



# Asamblea General

Distr. general  
12 de agosto de 2005  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo período de sesiones

Tema 74 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 casos de desastres naturales: del socorro al desarrollo**

### **Informe del Secretario General\*\***

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 59/212 de la Asamblea General, en que la Asamblea pidió al Secretario General que informara de los progresos realizados en la cooperación internacional en relación con los desastres asociados a amenazas de origen natural. El informe destaca los problemas clave que enfrenta la comunidad internacional en el fortalecimiento de la capacidad de los países propensos a los desastres en materia de preparación, respuesta, recuperación y reducción de riesgos.

De conformidad con la resolución 57/150, en el presente documento también se incluye información actualizada sobre las actividades del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento desde diciembre de 2002.

---

\* A/60/150.

\*\* El informe se demoró por razones técnicas.



## I. Introducción

1. En el presente informe no se utiliza la expresión “desastres naturales” pues el término da la idea equivocada de que los desastres que ocurren como consecuencia de peligros que existen en la naturaleza son totalmente “naturales” y, por lo tanto, inevitables y están fuera del control de los seres humanos. En cambio, se reconoce en general que esos desastres son consecuencia de la forma en que las personas y las sociedades reaccionan ante las amenazas que se originan en los peligros de la naturaleza. El carácter y la dimensión de las amenazas inherentes a esos peligros son variados. Los riesgos y las posibilidades de que se produzcan desastres asociados a peligros de la naturaleza están determinados en gran medida por los niveles de vulnerabilidad y las medidas de preparación, prevención y mitigación que se adopten para casos de desastre. Por lo tanto, los desastres están determinados en gran medida por la acción o inacción humana. En consecuencia, se utilizará la expresión “desastres asociados a peligros de la naturaleza” en consonancia con el Marco de Acción de Hyogo aprobado por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe (Japón), del 18 al 22 de enero de 2005.

2. La incidencia y gravedad de los desastres asociados a peligros de la naturaleza siguen en aumento. Entre las principales causas figuran el cambio climático, la degradación ambiental, los niveles crecientes de vulnerabilidad, los modelos de desarrollo inapropiados y los sistemas inadecuados de preparación para casos de desastres y mitigación de sus efectos. Además, factores como el cambio climático, la globalización económica y el aumento del tráfico aéreo acentúan la necesidad de que se adopte una perspectiva mundial para hacer frente a los desastres, muchos de los cuales tienen orígenes comunes y consecuencias para todo el planeta.

3. La cantidad de personas y bienes afectados por los desastres también está aumentando, lo que tiene graves consecuencias para la vida de la gente, sus medios de subsistencia y los avances en materia de desarrollo que se han logrado con tanto esfuerzo. Según el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres, los costos económicos de los desastres asociados a los peligros de la naturaleza han aumentado catorce veces desde los años cincuenta.

4. La estrecha relación que existe entre los desastres y los modelos de desarrollo inapropiados está bien documentada. Los modelos de desarrollo, si no son sostenibles, pueden generar nuevos riesgos de desastre. La urbanización y la concentración de personas en zonas expuestas a amenazas son sólo dos ejemplos. Los desastres también están muy relacionados con la pobreza, dado que los países de bajos ingresos se ven afectados desproporcionadamente. Los pobres tienden a estar más expuestos a amenazas y tienen menos capacidad de reaccionar ante los traumas inherentes a los desastres. La gente que tiene pocos recursos o alternativas también tiene menos probabilidades de recuperarse.

5. En ese contexto, es claro que los niveles de riesgo presentes y futuros demorarán o dificultarán los esfuerzos que se realicen para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Además, los avances que se logren no contribuirán automáticamente a reducir la vulnerabilidad de los seres humanos ante los peligros de la naturaleza. La comunidad internacional deberá procurar, por lo tanto, que las actividades que se realicen para impulsar el desarrollo social y económico, aunque bien intencionadas, no aumenten inadvertidamente los riesgos de desastre.

6. La estrecha relación que existe entre los desastres, el desarrollo no sostenible y la mala gobernanza muestra la falacia de la distinción que generalmente se hace en la comunidad humanitaria entre los desastres asociados a los peligros naturales y otros tipos de emergencias que requieren la acción humanitaria. En todos los casos, el modo de organización de las sociedades es un determinante clave de sus niveles de vulnerabilidad y de la necesidad de que se les preste asistencia humanitaria. En todos los casos, la perturbación o el fracaso de los mecanismos establecidos para hacer frente a los desastres está provocado por modelos de distribución de recursos inequitativos o insostenibles. En suma, es más acertado ver los desastres asociados a los peligros de la naturaleza como fenómenos provocados por los seres humanos que aumentan la vulnerabilidad.

7. Un número creciente de países enfrenta crisis multifacéticas en las que los desastres asociados a peligros naturales y otras emergencias complejas interactúan y se refuerzan mutuamente. Fue lo que sucedió de forma manifiesta en años recientes con la hambruna de Bahr El Ghazal, en el sur del Sudán, en 1997 y 1998 y la sequía del Afganistán de 1999 a 2001. En ambos casos, la larga duración del conflicto llevó al colapso de los medios de subsistencia locales (ya sea directa o indirectamente, debido al desmoronamiento de la economía local), lo que a su vez redujo la resiliencia de la población local a las amenazas de la naturaleza. En tales situaciones, los hogares afectados no tienen más recurso que adoptar estrategias para hacer frente a los peligros que aumentan su vulnerabilidad a las amenazas naturales, como la tala de árboles para producir carbón vegetal, contribuyendo así a la deforestación. Inversamente, algunos desastres han sido un factor importante en la agravación de las tensiones sociales, como ocurrió en Nicaragua después del terremoto de 1972.

8. Los desastres pueden ser tanto una consecuencia como una causa de la degradación ambiental. La expansión de la frontera urbana y agrícola ha provocado la transformación de los entornos circundantes lo cual genera nuevos peligros. Los peligros asociados a los terremotos pueden ser considerablemente mayores en los humedales recuperados/desechados y los vertederos que en otras zonas de un centro urbano. La destrucción de manglares en zonas costeras puede aumentar los peligros asociados a mareas de tormenta. Los asentamientos humanos en cuencas hidrográficas pueden modificar los sistemas hidráulicos y desestabilizar las pendientes, aumentando de ese modo el peligro de que se produzcan inundaciones y corrimientos de tierras. Además, en muchas zonas los peligros de origen natural interactúan con los de origen tecnológico o los provocados por el hombre, como la eliminación inapropiada de residuos en los lechos de los ríos y los desechos de la industria y la minería. Inversamente, los grandes desastres, o la acumulación de riesgos derivados de hechos cotidianos de menor importancia, pueden generar problemas ambientales que repercuten en las posibilidades de desarrollo o los medios de subsistencia, por ejemplo, cuando hay daños en la biodiversidad.

9. Las mujeres y los hombres, los niños y las niñas, se ven afectados por los desastres de distintas maneras: tienen distintos niveles de exposición al riesgo, distinta preparación y distinta percepción del riesgo; los efectos psicológicos y físicos que los desastres producen en ellos son distintos, como también lo son sus necesidades en las fases de respuesta, recuperación y reconstrucción. Los gobiernos y la comunidad internacional deberían tomar en consideración los efectos diferentes de los desastres y adoptar medidas en todas las fases, especialmente en la de recuperación.

