



# Asamblea General

Distr. general  
7 de septiembre de 2007  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 a) del programa provisional\*

**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: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas**

## **Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 61/31 de la Asamblea General en el que ésta pedía al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales y que la informara al respecto en su sexagésimo segundo período de sesiones. En el informe se destacan las tendencias más significativas y sus consecuencias humanitarias. Asimismo se identifican los principales problemas con los que se enfrenta la comunidad internacional para mejorar su respuesta a los desastres y reforzar la capacidad de los países expuestos a desastres naturales de gestionar las operaciones para hacerles frente.

---

\* A/62/150.



## I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en respuesta a la resolución 61/131 de la Asamblea General. En él se destacan las nuevas tendencias, sus consecuencias para la acción humanitaria y los principales problemas que es preciso afrontar a ese respecto. El informe concluye con una serie de recomendaciones.

### A. Tendencias y consecuencias<sup>1</sup>

2. En 2006 se produjeron 427 desastres naturales que afectaron a aproximadamente 143 millones de personas y provocaron más de 23.000 muertes. Aunque el número de víctimas (número de muertos y personas afectadas) disminuyó de 160 millones en 2005 a 143 en 2006, la frecuencia de los desastres se mantuvo a un nivel similar al de los 433 desastres registrados en 2005, muy por encima de la media anual de 393 desastres correspondiente al período 2000-2004.

3. Las cifras de 2006 confirman que los sucesos derivados de fenómenos naturales están aumentando. Según el Centro de investigación de la epidemiología de los desastres, entre 1987 y 1997 el número de desastres oscilaba anualmente entre 200 y 250. Entre 2000 y 2006, el promedio anual de desastres se ha duplicado hasta situarse en más de 400. En parte, el aumento en el número total de desastres es atribuible a la mayor información disponible, aunque también responde a los efectos del calentamiento mundial expuestos en el cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático publicado recientemente, y a la mayor concentración de población en zonas poco seguras y expuestas a los desastres.

4. El número de desastres relacionados con el clima, o desastres hidrometeorológicos, como inundaciones, huracanes y sequías, ha experimentado un aumento espectacular en los últimos 20 años, tanto en términos absolutos como si se compara con el número de desastres geológicos (como erupciones volcánicas, terremotos y maremotos). Entre 1987 y 1998, se registró una media anual de 195 desastres relacionados con el clima. Entre 2000 y 2006, el promedio fue de 365, lo que supone un incremento del 87%. La cifra equivalente correspondiente a desastres geológicos en ese mismo período pasó de 28 a 38, es decir que aumentó en un 36%.

5. La creciente tendencia a la inestabilidad y a los extremos que se registró en 2006 en los desastres climatológicos se puso claramente de manifiesto en África. En ese año, los cinco países más afectados por desastres en valores per cápita fueron países africanos. El África meridional sufrió una combinación de ciclones, inundaciones y sequías, y la región del Cuerno de África fue víctima de la sequía y las inundaciones, mientras que en Sahel la sequía fue generalizada. El total de personas afectadas por la sequía pasó de 30 millones en 2005 a 40 en 2006. Aunque en África sólo vive aproximadamente el 14% de la población mundial, ese último año sus habitantes representaron el 50% del total de las víctimas de la sequía.

---

<sup>1</sup> Los datos que figuran en la introducción proceden de la base de datos internacional sobre desastres de la Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Casos de Desastre en el Extranjero y el Centro de investigación de la epidemiología de los desastres, Universidad Católica de Lovaina, Bruselas ([www.em-dat.net](http://www.em-dat.net)); por motivos metodológicos se refieren al año civil 2006. Los datos que figuran en las secciones siguientes se refieren al período comprendido entre el 1º de junio de 2006 y el 31 de mayo de 2007, al que corresponde el informe.

6. En conjunto, en 2006 Asia siguió siendo el continente más afectado por los desastres tanto por lo que respecta a la frecuencia (44% del total de los desastres registrados) como al número de muertes (70% de la mortalidad total derivada de los desastres), el total de personas afectadas (más de 119 millones) y las pérdidas económicas. Sin embargo, los efectos de esos patrones climatológicos más extremos se dejaron sentir en todas las regiones. En 2006 cuatro países europeos figuraron entre los 10 países en los que se registraron más muertes como consecuencia de las temperaturas extremas, tanto del verano como del invierno.

7. Ese año las inundaciones y los desastres conexos fueron el tipo de fenómeno más frecuente (254 casos) y supusieron más del 59% del total de los desastres registrados. Las inundaciones, los vendavales y los desastres conexos fueron los que tuvieron mayores consecuencias para los seres humanos, ocasionando el 69% de los 143 millones de víctimas que se produjeron.

8. Se ha reconocido que las consecuencias económicas acumulativas de los desastres derivados de fenómenos naturales son uno de los principales factores que pueden impedir alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Aunque las pérdidas económicas ocasionadas en 2006 por los desastres fueron relativamente bajas, situándose en 19.000 millones de dólares EE.UU., el promedio anual entre 1987 y 2006 fue de 50.000 millones en el caso de los desastres hidrometeorológicos y de algo menos de 20.000 millones en el de los geológicos. Esa estimación no tiene en cuenta los costos económicos y sociales que entrañan los retrocesos en las actividades de desarrollo, incluida la agravación de la pobreza en los países más afectados por los desastres. En los países en desarrollo, la reconstrucción después de un desastre de gran envergadura puede consumir buena parte del presupuesto nacional y frenar considerablemente el crecimiento. La asistencia externa para la recuperación suele ser insuficiente, como demuestra la experiencia de Maldivas donde, según el Gobierno, las pérdidas como consecuencia del maremoto de 2004 ascendieron a más del 62% del producto interior bruto (PIB). Aunque el Gobierno solicitó más de 1.500 millones de dólares de asistencia externa para ayudar a la reconstrucción, sólo recibió una parte de esa cantidad.

## **B. Evolución de los patrones de riesgo**

9. Los patrones de riesgo están cambiando y ello afecta en particular, aunque no exclusivamente, a las comunidades más expuestas y vulnerables, en entornos de bajos ingresos. No se comprenden suficientemente bien las posibles consecuencias humanitarias de la evolución de esos patrones. Sin embargo, es evidente que el aumento del número de desastres o de su gravedad, además de la creciente vulnerabilidad, hacen que las comunidades de alto riesgo estén expuestas a una amenaza mayor. Asimismo, la experiencia demuestra que las comunidades que se enfrentan a amenazas diversas, o a desastres recurrentes, corren el peligro de agotar sus activos y de erosionar los mecanismos con los que tradicionalmente se les hacía frente. Por otra parte, las amenazas tienen tendencia a combinarse y agravarse, lo que intensifica sus consecuencias generales. Por ejemplo, las comunidades de bajos ingresos afectadas por el VIH corren un riesgo mayor al enfrentarse a desastres de aparición repentina o cuyas consecuencias se dejan sentir a largo plazo.

10. Los cambios en el riesgo de desastres se deben tanto a factores mundiales como locales. Además del cambio climático, la degradación del medio ambiente y el

aumento de la presión demográfica, existen otros factores que influyen en la evolución de los patrones de riesgo, como el crecimiento de las megaciudades; el creciente riesgo de epidemias y enfermedades contagiosas, incluido el VIH, y la incidencia de otras enfermedades; y la persistencia de la pobreza. El volumen de la inversión, tanto nacional como internacional, en reducción de riesgos también tiene una repercusión significativa en la vulnerabilidad.

11. En las zonas expuestas a desastres es preciso afrontar sistemáticamente las consecuencias derivadas de la urbanización no planificada. Según las Naciones Unidas, en 2007, por primera vez en la historia de la humanidad, la población urbana del mundo superará a la población rural. La práctica totalidad de esa expansión urbana se está produciendo en países en desarrollo. Buena parte de la urbanización se produce de manera no planificada ni regulada y está originada en gran medida por la pobreza. Ello explica en parte la elevada correlación existente entre la urbanización no planificada y el mayor nivel de riesgo, dado que muchos de los pobres urbanos construyen sus viviendas en laderas escarpadas o en zonas bajas expuestas a las inundaciones. En la actualidad aproximadamente 1.000 millones de personas viven en barrios de tugurios que carecen de infraestructuras y servicios básicos y están mal preparados para afrontar los embates de los fenómenos naturales. Además del número de grandes centros urbanos ubicados en zonas de alto riesgo sísmico, muchas de las principales ciudades del mundo están cada vez más expuestas a las inundaciones costeras.

