



Terremoto del Sur de Asia en 2005

Aprendiendo de anteriores operaciones de ayuda

Este informe ofrece una síntesis de una serie de lecciones clave aprendidas a partir de los programas de recuperación puestos en práctica tras los desastres. Entre el público al que va dirigido se encuentran: las personas que toman decisiones operativas y los directores de programas de ayuda y recuperación de la operación del terremoto del sur de Asia que trabajan en las políticas y estrategias de recuperación.

Este trabajo es el segundo de dos informes elaborados por la red ALNAP (www.alnap.org) y el Provention Consortium (proventionconsortium.org). El primer informe, que se puede consultar en www.alnap.org/lessons_earthquake.htm, se centra en el aprendizaje obtenido a partir de las respuestas de ayuda a terremotos que se han producido en el pasado.¹ Este segundo informe aborda La selección de objetivos, la participación, la evaluación, el refugio y la vivienda, la reducción de riesgos y la política, desgranando las principales lecciones de cada área y destacando las fuentes de referencia fundamentales para obtener mayor información al respecto. Asimismo, estará disponible una versión en urdu. Por imperativos de brevedad y enfoque, una serie de áreas tratadas en el primer informe, como la protección, las diferencias de género y la relación entre la ayuda, la recuperación y el desarrollo, no se abordan en profundidad en este documento. Este trabajo tampoco puede incluir demasiados detalles respecto al contexto evolutivo en las áreas afectadas de Pakistán y la India. Sin embargo, en el epígrafe "Páginas web de interés" de la penúltima página, se ofrecen algunas referencias para obtener información sobre el contexto general.

■ SELECCIÓN DE OBJETIVOS

LECCIÓN – La necesidad de un enfoque en pro de las personas en situación de pobreza

Dada la evaluación de necesidades realizada hasta la fecha, no está claro qué grupos precisarán de un mayor apoyo, pero es probable que estén formados por el 20% más pobre de los hogares, a saber: los miembros de los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer; las viudas; los niños huérfanos; los jóvenes; los mayores y los discapacitados; y los pobres sin tierra y los ocupantes de hecho pero sin derecho de las tierras (NU, 2005a; MOA/FAO, 2005).

¹ Dos fuentes fundamentales para los informes son, por un lado, la Evaluative Reports Database (Base de Datos de Informes de Evaluación) y la *Review of Humanitarian Action (Revisión de la ayuda humanitaria)* de la red ALNAP, y, por otro, *Learning Lessons from Disaster Recovery (Lecciones aprendidas a partir de la recuperación de los desastres)* del Provention Consortium, un repaso de las lecciones aprendidas en el proceso de recuperación tras cinco importantes desastres naturales. Pueden encontrarse otras fuentes útiles, incluidos enlaces de Internet en contexto, a lo largo de todo el documento y al final del mismo.

- Aunque las consecuencias inmediatas de los desastres se dejan sentir en todos los grupos sociales, **las personas en situación de pobreza son las más desfavorecidas en el proceso de recuperación porque su acceso a los recursos es limitado y sus opciones de recuperación menores.** Dado el efecto devastador que los desastres tienen en los medios de vida de los pobres, la programación de la recuperación ofrece un gran potencial para ayudar a hombres y mujeres pobres, y contribuye a evitar que caigan en la miseria. El Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (OED) señala (2005b: x): “Una cuidadosa atención a la pobreza y un diseño de proyectos sensible a ella pueden tener un gran impacto en la reducción de la pobreza, incluso en las difíciles circunstancias que se producen tras un desastre”. Sin embargo, la experiencia del pasado ha demostrado que la programación de la recuperación no suele tener un enfoque en pro de los pobres, que no se realiza un seguimiento sistemático respecto a la posible reducción de la pobreza como consecuencia de la programación de la recuperación, y que algunas personas en situación de pobreza pueden terminar perdiendo.
- La sequía de los últimos cinco años también puede haber aumentado la vulnerabilidad de los pobres, incluso antes del terremoto, ejerciendo demasiada presión sobre los mecanismos tradicionales de respuesta.
- Las agencias internacionales en particular tienen un **importante papel en la defensa de una política en pro de las personas en situación de pobreza**, que cuestionará las causas subyacentes de la pobreza y la vulnerabilidad.

LECCIÓN – Equidad y cobertura

Para prestar cualquier tipo de ayuda (monetaria o laboral, en carreteras y puentes o mediante la reconstrucción de viviendas) las agencias necesitan preguntarse quién se va a beneficiar a corto y largo plazo, y llevar a cabo un sólido análisis sobre las posibles **repercusiones en las personas en situación de pobreza**. La realización de una evaluación y un análisis socioeconómico coordinado y continuo es clave. Por ejemplo, las evaluaciones respecto a las intervenciones de ayuda indican que centrar la atención en la vivienda sin tener en cuenta otros factores ha resultado problemático (ALNAP, 2002). La vivienda es un recurso importante y ha sido común proporcionar casas sólo a una parte de la población afectada, o proporcionar casas de diferente calidad a grupos distintos, lo que ha planteado la cuestión de la equidad. Esto puede ser un problema en Pakistán, por la política local, la situación de conflicto y la irregularidad del terreno. Una medida que forma parte de la política en pro de los pobres es el establecimiento de mecanismos para reducir la corrupción.²

LECCIÓN – Programación integrada y multisectorial

Esto es necesario porque **los medios de vida de los pobres y las estrategias de recuperación poseen una amplia base**, y a menudo afectan a varios sectores; y porque las respuestas que se centran en un sector, como la vivienda, tienden a perder la conexión con otros sectores relacionados como los medios de vida o los servicios de suministro de agua.

El amplio abanico de actores que trabajan en las labores de recuperación aumenta la complejidad de la planificación. La planificación y la coordinación entre las organizaciones y a través de los

² Para obtener información sobre las medidas para reducir la corrupción en la respuesta post-tsunami, se puede consultar el informe realizado por el Banco Mundial sobre la recuperación en Aceh y Nias nueve meses después del maremoto (http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1106130305439/AcehReport_9mths.pdf).

sectores ofrecerán una perspectiva³ de todo el sistema, permitiendo a las agencias realizar elecciones fundamentadas sobre dónde puede tener mayor repercusión su asistencia. Por ejemplo, Barakat (2003) cuestiona la autoridad, las capacidades y las aptitudes de las ONG sin experiencia previa para mantener un compromiso a largo plazo en las tareas de reconstrucción de las viviendas. Las ONG y otras agencias deberían plantearse detenidamente si el apoyo directo en la reconstrucción, la defensa a nivel político, u otras intervenciones del programa tienen o no el mayor impacto en una recuperación más amplia, siendo conscientes de los siguientes puntos:

- **Los llamamientos del gobierno con el fin de recaudar fondos para la recuperación suelen tener respuesta a un ritmo de sólo el 50% o menos.** Esto puede resultar problemático, por ejemplo en el caso del programa de vivienda en Pakistán, e indica que, ante la escasez de fondos, las agencias deberían centrarse en actividades con más posibilidades de reducir la pobreza y la vulnerabilidad.
- **La ayuda humanitaria y la rehabilitación y reconstrucción serán simultáneas y,** en muchos casos, **coincidirán,** al necesitar los diferentes grupos distintos tipos de apoyo. Las **fases** de la respuesta deberán ajustarse, cuando sea posible, a las necesidades expresadas de la población afectada, en lugar de al calendario de agencias externas.
- La promoción de **la igualdad de género suele recibir poca o ninguna atención.**⁴
- **Los proyectos de recuperación suelen ser demasiado cortos para dar respuesta a las necesidades reales.** La recuperación tras un desastre se establece en función de dos calendarios. El primero es el tiempo real, que puede extenderse cinco años. Un segundo calendario, más corto, es el fijado por los donantes, en parte por la presión para desembolsar los fondos. Los gobiernos deben respetar los dos calendarios, sopesando la conveniencia política de las medidas a corto plazo y las necesidades de una recuperación a largo plazo.
- Algunas necesidades de recuperación exigen **una especialización en cuanto a la experiencia o las capacidades.** Los esfuerzos de las agencias para hacer uso de recursos de expertos y de los gobiernos locales y las agencias comunitarias para apoyar el acceso a esos recursos puede facilitar de manera significativa la planificación y la ejecución.

■ PARTICIPACIÓN

LECCIÓN – ¿A quién se le está pidiendo que participe en qué?

