde la perspectiva de la diversidad de las personas.

En ese marco de planificación, se elaborarán los planes de contingencia de carácter más específico a escenarios y amenazas dadas. Para las amenazas y riesgos en los que se

Figura 1. Niveles de preparación de respuesta



puede aplicar un monitoreo y vigilancia participativos con puesta en funcionamiento de sistemas de alerta temprana inclusivos.

3.1.2. Las etapas del proceso de preparación de respuesta

Considerando las cuatro etapas indicadas para el proceso de preparación de respuesta inclusiva, en la Figura 2 se presenta dicho proceso, en el que puede ubicarse la propia preparación, los planes de contingencia y los sistemas de alerta temprana inclusivos. Los SAT y planes de contingencia deben estar integrados al plan de preparación.

3.1.3. El compromiso y la gestión del Gobierno, organizaciones sociales y agencias de cooperación

- En los países donde la GRD, bajo principios de derechos, igualdad y participación, es política pública, esta explicita la responsabilidad y competencias de las entidades estatales en los diferentes niveles de gobierno. Por dicha razón es que se debe promover y mantener el compromiso y la voluntad de cumplir con la GRD, y la preparación de la respuesta aplicando los enfoques de derechos, igualdad, participación, inclusión y protección.

- Las organizaciones sociales y las agencias de cooperación sensibilizan, abogan y participan en la organización del proceso de planificación y gestión de la preparación inclusiva.

- El rol de las entidades públicas garantes de derechos y operadores de justicia, en los diferentes niveles y territorios, es indispensable para asegurar que la protección de los derechos de la infancia, de la mujer, de las personas con discapacidad y adultas mayores, de los pueblos indígenas, de las personas migrantes y otras poblaciones excluidas, puedan ser reconocidas en su participación; con igualdad, inclusión y protección de sus derechos ante los riesgos y en las situaciones de emergencia.

Figura 2. Etapa de preparación de respuesta



Estas etapas deben ser conducidas, gestionadas y coordinadas por las instancias en los niveles nacional, subnacional y local.

- La GRD y la preparación de respuesta, como toda política y plan público, se gestiona en forma organizada, por procesos y ciclos completos. Se inicia con la identificación y diseño del plan; y con el financiamiento acordado, se implementa y ejecuta, y se realiza el seguimiento y evaluación. Con los hallazgos y recomendaciones del monitoreo y evaluación, se retroalimenta y ajusta el nuevo periodo del plan o programa.

- Bajo este enfoque y perspectiva, las entidades de gobierno, organizaciones sociales y agencias de cooperación, gestionan y realizan las actividades y procesos en la preparación de la respuesta, acordando los plazos, productos y resultados esperados que puedan integrar con metas e indicadores específicos la inclusión y protección. Con la evaluación de los logros y considerando las limitaciones, se realizan los ajustes correspondientes para que la preparación sea más efectiva, oportuna e inclusiva.

3.1.4. La participación social y la capacidad técnica para llevar el proceso

En la preparación de la respuesta, como en toda la GRD, la participación de organizaciones de la sociedad civil, ONG y agencias de cooperación, contribuyen a la toma de decisiones, con pertinencia de los planes y medidas a los problemas de los diversos grupos de población, con desarrollo de capacidades y sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas.

La preparación requiere contar con un grupo multisectorial y multidisciplinar, especialista en inclusión-protección; con capacidad y recursos técnicos que contribuyan al uso de evidencias, diseño e implementación de medidas inclusivas efectivas, adaptando las tecnologías; con optimización de los recursos, gestión de riesgos en forma diferenciada y según los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

Estas estrategias deben abordar los aspectos interinstitucionales y temáticos de la preparación de respuesta; es decir, aquellos que deben ser desarrollados y ejecutados por varios sectores o instituciones, y sobre los

componentes que deben integrar en forma adecuada los diferentes enfoques, incluyendo la igualdad de género, la protección e inclusión. Para ello, los niveles de dirección comprometidos por la inclusión y protección son fundamentales, con el fin de generar procesos que logren resultados transformativos en la preparación y respuesta inclusiva.

3.1.5. Seguimiento, vigilancia y evaluaciones

La preparación se organiza, diseña y ejecuta contando con un seguimiento y vigilancia sistemática, realizando las evaluaciones de eficacia, eficiencia, sostenibilidad y otros criterios, desde la perspectiva de los derechos, la igualdad e inclusión.

Este proceso debe ser participativo, paritario, con capacidad técnica, asegurando transparencia y rendición de cuentas.

