



Asamblea General

Distr. general
7 de marzo de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 d) del programa

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre que prestan las Naciones Unidas, incluida la asistencia económica especial: asistencia económica especial a determinados países o regiones

Fortalecimiento de las actividades de socorro de emergencia, rehabilitación, reconstrucción y prevención tras las devastadoras inundaciones del Pakistán

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta a la Asamblea General en cumplimiento de la petición que formuló en su resolución 64/294 titulada “Fortalecimiento de las actividades de socorro de emergencia, rehabilitación, reconstrucción y prevención tras las devastadoras inundaciones del Pakistán”. En él se describen las consecuencias del desastre, prestando atención especialmente a la asistencia para el socorro humanitario, la rehabilitación y la reconstrucción prestada por las Naciones Unidas y sus asociados. En él se exponen también algunos de los problemas humanitarios cruciales y las medidas para la reducción del riesgo de desastres y la preparación para ellos.



I. Introducción

1. Este informe se presenta a la Asamblea General en cumplimiento de la petición que figuraba en la resolución 64/294, de 19 de agosto de 2010, y abarca desde agosto de 2010 hasta febrero de 2011.

II. Socorro de emergencia, rehabilitación, reconstrucción y prevención tras las devastadoras inundaciones del Pakistán

A. El desastre

2. En julio y agosto de 2010, durante la estación de los monzones, el Pakistán sufrió las peores inundaciones de su historia: el río Indo se desbordó e inundó vastas zonas del país. Fuertes precipitaciones provocaron inundaciones súbitas en las regiones del norte y el noroeste. Las intensísimas lluvias caídas en Khyber Pakhtunkhwa provocaron crecidas sin precedentes del río Swat. Esas riadas dañaron gravemente una de las principales estructuras de irrigación y se llevaron por delante otra. El caudal combinado de los ríos Swat y Kabul provocó otra crecida sin precedentes en la ciudad de Nowshera, que causó graves daños. El caudal de la riada descendió por la cuenca atravesando las presas del Punjab y Sindh hasta alcanzar el Mar Árabe más abajo de la presa de Kotri. En las presas de Chasma y Taunsa se registraron crecidas elevadísimas y otra crecida casi histórica se registró también en la presa de Kotri. Muchos de los principales canales de irrigación que toman agua del río Indo también se vieron inundados y vertieron su caudal en tierras agrícolas. Esa situación resultó exacerbada por fuertes lluvias adicionales, la apertura de brechas en los principales canales y diques y la desviación de las aguas en un intento por evitar la inundación de las zonas urbanas.

Población afectada

3. Las inundaciones afectaron a 78 distritos de los 141 que tiene en total el Pakistán, abarcando un tercio de su geografía, y a más de 18 millones de personas (una décima parte de la población) y devastaron pueblos de todo el país, desde los Himalayas hasta el Mar Árabe. Se calcula que quedó devastada una superficie de 50.000 km², se destruyeron 2,2 millones de hectáreas de cultivos y se perdió medio millón de cabezas de ganado. Hubo 1.980 muertes confirmadas y 1,7 millones de hogares y 10.000 escuelas dañados o destruidos. Siete semanas después de que las fuertes precipitaciones e inundaciones súbitas se hubiesen cobrado sus primeras víctimas en la provincia noroccidental de Khyber Pakhtunkhwa, oleadas de inundaciones continuaban devastando la provincia meridional de Sindh antes de que las aguas de la riada alcanzasen el Mar Árabe. Seis meses después del desastre, aún sigue habiendo zonas cubiertas por aguas estancadas en la provincia de Sindh, esperando a que se evaporen cuando suban las temperaturas en la primavera y el verano. Aunque se calcula que la inmensa mayoría de las personas desplazadas por las inundaciones han regresado a sus zonas de origen en Khyber Pakhtunkhwa y el Punjab, aún quedan unas 170.000 personas viviendo en campamentos, de las que el 75% está en Sindh y el resto en Baluchistán y Khyber Pakhtunkhwa. En esa cifra no se incluyen los que sufren un desplazamiento secundario: en muchos casos, las

personas continúan dependiendo de alojamientos de emergencia después de haber regresado a sus zonas de origen y encontrarse con que sus casas y cultivos estaban destruidos.

4. La provincia de Khyber Pakhtunkhwa ha tenido que enfrentarse a múltiples emergencias desde 2008. Como consecuencia de los desplazamientos ya producidos, los recursos de los distritos de la provincia afectados por las riadas (zonas de desplazamiento o zonas de origen) ya se habían utilizado casi por completo en el momento del desastre. Cuando se produjeron las inundaciones, en Khyber Pakhtunkhwa ya había 1,2 millones de desplazados internos.

Daños en infraestructuras

5. Las inundaciones súbitas y los desprendimientos de tierras desencadenados por las lluvias provocaron graves daños en las infraestructuras. En la parte noroccidental del país, muchas aldeas y puentes fueron barridos enteramente por el agua. Los centros urbanos se inundaron y resultaron dañadas miles de hectáreas de cultivos y tierras agrícolas y en algunas zonas se produjo una importante erosión del suelo. En noviembre de 2010, en la evaluación preliminar de daños y necesidades (llevada a cabo por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo a petición del Gobierno del Pakistán), el costo total de reconstrucción asociada con las inundaciones se calculó entre 6.799.000 y 8.915.000 millones de dólares de los Estados Unidos de América.

