

Manteniendo la recuperación en el buen camino: retos de la respuesta al terremoto de Pakistán un año después

Octubre de 2006

Los supervivientes han empezado a reconstruir sus casas, sus comunidades y sus medios de vida. Pero a medida que se acerca otro crudo invierno del Himalaya, se impone la necesidad de adoptar medidas urgentes que garanticen que las personas están a salvo del frío, y que el proceso de reconstrucción no descarrilará.

1 Resumen y recomendaciones

El fuerte terremoto de 7,6 grados en la escala Richter que sacudió la región de Cachemira administrada por Pakistán (PAK en sus siglas en inglés) y la provincia paquistaní de la Frontera Noroeste (NWFP en sus siglas en inglés) el 8 de octubre de 2005, afectó a más de cinco millones de personas. De éstas, 73.000 murieron, al menos otras tantas resultaron heridas, y 3,3 millones de personas se quedaron sin hogar.

La región afectada, que abarca 30.000 km², se caracteriza por su accidentada orografía montañosa, sus deficientes infraestructuras y, en muchos lugares, la extrema pobreza en la que viven sus habitantes. Asimismo, las condiciones climáticas de dicha región son muy rigurosas: intensas nevadas en invierno, torrenciales lluvias monzónicas, y un calor abrasador en verano. Estas condiciones -unidas a las réplicas de los temblores, a las inundaciones propias de temporada y a los frecuentes deslizamientos de tierra-, han hecho que las tareas de ayuda y reconstrucción hayan sido especialmente intensas.

A pesar de estos desafíos, se ha conseguido mucho. Gracias a un invierno relativamente suave, a la capacidad de recuperación de los supervivientes y a la suma de los esfuerzos de las autoridades paquistaníes, las agencias humanitarias y los donantes, se pudo evitar un segundo desastre humanitario. Un año después, los supervivientes han empezado a reconstruir sus vidas.

Durante la fase de emergencia, Oxfam Internacional ayudó a casi un millón de hombres, mujeres y niños, a los que proporcionó agua y saneamiento; tiendas de campaña adaptadas para el invierno y artículos de primera necesidad, además de apoyo en los medios de vida.

Sin embargo, la tarea de la reconstrucción dista mucho de haberse terminado, y cientos de miles de personas siguen estando en situación de riesgo, en especial ahora que el invierno se avecina de nuevo. En su mayor parte, los planes de reconstrucción del gobierno están terminados y han empezado a implementarse. Ya se han llevado a cabo las valoraciones en torno a la seguridad del terreno y al daño causado a las viviendas y al suministro de agua.

Así y todo, la reconstrucción ha avanzado de manera desigual y el ritmo de la construcción de viviendas e infraestructuras ha sido lento. Existen por lo menos 1,8 millones de personas que todavía no han empezado a reconstruir sus hogares; muchas de ellas viven en refugios provisionales que ofrecen escasa protección frente al frío invierno que se avecina. El pasado invierno fue relativamente benigno; las predicciones apuntan a que éste no lo será tanto. Es necesario que se adopten medidas urgentes para garantizar que las comunidades estarán seguras y protegidas del frío y las enfermedades durante este próximo invierno.

Algunas de las necesidades más apremiantes son:

- Refugios temporales acondicionados para el invierno para las personas que viven en zonas rurales y montañosas que no han podido reconstruir sus hogares; y refugios mejorados adaptados para el invierno para las personas que están en campos de refugiados (sobre todo en la NWFP)
- Soluciones para las personas que han perdido sus tierras de forma irreparable, y para aquéllos que no pueden volver a sus hogares por otros motivos.
- Estrategias eficaces de comunicación masiva, que promuevan una reconstrucción segura, resistente a los movimientos sísmicos, y que informe tanto a hombres como a mujeres sobre sus derechos.
- La recogida y el análisis de datos, separados por género, para ayudar a que las políticas estén bien dirigidas.
- Apoyo político, técnico y económico continuado en los proyectos de reconstrucción

2 Reconstrucción: una tarea colosal

La devastación a gran escala

Con el seísmo, gran parte de la ciudad de Muzaffarabad se vino abajo; cientos de otras ciudades y pueblos sufrieron daños o quedaron devastados; y miles de hospitales y escuelas quedaron prácticamente destruidas:

- Hogares destruidos en zonas afectadas: 203.579; dañados: 196.574
- Centros de educación destruidos o dañados: 5.857
- Instalaciones médicas destruidas: 388; dañadas: 197
- Carreteras dañadas: 6.403 km.