Existen pruebas contundentes de que la participación de la población afectada conduce a una mejor programación y a una mayor repercusión (por ejemplo, Marks et al, 2005; Bhat et al, 2005; OED (Departamento de Evaluación de Operaciones), 2005a; Banco Mundial, 2003a), porque dicha participación puede tener en cuenta el contexto local, el conocimiento y las limitaciones. Trabajar con las personas afectadas es tan relevante como ofrecerles soluciones preestablecidas. Wisner et al (2004) señalan la importancia de la comunicación a la hora de aumentar la confianza y la capacidad de las personas de fuera y de las poblaciones afectadas para trabajar codo a codo, por ejemplo para establecer normas para la recuperación.

³ Una perspectiva que tiene en cuenta a todos los que actúan en la respuesta al terremoto.

⁴ Para obtener mayor información sobre las implicaciones del terremoto respecto a la cuestión del género, se puede consultar http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/subsidi/tf_gender/Key%20Gender%20Issues%20in%20the%20South%20Asia%20Earthquake%20Response.pdf.

A menudo se produce un verdadero equilibrio entre la velocidad y la calidad de la programación, pero **las pruebas indican que la programación de la recuperación podría ser más participativa**. Todos han reconocido el valor de la participación en las actividades de ejecución (por ejemplo en la reconstrucción de las instalaciones comunitarias) pero debería hacerse mayor hincapié en la planificación, el diseño y el seguimiento de los programas, así como en la inclusión de **organizaciones comunitarias** y de **socios del sector privado**. El caso de Mozambique tras las inundaciones del año 2000 es representativo: “la participación de la comunidad en la recuperación fue escasa y, por lo general, consistió en la dotación de mano de obra, la participación en los comités y el cumplimiento de un conjunto de reglas decididas por agentes externos” (Wiles et al, 2005, pág. 12).

En la programación de la recuperación, es necesario realizar un mayor esfuerzo en cuanto a la **participación de las mujeres, en particular de las mujeres más desfavorecidas, en los procesos de toma de decisiones**, por ejemplo en torno a la reconstrucción de las viviendas. En el caso de Pakistán, ya se ha constatado que las comunidades se sienten cada vez más frustradas porque la ayuda que han recibido no se ha dirigido correctamente hacia sus necesidades y prioridades, y no se ha realizado una consulta adecuada, en especial a las mujeres.⁵ La exclusión de grupos marginados es en sí misma una forma de corrupción que es necesario evitar.

Las actividades de comunicación fluida, de información acerca de las prestaciones sociales a que se tiene derecho y de diálogo pueden ser particularmente útiles para permitir una **participación informada**, especialmente a la hora de perfilar los criterios utilizados para determinar cómo se distribuye la asistencia. Oxfam también ha obtenido un *feedback* muy positivo con respecto al mecanismo de reclamación que la organización ha puesto en marcha en Indonesia.⁶

■ VALORACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

LECCIÓN – Evaluación continua y coordinada

- La evaluación no debería ser un proceso que tuviese lugar una sola vez, al principio del periodo de recuperación, sino que debería ser un proceso **continuo y coordinado entre los diferentes actores**, con el fin de realizar un seguimiento de los cambios en los medios de vida y en otros aspectos fundamentales, y con el fin de garantizar la aportación de los pueblos afectados en la programación de la recuperación a medida que ésta vaya avanzando. El trabajo inicial de rápido estudio debería ir seguido de un análisis más pormenorizado para contribuir a identificar acciones correctivas, ya que los estudios rápidos, aunque son útiles, suelen pasar por alto información contextual.
- Al principio del programa de recuperación, deben desarrollarse líneas de base con **indicadores de la comunidad** relevantes, respecto a las que pueda medirse el avance.

⁵ La cuestión del género y de la comunidad movilizada en la recuperación debe ser analizada por parte de la IFRC (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) en la Provincia Fronteriza del Noroeste. Se puede obtener más información relativa a la participación en el informe de la red ALNAP y el ProVention Consortium sobre la recuperación en http://www.alnap.org/pubs/pdfs/ALNAP-ProVention_SAsia_Quake_Lessonsa.pdf.

⁶ Para obtener más información, se puede consultar la descripción del boletín de la Humanitarian Accountability Partnership – International (Sociedad Internacional para la Responsabilidad Humanitaria (HAPI) de noviembre de 2005 en (<http://www.hapinternational.org/en/complement.php?IDpage=18&IDcomplement=49&IDcat=11>).

- **El establecimiento de grupos beneficiarios de las ayudas** puede contribuir a desarrollar estrategias para los pobres sin tierra, los ocupantes de hecho pero sin derecho de las tierras y los hogares en que el cabeza de familia es una mujer. En el marco de la recuperación, estos grupos pueden necesitar una asistencia diferente a la de otros miembros de las mismas comunidades.
- **La capacidad local**, en especial de los gobiernos y de las ONG locales, debería fomentarse para que estas organizaciones puedan desempeñar un papel fundamental en la valoración, el seguimiento y la evaluación. Profesionales locales de diferentes sectores deberían ser miembros fundamentales del equipo en todas las fases de la evaluación de necesidades.

LECCIÓN – Fomento de la transparencia y la responsabilidad

En el pasado, rara vez se ha sometido la programación de la recuperación a una revisión sistemática e independiente. **Las auditorías externas, los mecanismos de resolución de reclamaciones y los consejos de supervisión pueden ser clave a la hora de evitar la corrupción potencial.** Para obtener información sobre las medidas para reducir la corrupción en la respuesta post-tsunami, se puede consultar el informe realizado por parte del Banco Mundial sobre la recuperación en Aceh y Nias nueve meses después del maremoto en <http://siteresources.worldbank.org/INTTSUNAMI/Resources/AcehReport9.pdf>.

LECCIÓN – Análisis de la efectividad y la repercusión de todo el sistema

La escala y el enfoque de las intervenciones de recuperación, su repercusión a largo plazo y los grupos de personas que se benefician de ellas no se revisan ni de una forma sistemática ni desde una perspectiva que abarque todo el sistema. Las escasas evaluaciones que existen sobre la programación de la recuperación son poco sistemáticas porque se centran en la actuación de una agencia, en lugar de en la repercusión de la programación de la recuperación en todo su conjunto. Se están llevando a cabo análisis respecto a la recuperación, pero esos análisis tienden a ser internos y a tener un enfoque económico. En consecuencia, y pese a los miles de millones de euros invertidos, hay poca información sobre si la programación de la recuperación ha tenido un enfoque en pro de los pobres y sobre si se ha hecho algo para mantener los medios de vida de los afectados; asimismo, existe una falta de transparencia y de responsabilidad. Debería realizarse **una evaluación conjunta** de todo el programa de recuperación **por parte del gobierno, las agencias internacionales y otras organizaciones** que participan en la recuperación.

Asimismo, es frecuente que no se ponga el suficiente interés en incorporar el aprendizaje obtenido a raíz de otros desastres. Las lecciones clave de respuestas pasadas respecto a las infraestructuras, la vivienda y los medios de vida deberían formar parte de un análisis de todo el sistema, para garantizar que no se vuelvan a cometer los mismos errores del pasado.

■ RECUPERACIÓN DE REFUGIO Y VIVIENDA

La evaluación de necesidades del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo señala las siguientes prioridades respecto a la vivienda y las infraestructuras durante el próximo invierno:

- Determinación de las pérdidas para establecer una línea de base y los requisitos necesarios para tener derecho a las prestaciones;
- Realización de investigaciones sísmicas y del terreno, en especial en las áreas más afectadas;
- Formación en técnicas de construcción seguras;
- Divulgación de la información acerca de los paquetes de asistencia y de los diseños resistentes a los seísmos que estén disponibles; y
- Establecimiento de derechos de propiedad.

Cuadro 1: Recursos clave en cuanto a la reconstrucción de las viviendas

- La World Housing Encyclopaedia (Enciclopedia de la Vivienda Mundial) (<http://world-housing.net>) clasifica los tipos de construcción de viviendas en áreas de gran actividad sísmica del sureste asiático y de otros lugares.
- El sheltercentre (centro de refugio) (www.sheltercentre.org) es un foro de asentamiento y refugio transitorio, que ofrece reuniones periódicas (www.sheltermeeting.org), una biblioteca (www.shelterlibrary.org) y un diálogo clave sobre política.
- El All India Disaster Management Institute (Instituto de Gestión de los Desastres de Toda la India) (www.southasiadisasters.net) y Seeds of India (Semillas de la India) ofrecen recursos sobre el diseño adecuado, incluyendo el trazado de la estructura y las características para resistir a los terremotos, haciéndose eco de las lecciones aprendidas a raíz del terremoto de Gujarat.
- El *Construction manual for earthquake resistant houses built of earth (Manual de construcción de casas de tierra resistentes a los terremotos)* se encuentra en www2.gtz.de/Basin/publications/books/ManualMinke.pdf.
- *Shelter after Disaster (Refugio tras los desastres)*, de la UNDRP (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre) (1982) ofrece principios y directrices. www.sheltercentre.org/shelterlibrary/publications/172.htm.