## II. El año que se examina

### A. Los desastres asociados a los peligros de la naturaleza

10. El período de que se informa (de julio de 2004 a junio de 2005) estuvo dominado por el tsunami del Océano Índico, que provocó la gran mayoría de las muertes registradas, aunque sólo un pequeño porcentaje de las personas afectadas por desastres naturales en general. Según el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres, durante ese período murieron 242.793 personas como resultado de los desastres asociados con peligros naturales, de las cuales 226.408 perdieron la vida en el tsunami del Océano Índico. En total, más de 158 millones de personas en todo el mundo resultaron heridas, fueron desplazadas o afectadas de otro modo por desastres asociados a peligros de la naturaleza, lo que produjo daños económicos por un total de 94.000 millones de dólares.

11. El 26 de diciembre de 2004, un fuerte terremoto con una magnitud de 9,0 en la escala de Richter azotó la costa occidental del norte de Sumatra (Indonesia), al que sucedieron numerosas sacudidas, algunas de ellas muy fuertes. El terremoto desencadenó poderosos tsunamis que asolaron las zonas costeras de la India, Indonesia, Maldivas, Sri Lanka y Tailandia. El tsunami también afectó a Myanmar, Seychelles, Somalia y el Yemen. El 28 de marzo de 2005, una fuerte sacudida sísmica con una magnitud de 8,7 en la escala de Richter, azotó la costa occidental de Sumatra; las islas de Nias, Simeulue y Banyak fueron las más afectadas. Los efectos del desastre, así como las medidas adoptadas para paliarlo, se detallan en el informe del Secretario General titulado “Fortalecimiento del socorro de emergencia y las actividades de rehabilitación, reconstrucción y prevención tras el desastre provocado por el tsunami del Océano Índico” (A/60/86-E/2005/77).

12. Los desastres provocados por las inundaciones siguieron afectando al mayor número de personas en todo el mundo (132 millones). En julio de 2004, las fuertes lluvias del monzón provocaron graves inundaciones en una extensa zona de Bangladesh. Las inundaciones causaron la muerte de más de 600 personas y el desplazamiento de 1,7 millones, afectando en total a 34 millones de personas; también destruyeron casi 1 millón de viviendas y más de 567.000 hectáreas de tierras agrícolas.

13. En 2004, los huracanes fueron particularmente severos en el Caribe y cuatro de ellos —Charley, Frances, Ivan y Jeanne— causaron graves inundaciones entre agosto y octubre. Iván, el huracán más fuerte de los que azotaron la región en el último decenio, alcanzó la categoría 4 al llegar a Granada, con vientos sostenidos de 220 kilómetros por hora. Alrededor del 90% de las viviendas de la isla sufrieron daños y unas 60.000 personas quedaron sin hogar. La tormenta tropical Jeanne se convirtió en huracán después de pasar por Puerto Rico, para debilitarse después al atravesar la isla de La Española. En la República Dominicana, alrededor de 38.000 personas fueron desplazadas y se produjeron daños en puentes, carreteras y el sistema de suministro de agua. En Haití, la ciudad costera de Gonaïves fue la más afectada: un total de 1.500 personas perdieron la vida y 300.000 sufrieron heridas o daños a su propiedad. Las aguas no cedieron durante meses debido a problemas de drenaje. El conflicto social y político que afectaba al país desde años atrás, la considerable degradación del medio ambiente natural y las grandes pérdidas producidas por las inundaciones de mayo de 2004, impidieron hacer frente a las consecuencias del desastre por lo que se necesitó considerable asistencia internacional.

14. En noviembre y diciembre de 2004, una serie de tormentas y tifones desencadenaron derrumbes de tierras y crecidas repentinas en Filipinas, lo que provocó más de 1.000 muertos y 500 desaparecidos y causó daños generalizados, especialmente en la costa oriental de la isla principal de Luzón. Desaparecieron casas, infraestructura y cultivos agrícolas, que quedaron cubiertos por una gruesa capa de barro, troncos y árboles caídos.

15. En enero de 2005, las lluvias torrenciales causaron graves inundaciones en las regiones costeras densamente pobladas de Guyana, y en la capital, Georgetown. Más de 300.000 personas —casi la mitad de la población del país— se vieron afectadas, de las cuales un tercio eran niños menores de 9 años. A las inundaciones se sumaron problemas de drenaje, dada la limitada capacidad de bombeo y el mantenimiento deficiente de los sistemas de drenaje.

16. A principios de 2005, la mayor parte de la región del Asia Central sufrió condiciones meteorológicas adversas, con fuertes lluvias y nevadas en el Afganistán, el Pakistán y Tayikistán. En el Pakistán hubo 700.000 personas afectadas y 486 muertos. En las zonas del norte del país, las fuertes nevadas desencadenaron avalanchas que dejaron aisladas a varias aldeas de montaña y a un total de 140.000 personas. En el oeste del Pakistán, casi tres semanas de fuertes lluvias produjeron graves inundaciones, lo que derivó a su vez en la ruptura de un dique importante en la provincia de Sindh. En la provincia de Balochistán se perdieron hasta un 80% de los cultivos. Aunque el Gobierno del Pakistán no pidió oficialmente asistencia internacional y proporcionó ayuda económica por valor de 2,3 millones de dólares de los EE.UU., la comunidad internacional contribuyó con más de 4 millones de dólares.

17. El Tayikistán oriental y meridional también experimentó fuertes nevadas, lo que afectó a casi 2 millones de personas en el valle de Rasht. Las lluvias intensas en la región de Khatlon sumaron nuevos daños a los ya producidos en la infraestructura por la gran cantidad de nieve. Aunque la amplitud del desastre fue extensa, la respuesta rápida del Gobierno y de la comunidad internacional redujo al mínimo el número de víctimas, con 16 muertes confirmadas.

18. En el Afganistán, las malas condiciones meteorológicas de principios de 2005 causaron la muerte de más de 100 personas. Las fuertes nevadas provocaron el cierre de varias carreteras de enlace importantes, impidiendo el suministro a las poblaciones del sur de alimentos que se necesitaban desesperadamente.

19. De abril a diciembre de 2004, una gran plaga de langostas del desierto destruyó millones de hectáreas de cultivos y tierras de pastoreo en 10 países del África occidental y septentrional. Como consecuencia, en algunas zonas de Burkina Faso, el Chad, Malí, Mauritania, el Níger y el Senegal se duplicó el precio de los alimentos —especialmente el mijo—, al tiempo que se desplomaron los precios del ganado mal alimentado y otros animales de cría. A pesar de las repetidas advertencias que se habían hecho con mucha antelación, la asistencia de los donantes para hacer frente a la plaga aumentó sólo cuando los destrozos ya se habían producido. La estrategia que se adoptó se centró en combatir la langosta y se prestó atención insuficiente a mitigar los efectos de la plaga sobre los medios de subsistencia locales y el medio ambiente. Aunque esta fue la peor plaga de langosta en un decenio, el problema es recurrente, por lo que requiere un enfoque más sistemático y preventivo.