La destrucción no sólo dejó a más de tres millones de personas sin hogar; miles de ellas se quedaron también sin tierra y no podían volver a sus pueblos, que bien habían quedado enterrados bajo los escombros, bien habían sido barridos montaña abajo. La ciudad de Balakot, en la NWFP, figuraba entre las zonas declaradas sísmicamente inseguras. Sus 30.000 habitantes están entre las miles de personas que se han quedado sin tierra y que siguen esperando a que se les asigne una parcela para poder empezar a construir sus casas. Sus medios de vida también fueron destruidos. Según se informa, el 80 por ciento de las cosechas fueron arrasadas y más de 100.000 cabezas de ganado murieron tan sólo en la región del PAK.

La vida de las personas ha sufrido un cambio radical. Muchos hombres no han podido volver a sus trabajos remunerados, mientras siguen a la espera de subsidios económicos y de reconstruir sus hogares. La angustia y la creciente necesidad de cuidados en el seno de las familias han aumentado la carga que soportaban las mujeres.

La gestión de la reconstrucción: dar con el equilibrio adecuado

Todos los gobiernos tienen la responsabilidad de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. En respuesta a la crisis, el Gobierno de Pakistán creó la Autoridad para la Reconstrucción y Rehabilitación tras los terremotos (ERRA, por sus siglas en inglés) para supervisar que la recuperación y la reconstrucción se llevaban a cabo sin dilación. La ERRA, formada por personal civil, militar y antiguos militares, tiene una diversidad de departamentos especializados que supervisan áreas claves tales como los refugios rurales, la ayuda de transición, el agua y saneamiento, la salud, y los medios de vida. Este programa de reconstrucción del gobierno tiene también delegaciones a nivel estatal, provincial y de distrito.¹

Uno de los desafíos a los que se enfrenta la ERRA es al de dar con el equilibrio entre liderazgo, coordinación, entrega de servicios, capacitación institucional a largo plazo y sostenibilidad de los programas. A veces, la combinación de una elaboración de políticas fuertemente centralizada, la falta de claridad en relación a los roles y las responsabilidades, y la deficiente financiación de las nuevas estructuras crea tensiones entre la ERRA, los gobiernos provinciales y del estado, y los departamentos de servicios públicos. Por otro lado, las autoridades locales muestran su preocupación por su poca contribución en el diseño de las estrategias, el acceso a recursos y apoyo técnico, y el grado en el que su mandato está siendo cuestionado. Esto se debe en parte al hecho de que la ERRA es una nueva institución que carece de experiencia rectora. Su campaña a favor del rápido avance de la reconstrucción, por ejemplo, se ha concretado a veces a expensas de garantizar que las autoridades locales fueran adecuadamente consultadas e implicadas en la toma de decisiones, un hecho que podría tener implicaciones para la sostenibilidad de las medidas.

En cuanto a la contribución y participación de la comunidad y la sociedad civil en la estrategia de desarrollo de la ERRA, los logros son desiguales. Estos planes fueron elaborados en Islamabad, y el proceso de consultas en la zona del terremoto fue escaso o nulo. Sin embargo, algunas de las estrategias implicaban procesos consultivos coordinados y flexibles con organizaciones de la sociedad civil en la capital; otras no. La ERRA ha establecido recientemente un sistema de grupos consultivos y de coordinación, abriendo oportunidades para el diálogo entre los actores implicados. De nuevo, el desafío está en que las comunidades afectadas puedan hacer oír su voz en Islamabad.

La vivienda rural: un obstáculo todavía por superar

La reconstrucción de viviendas resistentes a los seísmos ha sido identificada como cuestión prioritaria en una región proclive a las sacudidas sísmicas. La estrategia para la vivienda rural de la ERRA tiene el objetivo de ayudar a que 450.000 familias reconstruyan sus hogares mediante apoyo financiero y orientación técnica. A mediados de septiembre, más de 370.000 familias habían recibido la primera cuota para empezar a construir viviendas permanentes. Sin embargo, una multitud de factores, tales como cuestiones administrativas, poca diseminación de información pública, y problemas relacionados con materiales de construcción no autorizados oficialmente, han ralentizado y obstaculizado la reconstrucción de viviendas resistentes a los seísmos.

