Naciones Unidas A/60/86–E/2005/77

Asamblea General
Consejo Económico y Social

Distr. general
21 de junio de 2005
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo período de sesiones
Tema 74 a) de la lista preliminar*
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 del sistema de las Naciones Unidas

Consejo Económico y Social
Período de sesiones sustantivo de 2005
Nueva York, 29 de junio a 27 de julio de 2005
Tema 5 del programa provisional**
Asistencia económica especial, humanitaria y de socorro en casos de desastre

Fortalecimiento del socorro de emergencia y las actividades de rehabilitación, reconstrucción, recuperación y prevención tras el desastre provocado por el tsunami del Océano Índico

Informe del Secretario General***

Resumen

El presente informe se ha preparado con arreglo a lo dispuesto por la Asamblea General en su resolución 59/279, aprobada por los Estados Miembros en enero de 2005, ante el interés mundial en relación con las consecuencias del terremoto y el tsunami que asolaron la región del Océano Índico. En el presente informe se señalan las lecciones extraídas de las actividades humanitarias realizadas en respuesta a la catástrofe y se destacan aspectos fundamentales de las actividades de recuperación que se realizan en los países afectados. Al hacerlo, en el informe se examinan los éxitos y los desafíos propios de las actividades de recuperación en respuesta al terremoto y el tsunami y se hace referencia a varios temas de relevancia universal para las actividades de recuperación en respuesta a desastres, tales como el liderazgo y la identificación nacionales, la capacidad de respuesta a desastres, la coordinación de las actividades durante las fases de socorro y recuperación, la movilización de recursos, la participación de la sociedad civil y la reducción de los riesgos. En la conclusión del informe figura un conjunto de observaciones y recomendaciones que hace el Secretario General tanto al Consejo Económico y Social como a la Asamblea General para que sean tomadas en cuenta en futuras deliberaciones.

* A/60/50.
** E/2005/100.
*** La presentación del informe fue aplazada debido a razones técnicas.

05-39412 (S) 070705 080705

I. Introducción

1. El presente informe ha sido preparado de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, en la que se solicita al Secretario General que informe anualmente a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. Este informe también se presenta de conformidad con la resolución 59/279 de la Asamblea General, de 19 de enero de 2005, titulada "Fortalecimiento del socorro de emergencia y las actividades de rehabilitación, reconstrucción y prevención tras el desastre provocado por el tsunami del Océano Índico", en la que se pide al Secretario General que informe sobre su aplicación a la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones y al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2005.

II. Definición de la crisis

2. El 26 de diciembre de 2004, un fortísimo terremoto, de magnitud 9,0 en la escala de Richter, azotó la costa occidental del norte de Sumatra, seguido de varias réplicas severas. Este terremoto, el cuarto más fuerte del mundo desde el año 1900 y el más fuerte de los últimos 40 años, provocó un desplazamiento de más de 10 metros del lecho marino, lo que desató grandes tsunamis que atravesaron con catastrófica fuerza el Océano Índico y en pocos minutos, azotaron la costa occidental del norte de Sumatra, luego la costa occidental de Tailandia, Myanmar, Sri Lanka, la costa oriental de la India y las islas bajas del archipiélago de las Maldivas y finalmente las costas de África, donde ocasionó muertes y daños en Seychelles y Somalia. En total fueron afectados 12 países.

3. Como consecuencia del desastre, perecieron aproximadamente 240.000 personas, 50.000 permanecen desaparecidas y se teme que han muerto y más de 1 millón de personas quedaron desplazadas. En muchas de las zonas afectadas, murieron tres veces más mujeres que hombres y un tercio del total de las víctimas fueron niños, aunque en algunas comunidades llegaron a ser la mitad de los muertos. Indonesia fue el país más afectado, pues la costa de la provincia de Aceh sufrió los estragos causados por la fuerza inicial del terremoto y quedó inmediatamente inundada por el tsunami. En Indonesia, Somalia y Sri Lanka el desastre tuvo lugar en el contexto de complejas crisis de larga data, lo que trajo consecuencias significativas para la organización y prestación de la asistencia humanitaria, en particular a aquellas personas que ya habían sido desplazadas por un conflicto.

4. El terremoto y el tsunami afectaron principalmente las comunidades costeras pobres, causando la destrucción no sólo de infraestructuras esenciales, capacidad administrativa y servicios básicos, sino también de medios de subsistencia fundamentales. Según evaluaciones iniciales hechas por el Gobierno de Indonesia con la asistencia del Banco Mundial y de las Naciones Unidas, se estima que el monto de las pérdidas sufridas por la provincia Indonesia de Aceh asciende a 4.500 millones de dólares de los EE.UU., lo que representa un 97% de su producto interno bruto (PIB), 78% del cual proviene del comercio, la agricultura y la pesquería en pequeña escala. Las Naciones Unidas estiman que Sri Lanka sufrió pérdidas directas ascendientes a 1.000 millones de dólares de los EE.UU. (4,5% de su PIB), de los que unos 450 millones de dólares corresponden a daños ocasionados a los llamados "sectores sociales", tal como el sector de la vivienda, y cerca de 300 millones de dólares representan

daños a la industria del turismo. En Maldivas, la estimación del monto total de los daños ha alcanzado la cifra de 470 millones de dólares, es decir, 62% del PIB del país. Aun más significativas fueron las pérdidas en las economías más grandes y relativamente desarrolladas de la India, donde 500 aldeas de pescadores fueron damnificadas a lo largo de la costa del mar de Andaman, y Tailandia, donde cerca de 120.000 personas perdieron sus empleos en el sector turístico.

5. Seis meses después del desastre, habían sido atendidas las necesidades inmediatas de supervivencia de los más directamente afectados. Casi la totalidad de estas poblaciones tienen acceso a suministros de agua adecuados, aunque en muchos campamentos los servicios de saneamiento están por debajo de las normas mínimas reconocidas internacionalmente para situaciones de socorro. Ha concluido, en su mayor parte, la retirada de escombros de los caminos principales. En Sri Lanka se han construido unos 30.000 refugios provisionales; en Indonesia se construye 11.000 casas resistentes a los terremotos. A medida que se han ido restableciendo las líneas de abastecimiento de alimentos y medicinas, la situación se ha ido estabilizando. Sin embargo, la continuación en la región de una actividad sísmica de consideración —incluida una réplica significativa en las inmediaciones de la isla indonesia de Nias a fines de marzo— ha causado más muertes y destrozos, ha retrasado la marcha de las actividades de recuperación y continúa afectando psicológicamente a la población. Está claro que aun mientras avanza la fase de recuperación, persistirán por varios meses necesidades humanitarias de envergadura —particularmente entre las mujeres, los niños, las minorías, los trabajadores migratorios y los desplazados dentro de sus países.

A. La respuesta inicial

6. Los gobiernos afectados, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las comunidades locales han desempeñado una función crucial en la respuesta. De inmediato, los organismos gubernamentales se hicieron cargo de la organización y coordinación de las actividades de socorro, las ONG locales y voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja prestaron asistencia de emergencia inmediata, mientras que redes de familias ofrecieron refugio a personas sin hogar. Los agentes nacionales también ofrecieron a los agentes internacionales informaciones que resultaron de mucho valor para las evaluaciones iniciales y el levantamiento de mapas. De importancia vital fue el papel desempeñado por el ejército en la retirada de restos y limpieza de los caminos.