12. Sigue aumentando el número de personas que viven con VIH, al igual que el de las muertes como consecuencia del SIDA. En 2006, estaban infectadas un total de 39,5 millones de personas en todo el mundo, 2,6 millones más que en 2004. La confluencia de las tasas extremadamente elevadas de VIH en el África subsahariana, el epicentro de la pandemia, y de los desastres, especialmente la sequía, está teniendo repercusiones directas en los mecanismos de que disponen los hogares para hacerles frente y en la seguridad alimentaria. La pandemia no da muestras de mitigarse, especialmente en los países del África meridional más afectados en los que los datos disponibles indican un porcentaje de infección entre las embarazadas del 40%.

13. Las plagas que afectan a los cultivos y las enfermedades del ganado altamente patógenas, como la gripe aviar o la fiebre aftosa, y que son capaces de propagarse a través de las fronteras internacionales como consecuencia del mayor número de viajes y de la expansión del comercio y de la distribución de productos agropecuarios, suponen nuevas y graves amenazas a nivel mundial. La concentración de los sistemas de producción puede facilitar la contaminación cuando se ven afectados por las plagas y los patógenos, y la mayor complejidad de las cadenas de suministro de alimentos incrementan las vías de riesgo para la agricultura y para la salud de los cultivos, los animales y los humanos. Aunque se han creado órganos normativos para hacer frente a esos riesgos, la mayoría de los países en desarrollo no disponen de la capacidad necesaria para aplicar eficazmente las normas internacionales.

14. La pobreza, incluidas sus consecuencias para los hogares y las comunidades, guarda una estrecha relación con los niveles de riesgo y los desastres conexos, aunque muchos países de ingreso bajo han realizado ingentes esfuerzos con miras a desarrollar unos sistemas y una capacidad eficaces de gestión de riesgos. Según un estudio reciente financiado por el Banco Mundial en el que se examinaban la

hambruna que se produjo en Etiopía a finales del decenio de 1990 y el huracán Mitch de 1998, los miembros más pobres de la sociedad son los más gravemente afectados por los desastres y lo son durante períodos de tiempo más largos que los grupos de ingresos más altos. A pesar de la urbanización y de los riesgos de desastre que de ella se derivan, y que se exponían anteriormente, la mayor parte de la población pobre y malnutrida sigue viviendo en las zonas rurales y depende de la agricultura para su subsistencia.

### **C. Cambios en los patrones de riesgo: consecuencias para la preparación para casos de desastre**

15. Las consecuencias de los cambios en los patrones de riesgo, incluido el aumento de la vulnerabilidad, plantean considerables problemas y ponen de manifiesto la importancia de mejorar la gestión de riesgos mediante, entre otras cosas, una mayor inversión en preparación para casos de desastre. Es fundamental reforzar los sistemas nacionales de preparación habida cuenta del papel esencial que desempeñan las comunidades que se encuentran en primera línea a la hora de hacer frente a los desastres.

16. Los gobiernos nacionales asumen la responsabilidad principal, y buena parte de la carga, de afrontar los desastres; con frecuencia, son los primeros en responder a desastres de cualquiera escala, tanto si han atraído la atención de la comunidad internacional como si no. La mayoría de los desastres derivados de fenómenos naturales no llegan a ocupar nunca los titulares de la prensa internacional y son las comunidades y los gobiernos locales los que tienen que hacerles frente. Según la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja el 80% de los desastres se gestionan a nivel nacional.

17. Se ha demostrado que la inversión en preparación para casos de desastre, especialmente en el contexto de un programa general de reducción de riesgos, puede salvar vidas y preservar los medios de subsistencia. Según el Centro de investigación de la epidemiología de los desastres, pese a que la frecuencia de los desastres está aumentando, el número de víctimas se ha mantenido estable en los últimos 20 años en torno a los 254 millones al año.

18. En el período que abarca el informe se han podido observar los beneficios que se derivan de mejorar la preparación y la coordinación de la respuesta. Según la Federación, las consecuencias de las inundaciones que se registraron en Mozambique en 2006 fueron mucho menores que las de sucesos comparables acaecidos en años anteriores gracias, en parte, a la mejora de la preparación de la comunidad y a la puesta en funcionamiento de un sistema de alerta sobre ciclones por el Instituto Nacional de Meteorología del Estado. Según fuentes gubernamentales, en las inundaciones de 2001 murieron más de 700 personas; en 2007 esa cifra fue inferior a 100. Similarmente, las rápidas respuestas preventivas a los tres tifones que golpearon Viet Nam en 2006 fueron posibles gracias a la mejora de la evaluación de las vulnerabilidades del país y de los sistemas de coordinación a nivel nacional y de evacuación a nivel local.

19. Según datos del Servicio de Supervisión Financiera, en la actualidad menos del 5% de la financiación para fines humanitarios a nivel mundial se asigna al socorro para casos de desastre. Habida cuenta de que la naturaleza del riesgo está cambiando, es probable que aumente la demanda de financiación para preparación y

respuesta con fines concretos. Es fundamental movilizar recursos adicionales para preparación. El futuro depara el importante reto que supone dotar a las comunidades, los gobiernos y los agentes humanitarios de los recursos necesarios para hacer frente a las consecuencias humanitarias de los cambios que se están produciendo en los patrones de riesgo y a la gama, cada vez más compleja, de factores que agravan los desastres.

## **II. Año que se examina**

### **1º de junio de 2006 a 31 de mayo de 2007**

20. Durante el período al que se refiere el informe las pautas de los desastres han respondido a las tendencias señaladas anteriormente en el sentido de que, a lo largo del año, han predominado los fenómenos climatológicos. Sin embargo, esos sucesos también han puesto de manifiesto que la inversión en preparación, especialmente a nivel nacional y regional, requiere un mayor compromiso y apoyo por parte de la comunidad internacional y de los gobiernos.

#### **A. Fenómenos climatológicos**

##### **África**

21. Durante el período que abarca el informe se registraron ciclos de sequía e inundaciones en muchas regiones de África como consecuencia de un fenómeno de El Niño moderado, aunque agravado por el calentamiento de la parte occidental del Océano Índico.

22. En el Cuerno de África, las intensas lluvias y graves inundaciones de septiembre de 2006 afectaron a muchas zonas de Etiopía, Kenya y Somalia. Se calcula que se vieron afectadas entre 1,5 y 1,8 millones de personas, incluidas las alrededor de 650.000 que resultaron desplazadas en el breve período comprendido entre octubre y diciembre de 2006. Pese a que las actividades de socorro se vieron entorpecidas por el mal estado de los accesos por carretera, los equipos de respuesta de las Naciones Unidas en esos países pusieron en marcha actividades en todas las zonas afectadas para cubrir las necesidades en materia de salud y nutrición, agua y saneamiento, salud animal y alimentación e infraestructuras.

23. La sequía que siguió requirió esfuerzos internacionales para suministrar alimentos y medios de subsistencia a más de 10 millones de personas. En 2007 las Naciones Unidas repartieron tan sólo en Somalia más de 60 millones de dólares en alimentos, pese al alto grado de inseguridad y a las dificultades para llegar a las poblaciones afectadas. El Procedimiento de Llamamientos Consolidados original de Somalia de 2007 se revisó al alza, hasta los 262.354.615 dólares, a fin de incluir programas para la recuperación de los medios de subsistencia y de reforzar los mecanismos de las comunidades ribereñas para hacer frente a la situación.