LECCIÓN – Entorno político

Es necesario apoyar a los gobiernos para que creen una estrategia coordinada tan pronto como sea factible.⁷ Esa estrategia debería contemplar el desarrollo de estándares —para la participación y la aportación de la comunidad—, el aumento de la resistencia a los seísmos, la sostenibilidad medioambiental, el diseño, la transparente y bien comunicada categorización de los

⁷ El apoyo al desarrollo de una política de vivienda forma parte del marco de recuperación planificado de las Naciones Unidas (NU, 2005a). Consultar <http://siteresources.worldbank.org/INTTSUNAMI/Resources/AcehReport9.pdf> respecto a las consecuencias de los retrasos tras el tsunami. Consultar también OED (Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial) (2005b) sobre Gujarat y Maharashtra en ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/9C2C12DA8684ECB585257070007D12F/\\$file/ppar_32515.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/9C2C12DA8684ECB585257070007D12F/$file/ppar_32515.pdf)) y OED (2005a) sobre Turquía en ([http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/1F3FE2ED1194CD8E8525704A0056581B/\\$file/ppar_32676.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/1F3FE2ED1194CD8E8525704A0056581B/$file/ppar_32676.pdf)).

daños y de los criterios de selección y la dotación parcial o total de viviendas. Asimismo, los gobiernos tendrán que controlar la escasez de los materiales de construcción con el fin de regular los mercados para garantizar que los precios no suban. El análisis de las lecciones aprendidas de la experiencia del tsunami y de otros programas recientes de vivienda en el marco de la recuperación, y la relación entre la vivienda y los medios de vida serán especialmente relevantes para el desarrollo de una política. La experiencia de Gujarat tras el terremoto de 2001 debería ser particularmente instructiva, en términos de cobertura, desarrollo de categorías de daños y mecanismos de resolución de reclamaciones (Banco Mundial, 2003).

Fengler et al (2005) han llegado a la conclusión de que es necesario abordar enseguida y de forma contundente los temas de **la propiedad de la tierra y de los derechos sobre ella**. Barakat (2003, pág. 9) señala: **“Un error común es comenzar la reconstrucción de las casas permanentes en la creencia de que irá seguida de forma automática de la titularidad garantizada”**. Cuando sea posible, deberían regularizarse los derechos de propiedad sobre las tierras o concederse un poder funcional para obtenerlos. Cuando esto no sea posible, deberían encontrarse alternativas para garantizar que nadie se apodere de la tierra totalmente ni se acepten reclamaciones fraudulentas. El gobierno local debería contribuir a controlar la especulación de la tierra. En este punto, las agencias externas tienen un papel de defensa en lo que se refiere a la exigencia de responsabilidades al gobierno local. La actividad comunitaria de trazado de mapas del territorio en Aceh después del tsunami ha dado muestras de un estable, aunque lento, progreso, a la hora de facilitar la adjudicación, promovida por la comunidad, de los títulos de propiedad de las tierras (AIPRD, 2005).

Las evaluaciones indican que el ya degradado entorno en las zonas rurales sigue siendo explotado, en concreto en cuanto a la madera para las viviendas. Un ejemplo de directrices tras el tsunami para la reconstrucción “ecológica” en Aceh puede encontrarse en: www.worldwildlife.org/news/displayPR.cfm?prID=196.

LECCIÓN – Restablecimiento de los vínculos para reducir la pobreza y la vulnerabilidad

El desarrollo de la vivienda y las infraestructuras suele representar más del 50% del desembolso de ayudas de rehabilitación. Las infraestructuras pueden facilitar los servicios y el acceso, lo que ayudará a los pobres, pero **el vínculo entre la reconstrucción de las infraestructuras y la reducción de la pobreza** debe ser estudiado con detenimiento. Para maximizar la repercusión de la recuperación para los pobres y otros grupos vulnerables, las inversiones deben estar estrechamente ligadas a una recuperación social y de la comunidad más amplia, y estar estructuradas para minimizar la corrupción a la que el sector de las infraestructuras ha sido particularmente proclive.

Vínculos con los medios de vida. Tras su revisión de la bibliografía, la CHF (2005, págs. 9, 11) concluía: “La mayoría de los investigadores creen que el HBE (en sus siglas en inglés) [negocio instalado en el hogar] y otros mecanismos informales de ingresos son la única estrategia y la más importante para estas poblaciones [afectadas por los desastres naturales]. La función del refugio como plataforma general para aumentar los ingresos... está infravalorada”. El hogar suele ser también un lugar de trabajo, por ejemplo un refugio para pequeños y grandes rebaños de ganado, o una base para el comercio a pequeña escala y los trabajos artesanales. Los principios de ubicación y diseño deberían tener en cuenta, por ejemplo, la necesidad de lugares seguros para almacenar los equipos y los materiales necesarios para las actividades de subsistencia. Cuando sea necesaria, la reubicación debería permitir a las personas situarse **lo más cerca posible de sus medios de vida**.

El derecho a la propiedad conjunta de hombres y mujeres debería tenerse en cuenta para promover la **igualdad de género**. La evaluación de necesidades del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (2005) indica que, dado que las mujeres de muchas de las áreas afectadas suelen renunciar a sus derechos a la propiedad familiar conjunta, el riesgo de las viudas y de las huérfanas a perder su legítima herencia es considerable. Las mujeres también pueden aprovechar las oportunidades de empleo en la reconstrucción de viviendas, por ejemplo en las tareas de enlucido o de retirada de escombros.⁸

Deberían fijarse **fórmulas para resolver las reclamaciones**. Los créditos del Banco Mundial después de las inundaciones de Bangladesh en 1998 y del terremoto de Gujarat en 2001 establecieron auditorías trimestrales y se designó un tercero como auditor de calidad para auditar todas las casas y comprobar que cumplían los estándares de resistencia a los terremotos en la respuesta de Gujarat. El OED (2005b) aborda experiencias relevantes respecto a la resolución de reclamaciones tras los terremotos de Maharashtra y Gujarat. De acuerdo con la Fundación de la Vivienda de Irán, los centros para la vivienda y los talleres de arquitectura establecidos tras el terremoto de Bam también prestaban asesoramiento y orientación a las personas respecto a cómo acceder y gestionar la asistencia para la reconstrucción.⁹

LECCIÓN – Recursos y capacidades locales

Debería fomentarse la utilización de **mano de obra, constructores y materiales locales**. Toda la labor de reconstrucción debería realizarse teniendo en cuenta la posible repercusión en los mercados locales y los potenciales aumentos de precio. Asimismo, los escombros de estas labores, como la madera o los materiales de albañilería, pueden ser fundamentales para el proceso de recuperación y deberían recogerse para su reutilización o reciclado cuando sea posible, con el fin de disminuir la explotación de los recursos naturales. Sin embargo, las Naciones Unidas (2005a, pág. 16) señalan: “La retirada inmediata de escombros de los hogares afectados plantea problemas legales, dado que las indemnizaciones del gobierno están sujetas a la verificación real de los lugares”.

Las soluciones **promovidas por los propietarios** locales mediante la utilización de material rescatado, además de materiales ligeros para techar y material aislante, pueden acelerar de manera significativa la dotación de refugio y traer consigo importantes beneficios psicológicos para las personas afectadas haciéndolas partícipes de la reconstrucción de sus sociedades. Barakat (2003, pág. 33) señala: “La reconstrucción por parte de la comunidad afectada es posible cuando existe mano de obra disponible, el diseño de las viviendas es sencillo, las comunidades cuentan con una tradición de autorreconstrucción... El apoyo exterior consiste sobre todo en la dotación de materiales de construcción y en la prestación de asesoramiento por parte de expertos”. Sin embargo, es posible que algunos grupos no posean capacidad para construirse sus casas, por ejemplo los ancianos o los discapacitados, y que necesiten más ayuda. Harvey (2005) señala el éxito de la concesión de ayudas en metálico utilizadas para la reconstrucción de las viviendas tras numerosas emergencias, lo que ofrece mayores opciones y permite una mayor participación de la población afectada.