La estrategia de construcción de la ERRA hace recaer la responsabilidad de supervisar el proceso en los propietarios de las viviendas, bien a través de que reconstruyan ellos mismos sus viviendas o mediante la contratación de constructores locales; sin embargo, en ambos casos se exige la conformidad con las normas de la ERRA. En meses recientes se han realizado algunos cambios en las políticas de reconstrucción, tales como permitir que las ONG construyan las casas de familias vulnerables que no podían hacerlo ellas mismas.

Es de resaltar que la ERRA ha establecido (y después cambiado) las normas que especifican qué materiales se pueden utilizar para poder beneficiarse de apoyo financiero y recibir orientación técnica adecuada sobre el tipo de construcción resistente a los seísmos. A pesar de que la estrategia original favorecía diseños y materiales locales, la ERRA insistió más tarde en que las viviendas debían estar basadas en el modelo de cemento y acero.

El uso obligatorio de cemento y acero incrementó considerablemente los costes, y sin embargo, no garantizaba viviendas más seguras que las construidas con madera. El personal de la ERRA ha reconocido que, incluso después de recibir ayuda oficial para financiarlas, las personas deberán encontrar dinero adicional para pagar por la reconstrucción de sus casas; algo imposible para aquéllos que lo han perdido todo. El problema se ha visto agravado por las tarifas que se cobran y por la corrupción.²

Los problemas del coste, accesibilidad y transporte de materiales autorizados hicieron que muchas personas empezaran a construir sus casas utilizando materiales alternativos como entramados de madera con argamasa de barro. Sin embargo, bajo la norma que exigía el uso exclusivo de cemento y acero, no pudieron optar a apoyo financiero; tampoco recibieron orientaciones sobre cómo hacer que sus viviendas fueran más seguras en el caso de otro terremoto.

La ERRA reconoció recientemente las implicaciones negativas de la norma relativa a los materiales de construcción, y en septiembre de 2006 cambió su postura y autorizó la

edificación con entramados de madera o con columnas de hormigón armado. El desafío está ahora en garantizar que el asesoramiento técnico relativo a la construcción de viviendas que cumplan los criterios de resistencia a los seísmos llegue a todo el mundo que lo necesite lo antes posible.

La ERRA acaba de transferir la responsabilidad sobre esta cuestión a la agencia de la ONU Habitat, que debe actuar con rapidez. Hacer que la información llegue a zonas rurales aisladas no es una tarea fácil: muchas familias no tienen acceso a una radio o una televisión y otras no saben leer. Un desafío aún mayor es el que representa garantizar que las mujeres, que en general no suelen desplazarse muy lejos de sus hogares, tengan acceso a una información de calidad. En muchas localidades rurales, no es fácil tener acceso a las actuales directrices de la ERRA acerca de la construcción de viviendas, ni tampoco entenderlas. Esto ha provocado dos fenómenos preocupantes:

- 1 Personas que no construyen nada a la espera de que llegue la información y los fondos, hecho que aumenta su vulnerabilidad a medida que se acerca el invierno.
- 2 Personas que construyen casas de cemento y acero o casas con entramado de madera, pero sin información básica sobre cómo mejorar la resistencia sísmica de sus viviendas, hecho que las hace más vulnerables a futuros terremotos.

Esto significa que el principal objetivo de la estrategia de reconstrucción de viviendas de la ERRA (la construcción de viviendas resistentes a los seísmos) peligra gravemente. A mediados de septiembre de 2006, la ERRA calculó que sólo alrededor del 17 por ciento de las personas afectadas habían empezado a reconstruir sus casas, y que casi un tercio de las mismas no estaban cumpliendo con las directrices oficiales. Es necesario que la Comunidad Internacional comparta la responsabilidad de hacer llegar directrices y formación para la construcción de viviendas resistentes a los seísmos allí donde las autoridades paquistaníes no pueden hacerlo.

Recomendaciones

Es urgente que la ERRA y ONU-Habitat definan las directrices para las viviendas de entramado de madera y las de columnas de hormigón armado, y que desarrollen con urgencia los materiales necesarios para la comunicación de las mismas, e integrarlos en una campaña masiva de información al público que se desarrolle cuanto antes.

Los “sin tierra” de las zonas rurales: las personas olvidadas

La ayuda debe ser proporcionada de manera imparcial y proporcional a todos aquellos que la necesitan. Pero las personas que viven en las zonas rurales y que perdieron a causa del terremoto todo lo que poseían siguen estando en una situación de vulnerabilidad extrema. El gobierno paquistaní todavía no ha presentado planes oficiales para abordar la cuestión de los “sin tierra” de las zonas rurales.