24. Los ciclos de sequía e inundaciones también han afectado a muchas zonas de la región del Sahel y del África meridional. En agosto y septiembre de 2006 Burkina Faso y el Níger sufrieron intensas lluvias que afectaron a más de 22.000 personas y necesitaron de la asistencia humanitaria internacional. Por ejemplo, en ambos países, los equipos de las Naciones Unidas, junto con los Gobiernos, suministraron

alimentos, combustible para cocinar, tiendas, mantas, mosquiteros, menaje de cocina y material escolar a la población afectada.

25. Durante el período al que se refiere el informe los ciclos de inundaciones del África meridional afectaron a más de un millón de personas y causaron cientos de muertos. Madagascar y Mozambique fueron los países más afectados como consecuencia de los cinco ciclos sucesivos que los azotaron entre diciembre de 2006 y marzo 2007. Se calcula que los dos últimos ciclones por sí solos afectaron a 190.000 personas y mataron a 150.

26. Pese a la mejora de la preparación para emergencias y la capacidad de respuesta a los desastres de ambos países, la magnitud de las lluvias que se produjeron a comienzos de este año superó la capacidad de los Gobiernos, razón por la cual se solicitaron un total de 14,7 millones de dólares del Fondo central para la acción en casos de emergencia y 57 millones a través de llamamientos de urgencia para ayudar a las actividades de socorro de los Gobiernos y la comunidad internacional, y las organizaciones internacionales de socorro también se centraron en la distribución de alimentos y productos no alimentarios, como materiales para la construcción de refugios y materiales básicos de reconstrucción, y en la rehabilitación de las escuelas deterioradas por los ciclones. Habida cuenta de que éstos también afectaron a los cultivos, incrementando las probabilidades de que en los próximos meses haya escasez de alimentos, las Naciones Unidas pusieron en marcha actividades de apoyo a la agricultura a fin de evitar daños en la próxima cosecha.

27. En el África meridional, la sequía hizo que las cosechas de la temporada 2006-2007 fueran malas, lo que generó escasez de alimentos en varias zonas. Según datos de las misiones de evaluación de los cultivos y el suministro de alimentos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en 2007 unas 800.000 personas requerirán asistencia alimentaria en Swazilandia y Lesotho. La misión a Zimbabwe informó de que se prevé que 4,1 millones de personas, que tienen que afrontar ya otras crisis como la hiperinflación, la alta incidencia del VIH y el notable deterioro de los servicios públicos, se vean también expuestas a la escasez de alimentos. Hasta la fecha se han prometido contribuciones por valor de 120 millones de dólares para asistencia humanitaria a través del llamamiento consolidado para Zimbabwe; los distintos organismos están desarrollando actividades encaminadas a mejorar la situación en materia de nutrición y seguridad alimentaria.

## **Asia**

28. En el verano de 2007, la intensidad de las lluvias de los monzones ocasionó inundaciones generalizadas en toda Asia. En Bangladesh, China, la India, Myanmar, Nepal, la República Popular Democrática de Corea y Viet Nam las inundaciones afectaron a cerca de 50 millones de personas en 50 de las provincias de esos países; dañaron o destruyeron más de 2 millones de viviendas; y echaron a perder más de 6 millones de hectáreas de cultivos.

29. Durante el período al que se refiere el informe, las graves inundaciones que se produjeron en Indonesia en febrero se cobraron 79 vidas y causaron daños en más de 145.000 viviendas, 500 escuelas y centenares de otras instalaciones públicas. Durante varios días Yakarta estuvo prácticamente paralizada ya que las aguas, que en algunos barrios alcanzaron niveles de dos metros, cubrieron cerca del 70% de la

ciudad. Casi 600.000 personas resultaron afectadas directamente y tuvieron que instalarse temporalmente en refugios.

30. En el último trimestre de 2006 Filipinas sufrió los efectos de tres tifones que provocaron corrimientos de tierras e inundaciones que afectaron a cerca de ocho millones de personas y causaron cerca de 2.500 muertos. El más destructivo fue el tifón Reming (llamado también Durian), que destruyó más de 180.000 viviendas.

31. En el Afganistán, las fuertes lluvias, cuyos efectos se agravaron como consecuencia del rápido deshielo, provocaron en marzo de 2007 unas destructivas inundaciones y avalanchas que causaron la muerte de 83 personas y generaron daños en cientos de viviendas en siete provincias del sur y el oeste del país. Las inundaciones afectaron también a la capital, Kabul, interrumpiendo las principales rutas de abastecimiento, lo que obstaculizó las operaciones de socorro. Para complementar la respuesta del Gobierno, los organismos operacionales de las Naciones Unidas suministraron alimentos, juegos de artículos variados destinados a las familias, mantas, estereras, plásticos, ropa de abrigo, tabletas para purificar el agua, contenedores de líquidos y cloro en polvo. El Vicepresidente del Afganistán y la Comisión Nacional de Respuesta de Emergencia, con apoyo de los comités provinciales de gestión de desastres de las zonas afectadas, coordinaron la respuesta con asistencia logística de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, en condiciones sumamente difíciles, a fin de transportar suministros de socorro a regiones aisladas. La Autoridad Nacional de Gestión de los Desastres del Afganistán ha mejorado su capacidad de utilizar los activos del Gobierno y coordinar la respuesta, que luego complementaron los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. Se calcula que ello ha permitido socorrer a 20.000 personas.

### **América del Sur**

32. En los primeros meses de 2007, Bolivia sufrió graves inundaciones que afectaron a más de 350.000 personas en ocho de los nueve departamentos del país. Tras la petición de asistencia internacional, las Naciones Unidas hicieron un llamamiento urgente solicitando 12 millones de dólares para contribuir a las actividades de socorro del Gobierno, de los cuales 2 millones se suministraron a través del Fondo central para la acción en casos de emergencia.

## **B. Fenómenos geológicos**

33. El 6 de marzo de 2007 se registró en la provincia de Sumatra occidental, en Indonesia, un fuerte terremoto de 5,8 puntos en la escala de Richter. En total murieron 67 personas, resultaron heridas al menos otras 800, y hubo que evacuar a 140.000 más. El terremoto destruyó cerca de 20.000 viviendas y centenares de escuelas, lugares de culto, oficinas e instalaciones públicas. En abril de 2007 un maremoto mató al menos a 34 personas y desplazó a más de 6.000 en las Islas Salomón. El llamamiento humanitario hecho por las Naciones Unidas permitió obtener ayudas por valor de más de 500.000 dólares en las esferas de la salud, la educación, el agua y saneamiento, la protección y el imperio de la ley.



## C. Epidemias

34. Muchos desastres relacionados con fenómenos naturales específicos, especialmente las inundaciones, incrementan el riesgo de enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades. En el cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, publicado en 2007, se afirma que existen pruebas de que el cambio climático está teniendo repercusiones en la salud humana, aunque, por el momento, sus efectos sean reducidos. Sin embargo, según sus previsiones, pueden producirse una serie de tendencias, entre las que figuran aumentos en la malnutrición, la mortalidad y la morbilidad relacionada con los desastres, y cambios en la incidencia de algunas enfermedades infecciosas, como el paludismo.

35. En septiembre de 2006 se produjo en Etiopía un brote de síndrome diarreico agudo del que se registraron más de 22.000 casos y que provocó 219 muertes. El porcentaje de víctimas mortales, del 10%, en la región de Amhara, afectada por las lluvias, fue 10 veces superior a la media nacional. El Ministerio de Sanidad aplicó medidas de control y gestión de los casos, y realizó nuevas evaluaciones en colaboración con las Naciones Unidas y sus asociados de las organizaciones no gubernamentales. En 2006 también se registraron brotes de cólera y diarrea aguda en el Sudán y en Angola.

36. En ese año, se registraron dos brotes de enfermedades meningocócicas; el primero afectó a Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí y el Níger, y el segundo a la región oriental de Kenya, al Sudán y a Uganda. En esos países hubo un total de 5.719 presuntos casos, de los que 580 resultaron en muerte.