3.2. Análisis de Riesgo Diferenciado: Problemas Actuales y Proyectados en Forma Diferenciada ante los Riesgos

El análisis de riesgo diferenciado tiene como objetivos:

- Identificar las principales amenazas y peligros a los que están expuestos los diferentes grupos sociales en un territorio dado.
- Identificar en y con las comunidades y organizaciones sociales, la situación de los diferentes grupos de población con datos desagregados, identificando los problemas (las brechas, las barreras y sus factores condicionantes) que los afectan, su vulnerabilidad y capacidades ante los peligros.
- Identificar los problemas y factores condicionantes en desastres ocurridos y en probables situaciones de emergencia (escenarios de riesgo proyectados), de los diferentes grupos en situación de mayor vulnerabilidad.
- Sustentar soluciones, medidas o propuestas para la preparación de respuesta, planes de contingencia ante los riesgos identificados y los probables escenarios de emergencia.
- De esa manera, el análisis de riesgo diferenciado es la base sobre la que se elabora el plan de preparación de respuesta y los planes de contingencia.



3.2.1. Etapas del análisis de riesgo diferenciado

El proceso puede organizarse en tres etapas:

- **Diseño y planificación:** Las entidades que organizan la preparación de respuesta definen el ámbito, los alcances y objetivos del análisis de riesgo diferenciado; y organizan las actividades, recursos y plazos para realizar el análisis. Las organizaciones sociales que representan a grupos en situación de mayor vulnerabilidad deben tener presencia y participación.

- **Análisis de situación, problemas y factores de riesgo diferenciado:**
  - Información de situación de problemas con datos desagregados: Se realiza y considera la identificación y análisis de la situación y problemas de empobrecimiento y exclusión de la diversidad de personas, que condicionan la vulnerabilidad diferenciada ante los diversos riesgos. Los factores del riesgo se analizan teniendo una adecuada comprensión del contexto y de la situación de problemas con datos desagregados, y de los factores de exclusión y vulnerabilidad de la diversidad de personas. Los problemas de la infancia, las inequidades y brechas de género, las barreras y exclusiones de las personas con discapacidad, la desprotección de las personas adultas mayores, las demandas de las poblaciones indígenas, la situación y factores de inseguridad y violencia, entre otros, son aspectos que deben considerarse.

  - **Análisis del riesgo diferenciado:** Se identifica y analiza los factores de riesgo: amenazas, vulnerabilidades y capacidades, centrados en las personas. Se identifican participativamente los principales peligros que han ocasionado y proyectan los principales riesgos para las personas en el territorio. Se identifican y analizan los problemas y vulnerabilidades de las diversas personas con datos desagregados ante los riesgos y en situaciones de emergencia ocurridos. Se analiza y evalúa las capacidades de las personas, organizaciones e instituciones ante los riesgos; esto incluye, evaluar los planes y la organización de la preparación, contingencia, SAT y respuestas ejecutadas.

En el análisis de riesgo diferenciado se revisan situaciones, estudios y evaluaciones de los desastres ocurridos, los problemas, daños, carencias y necesidades que presentaron las personas con datos desagregados.

Por ejemplo, el análisis podría detectar situaciones de deterioro de la seguridad alimentaria, la higiene y salud de las personas, principalmente en la infancia, mujeres, personas con discapacidad y adultas mayores; si se excluye y discrimina de las acciones de respuesta en nutrición, seguridad alimentaria, higiene y salud; o si hay aumento de maltrato en la infancia, acoso y violencia de género, incluyendo las realizadas por personas pertenecientes de entidades públicas y organizaciones humanitarias.

Asimismo, se analizan las capacidades, sistemas, mecanismos y acciones de preparación y respuesta realizadas, con las evidencias de logros y limitaciones.

Al respecto, se evalúan la eficacia, la eficiencia, la organización de la preparación, los planes de contingencia, la cobertura en toda la población con datos desagregados, el nivel de

accesibilidad de los sistemas de alerta temprana, las respuesta y rehabilitaciones realizadas por las diversas organizaciones y entidades en desastres ocurridos en el territorio, desde la perspectiva de la población: infancia, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y adultas mayores. Estudios y evaluaciones desde los principios y enfoques de igualdad de género, protección e inclusión, evidenciarán logros, limitaciones y recomendaciones.

Un aspecto central del análisis será identificar, proyectar y estimar los problemas, necesidades, y carencias y sus factores condicionantes en la diversidad de personas, ante la ocurrencia de nuevos desastres. La preparación se realiza para responder, en esa probable situación de desastre o emergencia, con la mayor eficacia y oportunidad posible, garantizando inclusión, igualdad y protección a la diversidad de personas en situación de mayor vulnerabilidad ante los riesgos en el territorio.

