



# Asamblea General

Distr. general  
21 de septiembre de 2004  
Español  
Original: inglés

---

## Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 39 a) del programa

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

## **Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales: desde el socorro hasta el desarrollo**

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

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 58/25 de la Asamblea General, en que la Asamblea pidió que se le presentara un informe sobre los progresos realizados en el mejoramiento de la respuesta internacional a los desastres naturales. En el informe también se incluye información actualizada sobre las actividades del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento en respuesta a la resolución 57/150 de la Asamblea General y otras decisiones posteriores de la Asamblea sobre la cuestión.

En el informe se destacan algunas de las principales actividades emprendidas en casos de desastres naturales durante el período examinado, con particular hincapié en las relativas a la respuesta a los desastres, la recuperación y la transición, así como en las iniciativas mundiales para la reducción de riesgos.

---

\* La presentación del informe se demoró por razones técnicas.

## I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 58/25 de la Asamblea General, en la que la Asamblea pidió que se le presentara un informe sobre los progresos realizados en el mejoramiento de la respuesta internacional a los desastres naturales.
2. En el informe también se incluye información actualizada sobre las actividades del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento en respuesta a la resolución 57/150 de la Asamblea General.
3. Varias cuestiones conexas también se examinan en los informes del Secretario General sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas (A/59/93-E/2004/74) y sobre la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (A/59/228).

## II. Reseña del año

4. El elevado número y la gran escala de los desastres naturales tienen efectos humanos y financieros cada vez mayores, que provocan pérdidas masivas de vidas y bienes en todo el mundo. Con frecuencia las comunidades más vulnerables a los peligros naturales son las que tienen menos capacidad para mitigar sus efectos, los cuales tienen consecuencias negativas a largo plazo en los planos social, económico y ambiental. Se calcula que en 2003 y 2004 los desastres naturales causaron la muerte de 75.000 personas, afectaron a más de 284 millones de personas y ocasionaron pérdidas materiales por valor de más de 65.000 millones de dólares de los EE.UU. Las tendencias generales indican que la frecuencia de los desastres naturales y el número de personas afectadas por ellos han aumentado pronunciadamente en los últimos 30 años, pero intervenciones tales como la alerta temprana y la ayuda alimentaria han mantenido el número de muertes en niveles relativamente estables.
5. El 26 de diciembre de 2003, un devastador terremoto afectó la ciudad de Bam en la República Islámica del Irán, como resultado del cual el 85% de la ciudad quedó destruido, más de 26.000 personas murieron y más de 30.000 resultaron lesionadas. Dos meses más tarde, el 24 de febrero de 2004, se produjo un terremoto cerca de la ciudad portuaria de Al Hoceima (Marruecos), el cual causó la muerte de más de 600 personas, lesiones a 900 y el desplazamiento de otras 15.000.
6. En julio de 2004, intensos monzones provocaron graves inundaciones en Asia meridional, las cuales ocasionaron la muerte de más de 2.000 personas, afectaron a más de 50 millones de personas y dañaron gravemente la infraestructura pública, en particular las carreteras y las vías férreas. La parte sudoriental de Nepal fue la más perjudicada, pues se calcula que fueron afectadas unas 130.000 personas y aproximadamente unas 38.000 familias quedaron desplazadas. En Bangladesh, más de 33 millones de personas han sido afectadas y unos 5 millones necesitan urgentemente alimentos y otros artículos de socorro. Las inundaciones que se produjeron en Haití y la República Dominicana en noviembre de 2003 y mayo de 2004 ocasionaron la muerte de más de 1.059 personas y afectaron a 6.226 familias. Fuertes inundaciones en la Argentina y la ex República Yugoslava de Macedonia ocasionaron daños de infraestructura en carreteras y puentes, así como en instalaciones agrícolas. En el Perú, el intenso frío y las fuertes nevadas de julio de 2004 produjeron la muerte de 90 personas y afectaron a otras 337.467. Según informes, una ola de calor

que se produjo en Europa en el verano de 2003 provocó la muerte de más de 20.000 personas. A estos ejemplos podrían agregarse cientos de desastres de menor escala, de los cuales en muchas ocasiones no se informa y, por consiguiente, no se rinde cuenta en las estadísticas mundiales relativas a los desastres.