7. El Gobierno de Indonesia, por ejemplo, envió 600 efectivos y medios de transporte a Nanggore Aceh Darussalam a fin de acelerar la marcha de las actividades de socorro y colaborar estrechamente con los asociados internacionales en la distribución de suministros de socorro y la evaluación inicial de los daños. El Gobierno de Sri Lanka puso de inmediato todos sus activos militares, administrativos y logísticos a disposición de la comunidad de socorro e instituyó rápidamente regímenes de indemnización de personas afectadas por el tsunami. El Gobierno de Tailandia enseguida prestó servicios de salud y otros servicios a las víctimas y encabezó un gigantesco operativo de identificación de los cadáveres de extranjeros víctimas del tsunami. El Gobierno de la India respondió enviando 155,56 millones de dólares y un contingente de 20.900 efectivos entrenados en operaciones de búsqueda y rescate a fin de realizar actividades de socorro inmediato en sus propios estados y territorios

de la unión afectados, así como desplegando equipos médicos, navíos, aeronaves y varias toneladas de suministros de socorro a Indonesia, Maldivas y Sri Lanka. Si bien es cierto que en Somalia lo remoto de las comunidades damnificadas influyó en la rapidez de la respuesta, las comunidades locales, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Media Luna Roja de Somalia y las ONG no tardaron en dar respuesta a las necesidades inmediatas movilizando recursos internos y distribuyendo artículos de socorro muy necesitados. Resultó inapreciable el papel desempeñado por las autoridades locales de Puntland y por los ancianos de pueblos y aldeas, que ayudaron a los organismos humanitarios a identificar las poblaciones más necesitadas.

8. La asistencia internacional a los países afectados por el tsunami comenzó tan pronto como se recibieron las solicitudes de asistencia. Desde que ocurrió el desastre, los Gobiernos de Indonesia, Maldivas y Sri Lanka declararon un estado de emergencia. Los Gobiernos de Indonesia, Maldivas, Seychelles y Sri Lanka presentaron solicitudes formales de asistencia internacional. En Somalia, las autoridades regionales de Puntland declararon una emergencia y el Gobierno Federal de Transición solicitó asistencia.

9. En respuesta a las solicitudes mencionadas, en cinco de los países afectados por el tsunami se desplegaron cinco equipos de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre, compuestos de 44 expertos en materia de respuesta a los desastres, provenientes de 18 países y cuatro organizaciones internacionales. En las zonas afectadas se desplegaron 16 organismos de las Naciones Unidas, 18 equipos de respuesta de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, más de 160 ONG internacionales y un sinnúmero de empresas privadas y grupos de la sociedad civil a fin de prestar servicios de emergencia en materia de alimentación, suministro de agua y atención médica a los aproximadamente 5 millones de personas necesitadas de ayuda. Unos 35 países proveyeron activos militares para las actividades de socorro y las Naciones Unidas desplegaron funcionarios de coordinación entre civiles y militares en las localidades más importantes de la región. El Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas estableció centros de coordinación en Indonesia y Sri Lanka para optimizar las capacidades logísticas y contribuir a la coordinación y el uso de los activos militares. A fin de facilitar la reunión y la circulación de información entre los agentes humanitarios, las Naciones Unidas pusieron en marcha el Centro Virtual de Coordinación de Operaciones sobre el Terreno, un servicio de intercambio de información en línea para prestar apoyo a la coordinación en tiempo real, y establecieron centros de información humanitaria en Indonesia y Sri Lanka con el objetivo de facilitar la circulación de información. En Indonesia se estableció una red interinstitucional de telecomunicaciones de emergencia para proporcionar la infraestructura de comunicaciones para la gestión de las operaciones y la coordinación. La Dependencia de Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios realizó evaluaciones rápidas del medio ambiente en colaboración con equipos de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre en Indonesia, Maldivas y Sri Lanka a fin de determinar las cuestiones ambientales de urgencia. En la India, las operaciones de socorro fueron coordinadas por el Gobierno sin asistencia alguna del exterior; sin embargo, el equipo de las Naciones Unidas de ayuda para casos de desastre fue invitado a participar en el intercambio de información sobre los daños y las pérdidas con otros asociados, tales como organismos bilaterales,

ONG y el sector privado. En cuestión de días, habían recibido asistencia la mayoría de las comunidades; no obstante, llevó hasta seis semanas llegar a las zonas de más difícil acceso.

10. Inmediatamente después de ocurrido el desastre, el Secretario General nombró a la Sra. Margareta Wahlstrom, Coordinadora Adjunta del Socorro de Emergencia, para el cargo de Coordinadora Especial de la Asistencia Humanitaria a las comunidades afectadas por el tsunami, con la misión de encabezar y apoyar al equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países y, en particular, de facilitar la prestación de asistencia internacional por medio de consultas de alto nivel con los gobiernos interesados.

11. El desastre generó también una demostración sin precedentes de solidaridad pública y privada, que permitió obtener una mayor cantidad de recursos en un plazo más corto que en cualquier otra crisis de este tipo. Según estimaciones de las Naciones Unidas, se ha prometido un total de 6.800 millones de dólares para la asistencia en relación con el tsunami, de ellos 5.800 millones de dólares provenientes de fuentes gubernamentales, y 1.000 millones de dólares (35%) en forma de donaciones empresariales y privadas. Según informes de prensa, se han recibido al menos otros 1.000 millones de dólares de donantes privados, aunque de ello no han sido informadas las Naciones Unidas.

12. Algunos de estos fondos se han canalizado a través de llamamientos de las Naciones Unidas. El 6 de enero de 2005, las Naciones Unidas lanzaron un llamamiento urgente solicitando 977 millones de dólares en forma de asistencia humanitaria y de recuperación por los primeros seis meses. En una reunión ministerial celebrada en Ginebra el 11 de enero de 2005, 25 Estados se comprometieron a donar un total de 777 millones de dólares como respuesta al llamamiento, así como en apoyo a actividades adicionales de reconstrucción. Quince días después de ocurrido el desastre, se habían comprometido o desembolsado el 60% de los fondos solicitados en el llamamiento. Tras un examen de mitad de período del llamamiento en abril de 2005, se revisaron las necesidades, y los recursos necesarios se estimaron en 1.086 millones de dólares. Según estimaciones del sistema de seguimiento de fondos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, para el mes de junio de 2005 se había hecho un aporte de 880 millones de dólares al llamamiento y se había prometido la entrega de otros 162 millones de dólares. No obstante, no deja de ser significativo que la mayor parte de los fondos destinados a la asistencia en relación con el tsunami haya sido aportada a través de canales ajenos a las Naciones Unidas, entre ellos organizaciones internacionales como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que ha informado haber recibido 2.200 millones de dólares, y grandes organizaciones no gubernamentales.

13. Semejante solidaridad se observó asimismo en el plano intergubernamental. El 6 de enero de 2005, en una reunión ministerial de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), se aprobó una Declaración sobre las medidas para el fortalecimiento del socorro de emergencia y las actividades de rehabilitación, reconstrucción y prevención tras el desastre provocado por el terremoto y el tsunami del Océano Índico de 26 de diciembre de 2004, con el propósito de movilizar aun más los programas internacionales de socorro de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. En una reunión especial de emergencia sobre el terremoto y el tsunami celebrada durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres el 20 de enero de 2005, más de 160 gobiernos hicieron un llamamiento para que se desarrollara un sistema de alerta anticipada de tsunamis en el Océano Índico, y se

celebraron reuniones para planificar el establecimiento de capacidades de alerta temprana. Por otro lado, el 19 de enero de 2005, muchos de los conceptos que figuran en la Declaración de Jakarta recibieron aprobación amplia y formal por los Estados Miembros en la resolución 59/279 de la Asamblea General sobre el fortalecimiento del socorro de emergencia y las actividades de rehabilitación, reconstrucción y prevención tras el desastre provocado por el tsunami del Océano Índico, en la que se destacó la necesidad de que no decayera la atención de la comunidad internacional y, asimismo, de que se mantuviera su voluntad política de apoyar a los países afectados por el tsunami una vez pasada la etapa del socorro de emergencia.