- **Análisis y priorización de problemas y soluciones, y peligros orientados a la preparación:** Tras el análisis de riesgo diferenciado, las situaciones de emergencia ocurridos y proyectados, se identifican las medidas o soluciones para una preparación efectiva, oportuna e inclusiva de las personas ante la ocurrencia de los probables desastres. Estas medidas o soluciones son las alternativas consideradas en la planificación de la preparación de respuesta.

Así, por ejemplo, si el análisis identifica necesidades de seguridad alimentaria, higiene, salud y saneamiento no atendidas en niños, personas con discapacidad, y se plantean resolver estos problemas con mejoras en los criterios de selección, adecuaciones a los servicios y suministros, con ajustes razonables y accesibilidad para las personas con discapacidad; estas alternativas deben considerarse para la preparación de la respuesta.

El análisis permite identificar y priorizar participativamente los peligros que deben ser monitoreados y vigilados para implementar sistemas de alerta temprana multirriesgos inclusivos. Si la identificación y priorización de los peligros se realiza participativamente con entidades locales, sociales y comunitarias, se tendrá mayor sustento, aportes y compromiso en la implementación y gestión de los sistemas de alerta temprana. De otro lado, en esta etapa se evalúan las respuestas y sistemas de alerta implementados en desastres anteriores ocurridos, que dan elementos sustantivos para la planificación.



3.3. Planificación de la Preparación de Respuesta

Por la problemática abordada, debe considerarse que la planificación es multisectorial e interinstitucional en varios niveles de gobierno y territorio. Por ello, debe establecerse un marco de planificación colectiva, desde la perspectiva de los derechos como principios de los estados de derecho y la GRD como política pública, contándose con un marco de convenciones y acuerdos internacionales.

3.3.1. El marco de planificación colectiva

Corresponde a los gobiernos establecer el marco político-jurídico, con lineamientos y normas que consideren elementos básicos para la planificación. En la Tabla 1 muestra un proceso que es común para todas las instancias en el territorio nacional. Respetando un marco general común, se señala los elementos que integran y aplican los enfoques de derechos, de igualdad, de protección e inclusión en dicho marco.

Tabla 1. Elementos para un marco de planificación colectivo para la igualdad de género, inclusión y protección

1. Análisis de situación y riesgos diferenciados de la población con datos desagregados, con proyección de problemas y situaciones futuras de desastre; con identificación y cuantificación de los problemas, necesidades diferenciadas, brechas y barreras por cada grupo de población en situación de mayor vulnerabilidad.

2. Objetivos y estrategias para la preparación de respuesta integrando la protección, igualdad e inclusión.

3. Lineamientos de gestión, coordinación y de participación en los diferentes niveles de gobierno y de gestión territorial, explicitando a las entidades garantes de derechos y organizaciones sociales.

4. Lineamientos para elaboración y ejecución de planes de preparación, planes de contingencia, y sistemas de alerta temprana con enfoque inclusivo.

5. Lineamientos para la elaboración y ejecución de planes de respuesta, rehabilitación y reconstrucción con enfoque de protección, igualdad e inclusión. También, incluye la evaluación de daños y de necesidades diferenciadas, evacuación, búsqueda y rescate inclusivos; áreas y centros de refugio con criterios de accesibilidad, seguridad e inclusión; activación y disposición de respuesta con servicios esenciales accesibles y equitativos (seguridad alimentaria, salud, agua-saneamiento, comunicación-transporte) y de protección.

6. Sistemas y mecanismos de manejo de información, comunicación y promoción de la preparación inclusiva (todos los niveles y actores).

7. Sistemas, mecanismos e instancias participativas de vigilancia, monitoreo, evaluación de la inclusión y protección en la preparación y respuesta.

8. Lineamientos para la gestión de información, comunicación, TIC, suministros, transporte, administración, manejo contable, control interno y rendición de cuentas.

9. Mecanismos de financiamiento y de cooperación para la igualdad de género, protección e inclusión.

De no contarse o aplicarse la planificación común, se incumplirán etapas o campos que imposibilitarían la gestión de la preparación de la respuesta, afectando a personas en situación de mayor vulnerabilidad en la atención de sus problemas y dimensiones necesarias en la respuesta: seguridad alimentaria, salud, protección, higiene, rehabilitación temprana, educación, accesibilidad, protección, etc.

3.3.2. Planificación de la preparación de respuesta

El proceso de planificación de la preparación de respuesta con enfoque inclusivo puede realizarse con los aspectos que se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Planificación de la respuesta

- Definir objetivos, acordando principios rectores y estrategias.
- Definir sistema y mecanismos de coordinación y de gestión para la preparación y respuesta.
- Elaboración de planes de preparación de respuesta, instalación o mejora de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia inclusivos.

a. **Aplicar principios rectores, definir objetivos y estrategias:**

- Es esencial aplicar los principios rectores de derechos humanos, igualdad de género, protección e inclusión en la definición de objetivos y estrategias.