37. En el período al que se refiere el informe se registraron en Kenya, República Unida de Tanzania y Somalia más de 1.000 casos de fiebre del Valle del Rift con, al menos, 275 muertes. La respuesta fue organizada por los respectivos Gobiernos nacionales, el Instituto de Investigaciones Médicas de Kenya, el Centro de Control y Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos y el sistema de las Naciones Unidas, e incluyó la asignación de 3,15 millones de dólares del Fondo central para la acción en casos de emergencia para luchar contra los brotes de fiebre.

38. En 2004 y 2005 se registraron nuevos casos de poliomielitis en el Chad, Etiopía y Somalia, países en los que la enfermedad se consideraba erradicada. Hasta la fecha Etiopía ha informado de un total de 37 casos de polio y Somalia ha confirmado 215, mientras que en el Chad se ha confirmado un caso en enero de 2007. Esos países están incrementando el grado de planificación y coordinación y mejorando sus estrategias con miras a interrumpir las vías de transmisión del virus a fin de erradicar la enfermedad. En septiembre de 2006 se vacunó en Etiopía, Kenya y Somalia a millones de niños menores de 5 años en la mayor campaña de vacunación sincronizada hasta la fecha en el Cuerno de África. El Chad también aceleró su programa de inmunización vacunando a cerca de 2,5 millones de niños menores de 5 años durante el período que abarca el informe.

39. En los dos últimos años el número de personas que viven con VIH ha aumentado en todas las regiones del mundo. El virus se está extendiendo rápidamente en el Asia central y en Europa oriental, donde el 70% de las nuevas infecciones se han producido desde 2004. Además, las nuevas infecciones por VIH han aumentado en un 15% en el Asia meridional y sudoriental y en un 12% en el Oriente Medio y el Norte de África. El África subsahariana, donde 25 millones de

personas viven con VIH, sigue siendo la región más afectada. Aunque en algunos países de esa región se observa cierta disminución en la incidencia nacional del virus, esas tendencias no son notables ni están lo suficientemente generalizadas como para mitigar los efectos generales de la epidemia en la región. Al mismo tiempo, el acceso a la atención médica y el tratamiento ha incrementado considerablemente las posibilidades de supervivencia de las personas infectadas en los países de ingreso bajo y medio.

40. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el período al que se refiere el informe se registraron 84 casos de H5N1 en humanos, que resultaron en 57 muertes, y más de 24 países comunicaron contagios. La preocupación por esa amenaza ha llevado a la comunidad internacional a tomar medidas encaminadas a mejorar la preparación a nivel mundial para prevenir una pandemia de gripe y hacerle frente en caso de que se produzca.

#### **D. Catástrofes medioambientales**

41. Las emergencias medioambientales pueden producirse tanto como consecuencia de desastres provocados por el hombre —por ejemplo, accidentes en instalaciones que contienen materiales peligrosos— como de fenómenos naturales que tienen repercusiones secundarias, como cuando un terremoto destruye instalaciones industriales. Cualquiera que sea su causa, si no se identifican y afrontan de inmediato, las emergencias medioambientales pueden suponer una amenaza para la vida y los medios de subsistencia de la población. Por consiguiente, un elemento fundamental para que la respuesta humanitaria sea eficaz consiste en la pronta identificación de los riesgos medioambientales graves y en la adopción de medidas para mitigarlos.

42. El año pasado las Naciones Unidas contribuyeron a asegurar una respuesta eficaz a una amplia gama de emergencias medioambientales, incluidos un vertido de residuos tóxicos en Côte d'Ivoire, un “volcán de lodo” en Indonesia que sepultó las aldeas adyacentes, los efectos de un vertido de petróleo como consecuencia de la crisis del Líbano y las consecuencias medioambientales de las inundaciones y los ciclones en Madagascar e Indonesia.

43. Cuando se produce un desastre de gran envergadura el sistema de las Naciones Unidas realiza sistemáticamente una evaluación de los posibles riesgos secundarios. Los órganos competentes del sistema también están integrando aspectos relacionados con el medio ambiente como cuestión intersectorial en el marco de la respuesta humanitaria general.

### **III. Principales problemas**

44. Varios factores, como la creciente sensibilización acerca del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, el cambio climático y la creciente incidencia de los desastres, han contribuido a movilizar la atención y a reforzar la capacidad de las comunidades expuestas a los desastres. Esa feliz e importante novedad debe traducirse en compromisos firmes y asistencia concreta. Entre los retos que persisten a ese respecto figura el fortalecimiento de la capacidad local, nacional y regional de

gestión de los desastres, la racionalización de la coordinación y los sistemas de respuesta rápida, y la aplicación de la tecnología de la información y las telecomunicaciones. También es fundamental que la respuesta a los desastres promueva una recuperación rápida, en un marco de reducción de riesgos. Los sucesos acaecidos recientemente ponen de manifiesto la necesidad de asignar más recursos y de mejorar la rendición de cuentas en los casos de desastres naturales. En particular, es necesario mejorar la selección de los objetivos a los que se destinan los fondos para preparación y su seguimiento, y dar mayor prioridad a los entornos de alto riesgo que están menos preparados.

45. En junio de 2007, 124 Estados Miembros y 105 organizaciones regionales, intergubernamentales y no gubernamentales participaron en la primera reunión de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres. Entre los principales temas que plantearon los participantes figuraron la importancia de dar prioridad a la inversión en reducción del riesgo de desastres y la necesidad de que los países establezcan lo antes posible sistemas para determinar y comunicar su perfil de riesgo. También se reclamó una mayor participación del sector privado. En la reunión se subrayó además que uno de los principales retos estriba en extender la aplicación de las prácticas ya comprobadas en materia de reducción de riesgos del nivel local al mundial.

#### **A. Fortalecimiento de la capacidad local, nacional y regional de gestión de los desastres, especialmente en entornos de alto riesgo y escasa capacidad**

46. El desarrollo de la capacidad es uno de los elementos más críticos para mejorar la reducción del riesgo de desastres a nivel local, nacional y regional. Basándose en su análisis de los informes nacionales, la secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres ha señalado que muchos países de alto riesgo y escasa capacidad tienen graves problemas para establecer y mantener una capacidad institucional básica de gestión de desastres. Es preciso hacer más para ayudar a esos países a desarrollar sus propios recursos humanos y sus marcos legislativo y normativo nacionales, y a financiar los planes de acción destinados a reforzar su capacidad de preparación. La experiencia de los Estados Miembros, los organismos internacionales y las comunidades es considerable, pero se requieren esfuerzos y recursos adicionales para permitir a los Estados en cuestión acceder a esos recursos.

47. Las Naciones Unidas han apoyado el desarrollo de la preparación y la capacidad de respuesta para casos de desastre a nivel nacional y regional. Durante el período que abarca el informe se han celebrado varias conferencias subregionales con miras a desarrollar estrategias para la nueva estrategia regional africana de reducción del riesgo de desastres. También en Asia se han intensificado las iniciativas regionales encaminadas a mejorar la preparación, la mitigación y la capacidad de respuesta. En agosto de 2006 la India actuó como anfitriona del Diálogo sobre políticas del Asia meridional acerca de la reducción del riesgo de desastres a nivel regional, mientras que la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental prosiguió su labor con miras a aplicar el Acuerdo regional sobre la gestión de los desastres y la respuesta a las emergencias concertado en 2005.

48. Asimismo, se han realizado progresos considerables en relación con los conocimientos especializados disponibles a nivel local para la respuesta en caso de

desastre en las zonas de alto riesgo al incorporar a miembros de los países en desarrollo al Sistema de Equipos de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre. Esa medida facilita el despliegue rápido y a bajo costo de los recursos locales en caso de desastre. La experiencia y los conocimientos adquiridos también son importantes para facilitar el desarrollo de la preparación y la respuesta nacionales frente a los desastres. En la actualidad hay más de 90 expertos en emergencias procedentes de 41 países en desarrollo que participan activamente en el Sistema y que representan el 42% del total de sus miembros. Las Naciones Unidas han organizado dos seminarios de orientación, uno destinado específicamente a países francófonos y otro a países de lengua portuguesa. También en el marco del Sistema se han realizado misiones de preparación en el Afganistán, Bolivia y la República Democrática Popular Lao, a petición de los respectivos Gobiernos, con el objetivo de promover la sensibilización acerca del Sistema, de prestar asistencia técnica y de formular recomendaciones sobre las medidas necesarias para mejorar su capacidad nacional de respuesta a los desastres.