B. Primeras actividades de recuperación

14. Desde los primeros momentos, la respuesta al desastre incluyó actividades de recuperación. Dos semanas después del inicio de la crisis, las Naciones Unidas enviaron equipos de recuperación a las zonas afectadas para que comenzaran a evaluar los daños ocasionados por el desastre y prestar apoyo a las autoridades de cada país en la planificación de la recuperación. Además, la Coordinadora Especial de la asistencia humanitaria a los países afectados por el tsunami visitó en varias ocasiones la región, acompañada por un representante del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fin de prestar atención inmediata a las necesidades de la primera etapa de la recuperación y asegurar que a los programas de socorro se incorporasen elementos de la primera etapa de la recuperación.

15. Los gobiernos de varios de los países afectados, en colaboración con el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y las Naciones Unidas, también debían prestar atención inmediata a la evaluación de las necesidades de recuperación y reconstrucción y están ultimando planes a medio y largo plazo. Tres meses después de ocurrido el desastre, el Gobierno de Indonesia dio a conocer su Plan maestro para la reconstrucción y rehabilitación de Aceh, Nias y Sumatra del Norte y, posteriormente, creó la Dirección de Rehabilitación y Reconstrucción para supervisar la aplicación del Plan maestro. La creación de un organismo gubernamental específico con un fuerte mandato y un personal dinámico ha contribuido de manera significativa a que la comunidad internacional se haya ceñido a un conjunto común de valores y normas para programar la recuperación y la construcción. A finales de julio se dará a conocer en Sri Lanka una estrategia de transición de 24 meses iniciada por el sistema de las Naciones Unidas en apoyo al programa del Gobierno de recuperación después del tsunami. En la India, la Comisión de Planificación del Gobierno estableció el Grupo Básico Interministerial, a fin de preparar y gestionar un programa de rehabilitación en respuesta al tsunami de 156 semanas, a un costo de 2.190 millones de dólares de los EE.UU., en todas las zonas afectadas. En Tailandia, el Gobierno estableció un comité para la gestión de la rehabilitación y el desarrollo de los países afectados por el tsunami a lo largo de la costa del mar de Andaman. En Maldivas, el Gobierno ha desarrollado un detallado Plan nacional de recuperación y reconstrucción cuyos objetivos incluyen la recuperación macroeconómica y la revitalización de los medios de subsistencia, la habilitación de comunidades, la protección del medio ambiente y la preparación para casos de desastres, así como una prestación eficaz de servicios públicos.

16. A fin de facilitar el apoyo a estos planes nacionales y su ejecución, el Secretario General nombró al ex Presidente estadounidense Bill Clinton Enviado Especial para la recuperación después del tsunami del Océano Índico. En ese papel, el

ex Presidente Clinton procura evitar que decaiga la atención del mundo en relación con las operaciones de respuesta al tsunami, apoyar la labor de coordinación a nivel mundial y de cada país, promover la transparencia y la responsabilidad y abogar por un tipo de recuperación que aproveche las oportunidades morales, políticas y financieras creadas por la crisis para encauzar a las comunidades afectadas por la vía de un desarrollo mejor, y más seguro. A ese fin, el Presidente Clinton organizó una "alianza internacional" de gobiernos afectados, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, instituciones financieras internacionales y ONG para mejorar la coordinación entre los actores principales, particularmente a nivel de país, facilitar la ejecución de los planes de reconstrucción de cada país y promover medidas que inculquen hábitos de transparencia y responsabilidad. El Enviado Especial también visitó varios países afectados a fines de mayo para evaluar los adelantos de la puesta en marcha del proceso de recuperación.

III. Logros obtenidos, problemas planteados y experiencia adquirida en el ámbito de las actividades de repuesta en casos de desastre

17. El desastre provocado por el tsunami del Océano Índico planteó uno de los problemas en materia de coordinación y logística más complejos a que el sistema de respuesta en casos de desastre de las Naciones Unidas se haya enfrentado jamás. Debido a las fechas en que se produjo el desastre y a su envergadura, fue necesario adoptar con rapidez iniciativas flexibles de coordinación en varios países y contextos y, dado su alcance mundial, se movilizaron multitud de iniciativas y agentes de socorro humanitario y se recibió asistencia de fuentes públicas, privadas y gubernamentales del más alto nivel. Si bien la atención y el apoyo recibidos de todo el mundo han sido oportunos y constructivos, en el entorno de alta intensidad que se ha generado se han creado expectativas en cuanto a los resultados y la rendición de cuentas. Para definir los problemas derivados de la respuesta inicial es imprescindible reconocer este contexto. En la siguiente sección se ponen de relieve observaciones y experiencias adquiridas en cinco esferas fundamentales de las actividades de respuesta en caso de desastre.

A. Control y dirección nacionales

18. El hecho de que el desastre afectara a gobiernos nacionales sólidos que contaban con instituciones nacionales adecuadas y marcos jurídicos operativos contribuyó en gran medida a la eficacia de las actividades de socorro. En muchas esferas las actividades de socorro se beneficiaron de la enérgica participación de los ministerios competentes y las fuerzas armadas y de la utilización de las estructuras gubernamentales disponibles, donde estuvieran en funcionamiento. La relación de colaboración entre los agentes de socorro internacionales y nacionales y en todas las instancias gubernamentales facilitó en gran medida la distribución de asistencia de socorro y simplificó la transferencia de las actividades humanitarias y las primeras actividades de recuperación a los organismos gubernamentales competentes.

Experiencia adquirida

19. **La coordinación y la colaboración productivas entre los gobiernos facilitaron considerablemente las actividades de socorro**. En Indonesia, las actividades de respuesta internacionales y nacionales adquirieron carácter complementario gracias al nombramiento inmediato de un ministro principal encargado de coordinar las actividades de respuesta desde Aceh. En Sri Lanka, todos los partidos y autoridades reconocieron inmediatamente la necesidad de establecer mecanismos de coordinación a nivel local integrados por las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y representantes locales, para distribuir los suministros y coordinar las actividades de socorro en las regiones septentrional y oriental del país. La actuación del Gobierno de Tailandia, en estrecha colaboración con otros gobiernos extranjeros, fue fundamental para evacuar con rapidez y eficacia a los ciudadanos extranjeros y coordinar el socorro internacional. La adopción por parte de varios gobiernos de procedimientos de emergencia en materia de inmigración (visados a la llegada) y despacho de aduanas agilizó los trámites de entrada de personal y artículos de socorro durante los primeros días de la crisis. No obstante, al cabo de los dos primeros meses, estos procedimientos fueron complicándose cada vez más, retrasando la llegada de muchos artículos de socorro y otros artículos necesarios para las operaciones de apoyo (como ordenadores, equipo de telecomunicaciones, vehículos y suministros de socorro básicos), a lo que se sumaron las restricciones gubernamentales del uso de sistemas de satélites. Estas trabas administrativas demoraron las actividades de socorro e impidieron que pudiera suministrarse con eficacia la asistencia que tanto se necesitaba.

20. La eficacia de la colaboración nacional e internacional en materia de respuesta en casos de desastre sería más eficaz si los gobiernos reafirmaran su determinación de cumplir las obligaciones mutuas y lo estipulado en acuerdos como el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, y si se afianzaran el conocimiento del acervo de prácticas relacionadas con estas cuestiones que se ha ido elaborando con los años.

21. **La intervención de los gobiernos a nivel local en las etapas iniciales permitió una mayor colaboración a corto y medio plazo**. Los gobiernos afectados no intentaron centralizar la autoridad durante las actividades de socorro, sino que acogieron favorablemente la participación y coordinación a nivel subnacional para facilitar la respuesta. Por ejemplo, la actitud abierta, receptiva y participativa de los altos funcionarios del gobierno en Aceh y Yakarta sentó la base de una relación sólida y cooperativa en la etapa inicial, en la que se celebraron reuniones de coordinación sectoriales y entre civiles y militares a nivel local con el pleno apoyo de las autoridades nacionales. En la India, el Gobierno envió funcionarios administrativos experimentados al distrito Nagapatinam, el más afectado por el desastre, en el estado de Tamil Nadu, para coordinar las operaciones de socorro a nivel local y, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales, establecer un centro de coordinación adscrito a la oficina de administración del distrito.