Repercusiones sobre la economía y los medios de subsistencia

6. Las inundaciones han aumentado vulnerabilidades crónicas que existían antes de ellas. En una evaluación conjunta de las Naciones Unidas llevada a cabo en 2008 se calculó que 45 millones de personas padecían grave inseguridad alimentaria y casi el 40% de los niños tenían un peso por debajo del normal. Para poderse inscribir en los planes de ayuda oficiales es necesario estar en posesión de un documento nacional de identidad, pero su expedición ha sido desigual y se han inscrito más hombres que mujeres (el 98% de los hombres frente al 71,2% de las mujeres). La Dirección Nacional de Bases de datos y Registros confirma que la inscripción de habitantes de asentamientos precarios, en particular en las zonas afectadas por las riadas, lleva retraso. El hecho de que el Pakistán haya recibido también en los últimos 30 años aproximadamente 1,7 millones de refugiados afganos registrados hace que los recursos sean aún más limitados. Las inundaciones han mermado aún más la capacidad de respuesta del Gobierno del Pakistán.

7. Según estimaciones de las Naciones Unidas, algunas de las consecuencias directas de las inundaciones pueden ser las siguientes: nuevos millones de personas desnutridas, millones de trabajadores afectados, un descenso de las tasas de matrícula primaria y de probabilidad de supervivencia, un aumento de la mortalidad infantil debido a la exposición a los elementos, malaria (debido a la destrucción de las instalaciones de salud), dengue (en los centros urbanos) y prevalencia de la tuberculosis (debido a la pobreza y la malnutrición), destrucción de la cubierta forestal (que deja a la población expuesta a más desastres en el futuro) y unos sistemas de agua y saneamiento en peligro (lo que aumenta el riesgo de enfermedades transmitidas por el agua). También pueden producirse consecuencias económicas a más largo plazo.

B. Respuesta humanitaria

8. A petición del Gobierno del Pakistán, la comunidad internacional intervino en apoyo de las labores nacionales de respuesta. La magnitud del desastre creado por las inundaciones de 2010 fue tal que ningún gobierno habría podido valerse por sí solo.

9. La respuesta del Gobierno del Pakistán se ha organizado en los planos federal, provincial y de distrito. La División de Asuntos Económicos del Ministerio de Finanzas es quien se encarga de la coordinación general de los donantes, mientras que la Autoridad Nacional de Gestión de los Desastres se encarga de la coordinación general de las labores de respuesta ante el desastre que efectúan el Gobierno y la comunidad internacional. La Autoridad colabora estrechamente con ministerios federales, departamentos públicos, las fuerzas armadas, organizaciones de las Naciones Unidas y donantes para movilizar, recibir y desplegar los artículos de socorro. También es el organismo que coordina las operaciones logísticas en apoyo de las labores de ayuda. Las Naciones Unidas han coordinado estrechamente con ella sus actividades en el plano federal.

10. En el plano federal, la Autoridad Nacional de Gestión de los Desastres actúa en consulta con el Coordinador de Asuntos Humanitarios y el equipo humanitario en el país. En el plano provincial, la comunidad que se encarga de la ayuda humanitaria trabaja por conducto de las Autoridades Provinciales de Gestión de los Desastres, la mayoría de las cuales han sido reforzadas con la creación de centros y oficinas provinciales o de zona encargados de la coordinación de la ayuda humanitaria (entre otros lugares, en Hyderabad, Multan, Peshawar, Quetta y Sukkur) y mediante el despliegue de más de 50 coordinadores de grupos temáticos. La coordinación en el plano de los distritos reviste una importancia decisiva dado el contacto estrecho que mantienen los Oficiales de Coordinación de Distrito con las operaciones de respuesta y con los beneficiarios. En todos los planos se intensificó la coordinación mediante el enfoque de gestión por grupos, que se desplegaron primero en el Punjab y Sindh. Hay 12 grupos temáticos: agricultura, gestión y coordinación de los campamentos, coordinación, restablecimiento de las comunidades, educación, alimentación, salud, logística, nutrición, protección, alojamiento y artículos no alimentarios, y agua y saneamiento e higiene; y cuatro subgrupos: protección de la infancia, comunicación de masas, grupo especial sobre cuestiones de género y violencia por razón de género.

11. En las provincias, se encargan de la iniciativa general en las actividades de respuesta los ministros principales provinciales. Los gobiernos provinciales están constituidos por diversos departamentos de ejecución; las administraciones provinciales están presididas por los secretarios principales; y las Autoridades Provinciales de Gestión de los Desastres desempeñan una función decisiva como interlocutores de la comunidad humanitaria. Las administraciones de distrito están encabezadas por oficiales de coordinación de distrito; por debajo de ellos están los oficiales ejecutivos de distrito que se encargan de los departamentos de ejecución de distrito. En los planos provincial y de distrito, las Naciones Unidas se coordinan con esas autoridades. Los grupos temáticos están copresididos por las Naciones Unidas y los departamentos de ejecución provinciales.