⁸ Para obtener más información, consultar “Key gender issues in the South Asia Earthquake Response” (Cuestiones de género clave en la respuesta al terremoto del sur de Asia) en www.humanitarianinfo.org/iasc/gender.

⁹ Para obtener más información, consultar la descripción del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) en <http://www.undp.org.ir/Prevention.htm>

Cuadro 2: Experiencia recabada en desastres del pasado respecto a la recuperación de viviendas

A. Conclusiones preliminares de la respuesta al tsunami

Pese a algunas buenas prácticas, las agencias encontraron dificultades en las intervenciones de reconstrucción de las viviendas tras el desastre. La ausencia de política, titularidad de las tierras, coordinación y planificación realista parecen haber sido preocupaciones particularmente importantes.

Ausencia de planificación participativa. El (UNDP) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005, págs. 2, 6) señala: “Las comunidades afectadas sufren una grave falta de información sobre la reconstrucción. Esto está teniendo una repercusión fundamental en su capacidad para recuperarse... Es necesario mejorar con urgencia una serie de estrategias efectivas para que esa información llegue a las mujeres”.

Atención inadecuada al diseño. Una evaluación de la respuesta de CARE, Oxfam y World Vision detectó graves fallos en el diseño y la implementación de los programas de refugio y vivienda, por ejemplo el error de cálculo del tiempo que llevaría construir viviendas permanentes, así como la entrega de refugios en la India que fueron “muy insatisfactorios, presentaban unos sistemas de saneamiento y de desagüe deficientes y un alto riesgo de inundaciones, incendios u otros peligros” (Bhattacharjee, 2005, pág. 24). La evaluación de riesgos (2005) del ACNUR respecto a su programación detectó prolongados retrasos y falta de dotación de sistemas de saneamiento y canalización de agua.

Atención inadecuada a las cuestiones de género. La evaluación del tiempo real del PAM (Programa Mundial de Alimentos) concluyó que alcanzar el objetivo de prestar ayuda en cuanto a la vivienda, las infraestructuras comunitarias y los medios de vida era problemático. También detectó “la ausencia de derechos sobre la tierra de las mujeres jóvenes solteras, así como la ausencia de refugio temporal, lo que obligaba a muchos hombres, mujeres y niños a residir en tiendas o en otras condiciones provisionales y de vulnerabilidad” (PMA, 2005, págs. 62, 64).

Retrasos y escasa coordinación. Un estudio realizado por el Banco Mundial en Aceh y Nias nueve meses después del tsunami descubrió que (Banco Mundial, 2005b: xiii): “grandes áreas del paisaje urbano seguían reducidas a escombros; decenas de miles de personas continuaban viviendo en tiendas, que actualmente se están pudriendo a causa del moho; casi medio millón de personas dependen de la ayuda alimentaria. La cuestión no resuelta de los derechos sobre las tierras, la deficiente coordinación y las políticas poco claras siguen impidiendo la recuperación... Una seria preocupación es la rápida subida de los precios. La destrucción de las redes de carreteras provocó un incremento de los precios del transporte de un 23,8% durante los primeros 8 meses de este año. Los altos costes de marketing y distribución condujeron a un aumento de los precios de los alimentos de un 28,2% desde el comienzo del año”.

B. Conclusiones del estudio realizado por el ProVentium Consortium sobre la recuperación tras importantes desastres naturales

Honduras después del huracán Mitch

Los problemas en cuanto a la reconstrucción de las casas eran evidentes, ya que no se ejecutó ninguna política pertinente cuando se desató el huracán. No se fijaron criterios claros para determinar quién resultó afectado, en qué grado, y quién reunía los requisitos para recibir asistencia. La ausencia de una política en materia de expropiación y compra de tierras a unos precios controlados fue notable, dados los exorbitantes precios de las tierras. No se aplicaron

estándares de construcción a nivel nacional; no se emitieron directrices respecto al objetivo de costes para las diferentes categorías de viviendas, y de las 85.000 casas que se calcula que fueron reconstruidas, es posible que más de la mitad no posean escrituras de propiedad.

Mozambique después de las inundaciones de 2000 y 2001

La dotación de viviendas durante el periodo de recuperación fue una de las intervenciones más positivas para las poblaciones afectadas. Se aumentaron las reservas generales para la construcción de las casas en las áreas más golpeadas. En el área de la construcción de viviendas, se formaron comités para asignar, supervisar e implementar el trabajo. Asimismo, por lo general, las agencias externas insistieron en un equilibrio de género en la toma de decisiones. En algunos casos, las agencias ejecutoras insistieron en que las viviendas y la tierra fuesen registradas para que se reconociesen los derechos de las mujeres. Sin embargo, no hubo ningún plan estándar para la construcción de las casas, por lo que los estándares varían de manera considerable. Muchas agencias no lograron proporcionar instalaciones de saneamiento.

LECCIÓN – Diseño y planificación adecuados

El diseño y la ubicación de las viviendas deben ser adecuados desde el punto de vista cultural. La reconstrucción debería realizarse in situ cuando sea posible, ya que la experiencia ha demostrado que las personas afectadas suelen desear permanecer cerca de su lugar de residencia original. Deberían tenerse en cuenta las costumbres locales, incluyendo aspectos como las necesidades de las familias numerosas, la ubicación de la cocina, la construcción de verandas, la privacidad y la protección contra las inclemencias del tiempo.

Planificación a largo plazo. Barakat (2003, pág. 1) comenta: “Las medidas de refugio a corto plazo suelen transformarse en asentamientos permanentes y de ínfima calidad donde se alojan los pobres... proporcionar refugio de emergencia puede resultar tan caro como ofrecer una vivienda permanente, y es probable que los fondos que se gastan en las soluciones de emergencia reduzcan la cantidad de recursos disponibles para adoptar soluciones más permanentes”. Las agencias que trabajan en el ámbito de la vivienda deberían plantearse opciones para aumentar la ayuda a lo largo del tiempo, incluyendo las soluciones de refugio que puedan ser adaptadas e incorporadas más tarde. Las agencias, en particular los donantes, también deben fijar calendarios realistas.

Vincular los nuevos asentamientos a los medios de vida y a los servicios. Los retos de la reconstrucción de las casas y de la planificación de nuevos pueblos y ciudades son distintos. Con frecuencia, los nuevos asentamientos se construyen prestando escasa atención a la necesidad de ganarse la vida de las personas, y sin acceso a los servicios de saneamiento y transporte. El trazado de los asentamientos debería atender a los patrones locales cuando sea posible, y cuando esto no resulte discriminatorio. También debe prestarse atención a la selección del lugar, a la planificación y a los códigos estándar de construcción, con el fin de evitar el riesgo de la reconstrucción a nivel de asentamientos. Las infraestructuras fundamentales también deben ser reparadas o reconstruidas al mismo tiempo que las viviendas. El Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (2005) señalan que los esfuerzos de reconstrucción deberían tener en cuenta la necesidad de garantizar que las instalaciones reconstruidas, en especial las escuelas, los centros sanitarios y las oficinas públicas, sean accesibles para las personas con alguna discapacidad.¹⁰

¹⁰ Respecto a las infraestructuras, pueden encontrarse una serie de directrices emitidas por el gobierno indonesio tras el tsunami en www.humanitarianinfo.org/sumatra/mediacentre/press/doc/GovInfo/PolicyIssuesforBRR_V02-150905.pdf. Respecto a los campos de refugiados, se puede encontrar información en la guía del “Transitional Settlement” (Asentamiento transitorio) en www.sheltercentre.org/shelterlibrary/publications/112.htm, que incluye definiciones de términos clave relacionados con la vivienda.

■ REDUCCIÓN DE RIESGOS

LECCIÓN – Riesgos permanentes

Las réplicas y otras amenazas suelen poner en una situación de continuo y considerable peligro a las comunidades ya afectadas. Las réplicas de los desastres pueden provocar el derribo de casas dañadas pero que todavía se mantenían en pie, así que garantizar la seguridad del refugio transitorio y de emergencia frente a los seísmos sigue siendo una preocupación fundamental. Asimismo, pueden establecerse lugares para el asentamiento temporal cuando las personas estén expuestas a mayores riesgos de inundación y corrimiento de tierras.

Los análisis sísmicos y los estudios más amplios sobre una multiplicidad de peligros deberían considerarse como pasos previos fundamentales en la implementación de otros programas de recuperación, en especial los de vivienda y reconstrucción.