22. La intervención de los agentes locales es indispensable para coordinar con éxito la respuesta local; sin embargo, las estructuras del gobierno local no siempre disponen de los recursos suficientes para realizar labores de coordinación. Así pues, para que la colaboración con las instituciones locales sea productiva se necesita una

planificación previa para forjar relaciones con las instituciones locales de zonas propensas a sufrir desastres y fomentar su capacidad cuando es insuficiente.

B. Capacidad de respuesta

23. La mayoría de los informes coinciden en que el sistema de respuesta en casos de desastre de las Naciones Unidas funcionó adecuadamente: las redes y los instrumentos de respuesta en casos de emergencia establecidos se desplegaron rápidamente y los equipos de asistencia accedieron a todas las zonas afectadas en las seis primeras semanas. No aparecieron epidemias ni brotes importantes de enfermedades, cerca de 2 millones de personas recibieron asistencia médica de emergencia y una cifra similar recibió ayuda alimentaria. Se suministró material escolar a más de 700.000 niños, y la mayoría de los niños de las zonas afectadas volvieron pronto a la escuela.

24. No obstante, se detectaron deficiencias en determinados sectores como el alojamiento, los recursos hídricos y el saneamiento, debido mayormente a la magnitud del problema, pero también a la incapacidad del sistema para enviar rápidamente y mantener sobre el terreno a personal directivo con conocimientos especializados y experiencia suficientes. También perjudicaron la respuesta la rotación frecuente del personal de las Naciones Unidas y los retrasos en el despliegue de algunos servicios humanitarios comunes esenciales de las Naciones Unidas, en particular la gestión de la información, las comunicaciones y la capacidad civil y militar, lo que entorpeció la coordinación durante los primeros días.

Experiencia adquirida

25. **Las notables deficiencias de la capacidad sectorial siguen obstaculizando las iniciativas de respuesta**. Las continuas deficiencias de la capacidad del sistema para suministrar agua potable suficiente, alojamiento e instalaciones de saneamiento adecuadas siguen entorpeciendo una respuesta humanitaria rápida. Así pues, es necesario reinvertir en el desarrollo y el mantenimiento de la capacidad de respuesta humanitaria del sistema, para lo cual es preciso aumentar y reforzar la dotación de personal del cuadro orgánico y la administración en sectores clave y formar y respaldar asociaciones estratégicas que aprovechen la capacidad de las organizaciones no gubernamentales y los conocimientos especializados de las organizaciones locales y regionales. Con este fin, el Coordinador del Socorro de Emergencia ha iniciado un examen de la respuesta humanitaria en todo el sistema a fin de determinar los puntos fuertes y las limitaciones del sistema actual y formular recomendaciones prácticas para subsanar las deficiencias. Se prevé que los resultados del examen se den a conocer en junio.

26. **El despliegue inmediato y estratégico de servicios comunes es fundamental para lograr una respuesta efectiva**. El despliegue sobre el terreno de personal del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas fue determinante para poner en marcha algunas labores esenciales de logística. No obstante, los funcionarios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios encargados de la coordinación civil y militar y los centros de información humanitaria no se activaron como parte de los mecanismos de respuesta rápida, sino que su despliegue siguió cauces más oficiales y, por consiguiente, sufrió retrasos. La movilización de los sistemas de telecomunicaciones fue difícil y la reunión, el análisis y la difusión de datos se vieron

perjudicados por la inexistencia de normas y sistemas. Es posible hacer frente a estos problemas si las Naciones Unidas reconocen el valor estratégico de estos servicios en la fase inicial de una crisis y se elaboran mecanismos y normas que permitan desplegar servicios humanitarios comunes desde el principio.

27. La capacidad de respuesta rápida podría reforzarse también estableciendo una capacidad mundial permanente de respuesta bajo los auspicios de las Naciones Unidas, dotada de responsabilidad y autoridad inmediatas para poner en marcha la respuesta inicial. Asimismo, para establecer este sistema quizás habría que desarrollar las capacidades regionales, especialmente en las regiones propensas a sufrir desastres, para que los suministros y equipos de socorro puedan desplegarse con mayor rapidez y con un mejor conocimiento de los contextos locales. Habría que fomentar iniciativas como las que lleva adelante la Organización para ampliar la lista del sistema de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación para casos de desastre, y responder a la petición dirigida por Indonesia a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) de que se establezca un mecanismo de respuesta rápida de recursos militares para los desastres que se produzcan en la región.

C. Tácticas e instrumentos de coordinación

28. Uno de los principales problemas de las actividades de respuesta fue la creación de mecanismos efectivos de coordinación. No obstante, la coordinación general a nivel internacional, nacional y regional fue buena: los acuerdos de reserva con los donantes y el sector privado para aportar personal, equipo, medios de transporte y otro tipo de asistencia agilizaron la respuesta; la asistencia de las fuerzas armadas, tanto nacionales como internacionales, fue determinante en la fase inicial de la prestación de asistencia, y el pronto despliegue de personal superior de las Naciones Unidas en la región del Océano Índico también aumentó la eficacia de la coordinación.

29. Sin embargo, la coordinación no siempre fue fácil. Algunas regiones recibieron una avalancha de artículos de socorro y agentes que no disponían de la capacidad necesaria para prestar asistencia. En otras regiones, la asistencia recibida no era suficiente para atender las necesidades. En muchos casos resultó difícil establecer rápidamente estructuras de coordinación adecuadas, dada la gran variedad de agentes que acudieron al lugar de los hechos. El consiguiente "embotellamiento de tráfico humanitario" dio origen en ocasiones a fallos de comunicación, planes ad hoc y retrasos en la prestación de asistencia, y los responsables de las Naciones Unidas sobre el terreno no siempre contaron con el apoyo necesario para ayudar a los gobiernos a desempeñar funciones de coordinación estratégica.

Experiencia adquirida

30. **Las actividades de dirección y coordinación deberían contar con apoyo suficiente sobre el terreno**. Si bien el Coordinador del Socorro de Emergencia desempeñó con eficacia las actividades de administración y asesoramiento estratégico a nivel de la sede, estas funciones no recibieron un apoyo comparable sobre el terreno. En muchos casos, el coordinador residente o de asuntos humanitarios carecía de los recursos humanos necesarios para desempeñar las funciones de dirección y coordinación que requería una respuesta de tal magnitud. El hecho de que la Coordinadora Especial para la asistencia humanitaria a los países afectados por el tsunami pudiera actuar como funcionaria de apoyo móvil para los coordinadores residentes o

de asuntos humanitarios puso de relieve la necesidad de ese apoyo sobre el terreno. Es fundamental que el coordinador residente o humanitario cuente inmediatamente con el personal y la capacidad necesarios para realizar funciones esenciales de coordinación y poner en marcha actividades de recuperación desde un principio y que así se especifique en el llamamiento inicial para la financiación.

31. Las relaciones entre civiles y militares deben mejorar para que la capacidad militar se adapte mejor a las necesidades y las solicitudes de asistencia humanitarias. La aportación pronta y generosa de bienes y personal por las fuerzas armadas de muchos países, incluidos los gobiernos afectados, fue indispensable para poder llegar a poblaciones de difícil acceso y subsanó muchas de las deficiencias técnicas que la capacidad civil no habría podido subsanar. No obstante, en algunos casos las actividades de los agentes civiles y militares se solaparon. Así pues, no siempre se distribuyó la cantidad adecuada de artículos de socorro, ni se hizo del modo adecuado ni donde más se necesitaban, y surgieron conductos de distribución paralelos. El conocimiento insuficiente de las estructuras de mando militares y el inadecuado intercambio de información entre la comunidad humanitaria y las fuerzas armadas agravaron aún más la situación. Para hacer uso de los recursos de defensa civiles y militares con la mayor eficacia posible es preciso definir con claridad funciones y responsabilidades, establecer canales de comunicación claros, respetar los principios humanitarios y lograr un nivel adecuado de sensibilización al respecto. En vista de lo mencionado, es necesario mejorar el marco operacional de coordinación entre civiles y militares.