12. Las comunidades desempeñaron una función crucial para salvar vidas en las etapas iniciales de la calamidad. Con sus conocimientos sobre las inundaciones anuales de los monzones, los nativos pronto se habían dado cuenta de que el nivel de precipitaciones era superior al de un monzón “normal” y alertaron a las comunidades de más al sur sobre la necesidad de reforzar los diques y hacer preparativos para desplazarse a tierras más altas. La capacidad de resistencia de la gente en esos tiempos difíciles ha sido extraordinaria y se han producido innumerables ejemplos de asistencia mutua.

13. Las fuerzas armadas del Pakistán fueron las primeras en responder, efectuando labores de rescate y socorro inmediato de las poblaciones afectadas. En las tres primeras semanas de la catástrofe, más de 20.000 efectivos de las fuerzas armadas del Pakistán, incluidos equipos médicos, docenas de helicópteros, varias aeronaves C-130 y más de 1.000 embarcaciones fueron movilizados para llevar a cabo operaciones de búsqueda y rescate en todo el país y para distribuir provisiones de socorro inmediato a las poblaciones desplazadas y aisladas. Se establecieron centros de llamadas para recibir y responder a las llamadas de emergencia. Simultáneamente, se emprendieron trabajos para reforzar las riberas vulnerables a las inundaciones. En algunos lugares se abrieron brechas para controlar las inundaciones y se restablecieron rápidamente las redes de comunicaciones afectadas mediante la construcción de estructuras temporales.

14. A petición del Gobierno del Pakistán, se desplegaron unos 2.500 efectivos de contingentes internacionales para apoyar sus labores de socorro. Los principales artículos proporcionados fueron helicópteros, hospitales de campaña e instalaciones de tratamiento del agua. La Autoridad Nacional de Gestión de los Desastres se coordinó con los militares pakistaníes e internacionales desplegados. En las provincias, la administración civil pakistaní desempeñó una función similar.

15. La comunidad humanitaria estaba encabezada por el Coordinador de Asuntos Humanitarios. En junio de 2009, esa plaza se había desvinculado de la de Coordinador Residente para que hubiera un liderazgo sólido y dedicado en exclusiva a la crisis relacionada con los desplazados internos en la parte noroccidental del país. Las dos plazas volvieron a fundirse en una sola en diciembre de 2010.

16. Las Naciones Unidas a su más alto nivel mostraron su solidaridad y su compromiso con el Pakistán con diversas visitas de alto nivel. Yo mismo visité en agosto las zonas afectadas por las riadas. Después de mi visita y de la reunión de alto nivel celebrada en la Sede de las Naciones Unidas sobre la situación de emergencia provocada por las inundaciones, reconocí la importancia que seguía teniendo el mandato de mi Enviado Especial para la Asistencia al Pakistán y en septiembre de 2010 nombré al Sr. Rauf Engin Soysal para que sucediese al Sr. Jean-Maurice Ripert al frente de ese cargo. He pedido al Sr. Soysal que colabore estrechamente con el Gobierno del Pakistán para reforzar la asociación que ya existe entre las Naciones Unidas y ese país. La función principal del Enviado Especial consiste en supervisar la coordinación de la asistencia internacional al Pakistán.

17. La Coordinadora del Socorro de Emergencia, la Sra. Valerie Amos, escogió el Pakistán para su primera visita sobre el terreno al asumir su cargo en agosto de 2010 y volvió de nuevo al país en octubre. La Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA) visitó el país en septiembre y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en octubre. La Directora General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Director General de la Organización de las

Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) visitaron el Pakistán en octubre para la puesta en marcha de la “Estrategia de supervivencia”. En octubre visitó los sitios del patrimonio cultural dañados por las inundaciones un equipo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹ visitó el país en noviembre; y la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) lo visitó en enero de 2011. En febrero de 2011, la Representante Especial del Secretario General para la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres evaluó de primera mano la situación sobre el terreno y la Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) visitó el país cuando empezaron a tomar velocidad las actividades de recuperación temprana. El número de visitas efectuadas y de cuestiones analizadas demuestran el compromiso sostenido de las Naciones Unidas para asistir al Pakistán de un modo integral.

18. Entre las reuniones de alto nivel cabe citar la 110ª sesión plenaria del sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, celebrada el 19 de agosto de 2010, y la reunión ministerial de alto nivel de los Estados Miembros sobre la situación de emergencia creada en el Pakistán por las inundaciones, que se celebró el 19 de septiembre de 2010. La Tercera Reunión Ministerial de los Amigos de un Pakistán Democrático, que se celebró el 15 de octubre de 2010 en Bruselas, dedicó parte de sus debates a las inundaciones, al igual que hizo el Foro para el Desarrollo del Pakistán que se celebró en Islamabad en noviembre de 2010.

19. Con el Plan inicial de respuesta de emergencia a las inundaciones del Pakistán que se había puesto en marcha el 11 de agosto de 2010 se había tratado de lograr 459 millones de dólares para responder a las necesidades inmediatas de socorro de la población afectada por las inundaciones. En el Plan de respuesta para el socorro y la recuperación temprana frente a las inundaciones del Pakistán, que se puso en marcha en noviembre de 2010 y suponía una revisión del Plan inicial, se tuvieron en cuenta las evaluaciones más recientes de las necesidades, las cifras fluctuantes de beneficiarios y una ampliación del horizonte de planificación y presupuestación y, a ese respecto, se trataron de lograr 1.930 millones de dólares para que los asociados internacionales (organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales) pudiesen ayudar al Gobierno del Pakistán a atender las necesidades residuales de socorro durante 6 meses y las necesidades de recuperación temprana de las familias afectadas por las inundaciones durante 12 meses, hasta agosto de 2011. El objetivo general del Plan de socorro frente a las inundaciones era prevenir la excesiva morbilidad y mortalidad y posibilitar a los miembros de las comunidades afectadas por las inundaciones que regresasen a su vida habitual.