  Son relevantes tanto los principios y enfoques en el marco político-jurídico de la gestión de riesgo de desastres en los países, como los principios y enfoques del marco internacional de derechos, protección en la reducción de riesgos de desastres, la acción humanitaria y otros instrumentos internacionales.

- El objetivo general de la preparación de respuesta es lograr que la población, como sociedad, reduzca los daños ante los desastres, cuente con condiciones dignas de vida, con protección de sus derechos, y rehabilite sus procesos de desarrollo. Para ello, se requiere dar una respuesta efectiva, oportuna e inclusiva a la diversidad de personas, ante la ocurrencia de desastres en un territorio dado. Esta respuesta implica el desarrollo y que se cuente con mecanismos, capacidades e instrumentos que deben estar preparados cuando ocurran los desastres.



En el más alto nivel de planificación y gestión se establecen los objetivos de preparación. La formulación de los objetivos debe ser expresada en términos de la situación que se espera lograr con la población total y desagregada por condición, según las probables situaciones de emergencia en el territorio. Esto permitirá que objetivos sectoriales o temáticas, en los niveles territoriales subnacionales y locales, se alineen con objetivos de alcance nacional general de preparación inclusiva.

Por ejemplo:

- Población infantil atendida en forma oportuna en necesidades esenciales de seguridad alimentaria, salud, agua-saneamiento e higiene, educación, vivienda, con restitución y protección de sus derechos; y preservación de la unidad y cohesión familiar, reduciendo los impactos de los desastres y de las situaciones de emergencia en el territorio.
- Población de mujeres, en todo su ciclo de vida, con atención de sus problemas y daños., reducción de brechas, restitución de derechos, protección frente al acoso y a la violencia de género en situaciones de emergencia que ocurran en el territorio.
- Personas con discapacidad, en todo su ciclo de vida, y según condiciones de género, con acceso a la asistencia humanitaria y rehabilitación temprana, aplicadas con oportunidad y ajustes razonables.

Formulaciones como «implementar planes», «fortalecer coordinación y cooperación para la respuesta», son medios para lograr los objetivos o resultados esperados en la situación y condiciones de vida de las personas en situación de mayor vulnerabilidad y afectación diferenciada por los desastres.

- Según los objetivos establecidos se establecen las estrategias que orientan su cumplimiento.

Desde los enfoques de derechos, igualdad, protección e inclusión, algunas estrategias se refieren a: participación de organizaciones de sociedad civil en todo el proceso; participación de entidades públicas garantes de derechos (infancia, mujer, personas con discapacidad y adultas mayores, pueblos indígenas, desplazados y migrantes), desarrollo de capacidades y empoderamiento de organizaciones sociales representantes de grupos en situación de mayor vulnerabilidad; organización y gestión de instancia de conducción participativo multisectorial; constitución y funcionamiento de grupo de protección; desarrollo de capacidades de operadores de justicia; revisión y adecuación de lineamientos, medidas y normas que orientan la inclusión, accesibilidad, ajustes razonables, protección en la respuesta y rehabilitación temprana.

b. **Establecer sistema y mecanismos de coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de la preparación y respuesta:** En los países, los sistemas de gestión de riesgos de desastres han planteado mecanismos de coordinación, y de gestión para la preparación y respuesta. Esta gestión también incluye planes de contingencia, sistemas de alerta temprana multirriesgos, respuesta y rehabilitación.

La gestión debe incluir sistemas, mecanismos con responsables del seguimiento, monitoreo y evaluación con perspectiva de derechos, igualdad de

género, inclusión y protección. Asimismo, se cuenta con principios, normas y lineamientos de participación.

En la etapa de análisis de riesgo diferenciado, se identifican y analizan capacidades de las personas, organizaciones e instituciones. Asimismo, se revisan estudios y evaluaciones de la gestión de la preparación, SAT, respuesta, rehabilitación, reconstrucción centrada en las personas ante desastres ocurridos en el territorio o contextos similares. Este análisis da evidencias, elementos y recomendaciones para definir mecanismos de gestión y de coordinación en la preparación y respuesta inclusiva.

En general, hay tres niveles territoriales para la coordinación y gestión: nacional, subnacional y local, que equivalen a las jurisdicciones político-administrativas en los países: nacional, departamental o regional, y distrital-municipal. En cada nivel corresponde a una instancia que por ley tiene la competencia de conducción y coordinación. En cada nivel se da la participación de los diversos sectores, instituciones y organizaciones de sociedad civil de la cooperación. Debiendo participar entidades públicas garantes de derechos, organizaciones sociales representativas de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y entidades humanitarias y de cooperación comprometidas en los derechos, igualdad de género, inclusión y protección.