20. El 22 de febrero de 2005, un terremoto con una magnitud de 6,4 en la escala de Richter azotó el distrito de Zarand en la provincia de Kerman en la República

Islámica del Irán. El sismo causó extensos daños en una zona de unos 1.000 kilómetros cuadrados con alrededor de 75.000 habitantes y afectó directamente a más de 32.000 personas. Cincuenta aldeas sufrieron daños, algunas de las cuales quedaron totalmente destruidas; se confirmó la muerte de 612 personas y otras 1.500 resultaron heridas. El Gobierno de la República Islámica del Irán mobilizó rápidamente equipos de rastreo y salvamento, la red nacional de ONG y la Sociedad de la Media Luna Roja para hacer frente a las necesidades inmediatas de la población afectada. No se pidió ayuda, pero varios organismos de las Naciones Unidas proporcionaron socorro inmediato.

21. Los desastres crónicos, como las epidemias sanitarias, las sequías y las hambrunas siguen cobrando un gran número de víctimas en los países en desarrollo. Solamente las sequías afectaron a más de 20 millones de personas en todo el mundo. En agosto de 2004, la sequía del Afganistán entró en su sexto año mientras que las lluvias y las nevadas permanecieron en niveles muy inferiores al promedio. Aunque la mayor parte del país fue afectado por el desastre, 14 provincias se vieron particularmente perjudicadas y casi un 37% de la población (11,1 millones de personas) no pudieron cubrir sus necesidades básicas, alimentarias y de otro tipo. La sequía aumentó aún más los niveles ya elevados de vulnerabilidad de la población, que ha sufrido casi 25 años de conflicto.

22. En el Cuerno de África y en el África occidental y meridional, los desastres naturales (entre ellos las sequías, las lluvias irregulares, las plagas de langosta y las inundaciones), sumados a problemas crónicos como la pobreza, los conflictos, la mala gobernanza y el VIH/SIDA, afectaron a millones de personas, como agricultores y pastores. En consecuencia, más de 12 millones de personas en el Cuerno de África, más de 7 millones en el África occidental y 10 millones en el África meridional necesitarán asistencia alimentaria en 2005. En varios países, como Malí, Mauritania y el Níger, las poblaciones vulnerables sufrieron malnutrición grave. La suma de peligros naturales recurrentes y problemas crónicos exige respuestas globales en múltiples niveles.

23. En marzo de 2005 se declaró en Angola una epidemia de fiebre hemorrágica de Marburg. Para fines de junio de 2005 se habían registrado 392 casos y 354 muertes, en lo que fue el brote más intenso y con más víctimas mortales que se haya producido jamás. No existe cura para la enfermedad y la tasa de mortalidad del virus es de un 90%. No se conoce el origen del brote ni dónde se aloja el virus entre un brote y otro. La falta de instalaciones sanitarias adecuadas, la escasa preparación y capacitación del personal del área de salud y la insuficiencia de medicamentos y equipos contribuyeron a empeorar la situación. La transmisión intrahospitalaria del virus ahuyentó a la gente del principal hospital de la ciudad de Uige, por lo que los enfermos y muertos (que son una fuente importante de contagio) quedaron al cuidado de las comunidades. Recuperar la confianza de la población local resultó extremadamente difícil, a pesar de la intensa movilización social, la participación de los dirigentes y curanderos tradicionales y la campaña orientada a poner fin a conductas de riesgo generalizadas como la celebración de rituales funerarios y la utilización compartida de jeringas. Aunque el virus sigue contenido en Uige y no se ha extendido al resto del país, el ciclo de transmisión no se ha detenido y el virus se mantiene activo.

24. Aunque los grandes desastres como el tsunami del Océano Índico atrajeron mucha atención internacional, la mayoría de las catástrofes ocurridas en el período que se examina fueron de menor envergadura y por ello no llegaron a los titulares de

la prensa internacional. Lamentablemente, la comunidad internacional siguió priorizando las emergencias más prominentes a expensas de desastres menos visibles que recibieron poca atención de los medios de difusión o que no estuvieron en el centro de la escena política, y en los que la mayor parte del esfuerzo de recuperación y respuesta recayó sobre las comunidades y los países afectados. Esa tendencia se vio claramente reflejada en los modelos de financiación. Por ejemplo, mientras que los donantes proporcionaron el 82% de los 1.260 millones solicitados en el llamamiento de las Naciones Unidas para el tsunami del Océano Índico, el llamamiento de las Naciones Unidas para asistir a las víctimas de la sequía en Djibouti recibió sólo un 5,3% de los 7,5 millones de dólares que se necesitaban. El desastre del tsunami demostró claramente que se pueden alcanzar niveles extraordinarios de recursos siempre que exista voluntad y compromiso políticos. Los desastres “desapercibidos” merecen mayor atención, no sólo porque causan un gran sufrimiento humano, sino porque producen graves pérdidas y retrasan el progreso de los países menos desarrollados y de bajos ingresos. Como esos desastres tienden a ocurrir o repetirse durante un periodo prolongado de tiempo, tienen que resolverse desde una perspectiva de más largo plazo.

## **B. La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres**

25. La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Hyogo, Japón) del 18 al 22 de enero de 2005 representa un hito en el entendimiento universal en lo que respecta a la necesidad de aplicar un programa integral para la reducción de los desastres que incluya los aspectos de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Dicho entendimiento quedó reflejado en la Declaración de Hyogo y en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, que fueron aprobados en la Conferencia. El Marco de Acción de Hyogo complementa la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro (1994) al identificar funciones individuales y colectivas y las responsabilidades que competen a las partes clave en la aplicación y el seguimiento de la Estrategia. La Conferencia y las correspondientes medidas de seguimiento se examinan con mayor detalle en el informe del Secretario General titulado “Aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres” (A/60/180).

## **III. Principales desafíos**

26. Los gobiernos nacionales, las instituciones locales y las comunidades afectadas son los responsables principales de la acción en casos de desastre. Estos agentes son los que se encuentran en mejores condiciones para reconocer y hacer frente a la acumulación de riesgos de desastre en su medio, y constituyen la primera línea de respuesta en caso de desastre. Se ha reconocido ampliamente la importancia de que las comunidades locales, en particular, participen directamente en la acción en casos de desastre.

27. En este contexto, la función de la comunidad internacional es primero y ante todo apoyar y fortalecer las capacidades locales, nacionales y regionales de acción en casos de desastre. Aunque esta tesis goza de amplia aceptación, en la práctica a muchos agentes internacionales aún les resulta difícil aceptar que su función es

básicamente de apoyo. En cuanto a las Naciones Unidas, la limitación fundamental estriba en la falta de recursos humanos y financieros suficientes para la reducción de los riesgos y la acción en casos de desastre.

## **A. Preparación para casos de desastres**

28. Aunque en el último decenio se han obtenido algunos logros valiosos, queda mucho por hacer para alcanzar un nivel de preparación satisfactorio. El grado de compromiso y los recursos disponibles para la preparación siguen siendo inadecuados a nivel nacional e internacional.

29. Aunque es necesario fortalecer la preparación de los países expuestos a desastres, en todos los niveles, debería hacerse especial hincapié en el nivel comunitario, ya que las comunidades locales son las que pueden acometer primero las actividades de socorro temprano. En las medidas dirigidas a elevar el nivel de preparación de las comunidades locales deberían tomarse debidamente en consideración las realidades locales, los mecanismos locales para enfrentar desastres y las percepciones que dichas comunidades tienen del riesgo.