LECCIÓN – Gestión de desastres y capacidad de recuperación de las comunidades

Las experiencias de Turquía, tras los terremotos de 1999, y de Gujarat, tras el terremoto de 2001, han demostrado la importancia de invertir en el fomento de la capacidad para gestionar los desastres. Entre las medidas recomendadas se encuentran:

- El fortalecimiento de los sistemas para la planificación nacional de la gestión de desastres, incluyendo la evaluación de riesgos y los planes de contingencia;
- La integración de la reducción de riesgos en la recuperación y el desarrollo a más largo plazo, incluyendo los medios de vida y los planes de desarrollo locales, así como los programas de desarrollo económico, con el fin de evitar que se vuelva a una situación de vulnerabilidad. La experiencia ha demostrado que esta integración puede suponer un gran reto (FAO, 2004);
- El apoyo a la capacitación de las organizaciones de la comunidad para fortalecer la capacidad de recuperación de ésta y los esfuerzos para reducir los riesgos a nivel local, como la evaluación y la conciencia de estos.

LECCIÓN – “Volver a construir mejor”

Entre las medidas para promover la reducción de los riesgos en la reconstrucción se encuentran:

- Los códigos adecuados de construcción y los mecanismos para aplicarlos.
- **Los análisis sísmicos**, incluyendo los estudios de microzonación, antes de que se desarrollen infraestructuras fundamentales y amplias áreas residenciales.
- **El trabajo con las comunidades locales y la comprensión del conocimiento tradicional** sobre la reducción de riesgos para incorporar las actividades de recuperación y las soluciones que ya estén llevando a cabo las personas, los hogares o las comunidades. Wisner et al (2004) hacen referencia a un ejemplo en Gujarat donde los arquitectos e ingenieros locales se inspiraron en las viviendas circulares tradicionales que resistieron la embestida del terremoto gracias a su forma y método de construcción. Puede encontrarse orientación sobre la

participación en la reducción de riesgos en www.benfieldhrc.org/activities/misc_papers/PA%20text.pdf.

- La construcción segura y el aumento de la resistencia a los seísmos tanto de las infraestructuras fundamentales como de las viviendas. Suele existir tecnología para aumentar la resistencia a los seísmos pero ésta debe adaptarse a las prácticas de construcción locales, a los esfuerzos para garantizar el acceso y los precios asequibles, y a las campañas efectivas de información y promoción. (Banco Mundial, 2003a, Banco Mundial, 2003b).
- Dotación de escuelas y hospitales: estos centros prestan servicios fundamentales a la comunidad y son lugares importantes de reunión para las comunidades rurales. Es necesario que se reconstruyan de forma adecuada o que se mejoren para quedar a salvo de los futuros desastres.¹¹ Geohazards y otras entidades también han desarrollado recursos en los planes de estudio escolares para promover prácticas seguras (www.geohaz.org).

Una fuente de información exhaustiva para la reducción de riesgos tras los desastres naturales es la revisión de buenas prácticas de John Twigg en www.odihpn.org/publistqpr9.asp.

■ MEDIOS DE VIDA

El MOA y la FAO (2005, pág. 21) señalan que en Pakistán: “Los medios de vida de los más pobres han sido los más afectados por el terremoto, y ellos deben ser los primeros en beneficiarse de cualquier trabajo de rehabilitación”. Las Naciones Unidas (2005b) estiman que los medios de vida de 1,1 millones de personas han resultado afectados. Incorporar el apoyo a los medios de vida en la programación de la recuperación es clave por dos motivos: considera a las personas afectadas como actores, en lugar de como receptores pasivos de la ayuda; y puede promover estrategias ya aplicadas por parte de grupos marginados que han resultado satisfactorias. Las políticas aplicables tras los desastres, por ejemplo en materia de vivienda o de reducción de riesgos, deben integrar la cuestión de los medios de vida.

Según una revisión de las programaciones de recuperación del pasado por parte de la IFRC (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en sus siglas en inglés): “Las comunidades constataban de forma sistemática una falta de intervención a la hora de priorizar sus necesidades. Y esas comunidades sentían que la más importante de ellas era que se garantizaran sus medios de vida” (IFRC, 2005, pág. 6).

LECCIÓN – Atención a los medios de vida

Aunque el objetivo fijado de buena parte de la programación de la recuperación ha sido el apoyo de las propias capacidades de las personas, en la práctica esto ha resultado ser bastante problemático. Los motivos de ello son:

- La atención prestada a las infraestructuras a gran escala, en que la conexión con los medios de vida puede ser menos obvia;

¹¹ Para obtener información sobre la seguridad de las escuelas en Indonesia, se puede consultar http://www.adpc.net/AUDMP/library/saber_cities/10.pdf y las orientaciones de la OECD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) en www.oecd.org/dataoecd/11/45/31968539.pdf. Para recabar información sobre la experiencia de aumento de la resistencia de las escuelas a los seísmos en la Aga Khan Development Network (Red de Desarrollo Aga Khan), se puede consultar www.hyogo.uncrd.or.jp/publication/proceedings/2001workshop/6.%20symposium/6.3%20panel%202/6.3.1%20akes/akes.PDF

- El hecho de que muchas estrategias de subsistencia se apliquen en un micro nivel y funcionen dentro de unas complejas relaciones sociales. Para los gobiernos y las agencias es difícil intervenir de manera satisfactoria en ese nivel;
- La limitada comprensión de la capacidad de los hogares pobres para salir adelante por parte de los gobiernos y las agencias, y su escasa confianza en esas capacidades.

LECCIÓN – Diversificación de las estrategias de subsistencia

Prestar apoyo respecto a ciertos medios de vida puede ser más fácil que respecto a otros.

Las intervenciones y la formación relacionadas con los medios de vida se han dirigido por lo general a personas que ya poseían preparación al respecto, dado que esas personas están en mejores condiciones para participar en los programas de rehabilitación (IFRC, 2005). Ese enfoque puede pasar por alto las estrategias de subsistencia de los sin tierra, de las mujeres, de los niños o de aquellos que sufren alguna discapacidad que podrían utilizar estrategias completamente diferentes para salir adelante. En el caso de Mozambique (Wiles et al, 2005), la ayuda respecto a los medios de vida agrícolas se prestó mediante el suministro de semillas y herramientas y la introducción de cosechas especializadas. Sin embargo, las estrategias de subsistencia más complejas de las comunidades urbanas, semirurales y pesqueras no se dirigieron de una manera tan adecuada, ya que muchas agencias no disponían de un sistema logístico que pudiera dar respuesta a las necesidades de una variedad de medios de vida. La evaluación de la respuesta al tsunami condujo a conclusiones similares.

¿Existe la posibilidad de establecer **medios de vida mejorados después del desastre**? La diversificación de los medios de vida reduce los riesgos futuros y admite realidades como la creciente integración de las comunidades rurales y las ciudades en algunas áreas, donde los hogares pobres pueden tener miembros que trabajen al mismo tiempo como peones o pequeños granjeros, y también en el pequeño comercio o la construcción en la ciudad. El resto de este apartado presenta estrategias de subsistencia en diferentes contextos.

a) Empleo y bienes

La agricultura y la cría de animales se encuentran entre las principales fuentes de ingresos en las áreas afectadas, seguidas por los servicios informales. Los grupos más pobres son los que tienen mayores posibilidades de ser los más afectados por la pérdida de empleos formales e informales, y los planes de empleo y formación deberían centrarse en estos grupos. Las opciones de trabajo fuera de casa para las mujeres pueden ser limitadas. Debería estudiarse con detenimiento la opción de seleccionar programas de trabajo a cambio de dinero en efectivo o a cambio de alimentos, en función de quién podría participar en ellos (por ejemplo grupos pobres o no pobres, hombres o mujeres), en función del mercado local y de la posible sostenibilidad de la rehabilitación de las obras públicas.