7. Las precipitaciones irregulares e insuficientes en el Cuerno de África perpetúan las condiciones de sequía en la región. Si bien los esfuerzos internacionales desplegados para proporcionar fondos y vencer los obstáculos estructurales a la seguridad alimentaria evitaron que se produjera una hambruna de enormes proporciones como resultado de la sequía que comenzó en 2002, la escasez de alimentos sigue amenazando con llevar al hambre a millones de personas. La malnutrición y la pobreza extrema han provocado desplazamientos masivos de personas en busca de lugares más seguros y fértiles. De acuerdo con el llamamiento humanitario de las Naciones Unidas de 2004, se calcula que casi 2 millones de personas en Eritrea, 5 millones de personas en Etiopía y 1,3 millones de personas en Somalia necesitan ayuda de emergencia con carácter inmediato. En Kenya, la reciente combinación de la sequía endémica, la terminación prematura de las prolongadas precipitaciones y las plagas que han atacado las reservas existentes de cereales ha hecho que unos 2,3 millones de personas tengan la necesidad inmediata de recibir asistencia alimentaria.

8. Aunque la situación en el África meridional ha mejorado considerablemente después de la sequía y la crisis alimentaria devastadoras de 2002 y 2003, las condiciones siguen siendo precarias en muchas partes de la región a consecuencia de la combinación mortífera de las irregularidades del clima, las altas tasas de prevalencia del VIH/SIDA, las políticas restrictivas de reforma agraria y la gestión pública deficiente. Las malas cosechas, sobre todo en Lesotho, Malawi meridional y Swazilandia y el agotamiento de la capacidad productiva siguen haciendo que mermen los logros alcanzados anteriormente en materia de nutrición y socavando las perspectivas de medios de subsistencia sostenibles para millones de personas vulnerables. Es indispensable vigilar cuidadosamente la situación de la seguridad alimentaria en la región, habida cuenta de las políticas y prácticas gubernamentales cada vez más restrictivas que limitan la ayuda alimentaria de carácter humanitario, el acceso a la población vulnerable y la reunión de información fidedigna sobre las necesidades, las vulnerabilidades y la capacidad.

9. África occidental está haciendo frente a una crisis cada vez más aguda debida a la plaga de la langosta, la cual está afectado los cultivos de manera significativa. El país más afectado en estos momentos es Mauritania, aunque la situación también está empeorando en Malí y el Níger. También se ha informado de nubes de langosta en Burkina Faso, Cabo Verde, el Chad y el Senegal. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha alertado que la situación relativa a la plaga de la langosta podría agravarse aún más en las próximas semanas con la formación de nuevas nubes de langosta en septiembre, lo cual amenazaría gravemente los cultivos listos para cosechar.

10. Las epidemias y las nuevas infecciones continúan amenazando la salud de la población en todo el mundo. La globalización, el cambio climático, el crecimiento de las megaciudades y el auge abrupto de los viajes internacionales incrementan las posibilidades de propagación rápida de enfermedades infecciosas. La deforestación y la expansión urbana descontrolada acercan más a los seres humanos y los animales y facilita el brote de nuevas epidemias. Muchas de estas epidemias, como el cólera y la meningitis, ponen a prueba reiteradamente los sistemas de salud de países con limitados

recursos, los cuales ya están estirados al máximo por la epidemia del VIH/SIDA. Otras, como la influenza y el dengue, tienen cada vez más posibilidades de dar lugar a nuevas pandemias. La reaparición de la fiebre amarilla amenaza a grandes ciudades del mundo en desarrollo, y el brote y rápida propagación de cepas nuevas de tuberculosis y paludismo resistentes a los medicamentos encarecen significativamente el costo de los tratamientos. Los viajes, el comercio y el turismo se ven afectados por las amenazas que plantean las nuevas enfermedades y lepidemias.

11. Como se evidencia, el creciente número de peligros, y sus efectos cada vez más perjudiciales para las poblaciones vulnerables, son motivo de honda preocupación a escala mundial. Varias tendencias indican que es probable que la situación empeore. Persisten las políticas con poca visión de futuro y las prácticas de desarrollo insostenibles, como la urbanización descontrolada y la deforestación. También es muy probable que el clima mundial cambie debido a una mayor concentración de gases atmosféricos con efecto de invernadero generados fundamentalmente por la quema de combustibles fósiles. Según pronósticos fidedignos, se prevé el aumento de las temperaturas y del nivel del mar, así como de la intensidad e incidencia de fenómenos meteorológicos extremos, como tormentas, inundaciones, sequías y olas de calor. Es probable que esto tenga repercusiones socioeconómicas negativas, en particular cambios en las modalidades de producción agrícola, los cuales, a su vez, repercutirán en los medios de subsistencia y las modalidades de migración. La creciente rivalidad por la explotación y el control de los recursos naturales es un factor que suele contribuir al estallido de conflictos armados o su continuación.