En la Figura 1 se describieron los niveles y entidades que deben coordinar en forma horizontal y vertical para la preparación de respuesta en los territorios.

Las entidades públicas responsables de la preparación de la respuesta en los países y las organizaciones de acción humanitaria internacional han aplicado y evaluado grupos sectoriales y temáticos. El IASC y las agencias internacionales de acción humanitaria vienen promoviendo el grupo temático de protección. Las entidades públicas nacionales garantes de derechos en los países, como secretarias o consejos de la mujer, de la infancia y adolescencia, personas con discapacidad y adultas mayores, y pueblos indígenas, tienen diferentes grados de desarrollo y participación en la preparación de la respuesta.

Según los niveles de participación (nacional, subnacional o local), capacidades e intereses de las entidades públicas garantes de derechos, de las organizaciones sociales y de la cooperación, se establece o conforma el grupo temático de inclusión-protección, que permite la coordinación y participación con los diferentes grupos de poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad: infancia, mujer, personas con discapacidad y adultas mayores.

Como grupo temático, coordina con la o las instancias territoriales (nacional, subnacional, local) y con otros grupos temáticos y sectoriales participantes en la preparación de respuesta, a nivel de seguridad alimentaria, salud, agua-saneamiento, vivienda, educación, agricultura, operadores de justicia, rehabilitación temprana-medios de vida, etc.

c. **Elaborar planes de preparación de respuesta y planes de contingencia inclusivos.**
Contando con un marco de planificación común, establecidos los objetivos, las estrategias y los acuerdos de gestión y coordinación, se revisa, refuerza y elabora el plan de preparación. Este, contendrá lo siguiente:

- **Plan de preparación inclusiva:** El plan de preparación de respuesta inclusivo ante las diversas amenazas debe orientar los planes subnacionales y locales; así como los planes sectoriales o temáticos. El tema de protección-inclusión propiamente incidirá en los otros planes sectoriales y temáticos verificando si han integrado la inclusión y protección en forma coherentes desde sus objetivo e indicadores hasta sus mecanismos de monitoreo y evaluación.

  Desde la perspectiva comunitaria y local, los planes de preparación deben estar alineados a los planes nacionales, sectoriales y temáticos de niveles territoriales subnacionales y nacionales. Tanto por la coherencia de los objetivos, resultados, metas e indicadores, en la aplicación de lineamientos y estrategias de inclusión y protección, como por su complementariedad con otros planes de preparación.

  Un esquema de plan de preparación puede contener los apartados mostrados en la Tabla 3.



Tabla 3. Preparación de respuesta

1. **Resumen.**

2. **Análisis de riesgos diferenciado:**
   - Análisis de los factores del riesgo, con análisis y proyección de los problemas de la población con datos desagregados, carencias, brechas y barreras.
   - Análisis de alternativas para los objetivos de la preparación inclusiva.

3. **Principio, objetivos y estrategias:**
   - Principios rectores del plan.
   - Enunciado de objetivos con indicadores específicos de inclusión y protección.
   - Estrategias para lograr resultados inclusivos.

4. **Gestión y coordinación del plan:**
   - Estructura y organización de los actores responsables participantes.
   - Definición de los grupos sectoriales y temáticos, con designación de grupo de protección-inclusión.
   - Mecanismos de coordinación, gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación con perspectiva de derechos, igualdad, inclusión y protección.

5. **Sistemas de alerta temprana y multirriesgos inclusivos:**
   - Situación de los sistemas de alerta y plan de mejoramiento.
   - Objetivos y metas para reforzamiento de SAT inclusivos.
   - Estrategias y mecanismos:
     - Monitoreo participativo y vigilancia de los riesgos y peligros.
     - Comunicación y difusión comprensible, accesible e inclusiva en todos los niveles.
     - Mecanismos para activación de los planes de contingencia.
   - Mecanismos y responsables de seguimiento, monitoreo y evaluación de los SAT inclusivos.

6. **Resumen de planes de preparación sectoriales y/o temáticos:**
   - Objetivos y metas en preparación inclusiva.
   - Estrategias y medidas de preparación de grupo de protección-inclusión.
     - Desarrollo de capacidades en protección e inclusión.
     - Seguimiento y reforzamiento de inclusión y protección en planes.
     - Sensibilización, promoción en protección e inclusión en grupos en situación de mayor vulnerabilidad.
   - Lineamientos, mecanismos, seguimiento y evaluación de SAT multirriesgo, simulación y simulacros inclusivos.