20. A fecha 1 de marzo de 2011, el Plan de socorro frente a las inundaciones ya había recaudado el 65,5% de su importe (1.300 millones de dólares). La financiación diferente del Plan, en la que se incluían los programas bilaterales de ayuda, las donaciones privadas, las donaciones en especie y la financiación al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja había sobrepasado los 1.100 millones de dólares.

¹ Naciones Unidas, *Treaty Serie*, vol. 1771, núm. 30822.

21. En 2010, las organizaciones de las Naciones Unidas en el Pakistán habían recibido un total de más de 51 millones de dólares del Fondo central para la acción en casos de emergencia, el mayor importe asignado a un único país en un año. El primer tramo de casi 10 millones de dólares fue asignado en abril de 2010 al apoyo a las poblaciones vulnerables de Khyber Pakhtunkhwa y las Zonas Tribales de Administración Federal. Entre agosto y diciembre de 2010, se asignaron otros 41 millones de dólares para proyectos de asistencia a personas afectadas por las inundaciones devastadoras de los monzones.

22. El Fondo para la acción de emergencia en el Pakistán se activó en agosto de 2010 al comienzo de las inundaciones. El objetivo de ese Fondo era satisfacer las necesidades de emergencia en zonas donde había lagunas en la respuesta humanitaria, proporcionando a las organizaciones de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales la financiación rápida y flexible necesaria para satisfacer las prioridades urgentes a corto plazo de las comunidades vulnerables. Para el 1 de marzo de 2011, se habían asignado casi 29 millones de dólares a 100 proyectos, entre ellos los dirigidos a las provincias afectadas por las inundaciones.

23. A fecha 31 de enero de 2011, unos 6 millones de personas habían recibido asistencia alimentaria en raciones mensuales (5 millones a partir de enero), se habían distribuido más de 385.000 toneladas métricas de alimentos, 9,3 millones de personas tenían cubiertas las necesidades esenciales de medicación, se había prestado atención médica a casi 10 millones de personas y se había proporcionado refugio de emergencia a casi 900.000 hogares. Se proporcionó acceso a agua potable a 4,7 millones de personas mediante la rehabilitación de sistemas hídricos y a 4,57 millones de personas mediante camiones cisterna. El grupo temático de la nutrición informó de que, en todo el país, más de 750.000 niños menores de 5 años habían sido sometidos a pruebas y 31.000 niños gravemente malnutridos y unos 70.000 moderadamente malnutridos habían sido admitidos en programas terapéuticos o programas de alimentación, mientras que 39.000 mujeres embarazadas y mujeres lactantes fueron admitidas en programas complementarios de alimentación en todo el país. El grupo temático de la logística había procesado 80.000 m³, de cargamentos de socorro y se habían transportado por vía aérea más de 11.900 toneladas métricas de cargamentos de socorro, habiéndose utilizado 60 aeronaves. Centros de enseñanza temporales impartieron educación a más de 220.000 niños (de los que 96.000 eran niñas) y más de 400.000 niños fueron acogidos en espacios adaptados a sus necesidades. La Dirección Nacional de Bases de datos y Registros había procesado un total de 1,46 millones de hogares afectados por las inundaciones.

24. La comunidad humanitaria internacional es solo uno de los diversos agentes que responden ante las necesidades de las familias afectadas por las inundaciones. Con objeto de maximizar su contribución, el equipo humanitario en el país señaló muy pronto las esferas siguientes en las que la comunidad humanitaria internacional podía ofrecer un valor añadido preciso, especialmente para llegar a los más vulnerables: a) apoyo al Gobierno para garantizar la coordinación estratégica de la asistencia prestada por todos los interesados; b) asesoramiento técnico y apoyo a la capacidad; c) apoyo material y financiero y d) acción en pro de las necesidades humanitarias y los derechos de las personas afectadas por las inundaciones.

Problemas humanitarios cruciales y respuestas

25. Teniendo en cuenta la multitud de problemas, de los cuales no era el menor la escala sin precedentes del desastre, el Gobierno del Pakistán y la comunidad internacional consiguieron logros de los que merece dejar constancia: el número de muertos fue relativamente pequeño para un desastre de una escala tan grande; no se registró ningún brote de enfermedades de importancia gracias a la respuesta inmediata ante las necesidades de salud de la población afectada; y la cadena alimentaria no se interrumpió y por ello logró satisfacer las necesidades de millones de personas afectadas.

26. Una falta de recursos humanos suficientes para llevar a cabo las funciones de coordinación y gestión de la información dificultó la respuesta, especialmente en los niveles subnacionales. La capacidad era muy distinta entre los diversos distritos y provincias y las zonas que habían tenido experiencias recientes en coordinación de respuestas humanitarias (Khyber Pakhtunkhwa) salieron relativamente mejor paradas. A medida que el desastre avanzaba hacia el sur, los recursos humanos con experiencia previa se trasladaron al Punjab y Sindh.