De hecho, todavía no se conoce el número de personas que se encuentran en esta situación. Sólo se sabe que la mayoría de los que todavía habitan en los campamentos de refugiados, son personas sin tierra de origen rural. Más de 35.000 personas continúan viviendo en campamentos oficiales en la PAK y más de 5.000 en los de la NWFP. En otros lugares, decenas de miles de personas siguen viviendo en campos no oficiales, tiendas de campaña o refugios improvisados cerca de pueblos y otros emplazamientos, y se cree que muchos de ellos no tienen tierra.

En las zonas rurales, las personas que han perdido tierras están viviendo con parientes o en tiendas instaladas cerca de sus pueblos. Ambas soluciones son insostenibles. La

PAK y la NWFP están tratando estos problemas de diferentes maneras. En la PAK ya ha comenzado el proceso de registro y verificación de las personas que reclaman no tener tierra. El gobierno estatal también está trabajando en la identificación de tierra para éstas personas. En la NWFP, donde las autoridades locales carecen del compromiso político para abordar esta cuestión como prioritaria, no ha comenzado ningún proceso de este tipo.

Recomendaciones

- La ERRA debería ayudar a las autoridades estatales y provinciales a identificar y adquirir tierras adecuadas.
- El gobierno de la NWFP debe poner en marcha de manera urgente un proceso justo de registro, verificación de elegibilidad, y asignación de la tierra.

Preparándose bien para el invierno

En una región donde muchos de los supervivientes del terremoto han visto su salud debilitada por todo el trabajo que han tenido que realizar durante este año, donde se los mecanismos tradicionales de apoyo se han visto afectados, y donde the geological landscape se ha visto seriamente dañado, la cercanía del invierno trae consigo un incremento de los riesgos de una nueva crisis humanitaria. La lenta puesta en marcha de las estrategias de vivienda rural, los enormes retos que presenta la reconstrucción de áreas urbanas, y la ausencia de planes para ayudar a los sin tierra han exacerbado la vulnerabilidad de muchas personas. Decenas de miles de personas se encuentran todavía viviendo en tiendas de campaña y otras viviendas provisionales cuyo estado sigue deteriorándose.

Un objetivo de la ERRA ha sido el de que nadie debería estar viviendo ya en tiendas de campaña a finales de 2006. Para ello, ha elaborado planes para proporcionar alojamiento temporal (consistente en 10.000–15.000 viviendas temporales de dos habitaciones) a la gente que perdió sus casas en las áreas urbanas de Muzaffarabad y Balakot. Recientemente la ERRA anunció planes para proporcionar chapas de hierro a personas vulnerables de las áreas rurales como apoyo a la construcción de alojamientos temporales. Esto es un paso positivo para afrontar una de las necesidades más acuciantes de las comunidades rurales ante la llegada del invierno. Pero con la llegada antes de lo esperado de las primeras nieves a las montañas, hay poco tiempo para proporcionar la ayuda necesaria a todos aquellos que la necesitan.

‘El invierno puede ser un infierno si no conseguimos un cobijo adecuado. No os podeis imaginar el frío que llega a hacer en las zonas de alta montaña.’

— Muhammad Ghulam, en el pueblo de Bhudwar, cerca de Balakot

Recomendaciones

- La ERRA y los gobiernos estatales y provinciales deben garantizar que las personas que todavía viven en tiendas y casas improvisadas (en campos, pueblos y montañas) tienen acceso a un alojamiento duradero adecuado para el invierno, y cuentan con los artículos esenciales para mantenerse sanos y protegidos del frío. El modelo de kits ligeros y reforzados utilizado por la PAK debería ser considerado como opción.

El invierno en los campos de refugiados

En la NWFP existen cuatro campos oficiales que acogen a más de 5.000 personas. En la PAK existen más de 40 campos en los que viven más de 35.000 personas. La existencia de estos campos es necesaria para las personas que todavía no pueden volver a sus casas, y los campos necesitan ser acondicionados antes de que llegue el invierno.

ACNUR se distanció de su papel como supervisor de los campos oficiales el 31 de agosto de este año. Junto con el Consejo Noruego para los Refugiados, en la actualidad ayuda al gobierno local a coordinar la entrega de servicios con otras organizaciones, así como a asesorar sobre cuestiones relacionadas con la gestión de los campos. El plan consiste en proporcionar materiales ligeros y poco costosos, y diseños para refugios provisionales.