La pérdida de bienes materiales es algo frecuente después de los grandes desastres naturales, y esto suele tener un efecto desproporcionado en los pobres debido a su dependencia relativamente mayor de esos bienes. El mantenimiento y la venta de bienes, por ejemplo de pequeñas parcelas de tierra, grano, joyas, telares, ganado y aperos, es una estrategia clave de subsistencia para los pobres. El MOA y la FAO (2005) señalan que para muchas personas del medio rural y urbano de las áreas afectadas de Pakistán, el búfalo es una especie de “banco”, y las personas suelen poseer al menos dos búfalos, valorados en unas 50.000 rupias pakistaníes cada uno. Las ventas desesperadas por parte de los pobres son comunes tras los desastres y

suelen ser decididas por los hombres cabeza de familia. Para los compradores esas ventas suelen estar por debajo del valor del mercado. **Una vez que se han vendido esos bienes, la recuperación de los grupos pobres es mucho más difícil. El reemplazo de los bienes** puede ser importante para el mantenimiento de los medios de vida, por ejemplo reemplazando el ganado (ver más abajo).

b) Dinero y mercados

La concesión de dinero, por ejemplo para fomentar el reemplazo de los bienes perdidos, debería considerarse como parte de una respuesta de recuperación holística. La síntesis por parte de Harvey (2005)¹² de documentación existente indica que **las respuestas basadas en el dinero en efectivo y los vales** durante las situaciones de emergencia han resultado satisfactorias y, **tal vez en muchos casos, son más apropiadas y viables de lo que se había supuesto en el pasado**. Los receptores gastan el dinero con más sensatez, los proyectos de dinero no se han traducido por lo general en un aumento de precios sostenido, y las mujeres han participado y dan su opinión en cómo gastar el dinero. Esta teoría queda reforzada por las conclusiones tras las inundaciones de 2000 en Mozambique donde las organizaciones prestaron ayuda para el mantenimiento de los medios de vida mediante los programas de ahorro y crédito existentes, así como mediante planes de reparto de dinero para fomentar la recuperación de negocios y bienes (Wiles et al, 2005).

El OED (Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial) (2005a) comprobó que las ayudas monetarias del gobierno resultaron satisfactorias tras el terremoto de Turquía en 1999, ya que permitieron a las personas afectadas adquirir sus propios víveres y su propio refugio, aumentando su bienestar psicológico y capacitándolas para **priorizar sus propias necesidades** de apoyo material. En Gujarat, después del terremoto de 2001, la necesidad de ayudas monetarias se hizo patente de manera indirecta, ya que los hogares utilizaron el dinero del primer plazo de la financiación para la construcción de una casa en la compra de alimentos y otras necesidades (en lugar de en la construcción). Muchos hogares no tenían la primera fase de la casa terminada para recibir un segundo plazo.

Las economías y el comercio locales pueden necesitar una revitalización. En algunos casos, los mercados de crédito locales parecen haberse visto afectados; un ejemplo de ello es la negativa de los comerciantes a conceder créditos.¹³ Las relaciones en las comunidades rurales del sur de Asia suelen girar en torno a las relaciones de crédito entre los más pobres y los que disfrutaban de una mejor posición económica, y, en este contexto, los intereses suelen pagarse realizando algún trabajo. Los microcréditos ofrecen un medio de garantizar que los grupos más pobres tengan acceso al capital y que no sean dependientes de préstamos sujetos a unos intereses abusivos en situaciones en que exista un acceso limitado a los créditos.

c) La agricultura y la base de recursos naturales

La proximidad o la vuelta a las tierras de cultivo es una estrategia común tras los desastres. **La ayuda dirigida a la agricultura** puede resultar útil, en especial cuando, como ocurre en Pakistán, las cosechas y la siembra se han visto gravemente perjudicadas. Tras el Huracán Mitch, el Comité de Emergencia contra los Desastres (DEC) (2000, pág. 13) concluyó que: “Las semillas, las aportaciones a la agricultura y, en algunos casos, las ayudas monetarias

¹² El trabajo “Cash and vouchers in emergencies” (Dinero en efectivo y vales en situaciones de emergencia) se puede consultar en http://www.odi.org.uk/hpg/Cash_vouchers.html.

¹³ Consultar la evaluación del SCF sobre los medios de vida en http://earthquake05.un.org.pk/uploaddocuments/760SCUK_AJK_EarthquakeAssessment.pdf.

contribuyeron a que las familias dedicadas a los trabajos agrícolas permanecieran en sus comunidades, pese a las enormes pérdidas de cosechas, tierra, viviendas y medios de vida. El hecho de que muchas agencias apoyaran proyectos agrícolas constituye un paso decisivo y notable". Debe llamarse la atención sobre el hecho de que los grupos más pobres que carecen de tierras sólo podrían beneficiarse de las ayudas a la agricultura a través de mayores oportunidades de trabajo y de unos precios de alimentos de subsistencia potencialmente más bajos.

La distribución de semillas y aperos puede constituir una oportunidad para el apoyo de los medios de vida si se incluyen los siguiente aspectos como parte de una respuesta más amplia basada en esos medios:

- Una minuciosa evaluación de necesidades y un diálogo con los receptores potenciales;
- Un calendario adecuado que se ajuste al ciclo agrícola;
- Variedades de semillas adecuadas;
- El seguimiento y los conocimientos técnicos necesarios.¹⁴

El aprovechamiento de la base de recursos naturales supone del 15 al 25% de los ingresos de los hogares más desfavorecidos de todo el sur de Asia, y cuanto más pobre es un hogar, mayor es su dependencia de esos recursos (Beck y Nesmith, 2001). El aprovechamiento de los recursos naturales suele ser tarea de las mujeres, una de las razones por las que las evaluaciones de necesidades y la programación de la recuperación suelen pasar por alto esos recursos. El MOA y la FAO (2005, pág. 6) señalan: "Las personas tienen una enorme dependencia del bosque para mantener sus medios de vida; existen unas 30 especies de árboles de las que se puede obtener madera para su uso como combustible, para la construcción y para la fabricación de herramientas y utensilios. Asimismo, también existen muchos productos del bosque distintos de la madera muy utilizados para una gran variedad de fines, como la obtención de piensos para los animales, residuos animales, resinas, y frutas y bayas para consumo humano". Las personas que se ocupan del diseño de los programas deben asegurarse de que las intervenciones permitan y **protejan el acceso de los hogares más desfavorecidos y, en especial de las mujeres, a la base de recursos naturales.**

d) El ganado

La importancia del ganado para las estrategias de subsistencia no debería subestimarse, como ha ocurrido en programas de recuperación anteriores, por ejemplo tras las inundaciones de 2000 en Mozambique. En Pakistán, el MOA y la FAO (2005, pág. 5) apuntan: "El búfalo ocupa un lugar destacado en los hogares, y recibe muchos cuidados... normalmente por parte de las mujeres. A cambio, el búfalo proporciona leche para su venta y consumo doméstico, crías y, en última instancia, carne". **El reemplazo de los animales perdidos puede constituir una estrategia clave de recuperación.** En la reconstrucción de las casas también habrá que tener en cuenta el alojamiento del ganado para que pueda sobrevivir a este invierno y a cualquier terremoto futuro (MOA/FAO, 2005). La trashumancia, la emigración temporal con el ganado a pastos más bajos durante el invierno, es frecuente en todas las áreas afectadas. Se tiene constancia de que los pastores que emigran han perdido una parte significativa de sus rebaños

¹⁴ Según tres evaluaciones de necesidades (MOA y FAO, 2005; BM y BAD, 2005; PAM y UNICEF, 2005), se ha producido una pérdida de semillas; sin embargo, esto no significa necesariamente que los mercados de semillas no estén funcionando. Para obtener más información sobre la rehabilitación agrícola, consultar http://www.odi.org.uk/hpg/papers/agricultural_rehabilitation.pdf.

(Naciones Unidas, 2005b). **Los sofisticados sistemas habituales mediante los cuales los rebaños pasan el invierno en campos de granjeros en las llanuras** se habrán visto trastocados, y debería ponerse especial cuidado en no agravar esta situación.