49. El Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate cuenta con más de 60 países miembros, incluidos tanto países expuestos a desastres como países que colaboran en la respuesta. Sus actividades se centran en el desarrollo de la capacidad en entornos de alto riesgo y escasa capacidad. Aunque la mayoría de los países donantes y las organizaciones de respuesta cumplen las directrices del Grupo, sigue siendo deficiente la aplicación de su metodología en materia de coordinación en caso de desastre en los países expuestos, aplicación que facilitaría la integración de los activos internacionales en las actividades nacionales de respuesta. Entre las medidas encaminadas a alcanzar ese objetivo figura la organización anual de ejercicios regionales de respuesta en casos de terremoto.

50. Para que la gestión de los desastres sea eficaz se necesitan unos recursos humanos convenientemente formados y capacitados. Por esa razón, a principios de 2007 la Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres puso en marcha actividades destinadas a prestar asistencia a los gobiernos, las organizaciones, el mundo académico y las organizaciones profesionales con miras a reforzar los conocimientos especializados en un marco de reducción de riesgos. El mandato básico de la Iniciativa consiste en servir como centro de recursos sobre mejores prácticas respecto del desarrollo de la capacidad en cuestiones relacionadas con los desastres. Como tal, contribuirá a difundir las mejores prácticas desde el nivel local hasta el internacional, y promoverá un mayor intercambio de información sobre el desarrollo de la capacidad para hacer frente a los desastres. En una fase inicial de dos años, la Iniciativa centrará sus actividades en seis países altamente vulnerables y de escasa capacidad. Sus principales clientes serán los organismos públicos encargados de la reducción de los desastres y los agentes que les prestan asistencia, y su objetivo hacer de la reducción del riesgo de desastres una prioridad nacional.

51. Las actividades mencionadas complementarían la iniciativa en marcha sobre el fortalecimiento de la capacidad nacional para el establecimiento de un sistema de alerta temprana y respuesta en caso de maremoto en el Océano Índico, coordinada por la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Hasta la fecha han solicitado participar 11 países y se están ejecutando proyectos en Maldivas, Sri Lanka y Tailandia con miras a reforzar los planes de alerta y respuesta de las regiones costeras. Los planes incluyen proyectos adicionales que actualmente se

están examinando con los donantes. Sin embargo, la falta de financiación para realizar inversiones en los sistemas de alerta temprana sigue siendo un problema, especialmente en África, y se requieren más esfuerzos para vincular los sistemas regionales y nacionales al nivel local.

## **B. Fortalecimiento de la preparación, la coordinación y la respuesta rápida**

52. Es frecuente que, tras una experiencia devastadora, se reconozca en mayor medida la importancia de la preparación frente a los desastres, cuando se hace trágicamente patente que las pérdidas hubieran podido reducirse si se hubieran tomado las medidas oportunas. Aunque los exámenes que se llevan a cabo después de los desastres suelen llegar tarde para salvar las vidas y los bienes de muchas de las víctimas, revisar los mecanismos de coordinación y respuesta rápida puede brindar la oportunidad de movilizar asistencia con miras a realizar inversiones en preparación para casos de desastre. Están en marcha varias iniciativas nacionales e internacionales encaminadas a mejorar los mecanismos de coordinación, respuesta y preparación.

53. Por ejemplo, durante el período que abarca el informe se tomaron importantes medidas para reforzar la coordinación internacional, además de la asistencia internacional a los gobiernos nacionales, incluidos el desarrollo del enfoque temático, en cuyo marco los organismos de las Naciones Unidas y los organismos humanitarios no pertenecientes al sistema coordinan la respuesta a través de una serie de grupos de temas; el desarrollo o la actualización de instrumentos para reforzar los mecanismos de preparación y respuesta; la redacción de directrices básicas para la aprobación de legislación en apoyo de la respuesta a los desastres; y la mejora de importantes sistemas, como el Sistema de Equipos de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre y el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate, a fin de mejorar su capacidad de respuesta a nivel mundial, especialmente en entornos de alto riesgo.

54. Durante el período examinado, se aplicó el enfoque temático para apoyar las actividades de socorro en Etiopía, Filipinas, Indonesia, Madagascar, Mozambique y Somalia. Además, el enfoque sigue aplicándose en el Pakistán desde el terremoto que afectó al Asia meridional en 2005. Las evaluaciones internas del enfoque temático en los últimos desastres indican que su aplicación ha permitido mejorar la coordinación con las entidades gubernamentales, los niveles de rendición de cuentas y la previsibilidad. El enfoque temático también ha permitido reforzar la evaluación conjunta de las necesidades y mejorar el establecimiento de prioridades cuando se solicita financiación urgente a través del Fondo central para la acción en casos de emergencia y de los llamamientos de urgencia. En Indonesia y Mozambique, el grupo de temas relacionados con los refugios de emergencia facilitó la coordinación con las actividades nacionales al hacer que el Gobierno sólo tuviera que tratar con un único interlocutor. En Mozambique, el enfoque temático complementó el firme liderazgo ejercido por el Instituto Nacional de Gestión de Desastres y permitió que la respuesta fuera más integrada que en 2001. En Filipinas, el grupo de temas relacionados con la logística permitió mejorar los servicios de gestión de la información y el transporte por tierra, mar y aire para todos los agentes humanitarios. Los retos pendientes son la aplicación del enfoque temático en más

países y el aprovechamiento de la experiencia adquirida en las operaciones más recientes para mejorar las actividades de socorro.

55. Además, aunque durante el período al que se refiere el informe el Sistema de Equipos de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre desplegó en 10 ocasiones misiones de respuesta que resultaron fundamentales para ayudar a los países afectados a generar una respuesta rápida y coordinada, para que ese Sistema resulte realmente eficaz es preciso que tanto los países expuestos a desastres como los coordinadores residentes/humanitarios de las Naciones Unidas lo conozcan más a fondo y comprendan mejor su funcionamiento. Conocer mejor el Sistema de Equipos y de aquellos de sus asociados que intervienen en la respuesta, incluidos la Asociación Humanitaria Asia-Pacífico de 2005<sup>2</sup>, la Asociación Humanitaria Internacional<sup>3</sup> y el Módulo de Asistencia de las Américas<sup>4</sup>, puede asegurar que las peticiones de asistencia al Sistema se formulen oportunamente.

56. Se han puesto en marcha otras iniciativas para evaluar y mejorar la preparación para casos de desastre, especialmente en los países de alto riesgo y escasa capacidad. Por ejemplo, los organismos de las Naciones Unidas y sus organizaciones asociadas de la región de Asia y el Pacífico están desarrollando conjuntamente instrumentos destinados a establecer patrones del riesgo, la vulnerabilidad y la capacidad de respuesta de los países. A través del Comité Permanente entre Organismos los distintos organismos están utilizando esos patrones para enfocar mejor las actividades de preparación.

57. Además, el Comité está desarrollando un paquete de orientaciones e indicadores a fin de facilitar la aplicación de la prioridad 5 (Fortalecimiento de la preparación) del Marco de Acción de Hyogo. Entre los problemas que se prevén a ese respecto figura la reunión de información que permita seguir mejorando el funcionamiento de esos instrumentos y de otros conexos. Actualmente la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está llevando a cabo una consulta en el marco del Comité Permanente entre Organismos a fin de identificar las deficiencias en las prioridades por lo que respecta a la integración de la reducción del riesgo de desastres en las actividades humanitarias con objeto de establecer un programa general de reducción del riesgo en los contextos humanitarios. Asimismo, están en marcha actividades destinadas a desarrollar instrumentos de diagnóstico y de otra índole para facilitar la adopción sistemática de medidas estratégicas sobre cuestiones como el VIH, teniendo en cuenta la imbricación de las distintas amenazas, que exacerba la vulnerabilidad cuando se produce un desastre.