La principal preocupación es que el Comisionado Provincial de Emergencia ha interpretado la política de “nadie en tiendas de campaña a finales de diciembre” como una instrucción de la ERRA de cerrar los campos de la NWFP. Hasta hace poco, la ERRA ha estado disuadiendo a las personas para que no acudan a campos este invierno. Su preocupación estribaba en que, en lugar de reconstruir sus casas, las personas optaran por volver a los campos si estos se acondicionaban. En la actualidad, la ERRA ha aceptado que es necesario que los campos se acondicionen para el invierno, pero las autoridades de la NWFP no parecen estar muy convencidas de que ello sea necesario y deseable.

Recomendaciones

- Las autoridades de la NWFP deberían preparar los campos de refugiados para el invierno y desarrollar soluciones duraderas para las personas que no tienen otro lugar a donde ir.
- Es necesario que la ERRA y los dirigentes de la comunidad internacional sigan presionando con el fin de que se logre este objetivo.

Apoyar la estabilidad social y política

Por lo general, los paquistaníes aprecian los esfuerzos de recuperación que están llevando a cabo su propio gobierno y las agencias humanitarias. Tras el desastre, sin embargo, se han dado oportunidades para que grupos políticos extremistas se aprovechen de la situación en beneficio de sus propios intereses ideológicos.

Organizaciones supuestamente vinculadas a grupos armados ilegales han aumentado su influencia a través de la gestión de los campos, escuelas e instalaciones médicas. Algunos grupos y personas localmente influyentes han organizado ocasionalmente protestas o han amenazado públicamente a las agencias humanitarias para que abandonen el lugar si no quieren enfrentarse a ser expulsados a la fuerza. Otra fuente de preocupación han sido los intentos por evitar la contratación de mujeres para las actividades de reconstrucción, acciones que han incluido amenazas ocasionales a las ONG que las contrataban.

Recomendaciones

La comunidad internacional debería mostrarse receptiva frente al desarrollo sociopolítico de esta región, a través del apoyo a actores humanitarios convencionales que trabajan a favor de una recuperación inclusiva, sostenible y equitativa. Con el fin de conseguir este objetivo, es necesario que la comunidad internacional trabaje estrechamente con el gobierno de Pakistán.

3 Evaluación de la respuesta humanitaria

Ayuda de emergencia y recuperación: las lecciones aprendidas

La respuesta humanitaria al terremoto fue en gran medida un éxito: la ayuda se entregó a pesar de enormes obstáculos, se evitaron principales focos de enfermedades, y se previno el desastre secundario que podía haber causado la llegada del invierno. Los campos oficiales acogieron a más de 300.000 personas y muchas más recibieron asistencia en otros lugares.

Oxfam Internacional trabajó en más de 200 campamentos diferentes, proporcionando diversos servicios básicos a casi un millón de personas. Para ello se contó con el apoyo financiero de particulares, donantes institucionales y miembros de Oxfam.³ Estos fondos ayudaron a proporcionar agua y saneamiento a alrededor de 580.000 hombres, mujeres y niños; a acondicionar tiendas para el invierno y repartir artículos de primera necesidad a alrededor de 370.000 personas; y ofrecieron a casi 60.000 personas una serie de programas para recuperar los medios de vida.

Oxfam trabaja en Pakistán desde 1973 con programas para reducir la pobreza. Nuestra relación consolidada con organizaciones locales nos permitió beneficiarnos de sus conocimientos y experiencia sobre la región afectada.

Sin embargo, un número de problemas afectaron la respuesta temprana en general, y posteriores etapas de la recuperación. Por ejemplo, los fondos tardaron mucho en llegar, hecho que dificultó los primeros esfuerzos de ayuda. Un mes después del terremoto, los donantes habían comprometido menos de una cuarta parte de los 550 millones de dólares solicitados por Naciones Unidas (131 millones de dólares), e incluso entonces, casi la mitad de esta cifra (60 millones de dólares) no se había materializado. Sin embargo, tras estos problemas iniciales, la mayoría de los principales donantes han estado más cerca de cumplir sus compromisos en esta ocasión que en situaciones de emergencia anteriores. Esto se debe en parte a la importancia estratégica de Pakistán en la actualidad.