Después de los desastres naturales, la gestión y venta de animales como pollos, patos y cabras son particularmente importantes para las estrategias de recuperación de las mujeres más desfavorecidas. Una estrategia de subsistencia frecuente de las mujeres pobres es la “crianza compartida” de los animales, que consiste en tomar prestada una hembra de una mujer con una mejor situación económica, criarla, quedarse con la segunda cría, y devolver la primera cría y la madre a su propietaria. Las agencias deberían garantizar que son conscientes de la importancia de tales sistemas para los más desfavorecidos y no alterarlos.

e) Apoyo mutuo

Compartir y apoyarse mutuamente será clave para la supervivencia de las personas afectadas este próximo invierno y para la recuperación a largo plazo. Existen numerosos ejemplos de apoyo mutuo tras los desastres, y las agencias deberían tratar de fomentarlo. Las comunidades tienden a unirse inmediatamente después de los grandes desastres naturales, pero, a medida que el tiempo pasa, se reinstauran los patrones de desigualdad preexistentes. Una evaluación de necesidades del PAM y la UNICEF (2005) sostiene que el 25% de los hogares dependen ahora del *zakat* (o limosna obligatoria), mientras que antes del terremoto suponían el 5%. Sin embargo, en el período posterior al desastre, es probable que se produzcan ventas desesperadas de bienes y tierras de los pobres a los que disfrutaban de una mejor situación económica, lo que puede incluir préstamos que deban saldarse realizando algún trabajo en el futuro a cambio de unos salarios generalmente por debajo de la norma.

f) Migración y remesas

La migración de uno o más miembros de un hogar para buscar trabajo es una estrategia de subsistencia frecuente que puede tener gran importancia tras un desastre natural. El MOA y la FAO (2005) estiman que más del 40% de la población afectada puede haber emigrado de algunas áreas de Pakistán, aunque se desconoce el porcentaje y la naturaleza real de estas migraciones. El BM y el BAD (2005) apuntan que, debido a la migración laboral, la proporción de hogares en que el cabeza de familia es una mujer es bastante elevado, aproximadamente el 20% de los hogares de la Cachemira administrada por Pakistán. Las repercusiones de esto para el programa de recuperación son:

- Los hogares más pobres conducidos de forma temporal por mujeres pueden hacerse más vulnerables si los miembros que han emigrado no logran encontrar trabajo;
- La emigración plantea cuestiones de protección relacionadas con el tráfico de personas, dado que los afectados se marchan lejos de las localidades que conocen;
- La emigración suele considerarse como un beneficio económico, pero puede resultar perjudicial para el bienestar a largo plazo de un hogar, cuando, por ejemplo, uno de los progenitores se ausente durante un largo período;
- Las remesas de los emigrantes pueden ser importantes para promover los medios de vida, pero puede que no todos los hogares las reciban, y los grupos más pobres pueden quedar excluidos.

■ POLÍTICAS E INSTITUCIONES

Cuando se producen los grandes desastres, los gobiernos tienden a actualizar o a introducir políticas para enfrentarse a ellos, generalmente con apoyo de donantes y bajo la presión de los medios de comunicación. La experiencia ha demostrado que se puede tardar más de diez años en llevar una política de la teoría a la práctica, en parte por la reticencia de los gobiernos a comprometerse a una planificación a largo plazo frente a los desastres. Aunque las políticas contra los desastres contemplan algunos elementos sobre la vulnerabilidad, sobre todo se centran en temas de coordinación y planificación nacional, y no prestan la adecuada atención al apoyo de los medios de vida ni a la promoción de la participación de la población afectada.

LECCIÓN – Recuperación de las instituciones

Los gobiernos tienden a crear nuevas “instituciones contra los desastres” tras producirse alguno de gran magnitud, como ejercicio paralelo al desarrollo de una política. Un ejemplo de esto lo tenemos en el caso de Pakistán con la Autoridad para la Rehabilitación y la Reconstrucción tras los Terremotos, ERRA, en sus siglas en inglés, que tiene como objetivo ser el principal centro de conexión con las instituciones de crédito internacionales y otras organizaciones internacionales, así como con las autoridades nacionales.

Las lecciones aprendidas a partir de desastres del pasado indican que, dada la naturaleza multisectorial de la recuperación, las nuevas instituciones de gestión de los desastres deben tener autoridad para coordinar los esfuerzos de reconstrucción de ministerios y agencias del sector (Gilbert y Kreimer, 1999). La experiencia ha demostrado que los ministerios del sector pueden pasar por alto a las instituciones de gestión de los desastres, como ocurrió en Bangladesh tras las inundaciones de 1998 y en Mozambique tras las inundaciones de 2000 (Beck, 2005, Wiles et al, 2005).

La capacidad del gobierno suele ser un tema problemático y puede ser necesario reforzarla y promoverla a nivel nacional, así como a **nivel local y de distrito**. La **descentralización** preexistente también puede aumentar el reto de trabajar con numerosas administraciones provinciales y locales autónomas (FAO, 2004, www.fao.org/sd/dim_pe4_050201_en.htm).

Debe prestarse atención a cómo se intercalan las políticas de recuperación en **los planes de desarrollo existentes**. En este sentido, a menudo los marcos temporales han resultado poco realistas; un documento sobre la planificación del Banco Mundial después del terremoto de Gujarat señala: “el habitual plazo de duración de tres años de un crédito para la recuperación en casos de emergencia... ha resultado sistemáticamente inadecuado para la implementación de las medidas institucionales sostenibles para la gestión de desastres a largo plazo...” (Banco Mundial, 2002, pág. 3).¹⁵

Este informe ha sido redactado por Tony Beck. Se agradece la colaboración de Maurice Herson, John Mitchell, Ian O'Donnell y David Peppiatt; asimismo se desea hacer extensible este agradecimiento por sus comentarios a Margaret Arnold, Yasemin Aysan, Cynthia Burton, Ian Christoplos, Tom Corsellis, Ian Davis, François Grunewald, Bruno Haghebaert, Paul Harvey, Peter Reid, Abid Shaban, Antonella Vitale y Vivien Walden.

¹⁵ La Autoridad para la Rehabilitación y la Reconstrucción tras los Terremotos (ERRA) se ha constituido para un periodo de tres años.

■ PÁGINAS WEB DE INTERÉS

Contexto Pakistani

- Pakistan Human Development Report (Informe pakistani de desarrollo humano)- www.un.org.pk/nhdr
- Poverty Reduction Strategy Paper (Artículo sobre una estrategia de reducción de la pobreza) – <http://siteresources.worldbank.org/PAKISTANEXTN/Resources/PRSP.pdf>

Evaluación de necesidades

- Naciones Unidas – <http://earthquake05.un.org.pk/uploaddocuments/601main-small.pdf>
- Banco Mundial/Banco Asiático de Desarrollo – www.worldbank.org.pk/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/PAKISTANEXTN/0,,contentMDK:20715886~menuPK:293057~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:293052,00.html

Coordinación

- Recursos del HIC (Centro de Información Humanitaria de las Naciones Unidas) – <http://earthquake05.un.org.pk>
- Grupo de refugio de emergencia de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) – www.iom.int/en/news/pakistanearthquake.shtml
- Grupo de gestión de campos del ACNUR – www.unhcr.ch/cgi-bin/tehis/vtx/country?iso=pak

■ BIBLIOGRAFÍA

ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2005) *ERD Policy Brief: Highlighting Poverty as Vulnerability: The 2005 Earthquake in Pakistan*. (Serie de informes de cuestiones políticas del departamento de desarrollo de investigación y economía: Resaltando la pobreza como vulnerabilidad: el terremoto de 2005 en Pakistán) Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

AIPRD (2005) *Assessment of Priority Mapping Needs Nanggroe Aceh Darussalam and island of Nias, Northern Sumatra*. (Evaluación de necesidades prioritarias del trazado de mapas Nanggroe Aceh Darussalam e isla de Nias, norte de Sumatra). Canberra: AusAID, Acuerdo de colaboración entre Australia e Indonesia para la Reconstrucción y el Desarrollo.

ALNAP (2002) "Humanitarian Action: Improving performance through improved learning" (Ayuda Humanitaria: Mejorando la actuación a través de un mayor aprendizaje), *Revisión Anual 2002*: ALNAP.

Barakat, S (2003) *Humanitarian Practice Network, Network Paper: Housing Reconstruction After Conflict and Disaster. (Red de práctica humanitaria, artículo de la red: reconstrucción de viviendas tras los conflictos y los desastres)* Londres: Overseas Development Institute, Humanitarian Practice Network (Instituto de Desarrollo Extranjero, Red de Práctica Humanitaria).

Battista, F y S Baas (2004) *The Role of Local Institutions in Reducing Vulnerability to Recurrent Natural Disasters and in Sustainable Livelihoods Development. Consolidated Report on Case Studies and Workshop Findings and Recommendations. (La función de las instituciones locales en la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres naturales recurrentes y en el desarrollo de medios de vida sostenibles. Informe consolidado sobre estudio de casos y conclusiones y recomendaciones de taller)* Roma: FAO, Instituciones Rurales y Servicio de Participación.

Beck, T y C Nesmith (2001) "Building on poor people's capacities. The case of common property resources in India and West Africa" (Capacitando a los pobres. El caso de los recursos de propiedad común en India y el oeste de África), *Desarrollo Mundial* 29(1): 119-133.