---

<sup>2</sup> La Asociación Humanitaria Asia-Pacífico es un consorcio del que forman parte Australia, China, el Japón, Nueva Zelandia, la República de Corea y Singapur, capacitado para proporcionar asistencia técnica, personal cualificado, sistemas de comunicaciones y otros tipos de asistencia para facilitar la instalación y el trabajo de las misiones del Sistema de Equipos tras los desastres.

<sup>3</sup> La Asociación Humanitaria Internacional incluye a Dinamarca, Estonia, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia y presta apoyo operacional al Sistema de Equipos en varias zonas geográficas.

<sup>4</sup> En 2006 también se creó un Módulo de Asistencia de las Américas, con contribuciones de los Estados Unidos de América y Télécoms sans Frontières, a fin de prestar servicios de asistencia en tecnologías de información al Sistema de Equipos de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre en la región de las Américas.

58. En su 58º período de sesiones (2006), la Comisión de Derecho Internacional acordó incluir en su plan de trabajo a largo plazo la protección de las personas en caso de desastre, tema especialmente importante a la vista del creciente número de ese tipo de sucesos.

59. Habida cuenta del mayor tamaño de las actividades internacionales de socorro, en las principales evaluaciones realizadas hasta la fecha, como el informe de la Coalición para la Evaluación del Tsunami, cada vez se señala con más frecuencia la necesidad de soluciones específicas a cuestiones normativas comunes. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha seguido adelante con su proyecto sobre la legislación relativa a la respuesta internacional en casos de desastre y, durante el período al que se refiere el informe, ha llevado a cabo una serie de consultas oficiales con Estados y organizaciones humanitarias. Esas actividades han culminado con la redacción de un conjunto de directrices no vinculantes sobre la facilitación y la regulación a nivel nacional de las actividades internacionales de socorro en casos de desastre y de asistencia para la recuperación inicial. En marzo el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos hizo suyas las directrices, que se presentarán a los gobiernos y a las Sociedades Nacionales en la 30ª Conferencia de la Cruz Roja y la Media Luna Roja que se celebrará en noviembre de 2007.

60. Las Naciones Unidas y sus asociados se esfuerzan por mejorar la preparación del sistema humanitario internacional para responder a las plagas transfronterizas que afectan a los cultivos y a las enfermedades altamente patógenas. Aunque actualmente las actividades se centran en una amenaza pandémica, contribuirán a reforzar la preparación para casos de emergencia y la coordinación en general, y repercutirán en la coherencia del sistema de las Naciones Unidas y la capacidad de respuesta de las autoridades nacionales. La inversión mundial en preparación ante una posible pandemia de gripe también ofrece la oportunidad de poner a prueba y evaluar la preparación en general.

### **C. Fortalecimiento de la tecnología de la información y las telecomunicaciones en los casos de desastre**

61. Sigue resultando problemático establecer sistemas y procesos que permitan a los organismos humanitarios aprovechar al máximo la tecnología de la información en los casos de desastre, aunque están en curso varias iniciativas internacionales destinadas a mejorar la colaboración, las normas y la utilización de sistemas de esas tecnologías en la respuesta a los desastres.

62. El Subgrupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos sobre telecomunicaciones de emergencia, entre cuyos miembros figuran organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y entidades del sector privado, ha seguido promoviendo la adopción de normas sobre telecomunicaciones de emergencia a fin de incrementar la interoperabilidad del equipo y los sistemas en las zonas catastróficas. El Grupo sobre telecomunicaciones de emergencia ha establecido reservas de equipo y desarrollado procedimientos operacionales normalizados y asociaciones con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales a fin de responder a las emergencias de manera rápida y previsible.

63. Además, se ha reforzado el Sistema mundial de alerta y coordinación para casos de desastre a fin de incluir en un único sistema mundial, que funcione a través de la Internet, a los siguientes sistemas de ámbito nacional: el instrumento de alerta para casos de desastre denominado Asgard del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea; los laboratorios sismológicos; el Programa sobre Aplicaciones Operacionales de Satélite del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones; el Sistema de alerta humanitaria temprana y la Relief Web. Gracias a ello, las entidades que participan en la respuesta pueden recibir mensajes de texto (SMS) o correos electrónicos alertándolas de que se ha producido un desastre. En la actualidad, el Centro virtual de coordinación de las operaciones sobre el terreno, gestionado por las Naciones Unidas, cuenta con más de 5.000 usuarios registrados en más de 60 países y sirve para coordinar en tiempo real la información y los activos en el caso de desastres de aparición repentina. El sistema permite acceder a mapas de las zonas donde se ha producido la emergencia obtenidos por satélite.

64. El Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, que se encarga del sistema automatizado de alerta del Sistema mundial de alerta y coordinación para casos de desastre, también está ensayando un sistema mundial cuyo objetivo es detectar las inundaciones que puedan producirse en todo el mundo en tiempo casi real a fin de alertar a la comunidad humanitaria y de facilitar una respuesta temprana. En las zonas en las que ya existen sistemas de previsión de inundaciones, el sistema mundial de detección de inundaciones facilitará información complementaria. Se prevé que ese sistema entre oficialmente en funcionamiento a principios de 2008.

65. En noviembre de 2006 del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre información geográfica aprobó la iniciativa sobre la infraestructura de datos espaciales con el fin de reforzar la utilización de esa tecnología en la preparación para casos de desastre y la respuesta de emergencia. En diciembre de 2006 la Asamblea General creó la Plataforma de las Naciones Unidas de información obtenida desde el espacio para la gestión de desastres y la respuesta de emergencia con el fin de prestar apoyo a esas actividades. Durante ese mismo período, el Programa sobre Aplicaciones Operacionales de Satélite intensificó sus esfuerzos con miras a facilitar a las organizaciones y los organismos humanitarios servicios rápidos de levantamiento de mapas para facilitar las operaciones de respuesta a los desastres y las emergencias complejas.

66. Prosiguen los esfuerzos tendientes a promover el Convenio de Tampere de 2005 sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe<sup>5</sup> en los principales acontecimientos internacionales y regionales en la esfera de las telecomunicaciones y entre los Estados Miembros. Hasta la fecha 35 Estados han ratificado el Convenio, pero todavía queda mucho por hacer para alentar a más Estados a que lo ratifiquen y apliquen sus disposiciones.

---

<sup>5</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, No. 40906.



## **D. Utilización de activos militares en casos de desastre**

67. En varios desastres ocurridos recientemente como consecuencia de fenómenos naturales se han desplegado activos militares. Sin embargo, la comunidad internacional y los Estados Miembros han manifestado su preocupación por el hecho de que esos activos no siempre se proporcionan en función de las necesidades; se utilizan más tiempo del necesario, con frecuencia a un costo elevado; y van en detrimento de la coordinación general de la respuesta, en vez de favorecerla. Las Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofe (Directrices de Oslo), aprobadas por los Estados en 1994 y actualizadas en 2006, abordan esas cuestiones, pero su aplicación es desigual. Están en curso varias iniciativas para afrontar la falta de un enfoque coherente respecto del despliegue de activos militares en situaciones de desastre.

68. Durante el período al que se refiere el informe las Naciones Unidas encargaron al Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz que realizara un estudio independiente sobre la eficacia de la utilización de activos militares extranjeros en la respuesta internacional a los desastres. La finalidad del estudio es examinar la utilización y la coordinación de activos militares en las respuestas a los desastres ocurridos recientemente en Haití, Indonesia, Mozambique y el Pakistán, y evaluar el grado de aplicación de los marcos y directrices internacionales, incluidas las Directrices de Oslo. El estudio pretende también identificar y recomendar las mejores prácticas para el despliegue, la coordinación y la utilización de esos activos en futuros desastres.