7. **Resumen de los planes de respuesta sectoriales y/o temáticos:**
   - Objetivos y metas en respuesta inclusiva.
   - Estrategias y medidas de respuesta inclusiva:
     - Evaluación de daños y análisis de necesidades diferenciadas por grupos en situación de mayor vulnerabilidad.
     - Evacuación, búsqueda y rescate inclusivos.
     - Áreas y centros de refugio con criterios de accesibilidad, seguridad e inclusión.
     - Medidas de respuesta inclusiva en los diversos componentes, sectores o temas (seguridad alimentaria, salud, agua-saneamiento, albergue, medios de vida, comunicación-transporte, etc.).

8. **Gestión de sistemas de información, suministros, transporte y comunicaciones, soportes administrativos y financieros para los objetivos y metas de protección e inclusión del plan:**
   - Objetivos y metas en los sistemas de soporte.
   - Mecanismos, procesos, organización, estándares y medios de verificación.
   - Plan de desarrollo, mejoramiento, mantenimiento, monitoreo y evaluación.

9. **Presupuesto y mecanismos de financiamiento con rubros específicos para la inclusión y protección.**

10. **Anexos:**
    - Planes de preparación detallados y eje de protección-inclusión.
    - Plan de revisión y actualización de planes de contingencia inclusivos.
    - Marco institucional, actores, mandatos del grupo temático de protección-inclusión.

Contando con el plan de preparación de respuesta, se elaboran y armonizan los planes para evaluar y reforzar los sistemas de alerta y los planes de contingencia inclusivos.

Las pautas para evaluar, implementar o reforzar sistemas de alerta temprana inclusivos se presentan en la Herramienta 6 de la Caja de Herramientas de GIRD «SAT inclusivos».

d. **Plan de contingencia inclusivo:** Los planes de contingencia, en general, tienen por objetivo responder a situaciones de desastres por eventos o escenarios específicos, como por ejemplo: planes de contingencia ante terremoto-tsunami en un territorio costero, una inundación en ciudades y centros poblados en una cuenca dada, actividades volcánicas en un territorio definido, una epidemia por gripe humana en un país, entre otros.

   En ese sentido, el plan de contingencia considera aspectos de marcos político-jurídicos que competen a las instituciones públicas y sociales; los objetivos y metas; las medidas y actividades; los sistemas, mecanismos y procedimientos; las entidades responsables y participantes; los recursos necesarios para responder ante los problemas y necesidades de la población en forma diferenciada, activando el plan de contingencia frente a la ocurrencia del desastre específico, por el cual fue elaborado.

   Para preparar un plan de contingencia se pueden considerar las siguientes pautas:

- A lo largo de todo el proceso, es esencial contar con una instancia participativa estable con voluntad y compromiso en relación con los derechos, la inclusión y protección. En dicha instancia se toman decisiones con participación de organizaciones sociales y entidades garantes de derechos.

- Debe realizarse un análisis de riesgo diferenciado consistente. Identificada y priorizada la amenaza, debe ejecutarse una adecuada identificación y cuantificación de problemas, carencias, brechas y barreras que afectan a la diversidad de población en el escenario de una situación de emergencia. Esto sustentará el posible impacto en las personas frente a lo cual se debe responder.

- El plan requerirá contar y/o desarrollar capacidades de gestión, coordinación, capacidades técnicas, en especial para la inclusión y protección. La ejecución del plan de contingencia requiere además de recursos, capacidad técnica y coordinaciones interinstitucionales, en especial con organizaciones garantes de derechos.

- Ante la contingencia del desastre, es importante identificar, establecer y ejecutar recursos materiales, financieros y técnicos, para apoyar la respuesta. En este punto, es muy importante para la protección, prevención y atención de situaciones de violencia, la participación de operadores judiciales.

- Si ocurriese un desastre, debe preverse la movilización y convocatoria de personal, materiales y recursos financieros para la protección e inclusión, que cubran las brechas y carencias para la respuesta y atención a la diversidad de la población y para la gestión de la respuesta.

- En los riesgos cuya naturaleza y comprensión lo permita, el sistema de alerta debe estar implementado, y cada actor debe tener capacidad de aplicar las medidas que correspondan según el nivel de urgencia.

- Como en la preparación en general, la ejecución del plan de contingencia requiere desarrollar capacidades; poner en funcionamiento y reforzar sistemas, mecanismos, y procedimientos; así como realizar seguimiento de su ejecución, monitoreo y evaluación con criterios e indicadores de verificación establecidos con perspectiva en la igualdad de género, protección e inclusión, tal como se realizó en simulacros y evaluaciones externas.