12. Lo más preocupante es que los países en desarrollo se ven afectados de manera desproporcionada. Los peligros naturales en sí mismos, es decir, los terremotos, los volcanes, los huracanes y los ciclones, no desencadenan necesariamente desastres naturales. Más bien, los peligros devienen en desastres cuando inciden en personas y bienes susceptibles de sus efectos destructivos. Esto suele ocurrir a consecuencia de políticas y prácticas internacionales y locales desacertadas, como la explotación inadecuada de la tierra y la construcción deficiente de las edificaciones, las cuales exacerban la vulnerabilidad y menoscaban la base de recursos naturales. En un informe publicado por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en 2004, titulado *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, se llega a la conclusión de que peligros naturales de intensidades similares producen más devastación en los países de más bajos ingresos. Por ejemplo, en los países que han sido clasificados como de poco desarrollo humano se concentra más del 53% del total de muertes notificadas, pese a que representan apenas el 11% de la población mundial expuesta a peligros naturales. Es decir, los pobres y los vulnerables son los más propensos a verse afectados por la degradación del medio ambiente y los peligros naturales, y los que tienen más probabilidades de sufrir sus consecuencias, con muertes, el desplazamiento y la pérdida sistemática de los logros en materia de desarrollo. Por consiguiente, la mitigación de los efectos negativos de los desastres está intrínsecamente vinculada a la promoción del desarrollo sostenible y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

13. En consecuencia, para mejorar la asistencia humanitaria en casos de desastre y acelerar el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio es preciso adoptar un planteamiento doble en virtud del cual se orienten las energías y los recursos hacia la preparación para hacer frente a fenómenos catastróficos y al mismo tiempo invertir en los procesos relativos a la mitigación de los efectos y al desarrollo que tengan por objeto reducir los riesgos. Para que ese planteamiento perdure, son decisivos también el fortalecimiento de la capacidad de los Estados Miembros y las organiza-

ciones regionales en la gestión de desastres y la prestación de apoyo a las actividades nacionales y regionales de reducción de riesgos.

### **III. Información actualizada sobre las actividades: desde el socorro hasta el desarrollo**

#### **A. Gestión de actividades en casos de emergencia y coordinación de respuestas**

14. La respuesta oportuna y eficaz de los gobiernos y la comunidad internacional frente a los desastres naturales siguió siendo decisiva para salvar vidas y mitigar los efectos inmediatos de las situaciones de emergencia.

15. Entre septiembre de 2003 y finales de agosto de 2004, las Naciones Unidas prestaron asistencia a países y regiones afectados por más de 50 desastres naturales en respuesta a 20 llamamientos internacionales formulados por los Estados Miembros. Las iniciativas adoptadas para coordinar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas han incluido cuatro llamamientos de urgencia interinstitucionales de las Naciones Unidas ante el terremoto ocurrido en Bam, el ciclón que afectó a Madagascar, las inundaciones en Bangladesh y la sequía en Kenya.

16. A partir de septiembre de 2003, el Equipo de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre, una red de 180 profesionales de 57 países especializados en gestión de actividades en casos de desastre, coordinó la respuesta dada a 10 desastres, en particular las inundaciones en el Sudán, la República Dominicana, Haití y Bangladesh, los terremotos ocurridos en la República Islámica del Irán, Marruecos y Colombia, y los tifones que afectaron a Micronesia (dos veces) y Vanuatu. Esas actividades recibieron el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), el cual trabajó en coordinación con los gobiernos para prestar asistencia a más de 30 millones de personas afectadas por desastres naturales en África meridional, el Cuerno de África, Mauritania, Madagascar, el Afganistán, Bangladesh, el Pakistán, Haití, la República Popular Democrática de Corea y Timor Oriental, así como del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el cual contribuyó a las actividades nacionales de emergencia para restablecer los servicios esenciales y la infraestructura relacionados con la salud, la nutrición, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la educación y la protección de la infancia.

17. Cada vez más, las Naciones Unidas tratan de ampliar la participación de los Estados Miembros en sus redes de respuesta a situaciones de desastre, así como de fomentar un planteamiento regional respecto de la respuesta en casos de desastre, sobre todo entre los países de bajos ingresos. En el último año, el Equipo de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre pudo ampliar su red con la incorporación de administradores para casos de emergencia provenientes de la región de Asia y el Pacífico, y realizará un curso de iniciación para sus nuevos administradores para casos de emergencia provenientes de África en Addis Abeba en noviembre de 2004.