30. Las organizaciones regionales desempeñan un importante papel en la preparación para casos de desastre. En el Caribe oriental, se creó la organización regional Grupo de Donantes del Caribe Oriental para apoyar la coordinación de la asistencia externa de emergencia en caso de grandes desastres naturales o tecnológicos. Cada año, antes de la temporada de huracanes, se revisa el plan para canalizar la ayuda que brindan las organizaciones y los donantes internacionales a los países afectados. En junio de 2005, se celebró una reunión regional en Cuba para analizar el grado de preparación de los países de la región y actualizar sus planes de emergencia.

31. Es inquietante que siga faltando suficiente financiación para la preparación. Resulta paradójico que sea mucho más fácil movilizar apoyo para las medidas de socorro después de los desastres que para actividades de preparación y mitigación que evitarían o minimizarían las pérdidas de vidas y la destrucción de bienes y obras de infraestructura vitales. Ello se debe en parte a que tanto en el presupuesto de las Naciones Unidas como en los presupuestos de otros donantes, la financiación para la preparación para casos de desastres se encuentra en un espacio intermedio entre los presupuestos para actividades humanitarias, de donde se extraen los fondos para la respuesta, y los presupuestos de desarrollo, de donde se extrae la financiación para otros aspectos de la acción en casos de desastres.

### **Marco institucional y jurídico**

32. La reducción de los riesgos de desastre compite con una serie de prioridades y necesidades de desarrollo nacionales, y con frecuencia queda relegada en el presupuesto y la distribución de los recursos. Por tanto, el principal desafío consiste en promover o fortalecer marcos institucionales muy básicos, pero eficaces, que reconozcan el papel y la contribución de cada parte interesada mediante un proceso de participación, empoderamiento e intercambio de información a todos los niveles.

33. La inclusión de la preparación para casos de desastre y los mecanismos de respuesta y gestión de riesgo en las estructuras de gobierno nacionales es un proceso que exige años de apoyo y compromiso sostenidos de la comunidad internacional y los gobiernos nacionales. Deben explorarse otras soluciones alternativas que no sean



los proyectos tradicionales de dos a tres años de duración. Un posible enfoque es incorporar los problemas relativos a la preparación para casos de desastre y a la reducción de riesgos en programas de gobierno y reducción de la pobreza más amplios que puedan desarrollarse en ciclos más prolongados, y fortalecer las capacidades y el compromiso de los países de alto riesgo con la presencia de asesores en materia de respuesta a los desastres y reducción de riesgos.

34. En el contexto del fortalecimiento de los sistemas nacionales, la legislación sobre desastres y los marcos reglamentarios son factores clave para crear un entorno propicio a la reducción de los riesgos de desastre. Por tanto, las reformas jurídicas son un componente necesario de cualquier estrategia para crear capacidades.

### **Mecanismos de reserva**

35. Aunque los mecanismos internacionales de reserva —como los equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en casos de desastre y los patrocinados por la International Humanitarian Partnership— son entidades bien establecidas, apenas comienza a reconocerse la necesidad de crear mecanismos intergubernamentales similares en regiones expuestas a los desastres. Se está organizando la Asia-Pacific Humanitarian Partnership en que participan Australia, China, el Japón, Nueva Zelanda, la República de Corea y Singapur. Asimismo, se han iniciado debates sobre la creación de mecanismos de apoyo similares en la región de las Américas. No obstante, el apoyo internacional para el desarrollo de mecanismos de reserva en países expuestos a desastres aún resulta insuficiente.

### **Planificación para casos de emergencia**

36. Es muy difícil planificar para casos de emergencia. Los principales problemas residen, por una parte, en esclarecer las dudas sobre la utilidad, de hacerlo, y, por la otra en institucionalizar, poner en funcionamiento y seguir desarrollando los planes sin interrupción. La planificación para casos de emergencia debería considerarse un mecanismo de preparación permanente y no algo que se hace de una vez por todas. Además, el énfasis no debería ponerse solamente en la fase de planificación, sino también en la creación de capacidades locales para ejecutar los planes. Con frecuencia los planes para casos de emergencia se desarrollan aisladamente, sin relación alguna con el plan nacional de preparación para casos de desastre ni con los planes para situaciones de emergencia de los equipos de las Naciones Unidas en los países o de distintas organizaciones internacionales. A fin de vincular los planes para situaciones de emergencia nacionales con los de las Naciones Unidas de manera más sistemática, deberían organizarse reuniones periódicas de planificación para situaciones de emergencia en que participen todos los interesados pertinentes. Ello permitiría detectar posibles lagunas y mejorar la coordinación.

37. La planificación para casos de emergencia humanitaria se ha convertido en una práctica generalizada entre las entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluidos los equipos de las Naciones Unidas en los países, lo que implica un cambio radical en el *modus operandi* del sistema de las Naciones Unidas a nivel mundial, regional y de los países. La planificación para casos de emergencia deberá fortalecerse continuamente para hacer frente a los desafíos cada vez mayores que surgen en el terreno, como uniformar el proceso de planificación para casos de emergencia, asegurar que se apliquen las medidas de seguimiento, e incorporar al proceso a las comunidades y los gobiernos.

### **Alerta temprana**

38. Para ser eficaces, los sistemas de alerta temprana deben servir para distintos tipos de riesgo, estar centrados en la población, e incluir actividades para concientizar al público. Al desarrollar esos mecanismos, es esencial prestar especial atención al nivel local, a fin de ayudar a las comunidades y los gobiernos locales a adoptar medidas sencillas para la mitigación de desastres y crear sistemas elementales de alerta temprana y evacuación. Estos deberían consistir en cadenas de comunicación básicas capaces de asegurar al máximo que las comunidades afectadas reciban y divulguen la alerta y actúen en consecuencia.

39. El nuevo Servicio de Alerta Temprana Humanitaria en la Web, ([www.hewsworld.org](http://www.hewsworld.org)) presentado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres que se desarrolló bajo la dirección del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Subgrupo de Trabajo sobre preparación y planificación para imprevistos del Comité Permanente entre Organismos, es el primer centro de coordinación mundial de la información de alerta temprana sobre peligros naturales. El Subgrupo analiza actualmente con organismos nacionales y regionales la posibilidad de utilizar dicho servicio en la Web para apoyar las capacidades y estructuras locales.

### **Concientización del público**

40. La experiencia demuestra que con frecuencia las comunidades locales tienen sumamente presente la amenaza de desastres, pero no saben bien cómo protegerse de sus consecuencias. Es necesario procurar más sistemáticamente que los gobiernos locales y nacionales se encarguen de informar a sus comunidades sobre los peligros a que están expuestas y la manera de proteger sus vidas y propiedades y reducir el riesgo. En el desarrollo de esas actividades deben aprovecharse los conocimientos locales, y en ellas deben participar el sistema de educación formal y no formal, los medios de difusión y otras entidades pertinentes.

## **B. Respuesta en casos de desastre**

41. El principio de subsidiariedad de la ayuda internacional está bien definido y significa que el gobierno del país afectado no solamente tiene la máxima responsabilidad en la asistencia a las víctimas de un desastre, sino también la autoridad para coordinar y dirigir toda la asistencia disponible.

42. Por tanto, la comunidad internacional debería, como cuestión prioritaria, tratar de fortalecer la capacidad de respuesta de los países expuestos a desastres. El apoyo internacional a los gobiernos puede constituir una oportunidad para reforzar la confianza de la población en sus líderes y fortalecer la capacidad de los gobiernos para reaccionar ante futuros desastres.

43. Las organizaciones regionales de zonas expuestas a desastres pueden desempeñar un importante papel en la respuesta en casos de desastre, ya que tienen un conocimiento inmejorable de las circunstancias locales y, relaciones ya establecidas con las personas encargadas de tomar las decisiones en los países. Sin embargo, hasta el presente las organizaciones regionales sólo han tenido una participación relativa en las actividades de respuesta en casos de desastre. Mientras algunas han desarrollado mecanismos de respuesta, otras no han prestado mucha atención a los desastres que afectan a su región.

44. El sistema internacional de respuesta para las situaciones de emergencia desempeña un importante papel en los grandes desastres, cuando la capacidad de los países afectados para hacerles frente resulta insuficiente. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los actores internacionales deberían abstenerse de enviar ayuda sin haber consultado previamente y recibido el consentimiento expreso del gobierno. Asimismo, deberían tratar de fortalecer los mecanismos de coordinación establecidos, en lugar de ignorarlos.

45. Uno de los principales problemas que obstaculizan la interacción entre las entidades nacionales e internacionales de socorro es la falta de un enfoque común y de una interpretación única de la terminología, las definiciones y las normas. A menudo las autoridades nacionales poseen conocimientos limitados de la complejidad, la cultura y los procedimientos de trabajo del sistema internacional, mientras que los organismos internacionales y los trabajadores de socorro saben poco del contexto específico donde operan, y con frecuencia no lo toman debidamente en consideración.

46. La participación de los beneficiarios en la planificación y puesta en práctica de los programas de socorro sigue siendo muy insuficiente. Deberían crearse mecanismos concretos para que todos los que brindan asistencia de socorro rindieron más efectivamente cuentas a los beneficiarios. La asistencia de socorro debería estar motivada solamente por la necesidades de las poblaciones afectadas y no por las prioridades de los proveedores.

#### **Papel de los gobiernos de los países afectados en la coordinación de la asistencia de socorro**

47. Con frecuencia los gobiernos de los países afectados tienen grandes dificultades para coordinar la asistencia de socorro nacional e internacional. El gran número y variedad de actores crea agudos problemas de coordinación, en particular durante las primeras semanas de la respuesta a un desastre repentino. Muchas veces las autoridades locales se ven debilitadas por pérdidas humanas y materiales, no está claro quién depende de quién y se producen interferencias de diferentes organismos gubernamentales. Algunos actores ajenos al gobierno no están dispuestos a coordinar o desconocen la necesidad de hacerlo. Incluso organizaciones internacionales con un largo historial de participación en operaciones humanitarias a veces toman iniciativas sin consultar previamente con otros asociados y a veces ni siquiera con el gobierno. En ocasiones los mecanismos de coordinación creados por los gobiernos son débiles, lo que induce a algunos interesados a actuar unilateralmente.

#### **Papel de las Naciones Unidas en la coordinación de la asistencia internacional**

48. El Coordinador residente o Coordinador de asuntos humanitarios de las Naciones Unidas desempeña un papel clave en la coordinación de la asistencia internacional; informa al Coordinador del Socorro de Emergencia durante la emergencia y recibe el apoyo del equipo de gestión de actividades en caso de desastre, que debe tener la misma estructura que el Comité Permanente entre Organismos e incluir a la Cruz Roja y a representantes de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, no todos los equipos de las Naciones Unidas en los países tienen la misma capacidad para coordinar la asistencia internacional. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han realizado programas de capacitación, en particular en las regiones de

América Latina y el Caribe, con vistas a aumentar dicha capacidad; esos programas deberían repetirse en otras regiones, con una participación más amplia.

### **Relaciones entre civiles y militares**

49. El tsunami del Océano Índico puso una vez más de relieve la importancia de una coordinación eficaz entre civiles y militares al nivel local, nacional e internacional. Las diferencias culturales y operacionales entre estos dos sectores, la insuficiente comprensión de las estructuras militares de mando y la falta de información pueden dificultar la coordinación hasta el punto de hacerla ineficaz. Cuando no existe una planificación conjunta se pueden producir lagunas y duplicaciones. Para que los recursos de la defensa civil y militar se utilicen del modo más eficaz se necesitan, entre otras cosas, una correcta definición de funciones y responsabilidades, canales de comunicación claros, respeto del espacio y los principios humanitarios y un adecuado nivel de sensibilidad en el entorno donde se realizan las operaciones.

### **Obstáculos administrativos**

50. En su resolución 57/150, la Asamblea General instó a los Estados Miembros a que simplificaran o abreviaran los procedimientos administrativos que demoraban la entrada, el desplazamiento y la salida de equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas, así como de su equipamiento y suministros. Todavía existe una serie de obstáculos para la importación, el transporte y la distribución de elementos de socorro, la rápida entrada y la libertad de circulación de las organizaciones de respuesta en caso de desastres y su personal, así como para el intercambio de información sobre desastres. Los gobiernos de los países expuestos a desastres deberían adoptar y, cuando procediera, actualizar o perfeccionar, procedimientos nacionales para solicitar, recibir y coordinar la entrada de equipos, servicios y suministros de socorro internacional. Un instrumento útil para facilitar la entrega de los envíos de socorro que llegan a los países como respuesta a situaciones de desastre es el Model Customs Facilitation Agreement (véase el texto en [www.reliefweb.int/ocah\\_ol/programs/response/custnet/model\\_en.html](http://www.reliefweb.int/ocah_ol/programs/response/custnet/model_en.html)); si se negocia con anticipación, este acuerdo asegura que en el momento en que se necesiten, ya se hayan implantando los procedimientos adecuados.

### **Telecomunicaciones**

51. La informática y las telecomunicaciones desempeñan un papel clave en la respuesta a casos de desastre. 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, ratificado actualmente por 31 Estados, entró en vigor el 8 de enero de 2005. Todos los Estados Miembros deberán ratificar el Convenio e incluir en su legislación nacional procedimientos operativos uniformes que permitan recibir y emplear sin trabas equipo de emergencia y los recursos humanos conexos. Los Estados Miembros también deberían crear capacidades de telecomunicaciones de respuesta a situaciones de emergencia y confeccionar listas de recursos de telecomunicaciones que estuvieran disponibles en tales casos.

### **Participación del sector privado**

52. Como resultado del tsunami del Océano Índico, en todos los niveles de las operaciones de socorro la comunidad empresarial aportó una contribución sin precedentes de

bienes y servicios. Existe la posibilidad de lograr una mayor participación del sector privado en los esfuerzos del socorro de emergencia también en otras partes del mundo. Las Naciones Unidas deberían prepararse mejor para cooperar con el sector privado, esclareciendo los procesos internos y dedicando mayores recursos a trabajar con las empresas. Uno de los principales problemas es lograr encontrar rápidamente el destino apropiado para las donaciones ofrecidas. El desarrollo de un proceso transparente y limpio, la adopción de directrices claras (por ejemplo, sobre cuestiones jurídicas), la negociación de acuerdos de reserva con empresas, y un mejor intercambio de información entre los organismos contribuyen a que la comunidad humanitaria aproveche mejor la ayuda de las empresas en la respuesta en casos de desastre.

### **Movilización de financiación internacional de emergencia**

53. Los procedimientos actuales para movilizar recursos internacionales mediante llamamientos de urgencia han demostrado su eficacia. El fortalecimiento y la estandarización de esos procedimientos deberían seguir recibiendo una atención prioritaria. Los llamamientos de urgencia podrían ser más eficaces si las necesidades se evaluaran mejor y más rápido y se aplicara una mejor estrategia de divulgación a través de los medios de difusión. A ello deberían sumarse un mayor rigor en el registro y la supervisión del uso de las contribuciones. En el contexto de la reforma de las Naciones Unidas se analizan opciones para que los recursos destinados a las crisis humanitarias sean más previsibles y puedan utilizarse más rápidamente. En su resolución 2005/4 sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social subrayó la necesidad de perfeccionar los mecanismos de financiación y recomendó a la Asamblea General que mejorara el Fondo Renovable Central para Emergencias.

## **C. Recuperación después de los desastres**

54. El proceso de recuperación implica un cambio en el objetivo central, que ya no es salvar vidas sino restablecer los medios de sustento, aumentar la capacidad de recuperación y reducir la vulnerabilidad. La experiencia muestra que es posible cerrar la brecha entre el socorro y el desarrollo y transformar los desastres en oportunidades para el desarrollo sostenible. Así sucede cuando desde las etapas iniciales se toman medidas para apoyar los procesos de recuperación locales y nacionales, se tienen en cuenta los aspectos relativos a la reducción de riesgos en todas las actividades de respuesta y recuperación, incluida la planificación de la reconstrucción, y se aprovechan adecuadamente las sinergias entre quienes se ocupan de desarrollo, socorro humanitario y otras actividades de la fase de respuesta.

55. Debería prestarse suficiente atención lo antes posible a las actividades de recuperación. El primer desafío consiste en ayudar a las poblaciones afectadas a recuperar sus medios de sustento, ofreciéndoles rápidamente oportunidades para ganarse la vida. Ello puede lograrse utilizando materiales locales para la reconstrucción, incorporando a la fuerza de trabajo local (masculina y femenina) en las labores de reconstrucción y suministrando equipo, capacitación y microcréditos para poner en marcha industrias, la actividad agrícola, la pesca y pequeñas empresas. La recuperación es más eficaz cuando desde los primeros momentos las operaciones de socorro se realizan teniendo en cuenta la recuperación, de manera que se produzca una transición sin tropiezos a las actividades de recuperación a largo plazo. Es importante

que desde el principio el objetivo sea reducir los riesgos, creando a la vez medios de vida sostenibles. El tema de la recuperación se analiza in extenso en el Informe del Secretario General sobre la transición del socorro al desarrollo (A/60/89-E/2005/79).

### **Planificación**

56. Es esencial que las comunidades, instituciones y personas afectadas de ambos géneros de la localidad participen activamente en la planificación de las actividades de recuperación. El programa de recuperación debería basarse en una evaluación coherente, realizada con amplia participación, de las necesidades y capacidades de la población afectada, de manera que se tenga una idea cabal de las iniciativas, los recursos y las capacidades locales y se los aproveche plenamente. Este proceso debería responder a la demanda y apuntar a la población más vulnerable. La asistencia técnica externa debe complementar las capacidades existentes, cumplir una función de apoyo y no directiva, e incluir transferencia de tecnología, conocimientos técnicos y capacidades para fortalecer la capacidad de recuperación, la gestión de riesgos y el desarrollo sostenible.

### **Coordinación**

57. La coordinación y el intercambio de información entre los actores nacionales e internacionales que participan en actividades de recuperación resultan esenciales para evitar duplicaciones y lagunas y optimizar los recursos disponibles. Los mecanismos de intercambio de información y de coordinación creados en la fase de emergencia deben mantenerse y fortalecerse. Dichos mecanismos deberían servir de plataforma a un diálogo permanente y a la creación de un consenso entre los organismos gubernamentales, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, los donantes y las instituciones de préstamo, donde se definan las prioridades y funciones, y las responsabilidades queden bien establecidas y se actualicen periódicamente.

58. Aunque hasta el momento se han obtenido algunos logros, la coordinación de las actividades de recuperación sigue constituyendo un desafío, lo que apunta a la necesidad de un apoyo más estructurado y sistemático de la comunidad internacional, de manera que las autoridades nacionales y locales puedan dirigir el proceso de recuperación, aprovechando al máximo todo el apoyo disponible. La reciente creación de la Plataforma Internacional de Recuperación, uno de cuyos objetivos es ayudar a desarrollar procesos e instrumentos comunes para planificar y programar la recuperación en el contexto del fortalecimiento de las capacidades nacionales, debería ayudar a resolver algunos de los problemas que dificultan la elaboración de programas de recuperación sostenible estratégicos y bien coordinados.

### **Integración de la reducción de riesgos en la recuperación**

59. Durante el período de recuperación se abre una importante oportunidad para integrar las cuestiones relativas a la reducción de riesgos en el proceso. Sin embargo, con demasiada frecuencia, las sociedades afectadas por grandes desastres tienden a recurrir a medios rápidos con efectos visibles para restaurar la normalidad, muchas veces a expensas de soluciones más sostenibles y duraderas que van verdaderamente a las causas originales del desastre. Con demasiada frecuencia esta tiranía del apuro impide satisfacer las diferentes necesidades de grupos concretos de la población afectada. Por ende, es menos probable que se aprovechen las oportunidades

de cambio, reducción de riesgos y desarrollo sostenible. Es esencial garantizar que las actividades de recuperación y reconstrucción no reproduzcan los riesgos que contribuyeron en primer lugar a que se produjera el desastre, sino que estén dirigidas a crear medios de vida más sostenibles.

60. Después de los grandes desastres ocurridos más recientemente se obtuvieron algunos éxitos. Tras los huracanes de 2004, el Gobierno de Granada adoptó una política de reducción de desastres que incorpora la reducción de riesgos en el proceso general de recuperación. Los talleres y las mesas redondas sectoriales que se celebraron posteriormente contribuyeron a que la reducción de riesgos se incluyera en la planificación de la recuperación a nivel sectorial. Los marcos de recuperación temprana elaborados en Indonesia, Maldivas y Sri Lanka a raíz del tsunami del Océano Índico incluyeron la reducción de desastres desde las primeras etapas.

### **Lagunas en las capacidades y los mecanismos del sistema**

61. En la actualidad existe un vacío en términos de capacidades y mecanismos de todo el sistema de las Naciones Unidas para apoyar la recuperación posterior a los desastres. Por ejemplo se desconocen las diferencias existentes entre hombres y mujeres en cuanto a vulnerabilidad y necesidades después de un desastre; no hay metodologías de evaluación adecuadas para determinar cuáles son las necesidades al iniciarse la recuperación; no hay previstos mecanismos para el despliegue de expertos técnicos que apoyen la planificación y programación de la recuperación; tampoco hay mecanismos para financiar prontamente actividades clave de recuperación y reducción de la vulnerabilidad. En un esfuerzo por eliminar esas lagunas en la planificación, la financiación y los conocimientos relativos a la recuperación, las Naciones Unidas y otras partes interesadas han decidido establecer una Plataforma Internacional de Recuperación que ofrecerá un marco de coordinación y una red de instituciones para las actividades de recuperación, facilitará la difusión de la experiencia adquirida y la creación de instrumentos y mecanismos comunes para evaluar las necesidades de recuperación y planificar estrategias y programas, brindará asesoramiento y apoyo en materia de planificación y programación de la recuperación, fortalecerá las capacidades de recuperación nacionales, y propiciará la cooperación Sur-Sur entre los países expuestos a los desastres.

### **Mobilización de recursos**

62. La asistencia internacional tiende a alcanzar su punto máximo inmediatamente después de que se produce un desastre. Posteriormente, los niveles de financiación se reducen drásticamente, de manera que en la mayor parte de los desastres los recursos disponibles son insuficientes para financiar la fase de recuperación. Después del tsunami del Océano Índico la comunidad internacional hizo una generosa contribución de recursos para la recuperación inicial, como respuesta al llamamiento de urgencia. La flexibilidad con que se utilizó este mecanismo permitió atender a los sectores de alojamiento, medios de subsistencia, microinfraestructura y medio ambiente, lo que permitió ejecutar los planes y programas de recuperación de inmediato. La India y Tailandia, que no participaron en el llamamiento de emergencia, informaron que tuvieron grandes dificultades en la recaudación de recursos para la recuperación.

## **D. Reducción de riesgos de desastre**

63. A fin de reducir los riesgos de desastre, los países y las comunidades deben determinar primeramente los factores de riesgo, decidir qué nivel de riesgo es aceptable, y después tomar medidas para reducir los riesgos o trasladarlos fuera de las zonas afectadas. La determinación de los riesgos no sólo supone calcular las probabilidades de que se produzcan fenómenos de diversa severidad, sino también detectar los factores que hacen que los sistemas socioeconómicos sean vulnerables a los peligros. Por lo general poco puede hacerse para cambiar el comportamiento de los fenómenos peligrosos. Por tanto, reducir los riesgos significa reducir la vulnerabilidad a dichos peligros.

64. Mientras más se reduzcan los riesgos, más fácil será trasladar una determinada parte del riesgo restante de las poblaciones afectadas a aseguradores o inversores mediante una serie de mecanismos financieros desarrollados especialmente para ese fin.

65. La reducción de los riesgos de desastre exige que al nivel nacional y al nivel de las comunidades se actúe en una amplia variedad de frentes, que incluyen la capacidad técnica e institucional, políticas adecuadas e inversiones destinadas a reducir los riesgos a niveles aceptables con costos aceptables. Apoyar el desarrollo de esa capacidad tal vez sea la verdadera prioridad máxima del programa internacional de reducción de desastres. El tema de la reducción de los riesgos de desastre se analiza con más amplitud en el informe del Secretario General sobre la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (A/60/180).

## **IV. Información actualizada sobre las actividades del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento**

### **A. Respuesta a los terremotos**

66. Desde diciembre de 2002, varios equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas pertenecientes a la red del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento procedentes de todas las regiones del mundo han respondido a los terremotos de Bumerdés (Argelia) (mayo de 2003), Bam (Irán) (diciembre de 2003), Alhucemas (Marruecos) (abril de 2004) y el Océano Índico (diciembre de 2004), utilizando los procedimientos de despliegue y coordinación estipulados en las directrices del Grupo Consultivo Internacional. La respuesta de los equipos de búsqueda y salvamento en zonas urbanas fue rápida y efectiva en todos los desastres. Tras las actividades de respuesta, la secretaría del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento ubicada en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios organizó reuniones de intercambio de experiencias con la participación de los equipos internacionales de respuesta y los gobiernos de los países afectados. Los participantes evaluaron la idoneidad de la metodología del Grupo Consultivo Internacional en todas las fases de la operación de respuesta y formularon recomendaciones para mejorarla que posteriormente se incorporaron en las directrices. Las reuniones tuvieron como resultado, entre otras cosas, un intercambio de correspondencia entre la Comisión Europea y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para definir los criterios de coordinación de estas organizaciones en países que no son miembros de la Unión Europea



y confirmar las directrices del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento como norma para la coordinación internacional en casos de terremoto.

## **B. Ejercicios de respuesta en casos de terremoto del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento**

67. La secretaría del Grupo Consultivo Internacional, con el apoyo de los gobiernos de Colombia, Filipinas y Armenia organizó ejercicios de respuesta en las ciudades de Bogotá (octubre de 2003), Manila (enero de 2004) y Yereván (junio de 2005), todas ellas propensas a los terremotos. Durante los ejercicios, las autoridades nacionales ensayaron las modalidades de organización y coordinación de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas que acudieron a la zona. Tales ejercicios permitieron a los equipos internacionales de respuesta de las regiones respectivas cooperar estrechamente con las autoridades nacionales de los países propensos a terremotos, de conformidad con las directrices del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento. Además, la metodología del Grupo Consultivo Internacional se adoptó y ensayó en el ejercicio de respuesta en casos de terremoto dirigido por la Organización del Tratado del Atlántico del Norte en Uzbekistán (abril de 2003), en el dirigido por la Unión Europea en Austria (octubre de 2004) y en el organizado en Ginebra (Suiza) en abril de 2005, en el marco de la red regional del Grupo Consultivo Internacional de Alemania, Austria y Suiza. En los ejercicios participaron más de 50 países y organizaciones de respuesta a los desastres procedentes de todas las regiones del mundo.

## **C. Actividades regionales de preparación de la respuesta a los desastres del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento**

68. La secretaría del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, con el apoyo de los respectivos gobiernos anfitriones, organizó reuniones regionales en Kobe (Japón) en noviembre de 2003, Túnez en abril de 2004, Lima en agosto de 2004, Singapur en septiembre de 2004 y Ginebra (Suiza) en abril de 2004. Asistieron a ellas funcionarios encargados de la acción en casos de desastre de los países de la región expuestos a desastres y de los que prestan asistencia. Las reuniones regionales del Grupo Consultivo Internacional ofrecen una plataforma para que los responsables de la adopción de decisiones y las autoridades en gestión de desastres discutan sobre la cooperación regional, haciendo hincapié en el fomento de la capacidad nacional de preparación de la respuesta a las emergencias.

69. Además, la secretaría del Grupo Consultivo Internacional, con el apoyo de los gobiernos de la República de Corea y Singapur, organizó reuniones de los jefes de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas en Seúl en noviembre de 2003 y Singapur en septiembre de 2004, para que los especialistas en actividades de respuesta a emergencias discutieran cuestiones técnicas relacionadas con las operaciones de salvamento en estructuras derrumbadas, con el fin de perfeccionar las normas técnicas de trabajo de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas y mejorar la coordinación sobre el terreno durante las

emergencias. Asimismo, la secretaría organizó actividades de capacitación en Hungría (febrero de 2004), Túnez (febrero de 2004 y abril de 2005), Indonesia (mayo de 2004) y Estonia (noviembre de 2004), en las que se presentó la metodología del Grupo Consultivo Internacional a las autoridades responsables de la acción en casos de desastre a todos los niveles administrativos de unos 40 países propensos a los desastres.