La falta de refugios adecuadamente acondicionados para el invierno y de opciones de calefacción seguras fue motivo de gran preocupación durante la primera mitad del invierno pasado. Las tiendas que suelen utilizarse para emergencias humanitarias resultaron ser inadecuadas para hacer frente a las duras condiciones de montaña. Se adoptaron medidas urgentes para solucionar este problema, mediante el uso de planchas de plástico y chapas acanaladas como materiales correctivos. Oxfam proporcionó lotes de materiales y herramientas a las familias que vivían en altitudes más elevadas y frías para que pudieran construirse cabañas con materiales locales.

Sufren el mismo destino pero no reciben la misma ayuda

La ayuda humanitaria debería ser imparcial y debería entregarse atendiendo a las necesidades. Además, dicha ayuda debería ser llevada hasta las personas que la necesitan, evitando que la carga del transporte de la ayuda recaiga sobre ellas. Tras el terremoto, sin embargo, se hicieron distinciones entre los tipos de campos, hecho que comportó una calidad diferente de servicios y apoyo para personas que habían sufrido la misma catástrofe.

Los campos que albergaban 50 tiendas/familias o más, eran gestionados o por ACNUR o por el gobierno. El destino de las personas que vivían en los campos con menos de 50 tiendas/familias no estaba tan claro. En muchos casos, dichos campos (mucho menores y no oficiales) eran asentamientos informales ubicados cerca de los pueblos de donde procedían sus habitantes. Estos campos improvisados eran a veces gestionados por las ONG, pero en muchos casos eran prácticamente invisibles, esparcidos en las montañas y difícilmente identificados hasta meses después del terremoto. Las condiciones en dichos campos eran con frecuencia peores que en los campos oficiales. Sin embargo, por varias razones (carreteras bloqueadas por desprendimientos de tierra, el deseo de quedarse cerca de los bienes que se habían salvado, o la intención de proteger a las mujeres y los niños de supuestos riesgos y tensiones) las personas no podían o no querían abandonar estos campos. Muchas de las personas que trabajaron en la respuesta humanitaria piensan ahora que esta distinción entre campos fue lamentable.

Coodinación: con frecuencia buena, pero no lo suficiente.

Es un hecho ampliamente reconocido que existen lagunas en la capacidad y predicibilidad de los esfuerzos de la respuesta humanitaria global. Para abordar estas cuestiones y para garantizar una respuesta más exhaustiva frente a los desastres, Naciones Unidas dirigió un enfoque “de coordinación en grupo”. Para mejorar el uso compartido de la información, la coordinación, y la rendición de cuentas, se establecieron grupos de expertos o agrupaciones en sectores claves como los de la gestión de los campos, los refugios, el agua y el saneamiento, la salud y la logística en la capital Islamabad. También se crearon puntos de coordinación regional o ‘centros neurálgicos’. Tras problemas iniciales, los grupos encargados del agua y saneamiento, salud y refugio (tras un comienzo flojo), trabajaron razonablemente bien y se consiguieron evitar focos de enfermedades importantes.

El proceso de evaluación de Naciones Unidas identificó más tarde la necesidad de algunas mejoras. Estas estaban relacionadas con la participación de las ONG, la comunicación entre los centros neurálgicos y la capital, la limitada rendición de cuentas entre los grupos, y las escasas políticas de apoyo en cuestiones fundamentales. Algunas veces, el sistema tuvo dificultades para cumplir con importantes responsabilidades de Naciones Unidas. El seguimiento de la protección social, por ejemplo, fue demasiado débil como para garantizar que el retorno de las personas desplazadas en los campos en la NWFB a su área natal se realizara siguiendo las normas y los principios internacionales.

La complejidad dificultó la planificación

Las crisis predecibles requieren una planificación y una preparación para que se puedan garantizar respuestas predecibles y fiables. A pesar de que el devastador terremoto cogió a todo el mundo por sorpresa, algunos acontecimientos posteriores, como la migración de las personas desde los campos, eran perfectamente previsibles. Aún así, aquéllos que proporcionaban ayuda tuvieron a veces dificultades para actuar de manera adecuada y oportuna para prevenir o mitigar los efectos negativos de estos impactos ‘secundarios’.

Esto sucedió por un número de razones y en circunstancias complejas. Por ejemplo, el comprensible enfoque en la “carrera contra el invierno”, que impulsó a proporcionar refugio adecuado antes de que llegara lo peor del invierno, afectó a otros planes. La planificación realizada por la comunidad internacional para el retorno de las personas

de los campos, que debería haber formado parte de un diálogo con el gobierno local, empezó en la NWFP menos de seis semanas antes del plazo acordado para el fin del proceso. En consecuencia, se dejaron pasar importantes oportunidades para una planificación conjunta entre Naciones Unidas y el gobierno.