D. Movilización de recursos

32. El tsunami generó extraordinarias muestras de solidaridad, lo que permitió disponer rápidamente de cuantiosos recursos y de nuevas fuentes de financiación en el sector privado y en los círculos empresariales. Si bien esta respuesta liberó a la comunidad humanitaria de la preocupación de recaudar fondos, semejantes muestras de generosidad crearon un entorno financiero muy arriesgado y obligaron a las organizaciones humanitarias a gastar los fondos rápidamente. Asimismo, creó más expectativas acerca del modo en que debía informarse de los gastos y sus repercusiones a los donantes y beneficiarios. En algunos casos, la situación se complicó aún más por el hecho de que las contribuciones excedían en mucho a la capacidad de muchas organizaciones para gastarlas en la fase de respuesta. Por este motivo, las organizaciones han tenido que dedicarse con rapidez a replantear sus propios planes de mediano plazo y elaborar estrategias para divulgar el uso de los fondos y rendir cuentas de él.

Experiencia adquirida

33. Deben mejorar el tipo y estilo de informe que se presenta y las modalidades de rendición de cuentas para que los nuevos grupos interesados sigan respondiendo en futuras situaciones de emergencia. Aunque los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos del sistema humanitario están bien fundados, la cuantía sin precedentes de los fondos prometidos o aportados para el tsunami, en particular por el sector privado, ha hecho más exhaustivo el control de la forma en que se gastan. A raíz de ello, las Naciones Unidas concertaron un acuerdo con Pricewaterhouse Coopers sobre la prestación de 8.000 horas de servicios profesionales gratuitos para apoyar las actividades de contabilidad y localización inmediatas de las contribuciones

recibidas con motivo del llamamiento de emergencia por el tsunami y de ampliación de los sistemas de localización de fondos para llamamientos de emergencia, de manera que se adaptaran a las necesidades del nuevo entorno de financiación. Estas mejoras son fundamentales para incrementar la confianza y el apoyo de los gobiernos y el sector privado, ahora y en futuras situaciones de crisis. Sin embargo, para que este sistema sea útil es necesario que cooperen todas las entidades interesadas, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, en particular en lo que respecta a la aportación oportuna de información sobre los recursos asignados y los gastos realizados.

34. Además, gracias a las donaciones espontáneas recibidas tras el desastre causado por el tsunami, muchos organismos y organizaciones humanitarias se han convertido en reservas excepcionalmente generosas de fondos de socorro, lo cual es poco habitual. Algunos organismos están estudiando el modo de apoyar las actividades de las demás organizaciones en los mismos sectores. Otras organizaciones ya no reciben fondos para el tsunami y piden a los posibles donantes que destinen sus contribuciones a otras situaciones de crisis. Otros, en cambio, han sabido incorporar los fondos para el tsunami en planes de reconstrucción a largo plazo. Para mantener la confianza de la opinión pública, las organizaciones humanitarias, independientemente del modo en que administren los fondos, deberían comunicar sus intenciones con transparencia.

35. **Para administrar grandes cantidades de recursos es preciso reforzar la coordinación a nivel local**. Ante las enormes cantidades de recursos y la presión de los donantes para que entraran en acción, muchas organizaciones respondieron a la crisis poniendo en marcha simultáneamente múltiples proyectos de socorro e invirtiendo en su ejecución considerables recursos humanos, por lo que la coordinación se complicó en muchos lugares. Presionados para actuar con rapidez, muchos agentes internacionales —percibieron algunos— se olvidaron de sus homólogos nacionales y locales y no tuvieran en cuenta el contexto local. La coordinación, esencial en estos casos, debe incluir a los donantes, las organizaciones no gubernamentales y los homólogos nacionales.

E. Problemas relacionados con los desplazamientos y la protección

36. Tras el desastre del tsunami, se calcula que un millón de personas quedaron desplazadas en un período relativamente breve. No obstante, una vez transcurridas las primeras semanas comenzó a disminuir el número de desplazados temporales, a medida que la situación se estabilizaba y las personas comenzaban a regresar a sus hogares. La fluidez con que se trasladaron las poblaciones desplazadas (sobre todo en Aceh), la carga cada vez mayor que soportaban las familias que las acogieron y la destrucción de los medios de vida pusieron a prueba la capacidad de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional para elaborar una respuesta adaptada a las necesidades de las diferentes categorías de población, y constituyeron un motivo de preocupación ante la posibilidad de que se dieran casos de violencia sexual y por motivos de género, en particular los posibles secuestros o el reclutamiento de menores por grupos armados. Las iniciativas para reubicar temporalmente a las poblaciones desplazadas se complicaron aún más por la situación política de Indonesia y Sri Lanka y las iniciativas de reubicación llevadas a cabo previamente en Maldivas.

Experiencia adquirida

37. **Es fundamental atender las necesidades de los desplazados internos en la fase de respuesta inicial**. En la fase de socorro inmediato de toda situación de desastre que sobrevenga repentinamente debe hacerse hincapié en la respuesta a las necesidades urgentes y de supervivencia del mayor número posible de personas. Para ello es preciso atender las necesidades específicas de los desplazados internos en materia de protección y asistencia y hacerlos participar desde un principio en los planes de socorro, de manera que la ayuda se distribuya equitativamente y no se refuercen las desigualdades ya existentes. Así pues, deberían adoptarse e incluirse en la programación y ejecución de los proyectos medidas especiales de asistencia y protección de los desplazados internos y las familias que los acogen.

38. Se necesita prestar atención especial en las etapas iniciales a las categorías específicamente vulnerables de las poblaciones afectadas por los desastres. Los desplazados internos tienen necesidades especiales, no sólo en materia de asistencia, sino también de protección. Tras el desastre del tsunami la protección de las mujeres y los niños y el riesgo de violencia sexual y trata de mujeres se convirtieron en esferas de especial preocupación. Al comienzo se temió que el problema de la violencia sexual, por motivos de género y en el hogar, que ya revestía gravedad en algunos de los países afectados antes del tsunami, se agravara debido a la carga adicional que impondrían a las personas afectadas la pérdida de familiares y medios de vida y la tensión mental. Si bien se denunciaron casos de malos tratos, estos no fueron numerosos y se procuró buscar modos de evitar el riesgo y proteger a las personas especialmente vulnerables. Las medidas de promoción de intereses y vigilancia adoptadas por los gobiernos en las etapas iniciales para la protección de los niños contribuyeron a evitar el tráfico y la explotación de menores, un temor que había engendrado mucha preocupación en las etapas iniciales de la emergencia. También se hizo hincapié en la promoción de buenas medidas de adopción. A medida que las iniciativas de respuesta vayan entrando en la fase de recuperación, será cada vez más importante hacer frente a las dificultades que se planteen en relación con los derechos sobre la tierra, la documentación y la indemnización.

39. Los Principios rectores de las Naciones Unidas aplicables a los desplazamientos dentro del país deberían aplicarse también a los desastres naturales. En los últimos años se ha realizado una labor intensiva para elaborar una norma aceptada internacionalmente para la protección y asistencia de los desplazados, basada en la experiencia de desplazamientos masivos en situaciones de guerra y conflicto. Si bien se reconoce que en los Principios rectores no queda recogida la situación especial que se plantea en los desplazamientos masivos y a corto plazo provocados por los desastres naturales, sus directrices deberían utilizarse como norma. No obstante, aunque los Principios rectores pueden ser útiles para formular las preguntas adecuadas, no es probable que ofrezcan las mismas respuestas en todo el mundo. Para ofrecer respuestas adecuadas a los desplazados internos es preciso conocer y comprender el contexto específico en que ocurrió el desastre.