18. La Organización Mundial de la Salud (OMS) brinda asistencia a los Estados afectados mediante la adquisición de medicinas y suministros médicos, la rehabilitación de instalaciones médicas y la capacitación del personal de salud, la vacunación sistemática, el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia de enfermedades, el

control de brotes de enfermedades transmisibles y la respuesta conexas, la colaboración en las intervenciones de salud ambiental y de abastecimiento de agua y saneamiento, la realización de evaluaciones sanitarias y la prestación de asesoramiento técnico, la facilitación de la coordinación en el sector de la salud, la orientación relativa a la atención a las necesidades de salud de la mujer y la prevención del VIH/SIDA en situaciones de emergencia, la contribución a las actividades de preparación para situaciones de crisis y de recuperación después de las crisis mediante el examen médico de los excombatientes, y la recaudación de fondos para ayudar a los Estados Miembros a atender a las necesidades urgentes de salud de las poblaciones afectadas, así como la creación de las condiciones idóneas para la recuperación del sector de la salud.

## **B. Respuesta a las situaciones de sequía**

19. La sequía exige respuestas muy particulares, ya que suele ser lenta al comienzo y de duración prolongada y recurrente, y a menudo es el resultado de una interacción entre causas naturales y causas debidas a la acción humana. Además, la sequía puede exacerbar los conflictos y contribuir al surgimiento de una situación de emergencia compleja, ya que desencadena rivalidades por los escasos recursos, agudiza la inestabilidad existente y plantea nuevas amenazas para los que detentan el poder. Los efectos combinados de esas conmociones crónicas contribuyen al empeoramiento de la situación humanitaria, el colapso de los sistemas económico, político y social y la lenta desaparición de los logros alcanzados anteriormente en materia de desarrollo. Por consiguiente, las actividades de respuesta deben formar parte de una estrategia general dirigida a atender a las necesidades alimentarias de emergencia y en la que se prevean medidas contra la inseguridad alimentaria crónica y la hambruna, en particular la asistencia alimentaria, las intervenciones de salud y la vacunación del ganado.

20. Todos estos elementos entran en juego en el Cuerno de África, donde los prolongados efectos de la sequía, las inundaciones y la inseguridad crónicas han trastocado las pautas agrícolas y provocado desplazamientos irregulares de personas, socavado la capacidad de mantenimiento de la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia, causado una malnutrición generalizada y obstaculizado la recuperación. En 2004, las Naciones Unidas, junto con las organizaciones no gubernamentales y asociados gubernamentales, han tratado de atender a las necesidades de los grupos más vulnerables mediante la formulación de llamamientos humanitarios consolidados destinados a movilizar asistencia humanitaria a Eritrea por valor de 147 millones de dólares, a Etiopía por valor de 85 millones de dólares y a Somalia por valor de 111 millones de dólares, así como a mantener la distribución de alimentos en toda la región y mitigar los efectos de la escasez de agua y alimentos en la nutrición y la salud. La situación alarmante en Kenya motivó la formulación de un llamamiento de urgencia el 10 de agosto de 2004, el cual, de ser necesario, estará seguido de un llamamiento consolidado en 2005. Se solicitó un total de 97 millones de dólares para atender a las necesidades apremiantes de hasta 2,3 millones de personas afectadas por la fuerte sequía, la pérdida de cultivos, la contaminación de las existencias de maíz y la consiguiente elevación anormal de los precios de los cereales. Las iniciativas conjuntas de la comunidad internacional, los donantes y los gobiernos afectados, como la Reunión sobre Seguridad Alimentaria en Kenya, la Nueva Coalición para la Seguridad Alimentaria y de los Medios de Subsistencia en Etiopía, el programa de

protección social en Eritrea y la Iniciativa de Seguridad Social contra la Hambruna en el Cuerno de África, tienen por objeto encontrar soluciones a más largo plazo poniendo fin al ciclo de la hambruna y aumentando la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia a largo plazo.