Beck, T (2005) *Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Bangladesh. (Lecciones aprendidas a partir de la recuperación de los desastres: el caso de Bangladesh)*. Washington, D.C: Banco Mundial.

Bhat, MK, U Fernando, D Marut, K Louwes, H Ketel (2005) *'Real Time' Evaluation of ACT International Tsunami Disaster Programs. ("Tiempo real" Evaluación de programas internacionales de la ACT sobre el desastre del tsunami)*. Acción de Iglesias Unidas. Campaña-Terremoto de Asia y Tsunamis-ASRE51.

Bhattacharjee, A., Rawal, V., Fautin, C., Moore, J.-L., Kalonge, S., & Walden, V.M. (2005). *Multi-Agency Evaluation of Tsunami Response: India and Sri Lanka (Evaluación de la respuesta al tsunami por parte de múltiples agencias: India y Sri Lanka)*: IWG – CARE International, Oxfam GB & World Vision International.

CHF (2005) *The Economic Impact of Shelter Assistance in Post-Disaster Settings. (El impacto económico de la asistencia de refugio en escenarios post-desastre)* CHF International.

DEC (2000) *DEC: Scaling-Up After Hurricane Mitch – A lesson-learning study for the Disasters Emergency Committee. (DEC: Progresando tras el huracán Mitch – Un estudio ilustrativo del Comité de Emergencia contra los Desastres)* Enero de 2000: DEC.

DFID (2002) *Making connections. Infrastructure for poverty reduction. (Estableciendo conexiones. Infraestructura para la reducción de la pobreza)*. Londres: DFID.

FAO (2004) *The Role of Local Institutions in Reducing Vulnerability to Recurrent Natural Disasters and in Sustainable Livelihoods Development. (La función de las instituciones locales en la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres naturales recurrentes y en el desarrollo de medios de vida sostenibles)*. Roma: FAO.

Fengler, W, J Clark, M Stephens, A Ihsan, A Sim, A Bald, et al. (2005) *Building a Better Aceh and Nias. (Construyendo unos Aceh y Nias mejores)*. Yakarta: Banco Mundial.

Instituto Fritz (2005) *Lessons from the Tsunami: Top Line Findings. (Lecciones del tsunami: conclusiones de primera línea)*. San Francisco; Fritz Institute.

Gilbert, R (2001) *Doing More for those Made Homeless by Natural Disasters. (Haciendo más por los que se han quedado sin hogar a consecuencia de los desastres naturales)*. Washington DC: Banco Mundial.

Gilbert, R y A Kreimer (1999) *Learning from the World Bank's Experience of Natural Disaster Related Assistance. (Aprendiendo de la experiencia del Banco Mundial en la asistencia relacionada con los desastres naturales).*

Harvey, Paul (2005) *Humanitarian Policy Group Discussion Paper: Cash and Vouchers in Emergencies. (Trabajo de discusión del grupo de política humanitaria: dinero en metálico y vales en emergencias).* Londres: Overseas Development Institute (Instituto de Desarrollo Extranjero).

IFRC (2005) *Review of Past Recovery Programming. (Revisión de programas de recuperación del pasado).* (No publicado – revisión continua): Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Marks, C y AWP David (2005) *Review of AIDMI's Temporary Shelter Programme in Tsunami-Affected Southern India. (Revisión del programa de refugio temporal de AIDMI en las zonas del sur de la India afectadas por el tsunami).* Ahmedabad: All India Disaster Mitigation Institute (Instituto de Mitigación de Desastres de Toda la India).

MOA/FAO (2005) *Post-Earthquake Rapid Livelihoods Assessment. (Evaluación rápida de medios de vida tras el terremoto).* Organización de Agricultura y Alimentos de las Naciones Unidas y Departamento de Agricultura, Muzaffarabad.

OED (2005a) *Project Performance Assessment Report. Turkey. (Informe de evaluación de eficacia del proyecto. Turquía).* Banco Mundial: OED (Departamento de Evaluación de Operaciones) Informe n.º 32676-TR.

OED (2005b) *Project Performance Assessment Report. India. (Informe de evaluación de eficacia del proyecto. India).* Banco Mundial: OED (Departamento de Evaluación de Operaciones) Informe n.º 32515.

Twigg, J (2004) *Good Practice Review: Disaster Risk Reduction: Mitigation and Preparedness in Development and Emergency Programming. (Revisión de Buenas Prácticas: Reducción de riesgos de los desastres: Mitigación y preparación para la programación de desarrollo y emergencia).*

NU (Naciones Unidas) (2005a) *Pakistan 2005 Earthquake: Early Recovery Framework with Preliminary Costs of Proposed Interventions. (Terremoto de 2005 en Pakistán: Marco inicial de recuperación con costes preliminares de las intervenciones propuestas).* Islamabad: Sistema de las Naciones Unidas en Pakistán y Gobierno de la República Islámica de Pakistán.

NU (Naciones Unidas) (2005b) *Sector report: Pakistan 2005 Earthquake. (Informe de sector: Terremoto de 2005 en Pakistán).* Islamabad: Naciones Unidas.

UNDP (United Nations Development Programme – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005) *'Where's My House'? Improving Communication with Beneficiaries: an Analysis of Information Flow to Tsunami Affected Populations in Aceh Province. (¿Dónde está mi casa? Mejorando la comunicación con los beneficiarios: un análisis del flujo de información con las poblaciones afectadas por el tsunami en la provincia de Aceh).* UNDP.

ACNUR (2005) *Risk Assessment of UNHCR's Tsunami Relief Operation in Sri Lanka. (Evaluación de riesgos de la operación de ayuda del ACNUR por el tsunami en Sri Lanka).* ACNUR.

PMA (Programa Mundial de Alimentos)/UNICEF (2005) *Rapid Emergency Food Security and Nutrition Assessment: Pakistan Earthquake (Evaluación rápida sobre la seguridad de los alimentos de emergencia y la nutrición – octubre de 2005 (mimeo)).*

Wiles, P, K Selvester, L Fidalgo (2005) *Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Mozambique. (Lecciones aprendidas a partir de la recuperación del desastre: el caso de Mozambique).* Washington DC: Banco Mundial.

Wisner, B, P Blaikie, T Cannon, I Davis (2004) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters (En peligro: peligros naturales, vulnerabilidad de las personas y desastres)* (2ª edición). Londres y Nueva York: Routledge.

Banco Mundial (2002) *Memorandum and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Proposed Credit of SDR 356.0 Million (US \$ Million Equivalent) for a Gujarat Earthquake Reconstruction Project. (Memorandum y recomendaciones del presidente de la Asociación Internacional de Desarrollo a los directores ejecutivos sobre una propuesta de crédito de 356,0 millones de SDR (equivalentes a unos 400 millones de euros) para un proyecto de reconstrucción por el terremoto de Gujarat.* Washington DC: Banco Mundial.

Banco Mundial (2003a) *Gujarat, India: Lessons Learned From Recovery Efforts. (Gujarat, India: Lecciones aprendidas a partir de los esfuerzos de recuperación).* Trabajo no publicado. Washington DC: Ad Hoc Advisory Committee Meeting (Reunión Ad Hoc del Comité Asesor), 21-23, julio de 2003, Banco Mundial.

Banco Mundial (2003b) *Turkey: Lessons Learned From Recovery Efforts. (Turquía: Lecciones aprendidas a partir de los esfuerzos de recuperación).* Trabajo no publicado. Washington DC: Ad Hoc Advisory Committee Meeting (Reunión Ad Hoc del Comité Asesor), 21-23, julio de 2003, Banco Mundial.

Banco Mundial / Banco Asiático de Desarrollo (2005) *Preliminary Damage and Needs Assessment. (Evaluación de daños y necesidades preliminares).* Banco Mundial.

Banco Mundial (2005b) *Rebuilding a better Aceh and Nias: Stocktaking of the Reconstruction Effort. (Reconstruyendo unos Aceh y Nias mejores: balance del esfuerzo de reconstrucción).* (Octubre, 2005) Washington DC: Banco Mundial.

Programa Mundial de Alimentos (2005) *Evaluation Reports: Real-Time Evaluation of WFP's Response to the Indian Ocean Tsunami – December 2004-June 2005.* Roma. (Informes de evaluación: evaluación del tiempo real de la respuesta del Programa Mundial de Alimentos al tsunami del Océano Índico – diciembre de 2004 – junio de 2005. Roma. PMA/EB.2/2005/6-C.