69. El Registro Central de Capacidades de Dirección de las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre se concibió originalmente para reunir datos sobre los activos y los recursos de los países donantes y las organizaciones regionales que se pueden desplegar en respuesta a un desastre. Sin embargo, pese a que los Estados Miembros siguen manifestando su compromiso con el Registro Central, todavía resulta problemático reunir y mantener los datos necesarios, lo que compromete su eficacia operacional general. Aunque se está ampliando el Directorio de activos militares y de defensa civil (en 2006 se identificó a otros 10 Estados Miembros), se requiere una participación más activa de esos Estados para actualizar éste y otros directorios, y contribuir a ellos. Se espera que el examen interno del Registro Central, que se prevé realizar en 2008, permita evaluar su valor añadido y la satisfacción de los usuarios.

## **E. Primeras actividades de recuperación y recuperación sostenible después de los desastres**

70. La experiencia adquirida en los desastres ocurridos en el pasado y más recientemente ha puesto de manifiesto la importancia de diseñar y organizar una respuesta que promueva una recuperación rápida y duradera. Ello entraña orquestar inmediatamente después de los desastres unas intervenciones que contribuyan a asegurar la subsistencia mientras se sientan las bases necesarias para la recuperación a más largo plazo. Es importante que, siempre que sea factible, se haga hincapié en la regeneración o la mejora de la capacidad de las instituciones y las comunidades nacionales. También es importante disponer de un marco y unos mecanismos de coordinación fiables y eficaces a fin de aprovechar al máximo la sinergia entre las

distintas intervenciones y de mantener el impulso de las primeras actividades de recuperación.

71. La coordinación eficaz en las situaciones derivadas de los desastres representa un problema de larga data. Se considera que la coordinación de las primeras etapas del proceso de recuperación es responsabilidad del gobierno interesado y que los asociados externos tienen que prestar asistencia de manera que contribuya a la realización de los objetivos de recuperación acordados. La comunidad internacional está desarrollando y mejorando diversos instrumentos y capacidades de reserva que pueden ayudar a los gobiernos en esa tarea. El objetivo es garantizar la continuidad y la previsibilidad de los arreglos de coordinación durante la transición de las actividades de socorro a las de recuperación a fin de que no se produzcan fisuras en la asistencia a los grupos de población vulnerables cuando esas actividades pasen a centrarse en el fortalecimiento de la capacidad de recuperación de los gobiernos nacionales tras los desastres.

72. El Grupo de trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación del Comité Permanente entre Organismos y el Grupo de Trabajo mixto sobre problemas en la transición están colaborando con una amplia gama de organismos y asociados de las Naciones Unidas con miras a desarrollar un enfoque unificado para la recuperación tras los desastres. Ello incluye el desarrollo de diversos instrumentos de planificación estratégica, evaluación y movilización de recursos. También incluye la prestación de apoyo y asistencia técnica al coordinador residente/humanitario a fin de facilitar la coordinación del proceso de transición. En la actualidad, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo están realizando actividades conjuntas con miras a reforzar la capacidad de coordinación de las actividades de recuperación de las oficinas de los coordinadores residentes/coordinadores humanitarios para que éstos estén en mejores condiciones de prestar apoyo a los equipos del Comité Permanente entre Organismos en los países, a la comunidad de asistencia internacional en su conjunto y, ante todo, a los gobiernos nacionales durante la transición de las actividades de socorro a las de desarrollo.

73. La Plataforma Internacional de Recuperación tiene por objeto reunir a los encargados de la formulación de políticas y los expertos en recuperación de los Estados Miembros y las organizaciones internacionales para que puedan intercambiar sus experiencias e identificar las mejores prácticas para promover un programa de recuperación tras los desastres que responda al Marco de Acción de Hyogo. La Plataforma está desarrollando una guía para la evaluación que las necesidades tras los desastres en situaciones de recuperación. Su finalidad es colmar la brecha existente entre las evaluaciones de las necesidades humanitarias inmediatas y las de las necesidades de reconstrucción a largo plazo. El Grupo de trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación del Comité Permanente entre Organismos también está desarrollando un conjunto de instrumentos prácticos para su utilización sobre el terreno que incluye una nota de orientación, un directorio de instrumentos útiles, un instrumento de evaluación de las necesidades de recuperación rápida en las primeras etapas, un marco para la programación a nivel local y orientaciones sectoriales. Asimismo, el Grupo imparte formación sobre la utilización de los instrumentos de recuperación disponibles a los equipos en los países, a los coordinadores de las primeras etapas de la recuperación y a las entidades que encabezan los grupos temáticos.

74. Se ha desarrollado un sistema que permite disponer de capacidad a nivel mundial para atender a necesidades imprevistas en relación con el despliegue de coordinadores de las actividades de recuperación en las primeras etapas y de equipos de expertos interinstitucionales en apoyo de las actividades de evaluación y desarrollo y de la aplicación de programas en esferas específicas, como los medios de subsistencia, los refugios provisionales y la recuperación a nivel local. Durante el periodo examinado se ha desplegado a coordinadores de las actividades de recuperación en las primeras etapas para apoyar las actividades de recuperación en Filipinas, Madagascar, Mozambique y Somalia.

75. En conjunto, se han logrado progresos notables en la sensibilización acerca de los procesos de recuperación sostenible y el apoyo a esos procesos. Sin embargo, se requiere mayor concertación a fin de movilizar rápidamente recursos financieros y de otro tipo. Sigue siendo prioritario coordinar las actividades de socorro y las de recuperación después de los desastres.

## **F. Asignación de recursos en los casos de desastre**

76. En los últimos 15 años la asistencia humanitaria ha aumentado como proporción de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a nivel mundial. Tras disminuir a principios del decenio de 1990, la AOD empezó a aumentar a finales de esa década, y en 2005 registró el mayor incremento registrado hasta entonces, debido principalmente al acuerdo de Gleneagles sobre alivio de la carga de la deuda. La asistencia humanitaria ha pasado de un 0,1% del total de la AOD en 1970 al 12,1% en 2005.

77. En el año civil de 2006, se aportó un total de 245 millones de dólares para contribuir a hacer frente a desastres naturales. Se calcula que entre 2000 y 2004 la comunidad internacional canalizó al año para tal fin 367 millones de dólares. Según un informe de las Naciones Unidas sobre seguimiento de datos financieros esa suma representa menos del 5% del total de la financiación para actividades humanitarias.

78. Es probable que el creciente riesgo de desastres incremente los costos financieros de las medidas de preparación y respuesta. Por ejemplo, en un examen reciente del Fondo de Respuesta de Emergencia a los Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que aporta financiación complementaria al Fondo central para la acción en casos de emergencia a fin de responder con rapidez a desastres a pequeña y mediana escala, se recomendaba que, en los próximos tres años, su financiación se incrementara en un 150%, de aproximadamente 8 millones de dólares a 20 millones.

79. Persiste una necesidad clara de disponer de unos niveles mayores y más previsibles de financiación para responder de manera oportuna y eficaz a las consecuencias de los fenómenos naturales. Durante el periodo que cubre el informe, el sistema de las Naciones Unidas lanzó 12 llamamientos de urgencia para hacer frente a desastres solicitando un total de 364 millones de dólares. Hasta el 1º de junio de 2007 se habían aportado fondos por un total de 168 millones de dólares, es decir, el 46% de la suma total solicitada, aunque la cobertura fue sumamente variable y osciló entre el 100% en el terremoto y el maremoto de las Islas Salomón y el 66% en las inundaciones de Kenya, y tan sólo el 4,5% en las inundaciones de Zambia. El Fondo central para la acción en casos de emergencia aportó en promedio el 35% de la cantidad solicitada. En el año civil de 2006, los donantes hicieron

promesas de contribuciones por valor de 1.400 millones de dólares, destinadas fundamentalmente a Asia, para prevenir la propagación de la gripe aviar y ayudar a la preparación frente a una posible pandemia de gripe. Ello representa una importante inversión en preparación, vigilancia y detección, así como en “respuesta y contención” de brotes aislados.