Mayores detalles del plan de contingencia inclusivo se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4. Plan de contingencia inclusivo

1. **Resumen.**

2. **Análisis de riesgo diferenciado:**
   - Con análisis de problemas, carencias, brechas y barreras por cada grupo de población ante el escenario de ocurrencia del desastre dado el peligro.
   - Análisis y evaluación de las capacidades de preparación, alerta y respuesta para atención y rehabilitación de los problemas en la diversidad de personas.
   - Análisis de alternativas y soluciones para una respuesta efectiva, oportuna e inclusiva. Esta sección es similar a lo que se denomina hipótesis y supuestos de la planificación; brechas para la respuesta.
   - Ámbito y población en riesgo:
     - Descripción y cuantificación de la población en riesgo con datos desagregados.

3. **Objetivos y metas del plan de contingencia inclusivo:**
   - Objetivos con metas e indicadores específicos diferenciados por tipo de población en situación de mayor vulnerabilidad ante el riesgo.

4. **Medidas, actividades de la respuesta inclusiva:**
   - Medidas, actividades y responsables según niveles del sistema de alerta temprana.
   - Medidas de activación del plan.
   - Medidas para evaluación de daños y análisis de necesidades diferenciadas ante la ocurrencia del desastre.
   - Medidas por sector, tema, incluido el tema de protección-inclusión.
   - Los sectores-temas: evacuación, búsqueda, rescate, refugio, salud, seguridad alimentaria, albergue-vivienda, agua-saneamiento-higiene, rehabilitación temprana-medios de vida, agricultura, etc.

5. **Gestión, coordinación y cooperación:**
   - Estructura, organización y funciones de los actores responsables participantes.
   - Definición de los grupos sectoriales, temáticos con designación de grupo de protección-inclusión.
   - Mecanismos de coordinación, gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación con perspectiva de derechos, igualdad, inclusión, protección y accesibilidad.
   - Mecanismos de llamamiento, previsión y cooperación a la población y entidades responsables del plan de contingencia en materia de protección e inclusión.
   - Mecanismos, procesos y responsables de información, comunicación, suministros, transporte, administración y control interno.

6. **Presupuesto y mecanismos de financiamiento con rubros específicos para la inclusión y protección:**
   - Presupuesto detallado por resultados y por fuente de financiamiento.
   - Mecanismos de financiamiento nacional e internacional disponibles ante llamado (declaratoria de estado) de emergencia.

7. **Anexos:**
   - Planes de contingencia detallados, incluido eje de protección-inclusión.
   - Marco institucional, roles y funciones de los actores públicos, sociedad civil y cooperación.
   - Mandatos del grupo temático de protección-inclusión, entidades públicas garantes de derechos, operadores de justicia.
   - Marco de arreglos y mecanismos de llamamiento de asistencia, soporte y recursos para la protección e inclusión al territorio.

3.4. Plan de preparación

3.4.1. Ejecución del plan de preparación

El objetivo de la preparación inclusiva es que las instituciones, organizaciones, las comunidades y, en especial, las personas más vulnerables, estén preparadas para poder responder con la resolución y atención de problemas, necesidades, carencias y brechas que se presentarán tras la ocurrencia de desastres.

En ese sentido, la ejecución de la preparación consiste en conducir, organizar y desarrollar procesos, mecanismos, productos con participación de las diversas instituciones, comunidades y personas en situación de mayor vulnerabilidad, que logren desarrollar competencias y capacidades para realizar acciones y medidas de respuesta práctica eficaces, en forma oportuna e inclusiva.
Los planes de preparación, sistemas de alerta temprana y planes de contingencia son instrumentos que permiten lograr estos objetivos en las personas, organizaciones, instituciones e instancias multisectoriales y multiactores.

3.4.2. Medidas a lograr en la ejecución de la preparación de respuesta

Dependiendo de los alcances de los planes, se brindan algunos ejemplos de medidas de preparación a lograr con la ejecución del plan de preparación de respuesta:

- **Organización social y empoderamiento:**
  - Personas y organizaciones toman medidas de acuerdo con los niveles de alerta y activan las respuestas.
  - Personas, organizaciones e instituciones responden a la emergencia, protegen a los más vulnerables, conocen canales y medios de ayuda humanitaria.
  - Personas y organizaciones con capacidad de vigilancia y denuncia ante discriminación, acoso y violencia.

- **Diseño, validación y estandarización de medidas de preparación para:**
  - Evacuación, búsqueda y rescate inclusivos.
  - Prevención y atención de salud y salud mental adaptados e inclusivos.
  - Albergues, agua, saneamiento e higiene diferenciados, accesibles, inclusivos y seguros.
  - Seguridad alimentaria y educación según necesidades diferenciadas e inclusivos.



- Rehabilitación temprana de medios de vida con inclusión, equidad e igualdad de género.
- Prevención, atención y vigilancia de la discriminación, acoso y violencia.
- Promoción y desarrollo de capacidades diferenciadas para la preparación, respuesta y reconstrucción.
- Información, comunicación, transporte y servicios accesibles.
- Logística y cadena de suministros orientados a diversidad y adaptación.