27. Las regiones afectadas difieren en densidades de población, niveles de pobreza y presencia de organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales. Como consecuencia de la situación de emergencia provocada por el terremoto de 2005, habían mejorado las capacidades de socorro de emergencia de las organizaciones no gubernamentales de la zona septentrional del Pakistán. No obstante, por motivos de seguridad, las organizaciones no gubernamentales internacionales tienen poca presencia en esa región. En el sur ocurre lo contrario: las organizaciones no gubernamentales internacionales tienen una amplia presencia, mientras que las nacionales tienen escasa presencia sobre el terreno y, aunque experimentadas en programas de desarrollo, no tienen prácticamente ninguna experiencia en respuestas de emergencia. Todos esos factores combinados generan atascamientos en la asignación de recursos en las zonas meridional y septentrional del país.

28. Ante la inmensidad de las necesidades que se extendían por todo el país, los organismos humanitarios tuvieron problemas para encontrar los recursos humanos suficientes, especialmente expertos técnicos, capaces de conectar rápida y efectivamente con las capacidades locales que ya estaban sobre el terreno. Así ocurrió en particular en las provincias del Punjab y Sindh (donde la inmensa mayoría de los agentes humanitarios no tenían una presencia importante ni asociaciones establecidas antes de las inundaciones) y en Baluchistán (donde los problemas de acceso y seguridad han hecho difícil aumentar el socorro con toda la rapidez que era necesaria).

29. Aprovechando las enseñanzas extraídas en respuestas humanitarias anteriores (especialmente en Khyber Pakhtunkhwa y las Zonas Tribales de Administración Federal), el equipo humanitario en el país amplió su asistencia al Gobierno prestando apoyo estratégico y a la capacidad para la coordinación en los planos de distrito, provincial y federal a todos los interesados que participaban en la respuesta humanitaria, como las autoridades civiles y militares, la sociedad civil y el sector privado. En concreto, los organismos humanitarios se centraron en encontrar redes u organizaciones de la sociedad civil, locales o nacionales, y en robustecer su capacidad de respuesta mediante apoyo técnico (incluida la gestión de la información) y contribuciones materiales o financieras.

30. La necesidad de decidir hacia dónde enfocar el socorro también es consecuencia de la magnitud del desastre. Los datos del Gobierno sobre pérdidas y daños por distrito y por provincia y la lista de distritos gravemente afectados a los que el Gobierno concedía prioridad, así como las evaluaciones iniciales de las vulnerabilidades, sirvieron de base para asegurar la equidad entre las provincias, centrando las labores de la comunidad humanitaria en las zonas y comunidades más gravemente afectadas. Además, la “Estrategia de supervivencia”, de carácter interinstitucional, permitió a las organizaciones humanitarias elaborar análisis, actualizados diariamente, a partir del mecanismo de vigilancia basado sobre el terreno, para determinar cuáles eran las comunidades que sufrían alto riesgo y asegurarse de que la prestación de asistencia se basase en pruebas y las distribuciones se dirigiesen a los beneficiarios apropiados.

31. La falta de disponibilidad de determinados artículos de socorro ralentizó notablemente las labores en varios sectores, entre ellos los del alojamiento, el agua, el saneamiento y la higiene, y la nutrición. Una capacidad limitada de producción en los mercados nacionales y locales junto con la escasez mundial de determinados materiales (debido en parte a la elevada demanda de artículos de socorro en Haití) provocó retrasos importantes en el abastecimiento de artículos de socorro decisivos, como tiendas, lonas, vejigones de agua, pastillas potabilizadoras y suplementos nutricionales. Además, el acceso a determinadas zonas y beneficiarios se ha visto dificultado por problemas logísticos como infraestructuras dañadas. Los retrasos en la aprobación de procedimientos de adquisición de urgencia también ralentizaron a algunos agentes. En vista de las deficiencias claramente detectadas en las cadenas de suministro mundiales y nacionales, los grupos temáticos reaccionaron ante los problemas de tramitación adaptando sus estrategias de respuesta y creando soluciones innovadoras y específicas para cada situación a fin de responder a escala, siendo la adquisición local la opción preferida, para que los artículos de socorro pudiesen llegar lo antes posible a los beneficiarios a los que iban destinados.

32. Por ejemplo, en el sector del alojamiento, los daños en las viviendas han sido uno de los mayores retos para la comunidad humanitaria. La amplitud de los daños en las viviendas es habitualmente el indicador principal de qué zonas necesitan más asistencia. Sin embargo, puesto que la limitación de fondos y de capacidad para ejecutar programas aumenta la importancia de dirigir correctamente la asistencia, se han elaborado indicadores adicionales (incluida la capacidad social de resistencia) para escoger los objetivos, con objeto de decidir mejor a qué vulnerabilidades hacer frente. La proporción de casas que han quedado destruidas dentro de una comunidad proporciona una medida más exacta de las posibilidades de esa comunidad de resistir ante el desastre y recuperarse que las simples cifras totales de los daños; por ello, constituye un indicador mejor para saber adónde debe dirigirse la asistencia.

33. Una falta inicial de capacidad específica para la gestión de la información en algunos grupos temáticos hizo que se perdieran oportunidades de aumentar la eficiencia y la eficacia de la respuesta humanitaria. La reunión y el análisis de los datos se vieron dificultados por la falta de formatos uniformes y normalizados para la presentación de información, especialmente en los planos local y provincial, y por una falta de claridad en la definición de las funciones y responsabilidades relacionadas con la presentación y el intercambio de datos. Se trató de resolver esos problemas iniciales desplegando a más de 50 especialistas en gestión de la información en Islamabad y en las oficinas provinciales de coordinación, en los 12 grupos temáticos. Se aumentó el apoyo prestado a la capacidad de gestión de la información de la

Autoridad Nacional y las Autoridades Provinciales de Gestión de los Desastres. El formato único para la presentación de información, una operación conjunta de la Autoridad Nacional y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas en el Pakistán, es un instrumento de seguimiento basado en la web para las intervenciones y el suministro de artículos que se elaboró durante esta emergencia. Todos los datos introducidos en el sistema se ponen a disposición de toda la comunidad humanitaria para contribuir a garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de la ayuda.

34. La evolución progresiva de las inundaciones, que aún habían seguido provocando nuevas devastaciones y engullendo aldeas enteras cuando ya se llevaban siete semanas de respuesta, puso a prueba la capacidad de la comunidad humanitaria de responder simultáneamente con actividades de rescate, socorro y recuperación temprana en distintas partes del país. Ello condujo igualmente a que algunas zonas de Khyber Pakhtunkhwa estuvieran relativamente mejor atendidas que otras, ya que los agentes humanitarios focalizaron su atención inicial en las zonas que primero aparecieron como gravemente afectadas. Cuando se desplegaron los recursos humanos adicionales, las provincias del Punjab y Sindh también estuvieron mejor atendidas.

35. Los efectos de las inundaciones en el Pakistán se vieron exacerbados por vulnerabilidades subyacentes, entre ellas las necesidades humanitarias preexistentes (las de los desplazados internos y los refugiados de la zona noroccidental), la pobreza generalizada y los problemas estructurales, como se ha señalado más arriba. Además, si bien en Khyber Pakhtunkhwa el sistema de grupos temáticos se había desplegado previamente y se había creado la Autoridad Provincial de Gestión de los Desastres, no había ocurrido aún así en los casos del Punjab y Sindh, donde la comunidad humanitaria y las administraciones provinciales tuvieron que empezar desde cero a establecer sistemas de coordinación y prestación de asistencia para la respuesta ante las inundaciones.

Consideraciones relacionadas con las cuestiones de género

36. La base de datos sobre personas afectadas por las inundaciones que mantiene la Dirección Nacional de Bases de Datos y Registros ha mostrado que entre el 8% y el 9% de las mujeres habían sido inscritas como cabezas de familia. También hay diferencias en el contexto sociocultural entre las regiones afectadas por las inundaciones, lo que viene a añadirse a la complejidad de la respuesta. En el informe preliminar de evaluación de las necesidades de género realizado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) se indicaba que las mujeres podían pasar desapercibidas en el proceso de indemnización, ya que su aportación económica habitualmente no es tan visible. Aunque la salud de las mujeres es decisiva para el bienestar de sus familias, después de los desastres y en su condición tradicional de cuidadoras, suelen relegar sus necesidades al último lugar. En determinadas provincias y a falta de prestadoras de servicios de salud que sean mujeres, normas culturales como la *pardah* (separación estricta de hombres y mujeres) limitan la capacidad de las mujeres de manifestar sus necesidades, incluso después de que las inundaciones hayan empujado a las mujeres a los campamentos y al espacio público.

37. Como nota positiva, cabe citar que las inundaciones han brindado una oportunidad para que las mujeres participasen en las actividades humanitarias y demostrasen su contribución a ellas. La aplicación de marcadores de género en el

Plan de respuesta para el socorro y la recuperación temprana frente a las inundaciones del Pakistán ha impulsado prácticas estratégicas en cuestiones de género y casi el 40% de los proyectos desarrollados en diferentes grupos temáticos fueron reconocidos como proyectos que habían contribuido notablemente a la promoción de la igualdad entre los géneros. El análisis de la financiación ha demostrado que esos proyectos que tienen en cuenta las cuestiones de género han recibido atención y financiación prioritarias de los donantes.

C. Recuperación temprana y reconstrucción

38. Algunos problemas estructurales y de desarrollo subyacentes, entre ellos la malnutrición, salieron a la superficie como consecuencia de las inundaciones, que también atrajeron una mayor atención sobre algunas de las zonas más subdesarrolladas del país. Ha habido algunos resultados positivos a causa de las medidas de ayuda en respuesta a las inundaciones: el acceso a la educación se convirtió por primera vez en una realidad para miles de niños en los campamentos y muchas más personas (entre ellas, un gran número de mujeres) recibieron tarjetas de identidad, que permiten acceder al sistema de tarjetas de efectivo del Gobierno.

39. La Autoridad Nacional de Gestión de los Desastres señaló como prioritarios para la respuesta de recuperación temprana los siguientes seis sectores: medios de subsistencia en explotaciones agrícolas y fuera de ellas, restablecimiento de las infraestructuras comunitarias, educación, salud, alojamiento y restablecimiento de la gobernanza.

40. Fue necesario comenzar las actividades de recuperación temprana inmediatamente después del desastre, para que se pudiesen mantener las vidas de las personas que se habían salvado gracias a la asistencia de socorro y que se pudiesen apoyar las actividades espontáneas de recuperación en el plano de las comunidades hasta que hubieran empezado a surtir efecto las medidas de reconstrucción y recuperación de mediano plazo. Ese enfoque no solo facilitará la transición rápida hacia la reconstrucción y recuperación plenas, sino que también puede acortar la dependencia de la asistencia de socorro. La recuperación temprana es decisiva para proporcionar un plan de transición hasta que se logre restituir en su condición a los millones de personas afectadas por las inundaciones. La naturaleza de este desastre ha creado una situación en la que el Gobierno y la comunidad humanitaria han tenido que llevar a cabo simultáneamente labores de rescate, socorro y recuperación temprana en diferentes zonas geográficas. Además, es casi seguro que las inundaciones repercutirán en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, salvo que se adopten medidas coordinadas a tiempo para la rehabilitación.

41. Mientras que en Khyber Pakhtunkhwa y el Punjab las actividades han pasado a ser de recuperación y reconstrucción, en Sindh y en algunas zonas de Baluchistán, la evolución de los desplazamientos y los retornos sigue siendo compleja. Más de 130.000 personas siguen en campamentos, mientras que las labores de rehabilitación y reconstrucción han comenzado en otras zonas. Muchas zonas afectadas se enfrentan a una situación en la que las actividades humanitarias, de recuperación temprana, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo continúan todas al mismo tiempo, a veces incluso en el mismo distrito.

42. A fecha 31 de enero de 2011 se estaban construyendo alojamientos de una habitación y de transición para 180.000 familias. Además, se habían reparado 435 escuelas, habían recibido paquetes para cultivos y paquetes de vegetales como mínimo 600.000 hogares, estaban en proceso de recibir lotes de ganado unos 310.000 hogares y estaban recibiendo apoyo de emergencia a los medios de subsistencia (dinero en efectivo para trabajos en la agricultura, paquetes de semillas para cultivos y paquetes de vegetales y herramientas) 227.000 hogares.

43. El análisis preliminar de los resultados de la reciente evaluación de la recuperación frente a las inundaciones efectuada conjuntamente por el PMA y la FAO (con el apoyo del UNIFEM y Oxfam) indica que tras las riadas, fue en los distritos afectados de Sindh donde más personas cayeron en la inseguridad alimentaria (más de 2,4 millones), seguidos por el Punjab (1,8 millones), Khyber Pakhtunkhwa (1,2 millones) y Baluchistán (más de 300.000). Se calcula que casi 3 millones de esas personas cayeron en la inseguridad alimentaria como consecuencia directa de las inundaciones; la inmensa mayoría de ellas habían formado parte de hogares dedicados a la agricultura. Según el mismo informe, después de las inundaciones se produjo un cambio importante en los medios de subsistencia: un número elevado de agricultores empezó a trabajar como mano de obra no cualificada para obtener ingresos. Puesto que casi el 50% de las tierras cultivables de Sindh seguían inundadas cuando se hizo el estudio, aproximadamente 1 de cada 4 agricultores dependía del trabajo no cualificado para mantener a su familia.

44. Los resultados de la encuesta sobre el estado de nutrición de los afectados por las inundaciones recientemente concluida han puesto al descubierto tasas globales de malnutrición aguda en Sindh que están muy por encima del umbral crítico de nutrición de emergencia del 15%. La tasa en la zona septentrional de la provincia era del 22,9%, mientras que en la zona meridional era del 21,2%. La Estrategia integrada de nutrición para el Pakistán, que se ha puesto en marcha como iniciativa en la que colaboran cinco grupos temáticos (nutrición, alimentación, agricultura, agua y saneamiento e higiene y salud) tiene por objetivo satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables en materia de socorro, recuperación y desarrollo.

45. En 15 de los distritos de Sindh, el Punjab, Baluchistán y Khyber Pakhtunkhwa más gravemente afectados por las inundaciones, en los que ya se observaban niveles elevados de inseguridad alimentaria antes del desastre, se ha aumentado la prestación de asistencia para la recuperación temprana basada en los alimentos. Entre las actividades concretas cabe citar programas en los que se condiciona la entrega de efectivo o de alimentos al trabajo con objeto de mejorar los medios de subsistencia y las posibilidades de generar ingresos, la alimentación en escuelas para aumentar las oportunidades de enseñanza y el apoyo nutricional a las mujeres y los niños pequeños vulnerables. A fecha 31 de enero de 2011, en Khyber Pakhtunkhwa, el Punjab y Sindh se beneficiaban de los programas de alimentos por trabajo 1,2 millones de personas, y de los programas piloto de transferencia de efectivo, 3.000 familias. Otro proyecto es el programa de cupones para alimentos de Khyber Pakhtunkhwa, el Punjab y Sindh, del que se han beneficiado más de 64.000 familias. Ese programa había comenzado a principios de agosto de 2010 y finalizó al terminar el mes de febrero de 2011.

46. De acuerdo con la evaluación de la recuperación de los efectos de las inundaciones recientemente finalizada, hasta julio de 2011 se ayudará a 3 millones de beneficiarios que padecen inseguridad alimentaria mediante el apoyo a los medios de subsistencia, la alimentación en escuelas y las intervenciones de nutrición para niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y lactantes. Continuará la distribución de alimentos de emergencia en los cuatro distritos de Sindh y el distrito de Baluchistán donde aún se necesita socorro.

47. Más de 12.000 personas calificadas y no calificadas han recibido fondos por conducto de proyectos para restaurar alcantarillas, reparar pavimentos y calles, reforzar las estructuras de protección contra las riadas y mejorar los sistemas de drenaje. También se han ejecutado programas de dinero por trabajo en el distrito de Nowshera de Khyber Pakhtunkhwa y un total de 656 pequeñas empresas han sido reactivadas mediante microcréditos.

48. Una de las enseñanzas extraídas en esta emergencia ha sido la necesidad de utilizar las tasas de autorrecuperación como indicador para decidir adónde dirigir la ayuda. En la fase de recuperación temprana es importante adoptar medidas para calcular las tasas de autorrecuperación y a partir de ellas determinar qué factores influyen más en la autorrecuperación. Por ejemplo, las actividades de recuperación temprana del grupo temático del alojamiento indican que se debería alentar la inclusión de medidas para la reducción del riesgo de desastres entre las actividades de autorrecuperación. Ese enfoque aumentará la preparación de los beneficiarios para emergencias futuras.

49. En enero de 2011, el Gobierno del Pakistán había decidido dejar de centrarse en el socorro para ocuparse de la recuperación y declaró que había llegado a su fin la fase de socorro del plan de respuesta. Anunció que las actividades de socorro continuarían en cuatro distritos de Sindh y un distrito de Baluchistán hasta finales de marzo de 2011. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el PNUD están trabajando en sinergia para lograr una transición sin tropiezos y emprendieron una misión conjunta para elaborar una estrategia en coordinación con el Gobierno. Es importante que las medidas para satisfacer las necesidades humanitarias restantes se incluyan dentro de las actividades de recuperación a más largo plazo y por ello, los miembros del sistema de las Naciones Unidas están colaborando al efecto.

50. En enero y febrero de 2011 se llevó a cabo una evaluación interinstitucional en tiempo real de la respuesta ante las inundaciones. Sus recomendaciones ayudarán a la comunidad humanitaria a incluir en sus labores futuras de respuesta ante desastres las principales enseñanzas extraídas.

D. Reducción del riesgo de desastres y preparación para ellos

51. El Pakistán está expuesto a varios tipos de desastres naturales, de los que los más comunes son los ciclones, las inundaciones, los desprendimientos de tierras, los terremotos y las sequías. Las inundaciones de 1950, 1988, 1992 y 1998 provocaron numerosas muertes y graves pérdidas, mientras que las inundaciones de julio de 2010 han sido descritas como las peores de los últimos 80 años. La vulnerabilidad del país a los riesgos de seísmos quedó demostrada en octubre de 2005, cuando un importante terremoto de 7,6 grados de magnitud en la escala de Richter sacudió 9 distritos de Khyber Pakhtunkhwa (anteriormente conocida como la Provincia de la Frontera Noroccidental) y Jammu y Cachemira y dejó más de 73.000 muertos y

daño o destruyó unas 450.000 viviendas. Las sequías de 2000-2002 y 14 ciclones registrados entre 1971 y 2001 provocaron cuantiosos daños. El cambio climático se considera un factor decisivo en la transformación de la pluviosidad y el visible aumento de las precipitaciones durante la estación de los monzones en algunas zonas del país. Los trabajos de investigación basados en los datos del cambio climático a largo plazo apuntan a un panorama en el que en el futuro se producirán fuertes precipitaciones durante la estación de los monzones en la zona noroccidental del Pakistán, en lugar de la nororiental. Como consecuencia, las zonas situadas a lo largo de los ríos occidentales del país (el Indo y el Kabul) serán más vulnerables a inundaciones similares a las padecidas durante la estación de 2010. Para la siguiente estación de los monzones que comienza en julio se está llevando a cabo una planificación para casos de emergencia, coordinada por la Autoridad Nacional de Gestión de los Desastres y las Naciones Unidas.

52. Se ha establecido la Comisión Nacional de Gestión de Desastres, presidida por el Primer Ministro, como órgano normativo superior del Pakistán en la esfera de la gestión de desastres. En su condición de organismo ejecutivo de la Comisión, la Autoridad Nacional de Gestión de los Desastres tiene el mandato de coordinar la aplicación de las políticas y estrategias nacionales sobre gestión de los desastres y hacer un seguimiento de ella.

53. Por conducto del programa de gestión de riesgos de desastres de la iniciativa “Una ONU”, las Naciones Unidas han seguido prestando apoyo técnico a la Autoridad Nacional de Gestión de los Desastres para que estableciese y reforzase dispositivos normativos, jurídicos e institucionales para la gestión de riesgos de desastres. Es necesario racionalizar la reducción del riesgo de desastres dentro de la planificación para el desarrollo y en los distritos se necesita fomento de la capacidad para la gestión de los desastres. Uno de los componentes principales del apoyo de las Naciones Unidas se ha dirigido a promover y fomentar la capacidad del Gobierno de incluir la reducción del riesgo de desastres en toda la planificación para el desarrollo en ministerios decisivos. Teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas de las inundaciones, el Gobierno reconoció la necesidad de que los proyectos aprobados por la Comisión de planificación incluyesen la reducción del riesgo de desastres como parte esencial del sistema de ciclos del proyecto. De ahí que la Comisión de planificación haya aprobado listas de comprobación al respecto para garantizar que en el futuro se preste a esa dimensión la atención debida.