80. Es evidente que unas estrategias amplias de reducción del riesgo de desastres no pueden depender exclusivamente de los fondos de los donantes. Como se señalaba en el Marco de Acción de Hyogo, para que se puedan tomar medidas eficaces es preciso que los gobiernos inviertan en reducción de riesgos, además de en redes de seguridad social y mecanismos de distribución de los riesgos financieros. Por otra parte, para reducir eficazmente las repercusiones de los desastres derivados de fenómenos naturales son fundamentales el apoyo político de los gobiernos y unos mecanismos sólidos de adopción de decisiones.

81. Sin embargo, según un estudio reciente del ProVention Consortium se calcula que sólo un 1% de los hogares y un 3% de las empresas de los países de ingreso bajo y medio disponen de cobertura de seguros contra catástrofes, frente al 30% en los países de ingreso alto. Además, los gobiernos de los países de ingreso bajo y medio asignan unas cantidades insignificantes de sus recursos internos a la reducción de riesgos. Esa práctica sólo agrava los ciclos de pobreza relacionada con los desastres y aumenta la dependencia de la asistencia de los donantes internacionales.

82. Cada vez son más los gobiernos que están incorporando en sus presupuestos nacionales fondos de respuesta para imprevistos y reducción de riesgos, mientras que otros están estudiando la posibilidad de ofrecer seguros a bajo costo para proteger a los grupos de población de alto riesgo frente a los desastres. Esas iniciativas son críticas para desarrollar unos sistemas coherentes que permitan afrontar los cambios que se están produciendo en el riesgo de desastres.

83. Aunque algunos aspectos de la asignación de recursos a actividades relacionadas con los desastres, incluida la reducción de riesgos, han mejorado, es fundamental reforzar esa inversión, especialmente en las zonas expuestas a desastres en las que los sistemas de gestión de riesgos son deficientes. También es urgente comprender mejor las corrientes de financiación y hacer un seguimiento adecuado de ellas a fin de mejorar la rendición de cuentas y de generar datos más fidedignos sobre mejores prácticas.

84. En septiembre 2006 se creó el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, dependiente del Banco Mundial, cuyo objetivo específico es mejorar la preparación de los Estados más vulnerables frente a los desastres. Hasta la fecha se han aportado al Fondo más de 30 millones de dólares.

## **G. Mejora de la rendición de cuentas en la respuesta a los desastres**

85. Para reforzar la eficacia de la acción humanitaria es fundamental que los agentes internacionales se comprometan a mejorar la rendición de cuentas a las personas a las que tratan de ayudar. En julio de 2006 se publicó el informe titulado *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami*:

*Synthesis Report*<sup>6</sup>. En sus conclusiones se ponía de manifiesto la necesidad de introducir un cambio fundamental en la orientación, del suministro de asistencia a la prestación de apoyo y la facilitación de las propias prioridades de las comunidades en materia de socorro y recuperación. También se destacaba la importancia de establecer unos vínculos más estrechos y de mejorar la coherencia entre los mecanismos internacionales y nacionales de respuesta frente a los desastres y se alentaba a la comunidad de socorro a establecer un sistema de acreditación para identificar a los organismos que desarrollan actividades en un sector determinado a nivel profesional. Además de subrayar la importancia de que el sistema de financiación actual sea imparcial, más eficaz y transparente, en la evaluación también se hacía hincapié en la necesidad de coordinar mejor la financiación con los principios relativos a la buena gobernanza.

86. Las recomendaciones de los estudios mencionados ya han influido en el desarrollo de varias otras iniciativas clave, como el diseño de sistemas de alerta temprana mejorados y el establecimiento del Fondo central para la acción en casos de emergencia.

87. Otra medida clave para mejorar la rendición de cuentas, promover una mayor transparencia y aprender de la experiencia en la fase posterior a los desastres es la realización de evaluaciones de las operaciones humanitarias durante la respuesta a los desastres. Durante el periodo al que se refiere el informe se realizaron “evaluaciones en tiempo real” en Etiopía, Kenya, el Pakistán y Somalia. Los equipos de evaluación estaban integrados por expertos nacionales e internacionales cualificados procedentes de los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales. Las conclusiones de esos informes se han hecho públicas y sus recomendaciones se están revisando actualmente con las partes interesadas pertinentes a fin de basar en ellas la adopción de medidas en apoyo de los Estados Miembros y de otros interesados.

88. Además, en marzo 2007 el Grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos apoyó una iniciativa piloto de un año de duración para la realización de evaluaciones entre organismos en tiempo real. Las inundaciones y el ciclón que asolaron Mozambique en febrero, que generaron una respuesta internacional, brindaron la primera oportunidad de aplicar la iniciativa. La propia evaluación ayudó a reforzar la coordinación y las actividades de respuesta y permitió aprender en tiempo real acerca de los principales elementos de la respuesta. La experiencia adquirida en Mozambique se expuso en la reunión de junio al Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria y se ha incluido en las directrices que se están preparando actualmente para llevar a cabo evaluaciones entre organismos en tiempo real.

89. Aunque los esfuerzos encaminados a reforzar la rendición de cuentas son esenciales, también es de vital importancia que todas las partes interesadas adopten medidas sobre las conclusiones de las evaluaciones y de otros procesos de examen. Por esa razón se ha constituido un equipo de tareas de alto nivel que incluye a agentes de todos los ámbitos de la comunidad humanitaria a fin de promover y facilitar la aplicación de esas recomendaciones y de fomentar una mayor rendición de cuentas en todo el sistema humanitario.

---

<sup>6</sup> John Telford y John Cosgrave (Londrés, Coalición para la Evaluación del tsunami, 2006).

## IV. Recomendaciones

Se recomienda la adopción de las medidas siguientes:

- Se alienta a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales e internacionales a identificar y mejorar la difusión de las mejores prácticas en relación con la preparación para casos de desastre y a aprovechar la experiencia adquirida con las iniciativas que han tenido éxito a nivel local.
- Se alienta a los Estados Miembros y a sus asociados humanitarios a intensificar sus actividades con miras a aplicar el Marco de Acción de Hyogo de 2005 y a reforzar los sistemas para identificar y vigilar el riesgo de desastres y la vulnerabilidad.
- Se insta a los agentes humanitarios y de desarrollo competentes a dar prioridad en su programación a la reducción del riesgo de que los fenómenos naturales exacerben la transmisión de enfermedades contagiosas y a afianzar los mecanismos sanitarios a fin de satisfacer futuras necesidades en materia de atención de la salud. Cuando se producen desastres naturales, se deberían reforzar las actividades de apoyo a los grupos de población que ya son sumamente vulnerables como consecuencia del VIH, especialmente en el África subsahariana.
- Se invita a los Estados Miembros a estudiar la posibilidad de reforzar sus marcos legislativo y normativo en apoyo de las actividades de respuesta.
- Se invita a los Estados Miembros a ratificar el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe y a tomar las medidas oportunas para permitir su incorporación a la legislación nacional y su plena aplicación como recurso de las actividades de socorro.
- Se alienta las Naciones Unidas a revisar, en consulta con los Estados Miembros, la utilización de activos militares para el socorro en casos de desastre con el fin de mejorar la previsibilidad y la utilización de esos activos sobre la base de los principios humanitarios.
- Se insta a los Estados Miembros a aportar regularmente datos a los directorios pertinentes del Registro Central de Capacidades de Dirección de las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre.
- Se invita a los Estados Miembros que todavía no lo hayan hecho a estudiar la posibilidad de incorporar a sus presupuestos de nacionales, en un marco general de reducción del riesgo de desastres, financiación para la preparación para casos de desastre, incluidos fondos para imprevistos, y a examinar la oportunidad de ofrecer seguros a bajo costo a los grupos de población más expuestos a los desastres naturales.
- Se alienta a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales competentes a incrementar los recursos destinados a hacer frente a los desastres derivados de fenómenos naturales, especialmente en las zonas de alto riesgo y escasa capacidad, y a llevar a cabo un seguimiento de los fondos destinados a actividades de preparación.

- Las Naciones Unidas deberían informar acerca de la aplicación de las principales recomendaciones de la publicación titulada *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*.
-