- **Previsión de personal de respuesta y gestión de cadena de suministros para:**
  - Equipos de respuesta y especializados (subnacional, nacional, cooperación).
  - Insumos y medicamentos para infancia, mujeres, y personas con discapacidad y adultas mayores.
  - Dispositivos, instrumentos y equipos TIC, así como atención diferenciada en establecimientos de salud.

- **Desarrollo de capacidades de respuesta inclusiva-previsión de asistencia y recursos públicos y de cooperación para:**
  - Evaluación daños y análisis de necesidades diferenciadas-adaptación-ejecución de planes de respuesta inclusiva.
  - Despliegue y ampliación de equipos para acción humanitaria inclusiva, especialistas y operadores de justicia.

- **Previsión de recursos materiales, financiamiento y mecanismos de cooperación para:**
  - Evaluaciones de daños y análisis de necesidades diferenciadas.
  - Ejecutar medidas de respuesta y rehabilitación temprana inclusivas.
  - Personal, equipos, materiales y otros para operaciones de respuesta y rehabilitación inclusivas.
  - Sistemas y mecanismos de comunicaciones, información y TIC accesibles.

3.4.3. Seguimiento, monitoreo y evaluación de la preparación de respuesta inclusiva

En la ejecución se realizan los procesos, actividades, productos y resultados, los cuales deben ser monitoreados y evaluados según los indicadores y medios de verificación definidos en los planes. De esa manera, se hará un seguimiento y evaluación del logro en materia de medidas de preparación; estructuras, organizaciones y capacidades previstas de fortalecer; mecanismos y sistemas a implementar y poner en funcionamiento; niveles de participación de los diversos actores sociales comunitarios, públicos y multisectoriales; entre otros aspectos.

Con ello, las instancias correspondientes toman las medidas correctivas y decisiones que permitan el logro de los resultados y objetivos.

3.4.4. Las simulaciones y simulacros inclusivos

En la ejecución y seguimiento de la preparación, los ejercicios de simulaciones y simulacros bien diseñados, ejecutados y evaluados son muy útiles para que los diversos actores (personas, organizaciones, instituciones e instancias multisectoriales) verifiquen las capacidades y niveles de preparación de respuesta logrados.

Estos ejercicios validan la pertinencia de los planes, revisando la consistencia de los problemas, brechas a responder como supuestos del plan, la viabilidad de lograr los resultados y objetivos esperados con los niveles de desempeño y calidad de la inclusión del plan de preparación.

Debe tenerse en cuenta que los ejercicios permiten generar elementos para mejorar y reforzar la preparación de respuesta inclusiva.



REFERENCIAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2015). *Estudio temático sobre los derechos de las personas con discapacidad en virtud del artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativo a las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias*. Recuperado de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10350.pdf

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2011). *Guía para la evacuación de emergencia de personas con discapacidad*. Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/ci/Doc_Relevantes_cmd/Gu%C3%ADa%20Evacuaci%C3%B3n%20de%20Emergencia%20de%20Personas%20con%20Discapacidad.pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central y República Dominicana [CEPREDENAC]. (2015). *Guía operativa y kit de herramientas para incorporar los principios de protección en procesos de gestión integral del riesgo de desastres*. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Guia_Operativa_CEPREDENAC_ECHO.pdf

Clúster de Protección RHN Perú. (2016). *Plan de contingencia ante riesgo de sismo y tsunami en Lima y Callao*. Recuperado de https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/proteccion_-_a21_contingency_plan_protection_cluster.pdf

Hacia una respuesta inclusiva de la discapacidad frente al COVID19: 10 recomendaciones de la Alianza Internacional de Discapacidad. (2020, 19 de marzo). *Red Latinoamericana de Personas con Discapacidad y sus Familias (RIADIS)*. Recuperado de http://www.riadis.org/hacia-una-respuesta-inclusiva-de-la-discapacidad-frente-al-covid19-10-recomendaciones-de-la-alianza-internacional-de-discapacidad/

Inter-Agency Standing Committee [IASC]. (2007). *Guideline Inter-agency Contingency Planning for Humanitarian Assistance*. Recuperado de https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/ia_cp_guidelines_publication_final_version_dec_2007.pdf

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, & Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [UNISDR, PNUD, & IUCN]. (2009). *Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive. Policy and Practical Guidelines*. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/9922_MakingDisasterRiskReductionGenderSe.pdf

Caja de herramientas
para una gestión inclusiva
del riesgo de desastres

Planes de preparación y contingencia

Financiado por
la Unión Europea
Ayuda Humanitaria

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

humanity
&inclusion

Save the Children

COOPI
COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE