



Asamblea General

Distr. general
13 de agosto de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 68 a) del programa provisional*

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre que prestan las Naciones Unidas, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas

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

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 62/92 de la Asamblea General, en la que ésta pedía al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales y que la informara al respecto en su sexagésimo tercer período de sesiones. En este informe se ofrece un panorama de los desastres producidos asociados con peligros naturales y de la respuesta humanitaria ante los mismos, y se hace hincapié en las nuevas tendencias, sus consecuencias para la acción humanitaria y los principales retos a los que se tiene que hacer frente.

* A/63/150.



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en respuesta a la resolución 62/92 de la Asamblea General. En él se ofrece un panorama de los desastres producidos asociados con peligros naturales y de la respuesta humanitaria ante los mismos, y se hace hincapié en las nuevas tendencias, sus consecuencias para la acción humanitaria y los principales retos a los que se tiene que hacer frente. El informe concluye con una serie de recomendaciones.

A. Tendencias y nuevos problemas¹

2. En 2007 se registraron 414 desastres asociados con peligros naturales, que se cobraron la vida de más de 16.800 personas y afectaron a más de 211 millones de personas. Según el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres, el número total de desastres durante ese año alcanzó la tercera cifra más elevada de la historia, y fue ligeramente superior a la media de 394 desastres anuales registrada durante el período 2000-2006. El número de víctimas (personas muertas y afectadas) de ese año registró la segunda cifra más elevada del presente decenio, y casi duplicó la cifra registrada en 2006.

3. Estas cifras confirman la tendencia a más largo plazo del aumento de la frecuencia e intensidad de los desastres asociados con peligros naturales. En los dos últimos decenios, el promedio de los desastres registrados se ha duplicado, pasando de unos 200 por año a más de 400. Este aumento puede atribuirse en parte al mejoramiento de los mecanismos de registro, pero otros factores, especialmente los cambios tanto de las características del peligro como de la vulnerabilidad de las personas, también contribuyen a esas tendencias.

4. El aumento de los desastres registrados fue especialmente pronunciado en los casos de desastre asociados con peligros climáticos. Las inundaciones siguieron siendo el tipo más frecuente de desastre registrado, con algo más de 210 incidentes en 2007, y, junto con las tormentas, representaron más del 86% de la tasa general de mortalidad causada por los desastres y el 98% del número total de personas afectadas por los mismos.

5. En 2007, la incidencia de los ciclones tropicales fue particularmente alta, con 64 incidentes registrados, un 28% más elevada que el promedio anual durante el período 2000-2006. El número de desastres geofísicos, como terremotos y erupciones volcánicas, que se registraron en 2007 fue inferior al promedio anual para ese período, ya que tan sólo se registraron 26 desastres geofísicos (el 6% del total de casos de desastre).

6. Asia seguía siendo la región más afectada por los desastres asociados con peligros. De hecho, el 37% de los casos de desastre comunicados en 2007 se

¹ Los datos que figuran en la sección A proceden de la base de datos internacional sobre desastres (<http://www.em-dat.net>) del Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres, de la Universidad Católica de Lovaina (Bruselas), y de ReliefWeb (<http://www.reliefweb.int>), de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría; por motivos metodológicos los datos se refieren al año civil 2007. Los datos que figuran en las secciones siguientes se refieren al período comprendido entre el 1º de junio de 2007 y el 31 de mayo de 2008, al que corresponde el informe.

produjeron en Asia y provocaron el 90% de todas las víctimas, y el 46% de todos los daños económicos, que se registraron en todo el mundo como consecuencia de los desastres ocurridos durante ese año. Por ejemplo, las grandes inundaciones causadas por los monzones que azotaron a toda Asia a mediados de 2007 afectaron aproximadamente a 170 millones de personas. En noviembre de 2007, el ciclón Sidr azotó Bangladesh matando a más de 4.200 personas. Estas tendencias han continuado en 2008. En mayo de este año, se informó que más de 140.000 personas habían muerto o desaparecido en Myanmar como consecuencia del devastador ciclón Nargis. Días más tarde, un violento terremoto sacudió la provincia de Sichuan (China) y causó la muerte de casi 69.000 personas.

7. En 2007, los desastres causaron más de 74.900 millones de dólares en daños económicos, casi el 80% de los cuales se debieron a desastres asociados con peligros climáticos. Sin embargo, las cifras en dólares por sí solas no reflejan fielmente los efectos de los desastres. Los 65 desastres ocurridos en Europa en 2007 provocaron el 27% del total de los daños económicos sufridos en todo el mundo como consecuencia de los desastres asociados con peligros naturales, pero provocaron solo el 1% del total de víctimas en el mundo. Por el contrario, en las comunidades más pobres, aunque las pérdidas financieras absolutas son inferiores, los efectos de un desastre sobre las vidas y los medios de subsistencia de las personas suelen ser mucho más devastadores. Dentro de las comunidades, las mujeres, los niños y los grupos ya marginados suelen verse afectados de manera desproporcionada.

8. El costo humano de los desastres siguió concentrándose en un corto número de desastres a mayor escala y en países de mayor riesgo. Según lo informado, los 10 desastres más devastadores provocaron el 55% del total de muertes y el 85% del total de casos de personas afectadas por los desastres en todo el mundo. Ello sugiere que, aunque las autoridades nacionales responden a nivel local a la inmensa mayoría de los desastres a pequeña y mediana escala, es preciso seguir fortaleciendo los sistemas regionales e internacionales de preparación y respuesta para hacer frente a esos desastres a gran escala que pueden superar la capacidad local para afrontar tales situaciones.

9. El cambio del clima mundial también está aumentando el riesgo de desastres. El cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, publicado recientemente, dejó claro que las pruebas que confirmaban el calentamiento del planeta por influencia humana eran ahora inequívocas. En el informe se señalaba que muy probablemente dicho calentamiento provocaría un aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, como sequías, ciclones e inundaciones. También afectaría profundamente a la producción agropecuaria, lo que haría que más personas corriesen el riesgo de pasar hambre en las zonas vulnerables. La mayor frecuencia e intensidad de las inundaciones también agravaría el riesgo de transmisión de enfermedades por el agua. El aumento de las temperaturas ya ha incrementado las posibilidades de brotes epidémicos de paludismo en algunas partes de África. Combinados, estos cambios podrían intensificar la lucha por los escasos recursos y hacer más probables los desplazamientos, las migraciones y los conflictos armados.

10. El reciente aumento sin precedentes del costo de los alimentos también tiene consecuencias trascendentales para el sistema humanitario. Desde julio de 2007, los precios mundiales de los alimentos han registrado un aumento del 50%, lo que

amenaza con llevar a otros 100 millones de personas al hambre y a la pobreza. Las donaciones de alimentos para operaciones humanitarias también están disminuyendo, y las compras de alimentos constituyen un porcentaje cada vez mayor de los gastos generales de la ayuda humanitaria. Por ejemplo, el examen de mitad de año del procedimiento de llamamientos unificados correspondiente a 2008 reveló que el monto de la ayuda solicitada había aumentado en 900 millones de dólares, de los cuales 700 millones de dólares se solicitaban para alimentos.

11. La aplicación de sistemas de preparación y alerta temprana en numerosos países con alto riesgo de tormentas e inundaciones, como Bangladesh, ya ha demostrado su eficacia para salvar vidas humanas. De hecho, pese al aumento general de la incidencia de desastres, el número de casos comunicados de muertes y personas afectadas se ha mantenido relativamente estable durante los últimos 20 años. El mejoramiento de los sistemas de preparación y alerta temprana han contribuido sin duda a esta tendencia. Los nuevos retos que plantean el cambio del clima mundial y la mayor inseguridad alimentaria mundial agudizan la necesidad de fortalecer las actividades de preparación para casos de desastre y de reducción de los riesgos de desastre para mitigar los efectos sobre el hombre de los desastres asociados con peligros naturales.

II. Año que se examina (1º de junio de 2007 a 31 de mayo de 2008)

A. Desastres asociados con peligros climáticos

1. África

12. Durante todo el verano de 2007 la combinación de temperaturas extremadamente elevadas y con escasas precipitaciones condujo a una de las peores sequías ocurridas en el África meridional en los últimos 30 años, y sequía que afectó especialmente a Lesotho y Swazilandia. Más de 400.000 personas precisaron de asistencia humanitaria. En julio de 2008 se hicieron llamamientos urgentes para los dos países, en los que se solicitaron 22 y 18 millones de dólares, respectivamente, para apoyar el suministro de ayuda alimentaria, el suministro de insumos agrícolas, la pronta recuperación de los medios de subsistencia, y la prestación de otros servicios básicos. Al final del período que se examina, se había obtenido más del 70% de la suma solicitada en ambos llamamientos.

13. En lo que constituía un hecho inusual, las fuertes lluvias registradas a finales de 2007 también provocaron algunas de las inundaciones más graves y generalizadas en la historia de África.

14. Las inundaciones registradas en el África occidental afectaron a más de 800.000 personas de 15 países, destrozando casas y echando a perder miles de hectáreas de cultivo. Las inundaciones coincidieron con la denominada “estación pobre”, que es cuando las familias, principalmente en la región del Sahel, se enfrentan a una situación periódica de inseguridad alimentaria. Las grandes pérdidas de ganado hicieron peligrar aún más la subsistencia. Entre los países más gravemente afectados figuran Burkina Faso, Ghana, Malí y el Togo. En octubre de 2007, las Naciones Unidas y sus organizaciones asociadas hicieron llamamientos urgentes para Burkina Faso (5,9 millones de dólares) y Ghana (12 millones de

dólares), en los que se pedía el inicio inmediato de las actividades de asistencia humanitaria. Hasta la fecha, se ha obtenido el 21% y el 59%, respectivamente, de las sumas solicitadas en esos llamamientos.

15. En el África oriental, las inundaciones registradas en agosto y septiembre de 2007 afectaron gravemente a Etiopía, Kenya, Rwanda, Somalia, el Sudán y Uganda. Varios cientos de miles de personas se vieron afectadas o desplazadas. Las inundaciones también contribuyeron a la propagación de enfermedades como el paludismo y la diarrea acuosa aguda. En el Sudán, más de medio millón de personas se vieron afectadas cuando el Nilo y varios ríos estacionales se desbordaron. Las explotaciones agrícolas y ganaderas, así como los hospitales, las carreteras, las letrinas y las escuelas, sufrieron daños o quedaron arrasados, dejando a comunidades enteras en la indigencia y con niveles de producción de alimentos muy inferiores a los que se registraban habitualmente en esa época. A la conclusión del período objeto de examen, se habían recaudado 18 millones de dólares mediante un llamamiento urgente para actividades de socorro (alrededor del 50% del monto solicitado). En Uganda, las inundaciones afectaron a 300.000 personas y provocaron daños en 8.500 acres de cultivo, dando lugar a una situación de inseguridad alimentaria generalizada. Los agentes humanitarios ayudaron a este Gobierno a suministrar asistencia alimentaria de emergencia.

16. Habiéndose apenas recuperado de las inundaciones que asolaron la región el año anterior, el África meridional se enfrentó una vez más al fenómeno inusual de la aparición temprana de lluvias torrenciales y a tres ciclones consecutivos a principios de 2008. Más de 1 millón de personas estuvieron viviendo sin un cobijo adecuado. Madagascar, Malawi y Mozambique fueron los países más afectados, aunque Lesotho, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe también se vieron gravemente afectados. En febrero de 2008, las Naciones Unidas y sus asociados pusieron en marcha el plan de preparación y respuesta de la región del África meridional para casos de inundaciones, para apoyar la ejecución de los planes nacionales de respuesta para casos imprevistos. En febrero de 2008 se hizo un nuevo llamamiento urgente para Madagascar. Al final del período que se examina, se había recibido el 46% de los 46 millones de dólares solicitados en ese llamamiento, al tiempo que se habían recibido 17 millones de dólares, esto es, el 20% de los 89 millones de dólares solicitados para la región

2. Asia

17. En el verano de 2007, el Asia meridional sufrió las peores inundaciones ocurridas en más de un decenio. En septiembre, precisamente cuando se preveía que los monzones llegarían a su fin, se produjeron fuertes precipitaciones y posteriores inundaciones que afectaron gravemente a Bangladesh, la India, Nepal y el Pakistán. Las lluvias pusieron en serias dificultades a más de 100.000 personas en Bangladesh y dejaron a millones de personas sin hogar en la India. En total, las inundaciones provocaron la muerte de más de 4.000 personas y afectaron a unos 66 millones de personas. Hasta la fecha se ha obtenido aproximadamente el 50% de los 42 millones de dólares que se habían solicitado en un llamamiento urgente para apoyar las actividades de socorro en el Pakistán.

18. En agosto de 2007, lluvias torrenciales causaron grandes inundaciones en la República Popular Democrática de Corea, que provocaron la pérdida de más de 450 vidas y afectaron a casi 1 millón de personas. Más de 240.000 hogares sufrieron

daños o quedaron destruidos, y las principales infraestructuras de transporte y comunicaciones, los servicios médicos y el suministro de energía eléctrica sufrieron daños importantes. Los cultivos sufrieron daños de gran consideración, que se sumaron a la constante preocupación que había en el país por la situación de inseguridad alimentaria. Se hizo un llamamiento urgente para apoyar la asistencia humanitaria, mediante el cual se recaudaron 13 millones de dólares (el 90% de la suma solicitada).

19. Las intensas lluvias registradas en Viet Nam central a principios de agosto de 2007 causaron graves inundaciones. Las zonas afectadas estaban aún recuperándose cuando el tifón Lekima tocó tierra el 3 de octubre. Las autoridades pudieron evacuar a 400.000 personas, limitando así la pérdida de vidas humanas a 88. En total, 2 millones de personas se vieron afectadas por el tifón y las consiguientes inundaciones.

20. En noviembre, un poderoso ciclón, el Sidr, azotó Bangladesh causando grandes daños, especialmente en los distritos sudoccidentales del país. Gracias a las inversiones en los sistemas de preparación y reducción de riesgos, el Gobierno pudo evacuar a más de 3 millones de personas y ponerlas a salvo en un lapso muy breve. En el marco de las iniciativas nacionales se prestó asistencia desde el primer momento a las actividades de socorro y recuperación, asistencia que se vio complementada, en los casos necesarios, con la de agentes humanitarios internacionales. En total, 4.200 personas perdieron la vida, 55.000 resultaron heridas y más de 8,9 millones se vieron afectadas por el ciclón. Los daños materiales fueron graves, con más de 560.000 viviendas y más de 4.000 escuelas totalmente destruidas. No hubo ningún llamamiento internacional como tal, pero la asistencia humanitaria provino de muchas partes.

21. Las atípicas bajas temperaturas y las intensas nevadas registradas en diciembre de 2007 en Tayikistán, combinadas con dos malas cosechas consecutivas y un aumento vertiginoso de los precios de los alimentos y el combustible, dejaron a las poblaciones rurales con pocas estrategias para hacer frente a la situación. En febrero de 2008 se hizo un llamamiento urgente en el que se solicitaban 26 millones de dólares para atender las necesidades de 2 millones de personas y para adoptar medidas de preparación ante las inundaciones que pudieran ocurrir durante el deshielo. Hasta la fecha, se ha obtenido algo más del 50% de la suma solicitada.

22. A principios de 2008 el Afganistán, sufrió uno de los peores inviernos en casi 30 años, que causó pérdidas de vida, penurias y graves problemas de acceso a las zonas montañosas del oeste y el centro del país. Casi 900 personas murieron y la producción agropecuaria se vio gravemente perjudicada. Los desplazados internos que viven en campamentos cercanos a Herat (Afganistán) se vieron especialmente afectados. Varias organizaciones humanitarias nacionales e internacionales prestaron asistencia a las autoridades afganas en el suministro de alimentos, materiales para la construcción y reparación de alojamientos, y otros elementos de asistencia básica a las zonas afectadas. Al crudo invierno siguieron meses en los que llovió menos de lo habitual en gran parte del Afganistán central, lo que limitó aún más la producción nacional de alimentos en un período de aumento en espiral de los precios mundiales de los alimentos. En respuesta a estos sucesos, en enero de 2008 se hizo un llamamiento conjunto para el Afganistán en el que se solicitaron 81 millones de dólares para hacer frente a las consecuencias humanitarias del aumento de los precios de los alimentos con el fin de proporcionar una red de seguridad para las

425.000 familias más vulnerables expuestas al riesgo de inseguridad alimentaria. A finales de junio de este mismo año, se hizo otro llamamiento conjunto en el que se solicitó algo más de 400 millones de dólares.

23. El 2 de mayo de 2008, el ciclón Nargis azotó Myanmar, asolando a su paso la región del delta del Ayeyarwady y la división de Yangon. Aproximadamente 2,4 millones de personas se vieron gravemente afectadas, y las cifras oficiales reflejaron un número de muertos y desaparecidos próximo a los 40.000. Los daños fueron particularmente graves en la región del delta, donde los efectos de los vientos de extrema fuerza se vieron agravados por una enorme ola de tempestad que destruyó un gran número de viviendas, cultivos, sembrados, pesquerías y cabezas de ganado. Algunas infraestructuras, incluidas carreteras y líneas de telecomunicación, también quedaron gravemente dañadas. Inmediatamente después de producirse el desastre se envió un equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre y se hizo un llamamiento urgente en el que se solicitaron 201 millones de dólares para ayudar a las actividades de socorro organizadas por el Gobierno. Al final del período que se examina, se había obtenido el 40% del total de los 482 millones de dólares solicitados en un nuevo llamamiento revisado. Durante las primeras semanas, debido a las limitaciones que tenía el Gobierno para acceder al personal de apoyo y a los bienes de la ayuda internacional, el nivel de la ayuda que entró en el país fue insuficiente y el momento de su entrada tampoco fue el oportuno. Tras las misiones que el Secretario General y el Coordinador del Socorro de Emergencia enviaron al país a finales de mayo, y tras la conferencia internacional sobre promesas de contribuciones que se celebró en Yangon, el acceso mejoró considerablemente y se pudieron llevar a cabo actividades adecuadas de socorro y evaluación.

3. América Latina y el Caribe

24. El año 2007 fue el primero en la historia en que dos huracanes formados en el Atlántico (Dean y Félix) tocaron tierra con máxima fuerza en la misma estación del año. A mediados de agosto, el huracán Dean entró en el Caribe oriental, matando por lo menos a 26 personas y causando daños materiales generalizados y pérdidas de cultivos en Belice, Haití, Jamaica y México. A principios de septiembre, el huracán Félix azotó Nicaragua, afectando a unas 162.000 personas y destruyendo 8.000 casas, así como provocando daños a muchas líneas de comunicaciones y líneas de transporte de energía. La destrucción generalizada de puentes y carreteras dificultó las operaciones de socorro. Inmediatamente después de producirse el desastre, se hizo un llamamiento urgente en el que se solicitaron 41 millones de dólares para apoyar las actividades de socorro. A la conclusión del período que se examina, se había obtenido el 43% de la suma solicitada.

25. En octubre y diciembre de 2007, dos violentas tormentas tropicales azotaron la República Dominicana, provocando lluvias torrenciales e inundaciones y dañando gravemente la infraestructura económica y social. Las tormentas causaron la muerte de más de 160 personas y afectaron directamente a más de 130.000.

26. En octubre de 2007, las fuertes lluvias registradas en México provocaron las peores inundaciones en más de 50 años, afectando a más de 1 millón de personas de los estados de Tabasco y Chiapas, destruyendo cultivos, cobrándose la vida de muchas cabezas de ganado y afectando a la mayoría de las empresas de esos estados. Además, las lluvias causaron desprendimientos de tierras que dañaron la

red de carreteras, dificultando así las actividades de socorro. Al menos 11 hospitales y más de 100 centros médicos quedaron parcial o totalmente inundados. Varias organizaciones de las Naciones Unidas y otros agentes humanitarios internacionales prestaron apoyo al Gobierno de México en las actividades de socorro y rehabilitación.

27. Las persistentes lluvias caídas durante los primeros meses de 2008, más intensas que de costumbre, provocaron inundaciones en algunas partes de las regiones septentrional y central de América del Sur. Más de 339.000 personas se vieron afectadas y otras 50 perdieron la vida. Los desplazados, alojados en campamentos urbanos, se encontraban entre los grupos más vulnerables. Se calcula que unas 70.000 hectáreas de cultivos alimenticios y comerciales también quedaron destruidas. En febrero se hizo un llamamiento urgente para apoyar las operaciones de socorro humanitario en Bolivia, en el que se solicitaron 18 millones de dólares, de los que hasta la fecha ya se ha recaudado el 73%.

B. Desastres asociados con peligros geológicos

28. El 15 de agosto de 2007, un terremoto de magnitud 7,9 en la escala de Richter sacudió la costa del Perú, destruyendo muchos edificios, incluidos hospitales y escuelas, en la ciudad de Pisco, y afectando gravemente a muchas otras zonas, incluida la capital, Lima. Más de 500 personas murieron como consecuencia directa del terremoto. Se hizo un llamamiento urgente en el que se solicitaron 37 millones de dólares para ayudar a más de 200.000 personas que precisaban de asistencia para salvar la vida. Al concluir el período objeto de examen, casi se había obtenido el 60% de la suma solicitada.

29. El 12 de mayo de 2008, un fuerte terremoto de magnitud 8 en la escala de Richter asoló el condado de Wenchuan de la provincia de Sichuan (China). A este terremoto siguieron varias réplicas de gran intensidad, muchas de ellas de magnitud superior a 5 en la escala de Richter. Casi 69.000 personas perdieron la vida y aproximadamente otras 374.000 resultaron heridas. Al terminar el período sobre el que se informa, seguía sin conocerse la suerte de unas 18.000 personas. En total, casi 5,5 millones de viviendas quedaron destruidas y otras 5,9 millones de casas quedaron gravemente dañadas. En el terremoto de Sichuan, como en anteriores terremotos de gran magnitud, el derrumbamiento de los edificios fue el causante del mayor número de muertes. Se inició una operación masiva a nivel nacional de salvamento y socorro, que dio como resultado la evacuación de 15 millones de personas de las zonas afectadas. Se estima que un total de 45 millones de personas se vieron afectadas por los terremotos. El Gobierno de China aceptó con agrado la asistencia de la comunidad internacional, que hasta la fecha se ha comprometido a aportar contribuciones en efectivo y en especie por un valor superior a los 250 millones de dólares.

C. Epidemias

30. El escaso acceso a los servicios de salud es una preocupación inmediata en muchos países vulnerables a los peligros naturales, ya que las infraestructuras sanitarias suelen quedar desbordadas de trabajo y las vías de transporte quedan a menudo dañadas tras los desastres. Los servicios de agua y saneamiento suelen

verse interrumpidos, poniendo a las poblaciones en peligro de contraer enfermedades que se propagan por el agua y los alimentos, como el cólera. El hacinamiento y el desplazamiento de las personas también hacen aumentar el riesgo de transmisión de enfermedades como el sarampión, la meningitis y las infecciones respiratorias agudas. Además, las inundaciones aumentan el riesgo de contraer a medio plazo el paludismo, la fiebre del dengue y otras enfermedades. Los aspectos internacionales de los brotes de enfermedades transmisibles se rigen ahora por lo dispuesto en el Reglamento Sanitario Internacional (2005), acuerdo jurídicamente vinculante entre 194 Estados que entró en vigor en junio de 2007. Durante el período que se examina, las Naciones Unidas verificaron que se habían producido 162 brotes de enfermedades infecciosas en todo el mundo que habían afectado a 75 países, y que el 37% de esos brotes habían ocurrido en África. Entre las epidemias más importantes figuraban el cólera y otras enfermedades epidémicas diarreicas, el sarampión y fiebres hemorrágicas.

31. Los desastres, cuando se combinan con la epidemia del VIH/SIDA, minan la salud y los medios de vida de las poblaciones afectadas por el SIDA, y favorecer al mismo tiempo la aparición de ciertos factores, como la violencia sexual, la malnutrición y el desplazamiento de la población, que tienden a intensificar el problema del VIH/SIDA. Varios de los peores desastres registrados durante el período que se examina, como las sequías de Lesotho y Swazilandia, y las inundaciones del África meridional, se produjeron en países con una alta prevalencia —30%— del VIH entre la población. Estos desastres agravan aún más la situación de las poblaciones afectadas por el SIDA, ya de por sí vulnerable, al disminuir su acceso a los alimentos, los medios de vida, la vivienda y los servicios médicos.

32. El sistema de las Naciones Unidas también prosigue sus actividades para prepararse ante una posible pandemia de gripe. El virus H5N1 de la gripe aviar está ahora transmitiéndose endémicamente entre las aves de corral en por lo menos cinco países. Desde 2003 se han notificado casos de infección y de muerte entre humanos como consecuencia de este virus en 15 países, el cual, tan sólo en Indonesia, ha causado la muerte a más de 100 personas. Los expertos coinciden en que una pandemia de gripe con una alta mortalidad supone una amenaza para la seguridad humana, tan grave como hace dos años. En diciembre de 2007, los donantes hicieron promesas de contribuciones por valor de 406 millones de dólares para las actividades de control de la gripe aviar y de preparación para una posible pandemia. Las Naciones Unidas y sus asociados han seguido prestando apoyo en la elaboración de planes para situaciones imprevistas a nivel de los distintos países, y ayudando a los gobiernos a prepararse para afrontar una posible pandemia y atender a las necesidades humanitarias que se vayan produciendo.

III. Principales retos

33. En los dos últimos decenios, aunque el número de desastres registrados ha aumentado considerablemente, también ha aumentado la capacidad de recuperación ante los desastres en algunos países. Por ejemplo, las aproximadamente 4.200 muertes causadas en noviembre de 2007 por el ciclón Sidr, aunque trágicas, son muchas menos que las más de 300.000 muertes atribuidas a un ciclón de magnitud similar que azotó la misma zona en 1970. La menor mortandad se atribuye directamente al mejoramiento del mecanismo de alerta temprana y a su eficaz

utilización, las medidas de preparación a nivel comunitario y a las iniciativas gubernamentales para evacuar a unos 3 millones de personas de las zonas que, según las previsiones, podían verse afectadas por el ciclón.

34. El fortalecimiento de las medidas de preparación es esencial para salvar vidas y los medios de subsistencia en casos de desastre. El aumento de la capacidad para predecir, vigilar, avisar y responder a las necesidades de las víctimas de una situación de emergencia es fundamental para la eficacia de la acción humanitaria, que incluye entre sus componentes el establecimiento por adelantado de mecanismos institucionales y el mantenimiento de sistemas eficaces de alerta temprana, gestión de la información y planificación para situaciones imprevistas. El almacenamiento de equipo y suministros, el fortalecimiento de los servicios de emergencia y los mecanismos de reserva, la asignación de recursos y fondos suficientes, el establecimiento de mecanismos de comunicaciones y de coordinación, y la impartición de capacitación y de educación pública también son actividades importantes. La cooperación regional e internacional puede ser fundamental para seguir fortaleciendo estos sistemas.

35. Una preparación eficaz para casos de desastre es un componente esencial de todo enfoque holístico de la reducción del riesgo de desastres, como se señaló en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, que fue aprobado por 168 Estados en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo (Japón), en 2005. El Marco de Acción ofrece una guía para que de aquí a 2015 se logre una reducción sustancial de las pérdidas que provocan los desastres, y tiene por finalidad proteger no sólo las vidas de las personas, sino también los activos sociales, económicos y ambientales. En este contexto, el Marco de Acción tiene, entre otros, los objetivos estratégicos siguientes: la integración de la reducción del riesgo de desastres en la formulación de las políticas y los planes de desarrollo sostenible; la creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios para fomentar la capacidad de recuperación ante los peligros; y la incorporación sistemática de enfoques de reducción de los riesgos en la ejecución de los programas de preparación, respuesta y recuperación para casos de emergencia. Si bien algunas esferas prioritarias del Marco de Acción están relacionadas esencialmente con el desarrollo, en dos de sus cinco esferas prioritarias se hace hincapié en la necesidad de mejorar los sistemas de alerta temprana y la preparación para aumentar la eficacia de la respuesta, ya que ambas actividades son fundamentales para la acción humanitaria.

A. Fortalecimiento de la preparación para casos de desastre a fin de mejorar la eficacia de la respuesta

36. Durante el período que se examina se adoptaron varias medidas clave a nivel mundial para fortalecer los sistemas de alerta temprana y la preparación para mejorar la capacidad de respuesta. El inicio del período sobre el que se informa coincidió con la celebración del primer período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, organizado por la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. En esas sesiones se reunieron representantes de 124 Estados Miembros y más de 1.200 participantes, que actuaron en representación de gobiernos, organizaciones de las Naciones Unidas, instituciones financieras y académicas, organizaciones no gubernamentales

y entidades de la sociedad civil, para evaluar y apoyar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. Las sesiones también proporcionaron un foro muy valioso para que las partes interesadas a todo nivel en las esferas prioritarias del Marco de Acción pudieran estrechar vínculos y aprender de las mejores prácticas establecidas. Además de una amplia gama de actividades de aplicación, los preparativos para el segundo período de sesiones de la Plataforma Mundial, cuya celebración está prevista para junio de 2009, están muy adelantados.

37. Las actividades en curso de reforma de la asistencia humanitaria se han aprovechado para fomentar una mayor coherencia entre los agentes humanitarios internacionales y una mayor sinergia con los mecanismos nacionales de respuesta. La inversión realizada en el sistema mundial de coordinación de los “grupos temáticos” ha asegurado una mayor colaboración en las actividades de preparación de varios países, así como un apoyo mayor y más rápido de la comunidad mundial en los momentos iniciales de varios desastres. En el período que se examina, el enfoque de grupos temáticos se utilizó en una serie de respuestas a desastres, incluidas las respuestas a los desastres ocurridos en Bangladesh, Bolivia, Mozambique, Myanmar, el Pakistán y Tayikistán, así como en distintas partes del África occidental.

38. En noviembre de 2007, tras haber realizado un amplio proceso de examen, el Comité Permanente entre Organismos aprobó las directrices interinstitucionales sobre la planificación para imprevistos en casos de asistencia humanitaria. Estas directrices contienen recomendaciones sobre la manera de establecer y ejecutar un proceso de planificación interinstitucional para imprevistos, elaborar planes integrados y supervisar las actividades de preparación que se estén realizando. Las directrices también describen la forma en que la comunidad humanitaria internacional puede organizarse para apoyar y complementar las actividades nacionales. Se ha realizado una amplia labor de difusión de las directrices entre toda la comunidad humanitaria, y la planificación interinstitucional para imprevistos ha pasado a ocupar un lugar prominente en los programas de capacitación y orientación de las Naciones Unidas. En julio de 2008 se dio forma definitiva a un conjunto de herramientas de comunicación en línea, que se difundió por Internet, para la planificación interinstitucional para imprevistos. También se están utilizando cada vez más los ejercicios de simulación para ensayar supuestos de planificación y sistemas de respuesta. Por ejemplo, a principios de 2008, las simulaciones ayudaron a los equipos de asistencia humanitaria en Guinea-Bissau y Mauritania a elaborar sus planes para imprevistos.

39. A petición del Comité Permanente entre Organismos, los organismos humanitarios también dieron forma definitiva al conjunto de directrices e indicadores para la aplicación de la prioridad 5 de la preparación para casos de desastre a fin de aumentar la eficacia de la respuesta del Marco de Acción de Hyogo. Las directrices sirven de apoyo a los Estados Miembros, la sociedad civil, las organizaciones regionales y los agentes internacionales para fortalecer su capacidad de preparación. Varias organizaciones de las Naciones Unidas ya han presentado este instrumento a las contrapartes gubernamentales competentes de Nepal y Uganda como medio de fortalecer las actividades relativas al análisis, el diálogo y la planificación. Está previsto que se seguirá aplicando el instrumento en otras regiones en 2008. Como parte de las actividades del Comité Permanente entre Organismos relacionadas con las cuestiones humanitarias, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también está

actualmente encabezando una iniciativa interinstitucional para elaborar una nota de orientación complementaria sobre las actividades humanitarias que tienen en cuenta el riesgo de desastres.

40. El fomento de la colaboración entre organizaciones humanitarias para mejorar la acción humanitaria fue el tema central del segundo período de sesiones de la Plataforma Humanitaria Mundial, celebrado los días 1º y 2 de julio de 2008. Las Naciones Unidas, diversas organizaciones internacionales y no gubernamentales, así como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, asistieron a las sesiones. Los participantes convinieron en que la Plataforma debía ser un foro para los debates y análisis estratégicos en torno a cuestiones tan esenciales como el aumento de la participación de las organizaciones no gubernamentales nacionales en los debates estratégicos y normativos, y el apoyo a organizaciones no gubernamentales locales, gobiernos y entidades de la sociedad civil para asegurar una mejor preparación y, por tanto, una mejor respuesta a las crisis humanitarias. En el período de sesiones también se aprobaron los principios básicos de colaboración de la Plataforma: igualdad; transparencia; enfoque orientado a los resultados; responsabilidad; y complementariedad. Estos principios servirán de guía para las actividades en curso de la Plataforma y las de sus miembros.

1. Fortalecimiento del marco jurídico internacional para la reducción del riesgo de desastres y la protección de las personas afectadas por desastres asociados con peligros naturales

41. La existencia de marcos jurídicos e institucionales adecuados es un factor instrumental clave para la sostenibilidad de los sistemas de preparación. En la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en noviembre de 2007, se aprobaron por unanimidad las directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. Estas directrices son el producto de dos años de amplias consultas dirigidas por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en las que participaron más de 140 Estados y sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como numerosas organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, presentan una compilación de las normas internacionales vigentes y tienen la finalidad de ayudar a los gobiernos en la preparación de sus mecanismos jurídicos e institucionales para la asistencia internacional en casos de desastre.

42. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en colaboración con el sistema de las Naciones Unidas y otros asociados, ha empezado ahora a promover la incorporación de las directrices en las iniciativas para el desarrollo del marco jurídico, la gestión de la respuesta a los desastres y la reducción del riesgo. Por ejemplo, en Indonesia, después de aprobarse en marzo de 2007 la legislación relativa a la gestión de la respuesta a los desastres, los agentes humanitarios constituyeron un grupo de tareas para ayudar al Gobierno a redactar los reglamentos complementarios que fueran necesarios sobre las funciones de las instituciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales internacionales en la gestión de la respuesta a los desastres. En las recomendaciones de la misión de preparación de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre enviada a Buthán en 2008 se hizo también hincapié

en la aplicación de las directrices, y está previsto que se seguirá prestando asistencia técnica a otros gobiernos interesados. Es importante que continúe la colaboración interinstitucional entre la Federación y el sistema de las Naciones Unidas en la promoción de la utilización e incorporación de las directrices.

43. Las personas afectadas por desastres pueden quedar expuestas a una mayor vulnerabilidad y correr más riesgo de que se violen sus derechos humanos si la planificación y preparación para casos de desastre son inadecuadas, las políticas son inapropiadas o se actúa con negligencia en la respuesta a los desastres. Las mujeres, los niños y los grupos ya marginados se encuentran entre los grupos más vulnerables. En junio de 2006, el Comité Permanente entre Organismos aprobó las directrices operacionales sobre los derechos humanos y los desastres naturales. Las directrices y el manual que las acompaña proporcionan orientación sobre la forma de proteger los derechos de las víctimas de desastres mediante la ejecución de actividades de respuesta humanitaria basadas en los derechos humanos. En mayo de 2008 se organizó en Centroamérica la primera serie de talleres regionales para difundir y promover estas directrices. Actualmente, se prevé la organización de otros talleres en África y Asia en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo temático sobre la protección.

44. Además, la Comisión de Derecho Internacional ha incluido el tema titulado "Protección de las personas en casos de desastre" en su programa de trabajo y ha nombrado a un Relator Especial sobre esta cuestión. Un informe preliminar del Relator Especial (A/CN.4/598) y un estudio preparado por la secretaría de la Comisión (A/CN.4/598 y Add.1 y 2) constituyeron los documentos de base para el examen de la cuestión por la Comisión en su 60º período de sesiones, en 2008.

2. Fortalecimiento de la capacidad nacional, local y regional

45. Durante el período que se examina, tanto el sistema de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre como el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate siguieron trabajando con los Estados Miembros para aumentar la capacidad de preparación y respuesta. Durante este período se enviaron 13 misiones de respuesta de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre: ocho a la región de las Américas y el Caribe; dos a África, y tres a Asia. Estas misiones tenían por objeto evaluar los efectos de seis inundaciones, cinco tormentas y dos terremotos, y coordinar las respuestas a esos desastres. También se envió una misión de preparación y respuesta de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre a Buthán, donde, a petición del Gobierno, proporcionó apoyo a una evaluación del plan nacional de preparación para casos de emergencia y ayudó a determinar la forma de mejorar los sistemas existentes.

46. También se organizaron cursos de orientación y perfeccionamiento de la capacitación sobre el sistema de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre para las regiones de África y Europa, las Américas, y Asia y el Pacífico. Los encargados de la gestión de la respuesta a los desastres que habían recibido capacitación en ese sistema, de los cuales el 40% procedía de países en desarrollo, se unieron a una red de expertos en gestión de situaciones de desastre a la que se podía solicitar asesoramiento y asistencia en materia de actividades de preparación y respuesta, capacitación y creación de capacidad.

47. La red del Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate mantiene relaciones con más del 90% de los equipos de operaciones internacionales de búsqueda y salvamento en el medio urbano de todo el mundo por conducto de grupos regionales, grupos de trabajo especializados, y operaciones internacionales de respuesta a terremotos y otras actividades especializadas. En el período que se examina, los equipos de búsqueda y salvamento en el medio urbano aplicaron la metodología de coordinación del Grupo Asesor en todas las operaciones de respuesta a terremotos. También durante este período, el Grupo Asesor evaluó y clasificó oficialmente a cuatro equipos de operaciones internacionales de búsqueda y salvamento en el medio urbano, procedentes de Alemania, los Estados Unidos de América, los Países Bajos y Singapur, así como a un equipo internacional de organizaciones no gubernamentales.

48. Además, a fin de seguir apoyando el fomento de la capacidad nacional para hacer frente a los desastres en zonas de mayor riesgo, las Naciones Unidas emprendieron, a mediados de 2007, la Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres como iniciativa interinstitucional para apoyar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo. Hasta la fecha se ha prestado apoyo, en el marco de la Iniciativa a la conclusión de un curso sobre reducción del riesgo de desastres para la Agencia Sueca de Servicios de Rescate; se ha organizado un taller sobre análisis de redes institucionales en colaboración con un círculo de expertos en capacitación y aprendizaje en Asia; se llevó a cabo una operación de evaluación de la capacidad con el equipo de asistencia humanitaria en Filipinas; y se ha prestado asistencia en la elaboración de un plan de preparación para casos de desastre para Uganda. Para el próximo año, en el marco de la Iniciativa, se continuará prestando apoyo a diversas actividades de preparación para casos de desastre, incluida la elaboración de un programa de aprendizaje sobre la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en los marcos existentes de asistencia humanitaria y desarrollo.

49. Los agentes humanitarios también redoblaron sus esfuerzos para promover el intercambio de buenas prácticas en la preparación de respuestas a los desastres. Por ejemplo, en Bangladesh, el equipo de asistencia humanitaria en el país y el Gobierno facilitaron un intercambio interinstitucional de experiencias adquiridas en la respuesta al ciclón Sidr. En Honduras, el Gobierno realizó un intercambio de experiencias adquiridas en las actividades de preparación para responder a huracanes, en el que también participaron las Naciones Unidas y otras organizaciones. En Uganda, el equipo de asistencia humanitaria en el país organizó un taller para estudiar la experiencia adquirida en las inundaciones de 2007, a fin de estar preparados para la estación de las lluvias de 2008. En el Pakistán, la Autoridad Nacional de Gestión de Desastres, con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, está preparando estudios de referencia de los riesgos y la recuperación en casos de desastre en los distritos más expuestos, y formulando procedimientos operativos estándar para la evaluación a nivel de distrito de los medios de subsistencia tras los desastres.

B. Aprovechamiento de la tecnología de la información para mejorar la acción humanitaria

50. La disponibilidad de sistemas de información y comunicaciones sólidos y fiables es fundamental para lograr una respuesta eficaz a los desastres y promover la

seguridad de los trabajadores humanitarios. La aplicación de los últimos adelantos tecnológicos en los ámbitos de la teleobservación, la cartografía y la obtención de imágenes por satélite ha demostrado ser muy valiosa para los agentes humanitarios.

51. Más de 7.000 personas de todo el mundo encargadas de la gestión de la respuesta a los desastres recurren al Centro virtual de coordinación de las operaciones sobre el terreno para intercambiar información durante las situaciones de emergencia. Ante un desastre repentino, la utilización del Centro virtual y las peticiones de nuevos usuarios formuladas al Centro aumentan vertiginosamente, lo que demuestra el papel fundamental que desempeña en la rápida difusión de información y en la rápida planificación y coordinación de las respuestas. El Centro virtual de coordinación es la plataforma virtual del Sistema Mundial de Alerta y Coordinación en Casos de Desastre, que da alertas casi en tiempo real con una estimación automatizada de los posibles efectos de los desastres. Ambas herramientas de comunicación en línea permiten a la comunidad en general intercambiar información y coordinar la respuesta humanitaria internacional de manera instantánea.

52. Durante el período que se examina, el Grupo de Trabajo temático sobre telecomunicaciones en situaciones de emergencia prestó apoyo a la comunidad humanitaria en más de 20 países. Ese apoyo comprendió, entre otras cosas, el envío de equipos técnicos para evaluar los servicios de telecomunicaciones en situaciones de emergencia, o prestarlos, en Bangladesh, el Chad, Colombia, el Ecuador, Ghana, Mozambique, el Perú y la República Centroafricana.

53. El Subgrupo de Trabajo sobre telecomunicaciones en situaciones de emergencia del Comité Permanente entre Organismos, entre cuyos miembros figuran tanto organismos humanitarios como entidades del sector privado, ha seguido promoviendo la adopción de normas de telecomunicaciones para situaciones de emergencia con el fin de mejorar la interoperabilidad de los equipos y sistemas en las zonas de desastre. En 2007 se convocó una reunión especial del Subgrupo de Trabajo para abordar cuestiones relacionadas con los procedimientos de gestión del espectro de frecuencias radioeléctricas para las telecomunicaciones en situaciones de emergencia en las etapas iniciales de las operaciones de socorro en casos de desastre. El examen de esas cuestiones dio lugar a la aprobación de una resolución en la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones que se celebró en noviembre de 2007. Esa resolución obligaba a establecer una base de datos de las frecuencias disponibles en la actualidad para que se pudiera utilizar en situaciones de emergencia y a elaborar procedimientos operativos estándar para la gestión del espectro en casos de desastre. Estas actividades apoyarán y acelerarán la puesta en marcha de sistemas de comunicación eficaces en las fases iniciales de un desastre.

54. Prosiguieron las iniciativas para promover 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. Con la incorporación de la Argentina e Irlanda en 2007, ya son 37 los Estados que han ratificado el Convenio. Aunque recalca el derecho de las autoridades nacionales a controlar su propio marco de telecomunicaciones, el Convenio de Tampere sugiere mecanismos por medio de los cuales se puede facilitar el suministro de equipo adicional, incluido equipo para salvar vidas. Mediante la ratificación y aplicación del Convenio, los obstáculos reglamentarios que impiden la utilización de recursos de telecomunicaciones en

situaciones de desastre quedan eliminados. Esos obstáculos son, entre otros, los requisitos en materia de licencias necesarios para utilizar las frecuencias asignadas, las restricciones a la importación de equipo de telecomunicaciones y las limitaciones a la circulación de los equipos humanitarios.

55. La utilización de la tecnología espacial está permitiendo cada vez más que el sistema de las Naciones Unidas pueda proporcionar, en tiempo real y sin costo alguno para la comunidad humanitaria, mapas elaborados mediante imágenes satelitales. Durante el período objeto de examen, 46 respuestas de emergencia, incluidas todas las misiones de emergencia de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre, se vieron respaldadas con más de 160 mapas elaborados mediante imágenes satelitales, que presentaban la situación previa al desastre, e iban acompañados de la evaluación de los efectos iniciales del desastre. Un examen realizado en septiembre de 2007 por el Comité Permanente entre Organismos confirmó las ventajas de este sistema, que abarca, entre otras actividades, la difusión de mapas elaborados mediante imágenes satelitales, tanto por conducto del Centro virtual de coordinación de las operaciones sobre el terreno, el Sistema Mundial de Alerta y Coordinación en Casos de Desastre, y ReliefWeb, como a través de los medios basados en la web a disposición de distintas organizaciones. Las imágenes satelitales también formaban parte de los requisitos mínimos de información que se debían facilitar para responder a cualquier emergencia. La información geográfica que se extrae de las imágenes satelitales también representa una información muy valiosa para las autoridades nacionales cuando empiezan a programar la transición de la respuesta humanitaria a las actividades de recuperación, y cuando elaboran planes a más largo plazo de reducción de los riesgos en las zonas afectadas por desastres.

56. Además, se prevé que en 2008 comenzará un examen del Registro central de recursos para hacer frente a los desastres. El Registro contiene varios directorios de reserva para apoyar a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional en la prestación de asistencia humanitaria de emergencia. El objetivo de ese examen es estudiar cada directorio para evaluar su nivel de valor añadido y el grado de satisfacción de sus usuarios.

C. Fortalecimiento de la transición del socorro al desarrollo

57. El Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación reúne, dentro de un único marco coordinado a los principales agentes del sistema de las Naciones Unidas y ajenos a éste dedicados a la asistencia humanitaria, la preparación para los desastres y el desarrollo. Por tratarse de una esfera de actividad relativamente nueva, durante el período que se examina se prestó especial atención a la capacitación y el fomento de la capacidad para el desempeño de las actividades iniciales de recuperación. En Cuba y Tailandia se celebraron talleres regionales sobre la planificación y programación de este tipo de actividades, en los que participaron más de 75 profesionales de 15 países. En el marco del programa de desarrollo y recuperación económica a nivel local, se impartió capacitación a un total de 25 agentes locales procedentes de países centroamericanos propensos a los desastres en cuestiones relativas a la reducción del riesgo de desastres. En los talleres para coordinadores humanitarios y en las reuniones regionales de los coordinadores residentes se incluyeron sesiones temáticas sobre las actividades iniciales de recuperación. Los talleres celebrados en Ginebra para profesionales

desplegados sobre el terreno se centraron en el concepto y la práctica de este tipo de actividades, y en la incorporación de cuestiones intersectoriales tales como las relacionadas con el género y el VIH/SIDA.

58. Estos sistemas están haciendo que el apoyo que se presta sobre el terreno sea mejor. Por ejemplo, tras el ciclón Sidr, en noviembre de 2007, se prestó apoyo al Gobierno de Bangladesh para que elaborara un plan nacional de ejecución de las actividades iniciales de recuperación, en el que se definieran proyectos de ejecución inmediata en sectores clave. En el plan se incorporaron las recomendaciones resultantes de las evaluaciones de los daños realizadas por el Gobierno y de una evaluación de las pérdidas y necesidades realizada por el Banco Mundial que se centró en las actividades de recuperación a más largo plazo y a nivel macroeconómico.

59. Además, hay una lista de expertos en actividades iniciales de recuperación que se creó recientemente y que agrupa en la actualidad a más de 100 consultores preparados para desplegarse rápidamente en zonas donde se necesiten esas actividades. Desde que se activó la lista en septiembre de 2007, se han desplegado 27 especialistas para prestar apoyo a las actividades iniciales de recuperación dirigidas por los gobiernos.

60. Para apoyar esta labor, en abril de 2008 se concluyó una nota de orientación sobre las actividades iniciales de recuperación, en la que se establecen definiciones y principios rectores básicos del procedimiento inicial de recuperación, y se proporcionan directrices prácticas sobre los diversos elementos de este procedimiento. Esta nota se complementará en breve con un conjunto de instrumentos y un mecanismo de evaluación para seguir facilitando la ejecución práctica de las actividades iniciales de recuperación sobre el terreno.

61. También se brindó orientación a los equipos de asistencia humanitaria en los países sobre la manera de tener en cuenta las necesidades que han de atenderse durante las fases iniciales de la recuperación en los instrumentos existentes de planificación de la asistencia humanitaria, como los llamamientos urgentes y los llamamientos unificados. Aunque, en colaboración con importantes asociados, incluidos muchos donantes, se han hecho importantes progresos para incorporar cierto grado de flexibilidad a esos procedimientos de llamamiento, se reconoce que hay que estudiar nuevas fuentes de financiación para las primeras actividades de recuperación.

IV. Otras cuestiones

A. Uso de recursos militares para responder a los desastres

62. El uso de recursos militares extranjeros tanto en países distantes como en países vecinos es una característica común de las principales operaciones internacionales de socorro en casos de desastre. Aunque la ejecución de esas operaciones debería seguir siendo una función predominantemente civil desempeñada por los agentes humanitarios, los recursos militares extranjeros pueden desempeñar un valioso papel en las operaciones de socorro en casos de desastre.

63. Para examinar más a fondo esta cuestión, las Naciones Unidas patrocinaron un estudio independiente para evaluar la eficacia de los recursos militares extranjeros

en las respuestas a los desastres naturales. En el estudio, que se concluyó en marzo de 2008, se examinaron seis aspectos interrelacionados de la eficacia: la oportunidad, la adecuación, la eficiencia, la capacidad de absorción, la coordinación y los costos. En general, en el estudio se reafirmó la necesidad de que los gobiernos desplegaran activos militares extranjeros de una forma eficaz y con respeto de ciertos principios, así como la importancia de las directrices internacionales existentes en esta materia, en particular las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (Directrices de Oslo), en que se estipula que el despliegue de recursos militares extranjeros debe respetar los principios básicos de humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como la soberanía de los Estados. Sin embargo, en el estudio se determinó que había una considerable falta de conocimientos sobre las Directrices y que éstas se aplicaban de manera desigual. También se señaló que seguía siendo motivo de preocupación la forma en que los gobiernos y los agentes humanitarios interpretaban la expresión “último recurso” (según la cual los recursos militares sólo debían proporcionarse cuando se hubiesen agotado todos los intentos por movilizar los medios civiles). Además, el estudio reveló que la cuestión de la eficacia en función de los costos preocupaba especialmente a los gobiernos proveedores, que consideraban que los activos militares extranjeros eran demasiado costosos, y a los agentes humanitarios, que temían la carga de esos costos para la financiación humanitaria. En las Directrices de Oslo se estipula que el costo del despliegue de los recursos militares no debe correr a cargo de los gobiernos afectados y que su financiación se debe prever independientemente de los fondos asignados a la prestación de asistencia humanitaria de socorro.

B. Financiación humanitaria para casos de desastre asociados con peligros naturales

64. En 2007, los donantes proporcionaron generosamente más de 800 millones de dólares para las respuestas a desastres asociados con peligros naturales, como reflejan los datos facilitados por el Servicio de supervisión financiera de las Naciones Unidas, que hace un seguimiento de toda la asistencia humanitaria internacional anunciada, incluida la ayuda en especie y las donaciones privadas, que se presta por conducto de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones, las organizaciones no gubernamentales y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como por canales bilaterales. Las donaciones para desastres asociados con peligros constituyen aproximadamente el 10% de las contribuciones mundiales a la financiación humanitaria.

65. Durante el período que se examina, el sistema de las Naciones Unidas y sus organizaciones asociadas hicieron 16 llamamientos urgentes para responder a desastres asociados con peligros naturales, el mayor número de llamamientos efectuados hasta la fecha. A finales de mayo de 2008, se había obtenido un total de 352 millones de dólares, equivalente aproximadamente al 54% de la suma total solicitada de 655 millones de dólares. El Fondo central para la acción en casos de emergencia asignó casi 90 millones de dólares (o sea, 25,6%) a la financiación de esos llamamientos urgentes, lo que lo convierte con mucho en el principal canal de asignación de contribuciones.

66. El elevado número de llamamientos urgentes también planteó varios retos importantes, como la necesidad de revisar los llamamientos, la necesidad de hacer llamamientos rápidamente pese a no disponerse de información precisa en los momentos iniciales, y la consiguiente dificultad de integrar las actividades de preparación y las de la fase inicial de la recuperación en el procedimiento de llamamientos. Como resultado de ello, en noviembre de 2007 se inició una revisión del procedimiento de llamamientos urgentes, en la que colaboraron asociados del Comité Permanente entre Organismos y donantes. El mecanismo de llamamientos urgentes se revisó para que tuviera en cuenta la evolución producida en las herramientas de política y respuesta de la asistencia humanitaria, entre ellas: el Fondo central para la acción en casos de emergencia; el enfoque de grupos temáticos; la función de los coordinadores residentes y coordinadores de asuntos humanitarios; la necesidad de aumentar la participación de las organizaciones no gubernamentales; el equilibrio entre los proyectos para salvar vidas y los proyectos de recuperación iniciales; y las actuales iniciativas para mejorar la planificación para situaciones imprevistas, la evaluación rápida de las necesidades y la capacidad para hacer frente a un gran aumento de las necesidades. El mecanismo revisado fue aprobado por los donantes en un retiro sobre el procedimiento de llamamientos unificados y la financiación humanitaria, que se celebró en Montreux (Suiza) en febrero de 2008, y posteriormente, en marzo de 2008, por el Subgrupo de Trabajo sobre el procedimiento de llamamientos unificados del Comité Permanente entre Organismos. El 13 de junio de 2008, el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos aprobó el documento electrónicamente.

67. El objetivo central de la revisión es reafirmar los componentes básicos del procedimiento de llamamientos urgentes, a saber: que los llamamientos se hagan muy rápidamente (deben hacerse en un plazo de cinco a siete días a contar de la fecha en que haya ocurrido un desastre repentino o de la fecha en que se haya declarado una situación de emergencia) y se basen en las informaciones y conclusiones disponibles; que las asignaciones iniciales del Fondo central para la acción en casos de emergencia se concedan con la misma rapidez dentro de esos plazos para que se preste apoyo a la formulación de llamamientos en los momentos oportunos y se proporcione con celeridad la financiación necesaria; que los llamamientos urgentes se limiten a las necesidades en que el factor tiempo sea crítico e incluyan proyectos de recuperación inicial para los ámbitos en que se necesiten y se disponga de la capacidad necesaria para su ejecución; y que se haga obligatoria la revisión sistemática y periódica de los llamamientos urgentes en la que se utilice información actualizada de las evaluaciones. El llamamiento urgente para Myanmar fue el primero en que se aplicó con éxito la mayoría de estos conceptos.

68. Con respecto a la financiación del Fondo central para la acción en casos de emergencia, el Coordinador del Socorro de Emergencia se comprometió a asignar 148 millones de dólares a 28 países afectados por desastres asociados con peligros naturales durante el período que se examina. Desde la fecha en que el coordinador residente o de asuntos humanitarios de las Naciones Unidas en el país afectado presentaba una solicitud de donaciones definitiva hasta que ésta se aprobaba transcurrían, por término medio, tres días laborables. En este sentido, el Fondo ha demostrado ser un instrumento que permite una respuesta rápida y oportuna, de acuerdo con los objetivos del Fondo.

69. Durante el período que se examina, la financiación del Fondo central para la acción en casos de emergencia destinada a las respuestas a desastres asociados con peligros naturales se asignó a los siguientes conceptos: el 66%, para inundaciones y tormentas; el 12%, para terremotos; el 13%, para los efectos de las sequías; el 4%, para otras condiciones meteorológicas extremas; y el 5%, para el control de la propagación de enfermedades. Casi la mitad de la financiación se destinó a Asia. El mayor receptor de financiación del Fondo fue Bangladesh, que recibió un total de 26 millones de dólares en 2007.

70. En varios foros, incluido el retiro de Montreux sobre la financiación humanitaria celebrado en febrero de 2008, se hizo hincapié en la necesidad de encauzar la financiación humanitaria hacia actividades preliminares tales como la preparación para casos de desastre, las actividades relacionadas con la alerta temprana y la planificación para imprevistos. Las medidas de preparación, aunque contribuirían a reducir los costos de las respuestas y el número de muertes causadas por desastres en los momentos iniciales de la catástrofe, han quedado a menudo al margen de la financiación humanitaria a las respuestas de emergencia. Se han adoptado algunas medidas para mejorar esta situación, como la puesta en marcha, en febrero de 2008, del Plan de actividades de preparación y respuesta para el África Meridional como llamamiento urgente. Sin embargo, se necesitan más iniciativas para fortalecer los mecanismos de financiación de las actividades de preparación.

71. Del mismo modo, el análisis de las actividades realizadas con posterioridad a las crisis ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones que las necesidades relacionadas con las actividades iniciales de recuperación recibían menos asistencia financiera que las necesidades de asistencia humanitaria y de desarrollo, y que todavía no se habían establecido mecanismos que se ocuparan específicamente de las actividades iniciales de recuperación. Por consiguiente, hay que trabajar más para asegurar una transición eficaz del socorro al desarrollo, especialmente en situaciones posteriores a conflictos.

V. Recomendaciones

72. Sobre la base de la información mencionada anteriormente, se presentan las siguientes recomendaciones a los Estados Miembros para que las examinen:

a) Se alienta a los Estados Miembros a que subrayen la importancia de asumir compromisos con prontitud y de carácter multianual con el Fondo central para la acción en casos de emergencia y con otros mecanismos de financiación humanitaria, tanto de dentro como de fuera de las Naciones Unidas, a fin de asegurar un acceso previsible y oportuno a los recursos en las respuestas a las emergencias humanitarias creadas por desastres naturales;

b) Se exhorta al sistema de las Naciones Unidas y a otros agentes humanitarios a que aumenten la difusión de los instrumentos y servicios necesarios para facilitar la reducción del riesgo de desastres;

c) Se alienta a los Estados Miembros y organismos humanitarios a que promuevan actividades nacionales de preparación para casos de desastre, incluida la planificación para situaciones imprevistas, a todos los niveles de todos los sectores pertinentes, especialmente en las zonas más vulnerables y en el contexto del Marco de Acción de Hyogo;

d) Se alienta a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de incrementar la asignación de fondos a las actividades de reducción del riesgo de desastres de crear mecanismos de financiación, o mejorar los existentes, para apoyar el fortalecimiento de las actividades de preparación de las respuestas y las actividades iniciales de recuperación;

e) Se invita a los Estados Miembros y organizaciones regionales a que hagan uso de las directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial para reforzar los marcos jurídicos de la asistencia internacional en casos de desastre;

f) Se invita a los Estados Miembros a que continúen apoyando la consolidación de la capacidad de las Naciones Unidas en el ámbito de la información geográfica procedente de imágenes satelitales para su utilización en las actividades relacionadas con la alerta temprana, la preparación y las respuestas, así como en las actividades iniciales de recuperación;

g) Se alienta a los Estados Miembros a que determinen si las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre pueden aplicarse en sus estructuras nacionales y regionales de respuesta a los desastres para coordinar los recursos militares extranjeros, habida cuenta del papel positivo que los países vecinos pueden desempeñar en el apoyo a las respuestas en casos de desastre;

h) Se alienta a los Estados Miembros y agentes humanitarios a que tengan en cuenta las directrices operacionales sobre los derechos humanos y los desastres naturales en la ejecución de las actividades de planificación para situaciones imprevistas, las actividades de preparación para casos de desastre y las respuestas;

i) Se alienta a los Estados Miembros a que ayuden a las organizaciones humanitarias a soportar la creciente carga humanitaria, agravada por los problemas mundiales del cambio climático y de los elevados precios de los alimentos y el combustible, incluso mediante la facilitación de recursos adicionales para aplicar los enfoques innovadores que se han elaborado para satisfacer esas necesidades.