IV. Recuperación después de los desastres: logros y dificultades actuales y futuras

40. La gestión de la transición del socorro a la recuperación en el desastre del tsunami es motivo de gran preocupación para el futuro en la medida en que comporta

a) determinar las deficiencias y los aspectos vulnerables que subsisten; b) ajustar las necesidades de recursos y sus usos; c) asegurar la coherencia operacional general entre las distintas instancias, actividades y fases; d) establecer vinculaciones entre las iniciativas humanitarias y de desarrollo; y e) practicar en forma consciente la reducción de los riesgos en el marco de la recuperación. De no generarse y mantenerse el ímpetu y el apoyo que necesitan las actividades mencionadas, se perderá una importante oportunidad de reconstruir infraestructura esencial a la vez que se mejoran las condiciones de vida y los medios de subsistencia de los damnificados y se fomenta la capacidad nacional y local de preparación para futuros desastres.

41. El ritmo de la transición a la recuperación ha variado y seguirá variando de un país a otro, por lo que la tarea precisa distintos enfoques. Según recientes informes de la situación sobre el terreno, las repercusiones de las primeras actividades de recuperación son ciertamente desiguales. El Gobierno de Sri Lanka, por ejemplo, notifica que unas 17.300 familias que se quedaron sin hogar a raíz del tsunami siguen viviendo en 100 campamentos. De estas familias, 9.480 viven en tiendas de campaña, especialmente en las zonas costeras donde son escasas las tierras disponibles alejadas del litoral. Con todo, la construcción de viviendas de transición cobra impulso (en junio eran 31.000), por lo que se espera que las cifras mencionadas disminuyan notablemente a corto plazo. En Aceh, el constante movimiento de desplazados internos de una ubicación de viviendas a otra obedece al intento de la población de prepararse como mejor puede para el inicio de la fase de recuperación y acceder lo antes posible a activos y material de reconstrucción. La labor recién emprendida por la Dirección de Rehabilitación y Reconstrucción tiene por objeto dar a conocer a la población damnificada lo que conviene al proceso de reconstrucción y el papel que puede desempeñar al respecto.

42. A medida que avancen las actividades de recuperación en todos los países afectados, cobrarán una importancia decisiva tanto el apoyo sostenido a los gobiernos y comunidades afectados para que ejecuten esas actividades como la armonización entre la programación de la recuperación y las prioridades de estos gobiernos y comunidades teniendo presente la situación socioeconómica imperante. A continuación se examinan las cuestiones y dificultades generales surgidas al inicio de la fase de recuperación.

A. Responsabilidad de los gobiernos desde las fases iniciales

43. La responsabilidad y la participación nacionales desde las fases iniciales del diseño y ejecución de los programas de recuperación son fundamentales no sólo para materializar los efectos que se persiguen con las actividades de recuperación, sino también para fortalecer la capacidad sobre el terreno. La participación de expertos y técnicos del lugar especializados en gestión de desastres contribuirá a que la programación de la recuperación incorpore las necesidades y la capacidad de la población damnificada, mientras que el concurso de las instancias decisorias nacionales es decisivo para generar consenso en torno a las prioridades, las funciones, las responsabilidades y los recursos en el ámbito de la recuperación.

44. Para consolidar esa responsabilidad nacional, el apoyo externo debe ampliar la capacidad de los interesados e instituciones locales mediante la transferencia de tecnología y conocimientos prácticos y la enseñanza pública. El apoyo prestado al Gobierno de Indonesia por instancias internacionales comprendía planificación, cartografía,

construcción de viviendas y creación de empleo, a escala nacional, provincial y de distrito. En Sri Lanka, equipos internacionales han prestado apoyo a las evaluaciones de las necesidades y la reunión de datos. En la India, las operaciones humanitarias y de recuperación posteriores al tsunami se vieron potenciadas por la estrecha colaboración entre las autoridades gubernamentales, las comunidades locales y Voluntarios de las Naciones Unidas indios. Estos últimos también se encargaron de prestar asistencia a la programación y ejecución de la recuperación en Maldivas y Sri Lanka, donde al parecer han contribuido a acelerar el ritmo de las primeras actividades de recuperación. En Tailandia se crearon grupos especiales nacionales para que colaborasen con sus homólogos internacionales y supervisasen aspectos fundamentales de la fase de recuperación. No obstante, durante la fase de rehabilitación y reconstrucción se precisa más apoyo y mayor coordinación sobre el terreno entre los asociados nacionales e internacionales, lo cual comporta una planificación estratégica a más largo plazo.

B. Concentración en la recuperación durante la fase de socorro

45. La atención prestada a la recuperación desde el principio de la fase de socorro de la emergencia ayudó a las poblaciones locales a recobrarse. Por ejemplo, las operaciones de desescombro llevadas a cabo en Indonesia con arreglo al concepto de "dinero por trabajo" pusieron en circulación dinero en efectivo en la economía local y ayudaron psicológicamente a los participantes, que eran aproximadamente 11.000.

46. No obstante, en muchas zonas la recuperación inmediata no fue posible, pues los desperfectos de las carreteras impidieron transportar y entregar pronto el material de reconstrucción. La mejora de los arreglos concertados con contratistas privados y asociados permanentes provistos de capacidad logística avanzada y servicios de transporte aéreo contribuiría a superar las dificultades que presenta la recuperación en las primeras fases. Por otro lado, el sistema de las Naciones Unidas carece actualmente de mecanismos aceptados de recuperación posterior a los desastres que abarquen todo el sistema, en particular mecanismos orientados a la reducción de los riesgos. En las actividades encaminadas a cerrar la brecha entre el socorro y el desarrollo se han señalado graves deficiencias, como la falta de metodologías de evaluación adecuadas para determinar las necesidades de recuperación iniciales y de mecanismos previsibles para desplegar expertos técnicos que presten apoyo a la planificación y la programación de la recuperación y para financiar oportunamente intervenciones decisivas orientadas a la recuperación y a la reducción de la vulnerabilidad.

C. Coordinación

47. En la primera fase de recuperación se registraron varios logros cruciales en la coordinación sectorial entre agentes internacionales y nacionales. En la fase de reconstrucción, la coordinación sectorial, dirigida por los Gobiernos de Indonesia y Sri Lanka con asistencia del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, generó planes nacionales de reconstrucción que asignan a todos los encargados y las actividades de reconstrucción un lugar preciso en el marco de una estrategia coherente. En Indonesia y Sri Lanka, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha ayudado a los ministerios y bancos de desarrollo competentes a preparar sus planes de reconstrucción en el sector de la agricultura

y la pesca. En Sri Lanka la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Banco Mundial, el BAsD y la Organización Internacional para las Migraciones colaboraron para vincular la estrategia de viviendas de transición con planes de vivienda permanente. El ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) también llevaron a cabo misiones conjuntas de evaluación de los problemas de violencia sexual y violencia por motivos de género surgidos en los campamentos estatales provisionales, y elaboraron un plan de respuesta conjunta. En Myanmar, la coordinación de las actividades sectoriales resultó eficaz gracias a un innovador mecanismo conjunto de coordinación encabezado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Naciones Unidas. En la India, el UNICEF se dedicó a agrupar a ONG internacionales y nacionales para examinar cuestiones relacionadas con el agua y el saneamiento, tanto a escala nacional como en Tamil Nadu. La Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Meteorológica Mundial y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres han colaborado estrechamente con organismos nacionales para sentar las bases institucionales y técnicas de un sistema de alerta temprana de tsunamis en la región del Océano Índico.

48. A pesar de estos logros, la coordinación general de la recuperación en casos de desastre exige más estudio y dedicación. La **respuesta** en casos de desastre se rige por normas y mecanismos de coordinación claros y universalmente aceptados, mientras que la **recuperación** en casos de desastre, en la que interviene un mayor número de instancias, carece de estructuras generales de coordinación formales. Tal es, en particular, el caso de la coordinación internacional en los países, que se ve complicada por el hecho de que los coordinadores residentes carecen de apoyo adecuado para ejercer su función de coordinación. En atención a esta deficiencia, las Naciones Unidas están aprovechando la ocasión del tsunami para determinar el apoyo que hace falta para mejorar la coordinación de la recuperación en casos de desastre.

D. Participación de la sociedad civil

49. En muchos de los países afectados la participación de la sociedad civil durante la fase de asistencia humanitaria y la fase de recuperación no tiene precedentes. En Tailandia, la intervención de grupos de la sociedad civil fue decisiva para organizar las operaciones de recuperación en colaboración con las administraciones locales y las autoridades nacionales y para poner en conocimiento de los responsables poblaciones que podrían haberse pasado por alto, como los trabajadores migratorios de Myanmar y los nómadas marinos de etnia moken. En Indonesia, el Foro de Recuperación de Aceh facilitó apoyo y asesoramiento al Gobierno, las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales en la preparación del plan maestro de rehabilitación y reconstrucción del Gobierno. Las amplias consultas mantenidas en Aceh con la sociedad civil dotaron de mayor credibilidad al proceso de planificación.

50. Con todo, aunque está ampliamente reconocido que la programación de la recuperación ha de basarse en evaluaciones sólidas y participativas de las necesidades y la capacidad de la población damnificada, en la práctica no siempre ha sido ese el caso. En varios países la población damnificada se mostró preocupada por no haber tenido cabida en la planificación de la recuperación. Con el apoyo de organismos de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, se están reforzando

instancias descentralizadas que promueven enfoques participativos en el ámbito de la recuperación. Se espera que gracias a este enfoque puedan abordarse cuestiones delicadas, como las que se refieren a los derechos sobre la tierra, así como la vulnerabilidad especial de las minorías y las poblaciones migrantes.

E. Recaudación de fondos flexible e innovadora

51. La experiencia demuestra que los fondos, enviados con diligencia cuando un desastre es noticia destacada, se reducen hasta agotarse a medida que la atención se desvanece. Así ocurrió después del terremoto de Bam (Irán), de diciembre de 2003, y del huracán Mitch, de octubre de 1998, donde apenas se prometió o se desembolsó un porcentaje reducido de los cientos de millones de dólares que se necesitaban.

52. En vista de que la oportunidad de recaudar fondos destinados a un desastre es limitada y efímera, el llamamiento de urgencia por el tsunami se prolongó durante la fase de recuperación, con lo que fue posible recaudar recursos con fines de construcción de viviendas, desarrollo de medios de subsistencia, microinfraestructura y medio ambiente, y los planes y programas de recuperación pudieron ejecutarse sin demoras. Aunque las caudalosas corrientes de dinero generadas por la respuesta al tsunami hicieron posible esa flexibilidad, la prolongación de los llamamientos de urgencia para atender las necesidades de recuperación ha de considerarse una práctica óptima con miras a los futuros desastres.

53. Además, el hecho de que las contribuciones a actividades relacionadas con el tsunami se dirigen en muchos casos a proyectos a medio plazo debería acelerar las tareas de recuperación. Habida cuenta de que el monto estimado de las contribuciones prometidas en relación con la emergencia del tsunami asciende a 6.800 millones de dólares, cifra que equivale aproximadamente a la mitad de las necesidades totales de reconstrucción de todos los países afectados, lo esencial no es recaudar más dinero para la recuperación sino ejecutar los correspondientes planes. Las actividades de recuperación se beneficiarán también de la labor del Consorcio Mundial inaugurado por el ex Presidente Clinton, que tiene como cometido el seguimiento de los planes de recuperación, el mantenimiento del impulso que mueve la reconstrucción y la colaboración con los gobiernos en torno a cuestiones políticas complejas que suelen paralizar la recuperación. La creación de una base de datos común con fines de supervisión financiera, que tiene por objeto consignar en un sistema homogéneo los distintos tipos de asistencia, comprendida la ayuda oficial, el apoyo de ONG y las contribuciones del sector privado, también facilitará la planificación y la ejecución de la recuperación.

F. Adopción de medidas de reducción de los riesgos en las fases iniciales

54. En el marco de la recuperación, todos los países afectados se han esforzado por hallar un término medio entre la necesidad de recuperación rápida y la importancia de proteger a sus ciudadanos de futuros desastres. Con excesiva frecuencia, las sociedades afectadas por un gran desastre suelen buscar iniciativas rápidas y palpables que les devuelvan la normalidad, lo cual va a menudo en detrimento de soluciones más sostenibles y duraderas. De no incorporarse la reducción de riesgos en las políticas, estrategias y planes de desarrollo, pueden producirse pérdidas

enormes como consecuencia del desastre, demandas más frecuentes y costosas de asistencia humanitaria nacional e internacional y una merma sistemática del crecimiento económico y el bienestar social. La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada unas pocas semanas después del tsunami, del 18 al 22 de enero de 2005, facilitó orientación oportuna al respecto dando a conocer el programa intergubernamental de prioridades de acción con vistas a la reducción de los riesgos de desastre, sometido a prolongadas negociaciones, cuyo título es *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Fomento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*.

55. Aunque se ha generalizado la opinión de que habría sido imposible prepararse debidamente para un fenómeno de semejante magnitud, no deja de ser evidente que mediante sistemas de alerta temprana efectivos, comprendidas medidas de preparación, podrían haberse salvado miles de vidas. Por ejemplo, a raíz del terremoto de Gujarat de 2001 el Gobierno de la India lleva varios años fortaleciendo su capacidad de gestión de los riesgos de desastre en todos los niveles. Como consecuencia, cuando el tsunami alcanzó Tamil Nadu, los vecinos de un distrito costero, a los que se había impartido capacitación en operaciones de rescate y primeros auxilios mediante el programa de control de los riesgos de desastre, pudieron salvar más de 100 vidas. De ese modo, el tsunami ha contribuido a poner de relieve la necesidad de habilitar a las comunidades expuestas a riesgos para que puedan protegerse a sí mismas y sus bienes de los efectos de un desastre. La elaboración de planes de preparación comunitaria para los desastres, que van de la acumulación de alimentos y medicamentos a la construcción de terraplenes en las zonas propensas a inundaciones incluyendo la preparación en la capacitación de los maestros y los planes de estudio, contribuiría notablemente a la disminución de los riesgos. También hace falta prestar más atención a la capacitación en sistemas integrales de alerta temprana que consten de dispositivos materiales (estructuras resistentes a los terremotos, refugios y rutas de evacuación), planes de preparación y estrategias de comunicación que faciliten las intervenciones rápidas y concretas cuando se ha dado una alerta.

V. Consecuencias para las medidas futuras y recomendaciones del Secretario General

Mejorar las estructuras de respuesta nacional e internacional a las grandes emergencias que se producen de forma repentina

56. Para la respuesta de urgencia a los desastres que se producen de forma repentina se precisa un empeño en seguir ampliando y coordinando la capacidad de respuesta rápida y los servicios comunes necesarios en la fase de respuesta inmediata, lo cual comprende el fortalecimiento de la capacidad de despliegue que existe o existía en los países expuestos a desastres. Además, la respuesta internacional se vería muy beneficiada por el fortalecimiento del control sobre el terreno de las situaciones de emergencia de gran envergadura.

57. Las Naciones Unidas, los gobiernos y los grupos pertinentes de la sociedad civil deben comprometerse a fomentar y restablecer la capacidad regional, nacional y local de respuesta a los desastres para que el sistema de asistencia humanitaria disponga de acceso inmediato a recursos listos para el despliegue, sobre todo en las zonas propensas a desastres.

58. Las Naciones Unidas han de ampliar y respaldar sus servicios humanitarios básicos comunes para que puedan desplegarse de forma previsible y con una combinación de aptitudes adecuada.

59. Las Naciones Unidas han de preparar una estructura más unificada de control sobre el terreno que garantice la coordinación y, en consecuencia, la eficacia de la respuesta. Para ello, hay que fortalecer el apoyo a los coordinadores residentes o de asuntos humanitarios.

Fomentar la capacidad de respuesta regional

60. Las organizaciones regionales son las que mejor preparadas están para responder con rapidez a un gran desastre recurriendo a conocimientos locales y a las relaciones previas con encargados de adoptar decisiones a nivel nacional. Las Naciones Unidas deben cooperar con las organizaciones regionales en las regiones expuestas a desastres para garantizar la implantación y el funcionamiento de los planes y la capacidad de respuesta regionales antes de que se produzca el desastre.

61. La comunidad internacional debe elaborar mecanismos mejorados para el despliegue de la capacidad regional de reserva bajo la dirección de las Naciones Unidas, por ejemplo concertando acuerdos con las organizaciones regionales antes de los desastres o estableciendo procedimientos operativos normalizados relativos a sus procesos de despliegue y coordinación.

62. Los gobiernos han de poner a disposición de esas estructuras la capacidad de que disponen para responder a los desastres.

Dar coherencia a la respuesta civil y militar

63. La respuesta de los ejércitos de distintos países al tsunami no tuvo precedentes y fue decisiva en la fase inicial, orientada a salvar vidas y a estabilizar la situación. El tsunami marcó un hito al respecto. Por todo ello, es probable que en nuevas situaciones de urgencia motivadas por desastres los Estados aporten con suma rapidez cantidades apreciables de activos militares. En ese sentido, es necesario garantizar que la enorme capacidad de los ejércitos contribuya a la respuesta a los desastres estableciendo y comunicando mejor los procedimientos y estructuras de coordinación para las situaciones de desastre entre distintos ejércitos y entre éstos y los asociados humanitarios.

64. Las Naciones Unidas han de consolidar los procedimientos de utilización y coordinación de los activos militares en la respuesta a los desastres y establecer vínculos más sistemáticos con las principales fuentes de suministro.

65. Reconociendo que los ejércitos, las fuerzas de defensa civil y los bomberos de un país suelen ser los primeros en intervenir, la comunidad encargada de la respuesta a los desastres ha de recabar la participación activa de estos grupos para determinar el momento y la manera en que podrán cooperar en la respuesta.

Invertir en alerta temprana y preparación

66. Se ha generalizado la opinión de que con un sistema regional de alerta temprana de tsunamis se podrían haber salvado miles de vidas. Sin embargo, tal sistema regional sólo funcionará si forma parte de una solución integral aplicable a las comunidades expuestas a riesgos y si se sustenta en marcos legislativos e institucionales

apropiados y sistemas locales de alerta y respuesta de emergencia. Las Naciones Unidas han de procurar fomentar el establecimiento de marcos y mecanismos regionales para los sistemas de alerta temprana, así como prestar apoyo a las actividades técnicas y normativas centradas en el control integrado de los riesgos en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015.

67. La comunidad internacional debería invertir en sistemas de alerta temprana metódicos y centrados en la población, que funcionen para todos los peligros y en todos los países y abarquen a toda la población expuesta a riesgos. Los sistemas deberían incorporar evaluaciones de los riesgos y medidas de sensibilización y preparación que capacitarían a las comunidades para responder a las alertas cuando sea preciso.

Mejorar la coordinación y la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de la recuperación

68. Para que la recuperación sea efectiva, es fundamental fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas para prestar apoyo a los gobiernos afectados, sin por ello dejar de coordinar sus propias actividades de asistencia humanitaria y recuperación. Aunque el Coordinador del Socorro de Emergencia dirige la coordinación de la respuesta de emergencia y los coordinadores de asuntos humanitarios son los responsables sobre el terreno, no existe equivalente institucional ni apoyo en la sede ni sobre el terreno para la fase de recuperación. Para subsanar esas deficiencias hace falta establecer un mecanismo institucional que ejerza funciones de dirección y coordinación, en la sede y a escala gubernamental, para generar en la fase de reconstrucción mayores sinergias entre los coordinadores residentes y los coordinadores de asuntos humanitarios y fortalecer el equipo de las Naciones Unidas en el país.

69. Reconociendo las deficiencias de la planificación institucional, estratégica y de la coordinación en el marco de la recuperación en casos de desastre, el sistema de las Naciones Unidas ha de respaldar las iniciativas en curso encaminadas a determinar el apoyo necesario para mejorar la coordinación de esas actividades.

Promover la transparencia y la responsabilidad financieras

70. La magnitud cada vez mayor de los desastres y, en consecuencia, la mayor envergadura de las actividades de respuesta y recuperación obligan a las Naciones Unidas a cumplir una función más destacada en el logro del objetivo de dar transparencia y responsabilidad financieras a la utilización de los fondos. Será fundamental fortalecer y mantener un sistema transparente de supervisión financiera de las contribuciones oficiales y privadas, tanto en el marco de los llamamientos mundiales como al margen de éstos. El sistema también permitirá incorporar mejor las iniciativas privadas en las estructuras de coordinación y la supervisión financiera y logrará que destacadas instancias privadas participen en la movilización de recursos y la coordinación conexa. Deben alentarse iniciativas como el sistema de supervisión financiera preparado en colaboración con PriceWaterhouseCoopers. En las fases de recuperación y reconstrucción, las organizaciones internacionales y los gobiernos deben también colaborar en el fortalecimiento de los mecanismos de notificación y rendición de cuentas.

71. La comunidad internacional ha de procurar que en el marco del sistema de las Naciones Unidas se elabore un mecanismo común de localización y notificación de los fondos para actividades humanitarias, y ha de exhortar a las organizaciones que

forman parte del sistema de las Naciones Unidas o son ajenas a éste a que contribuyan a esos mecanismos en su debido momento.

72. Las organizaciones internacionales y los gobiernos deben colaborar en el fortalecimiento de los mecanismos de notificación y rendición de cuentas en las fases de recuperación y reconstrucción.

Comprometerse a reducir la vulnerabilidad y los riesgos

73. A pesar de que es manifiesta la relación entre la reducción de los riesgos y el desarrollo sostenible, la voluntad de reducir la vulnerabilidad y los riesgos y la correspondiente inversión siguen resultando problemáticas. El apoyo a largo plazo al desarrollo económico sostenible, fuente de sociedades civiles robustas y de una infraestructura sólida, contribuirá a que los países estén preparados para afrontar las crisis derivadas de las catástrofes naturales.

74. La comunidad internacional debe comprometerse a ejecutar el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 e invertir en el mismo.

Promover la investigación y el aprendizaje para orientar las actividades de recuperación

75. La programación de la respuesta y la recuperación debe fundarse en una evaluación sólida y participativa de las necesidades y la capacidad de la población damnificada para así entender y aprovechar plenamente la capacidad, las iniciativas y los recursos locales. Los mecanismos nacionales de elaboración de políticas y consulta y las actividades de determinación de prioridades contribuyen a forjar un consenso en torno a las prioridades, las funciones, las responsabilidades y los recursos en el ámbito de la recuperación.

76. La comunidad encargada de la respuesta a los desastres ha de adquirir, unificar y difundir conocimientos sobre las enseñanzas derivadas del tsunami y otros desastres recientes que promuevan el aprendizaje institucional en todos los niveles y orienten la gestión de los futuros desastres.