En la PAK, la situación fue diferente y existió un fuerte deseo de implicar a la comunidad internacional en la planificación. Agencias internacionales como el ACNUR, UNICEF y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ayudaron activamente a las personas a volver a sus hogares. En la NWFP, las autoridades programaron un retorno más rápido. Aquí, la comunidad internacional jugó un papel limitado, lo que causó en muchos casos preocupación en torno a la seguridad del proceso y a si éste se llevó a cabo respetando la dignidad de las personas, proporcionando suficiente información y de manera voluntaria.

Desafíos para las mujeres

Es un hecho ampliamente reconocido que los desastres no tienen el mismo impacto en los hombres que en las mujeres y los niños. Por lo tanto, para garantizar una ayuda adecuada y eficaz, que atienda a necesidades reales, esas necesidades deben ser valoradas y analizadas de manera que respondan a las diferencias relativas al género.

La pérdida de miembros de la familia y las nuevas exigencias de reconstrucción han creado tensiones tanto en los hombres como en las mujeres. La cantidad de trabajo ha aumentado para ambos, y sus roles tradicionales han cambiado. Muchas personas tienen que recorrer distancias considerables y permanecer lejos de sus hogares para poder tener acceso a préstamos y compensaciones. Este hecho es particularmente estresante para las mujeres.

“La movilidad de las mujeres, su reconocimiento legal y su acceso a la educación han estado tradicionalmente limitados en muchas de las regiones afectadas. Así, su capacidad de beneficiarse de las operaciones de reconstrucción y ayuda será limitada a no ser que se tomen medidas para tratar esta cuestión”

— Yamina Mokrani, representante de incidencia política de Oxfam GB, Islamabad

De acuerdo con la tradición, las mujeres de las zonas rurales han tenido una experiencia limitada de las instituciones públicas. Ahora se enfrentan a desafíos considerables al tener que tratar con la Administración Nacional de la Base de Datos y el Registro (NADRA, por sus siglas en inglés), bancos y otras oficinas. Las mujeres han declarado sentirse humilladas y menoscabadas en dichos lugares. Esto es atribuible a la falta de instalaciones especiales para ellas y a la actitud del personal que trabaja en estas oficinas. Las mujeres también se enfrentan a mayores riesgos debido a viviendas inseguras, instituciones dominadas por los hombres, y un nivel bajo de alfabetización.

Durante la respuesta humanitaria, muchas organizaciones humanitarias tuvieron dificultades para responder a las diferentes necesidades de hombres y mujeres de manera coherente. Tanto a nivel gubernamental como a otros niveles, se desarrollaron estrategias al respecto, pero en muchos casos no existía información suficiente sobre cómo diferían las necesidades de hombres y mujeres. Además, en muchas de las zonas resultó complicado acceder a las mujeres. Como consecuencia de ello, muchos de estos planes no consiguieron reflejar fielmente sus necesidades.

Recomendaciones

- Los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación que están estableciendo las agencias implicadas deben garantizar que se recoge, analiza y comparte información diferenciada por género sobre cómo los hombres y las mujeres se benefician respectivamente de las actividades de reconstrucción.
- Se debería sensibilizar a los equipos de reconocimiento y seguimiento del gobierno en relación a cuestiones de género, así como con incipientes situaciones de riesgo.

4 Conclusión

El pasado invierno se temía que las temperaturas bajo cero del invierno del Himalaya podrían causar tantas muertes como las causadas por el propio terremoto. Gracias a la eficacia y al éxito, en términos generales, de la respuesta de la comunidad internacional y de las autoridades paquistaníes, y a un invierno relativamente suave, se pudo evitar dicha catástrofe.

Sin embargo, debido a la escala del desastre (en una parte pobre del mundo que se caracteriza por condiciones medioambientales extremas) miles de personas siguen estando en situación de riesgo.

Es necesario de forma urgente un esfuerzo para ayudar a que estas personas se mantengan con vida, protegidas del frío y de las enfermedades durante este invierno. Mientras tanto, para que la política del gobierno de Pakistán de “Reconstruir Mejor” se haga realidad, es necesario intensificar los esfuerzos para garantizar que los supervivientes pueden reconstruir viviendas y comunidades más seguras y fuertes que las que tenían antes del terremoto.