70. Para facilitar la implantación de la metodología del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento en los países de habla árabe y francesa del norte de África y el Oriente Medio, los gobiernos de Túnez, Suiza y Alemania, en colaboración con la secretaría del Grupo Consultivo Internacional, establecieron en abril de 2004 una oficina regional en Túnez para traducir los documentos del Grupo Consultivo Internacional al árabe y el francés y difundirlos en la región.

#### **D. Directrices del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento**

71. Las directrices del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento se han traducido al alemán, árabe, chino, coreano, español, francés y japonés, de forma que puedan distribuirse y utilizarse ampliamente en toda la red. La comunidad internacional de búsqueda y salvamento en zonas urbanas hizo amplio uso de ellas durante la respuesta a los terremotos que se produjeron en el período de que se informa y en todos los ejercicios de respuesta a terremotos anteriormente citados.

72. Entre 2003 y 2005, un grupo de trabajo interregional revisó las directrices del Grupo Consultivo Internacional. Las revisiones mejoraron y actualizaron la metodología de coordinación del Grupo Consultivo Internacional al incorporar la experiencia adquirida en terremotos ocurridos recientemente. En la versión revisada de las directrices también se incluyen normas convenidas para clasificar a los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas con arreglo a sus capacidades en lo que respecta al salvamento en estructuras derrumbadas. Las directrices permitirán a las autoridades regionales y a la comunidad internacional mejorar la calidad y puntualidad de la asistencia que presten los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas.

#### **E. Problemas y recomendaciones**

##### **Evitar el despliegue de demasiados equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas**

73. Uno de los principales problemas a que se enfrenta la comunidad del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento es desarrollar un sistema mediante el cual los gobiernos que presten asistencia, con arreglo a la información proporcionada por el equipo de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación en casos de desastre en el lugar y la secretaría del Grupo Consultivo Internacional, puedan dejar de enviar más equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas cuando no se necesiten. Dado que los equipos de búsqueda y salvamento en zonas urbanas se proporcionan en virtud de acuerdos bilaterales entre los países afectados y los que prestan asistencia, se recomienda que los

gobiernos que prestan asistencia sigan las instrucciones de la secretaria del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento. Durante el terremoto de Bam (República Islámica del Irán), la secretaria del Grupo Consultivo Internacional logró detener el envío de equipos utilizando el centro virtual de coordinación de operaciones sobre el terreno.

#### **Solución de los problemas administrativos**

74. La Asamblea General, en su resolución 57/150, entre otras cosas, instó a los Estados Miembros a simplificar y reducir los trámites administrativos que ralentizaban la entrada, el despliegue y la salida de equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas con su equipo y suministros. Hasta la fecha, sólo Nueva Zelandia dispone de directrices claras a este respecto. Los gobiernos de Argelia, Marruecos y la República Islámica del Irán suspendieron los procedimientos habituales de aduanas e inmigración para facilitar la llegada de equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas con motivo de los terremotos ocurridos recientemente en sus países. Otros países propensos a terremotos deben adoptar medidas en este ámbito.

#### **Seguridad y protección del personal de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas**

75. De conformidad con la resolución 57/150 de la Asamblea General y las directrices del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, corresponde a los Estados garantizar la seguridad del personal de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas que trabajen en su territorio. Habida cuenta de la situación de fuerte tensión emocional que se genera tras un terremoto, los gobiernos deberían prestar especial atención a esta cuestión. También deberían incluir este tema en sus planes nacionales de respuesta a los desastres.

#### **Coordinación sobre el terreno**

76. La coordinación eficaz sobre el terreno en casos de grandes desastres en los que intervengan equipos de respuesta nacionales e internacionales es un reto importante. Los equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre se despliegan de forma rutinaria para ayudar a las autoridades locales y nacionales en ese sentido. El terremoto de Bam (República Islámica del Irán) fue uno de los mejores ejemplos de coordinación sobre el terreno, gracias a la estrecha cooperación entre el Gobierno, la Sociedad de la Media Luna Roja iraní y el equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre. Se recomienda que los gobiernos de los países propensos a los desastres incluyan la utilización de un equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre en sus planes nacionales de respuesta y en sus ejercicios de respuesta a los desastres.

## **V. Recomendaciones**

**77. Las organizaciones competentes de las Naciones Unidas y los gobiernos donantes deberían reforzar la capacidad de los países propensos a los desastres en lo que respecta a la mitigación, preparación y respuesta en casos de desastre**

y la recuperación posterior, dentro de un marco de reducción de los riesgos de desastre, apoyando para ello las iniciativas pertinentes en este ámbito.

78. Las organizaciones regionales de regiones propensas a los desastres deberían desempeñar una función más destacada en la reducción y gestión de los riesgos de desastre diseñando programas a nivel regional y apoyando las iniciativas adoptadas por los países de la región.

79. Las organizaciones competentes de las Naciones Unidas y los gobiernos donantes deberían mejorar el nivel de preparación de los países propensos a los desastres, en particular a nivel local, aumentando significativamente los fondos destinados a las actividades de preparación para casos de desastre.

80. Todos los proveedores de asistencia de socorro deberían adoptar medidas concretas para conseguir la máxima participación de los beneficiarios en la planificación y ejecución de los programas de socorro.

81. Todos los proveedores de asistencia de socorro deberían diseñar mecanismos concretos para mejorar el nivel de la rendición de cuentas a los beneficiarios, para que la prestación de asistencia se base en las necesidades de las poblaciones afectadas.

82. Las Naciones Unidas deberían reforzar los mecanismos de coordinación entre civiles y militares, tanto en las sedes como sobre el terreno. La Organización debería seguir elaborando y poniendo en práctica el concepto de la coordinación entre civiles y militares en el ámbito humanitario para consolidar aún más el sistema de coordinación entre civiles y militares, incluida la creación de equipos de reserva con los Estados Miembros.

83. Las organizaciones competentes de las Naciones Unidas y los Estados Miembros deberían mejorar la capacidad mundial de recuperación sostenible posterior a los desastres en esferas como: la coordinación con los asociados tradicionales y no tradicionales; la identificación y divulgación de la experiencia adquirida; la elaboración de instrumentos y mecanismos comunes para evaluar las necesidades de recuperación, formular estrategias y elaborar programas; la incorporación de la reducción de riesgos en todos los procesos de recuperación. Se insta a las instituciones financieras internacionales a participar plenamente en estas iniciativas, de forma que aumente el efecto general de las prácticas de recuperación sostenible.

84. Los Estados Miembros deberían aplicar las prioridades establecidas en el Marco de Acción de Hyogo en apoyo de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y, en particular, incorporar las medidas prácticas para la reducción de los desastres en las estrategias de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza y en las actividades de preparación y repuesta en caso de desastre.