Notas

¹ La ERRA creó en la PAK la Autoridad Estatal para la Reconstrucción y Rehabilitación tras los terremotos, y la Autoridad Provincial para la Reconstrucción y Rehabilitación tras los terremotos en la NWFP. También estableció unidades de reconstrucción a nivel de distritos a lo largo de las zonas afectadas.

² Se han dado casos de agentes fiscales que cobran tarifas infladas por expedir documentos básicos. De la misma manera, se ha informado de terratenientes que exigen hasta un 50 por ciento de la indemnización oficial para alojamiento, antes de firmar el acuerdo que un arrendatario necesita tener para recibir el dinero.

³ Los donantes institucionales fueron el Departamento de Gran Bretaña del Fondo Internacional de Desarrollo y del Comité de Emergencia para Desastres (que distribuyó las donaciones públicas británicas a 13 agencias con sede en el Reino Unido); la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO); la Agencia Internacional de Desarrollo de Canadá; AusAID, Gobierno Belgica, UNICEF; FAO; ACNUR. También se recibió apoyo de las siguientes organizaciones afiliadas de Oxfam: Oxfam Solidarité, Oxfam Irlanda, Oxfam América, Oxfam Australia, Oxfam Japon, Oxfam Hong Kong, Oxfam Alemania, Oxfam Canadá, y Oxfam Nueva Zelanda.

Apéndice: listado de acrónimos

ACNUR – Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

ERRA – Autoridad para la Reconstrucción y Rehabilitación tras los terremotos

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

NWFP – Provincia de la Frontera Noroeste

ONG – Organización No Gubernamental

PAK – región de Cachemira administrada por Pakistán

PRC – Comisionado Provincial para las Emergencias

UNICEF – Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

© Oxfam Internacional, octubre de 2006

Este informe ha sido elaborado por Kate Simpson y Shaheen Chughtai. Oxfam agradece la colaboración de Cathy Huser, Farhana Faruqi Stocker, Anjo van Toorn y Michael Bailey para su elaboración. Forma parte de una serie de documentos escritos para promover el debate público sobre cuestiones de política humanitaria y desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que todo uso de su obra le sea comunicado con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para su uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. E-mail publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre las cuestiones abordadas en el presente documento, no dude en enviar un correo electrónico a la siguiente dirección: advocacy@oxfaminternational.org.

Oxfam Internacional es una confederación de doce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam Australia, Oxfam- Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Alemania, Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Novib (Países Bajos), y Oxfam Québec. Si desea más información llame o escriba a cualquiera de las agencias, o visite: www.oxfam.org.

<p>Oxfam América 26 West St., Boston, MA 02111-1206, EE.UU Tel: +1.617.482.1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (España) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, España Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam Bélgica Rue des Quatre Vents 60, 1080 Bruselas, Bélgica Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Irlanda Dublín: 9 Burgh Quay, Dublin 2, Irlanda Tel: +353.1.672.7662 Belfast: 115 North St, Belfast BT1 1ND, Reino Unido. Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canadá 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canadá Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nueva Zelanda PO Box 68357, Auckland 1032, Nueva Zelanda Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Alemania Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlín, Alemania Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Novib (Países Bajos) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, La Haya, Países Bajos Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Gran Bretaña Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido Tel: +44.(0)1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canadá Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>

Secretaría de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, Reino Unido. Tel: +44.(0)1865.339100. E-mail: information@oxfaminternational.org. Página web: www.oxfam.org

Oficinas de incidencia política de Oxfam Internacional:

Washington: 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036, EE.UU
Tel: +1.202.496.1575. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Bruselas: 22 rue de Commerce, 1000 Bruselas, Bélgica
Tel: +322.502.0391. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Génova: 15 rue des Savoises, 1205 Génova, Suiza
Tel: +41.22.321.2371. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, Nueva York, NY 10017, EE.UU
Tel: +1.212.687.2091. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Organizaciones afiliadas:

Las siguientes organizaciones están afiliadas a Oxfam Internacional:

Oxfam Japón Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokio 110-0015, Japón
Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, Nueva Delhi, 1100-17, India
Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Miembros de Oxfam en calidad de observadores:

Las siguientes organizaciones son en la actualidad miembros de Oxfam en calidad de observadores. Están trabajando para su posible afiliación total:

Agir ici (Francia) 104 Rue Oberkampf, 75011 Paris, Francia
Tel: + 33.1.56.98.24.40. E-mail: agirici@agirici.org Web site: www.agirici.org

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.

Tel/Fax: + 52.55.687.3002. E-mail: correos@rostrosyvoces.org. Web: www.rostrosyvoces.org