21. En el África meridional, tras los ingentes esfuerzos humanitarios realizados en 2002 y 2003, los cuales contribuyeron a reducir significativamente los efectos de la escasez generalizada de alimentos e impedir el empeoramiento de las condiciones de vida de las comunidades vulnerables, las Naciones Unidas, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales asociadas y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), elaboró un plan para atender a las necesidades más apremiantes en Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe, en el marco del cual se solicitaron 419 millones de dólares para destinarlos fundamentalmente al suministro de alimentos y la asistencia agrícola de emergencia, así como para prestar apoyo a servicios sociales como la salud, la educación y el abastecimiento de agua y el saneamiento. El plan se basa en el criterio esbozado en el plan del Enviado Especial del Secretario General para la cuestión de las necesidades humanitarias en África meridional, en el cual se pide que se adopten medidas para atender a las necesidades de emergencia de la población vulnerable, así como a las necesidades de la región a largo plazo.

22. Además, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) está estudiando la viabilidad de crear seguros contra el hambre aguda como instrumento financiero para ayudar a mitigar los efectos de las variaciones climáticas extremas en las zonas expuestas a la sequía. Como primera medida, el PMA está elaborando un índice meteorológico de Etiopía que permitirá definir distintos niveles de riesgo atendiendo a las variaciones meteorológicas, determinar la población que es preciso proteger contra el hambre y calcular el costo de esa protección de acuerdo con cada nivel de riesgo. Con ese modelo, el PMA, en colaboración con el Banco Mundial y las empresas privadas de seguros, prevé establecer un mecanismo oficial que convierta ese riesgo y los gastos conexos en planes institucionales y de los países donantes a manera de póliza de seguro de las poblaciones vulnerables contra condiciones meteorológicas extremas. Esto permitirá contar con una reserva de fondos para imprevistos “de acceso inmediato” con objeto de hacer frente a la elevación de los niveles de vulnerabilidad en casos de condiciones meteorológicas extremas.

### **C. Fortalecimiento de la capacidad local y regional**

23. Habida cuenta de su proximidad inmediata al lugar del desastre y su conocimiento de la infraestructura local, los equipos de respuesta nacionales y locales constituirán siempre una importante primera línea de defensa contra los efectos destructivos de los desastres naturales. Además, los gobiernos de los países expuestos a desastres, los donantes y los organismos internacionales de respuesta ante situaciones de emergencia reconocen cada vez más que el fortalecimiento de la capacidad local de preparación para situaciones de desastre y de mitigación de los efectos de los desastres resulta decisivo para la reducción de riesgos.

24. En consecuencia, en 2003 y 2004 se pusieron en marcha varios programas de fortalecimiento de la capacidad con objeto de reforzar la preparación para hacer frente a las situaciones de desastre en diferentes regiones y países de todo el mundo. A fin de aumentar la capacidad de respuesta local, también se enviaron equipos de

las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre a Colombia y Filipinas como parte de las actividades de capacitación regionales del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento destinadas a introducir nuevas metodologías de coordinación sobre el terreno en países expuestos a desastres y capacitar a las autoridades nacionales respecto de la coordinación de la respuesta internacional. El PNUD proporcionó capacitación regional sobre métodos de reducción de riesgos con la finalidad de mitigar los efectos del cambio climático en el Caribe, estableció un marco para la reducción de riesgos en Colombia y apoyó la integración de las medidas de reducción de riesgos en la estrategia nacional de vivienda en Cuba. En África, el PNUD y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) realizaron un análisis comparativo de riesgos urbanos en centros urbanos importantes y comenzaron a formular medidas adecuadas para la reducción de ese tipo de riesgo. Además, el PNUD apoyó el establecimiento de sistemas institucionales y legislativos de reducción de riesgos en Albania, realizó actividades de preparación para situaciones de riesgo de inundación en Tayikistán y apoyó el reforzamiento de una red externa de conocimientos sobre la reducción de desastres en Asia central. La OMS promovió el tema de la mitigación de desastres en las instalaciones de salud de América Central mediante la revisión de los códigos y normas de construcción de ese tipo de instalaciones. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) realizó seminarios de capacitación y proporcionó apoyo informativo con el propósito de mejorar los sistemas de alerta temprana en numerosos países.

25. En el plano regional, la red internacional de asesores regionales de las Naciones Unidas sobre la respuesta ante casos de desastre se centró en el fortalecimiento de la capacidad de los mecanismos regionales para hacer frente a todas las etapas de la gestión de desastres. Por ejemplo, en septiembre de 2003 los asesores regionales de América sobre la respuesta ante casos de desastre realizaron seminarios sobre la planificación para situaciones imprevistas con los equipos nacionales y entidades locales de Colombia, el Perú, Bolivia, Panamá, El Salvador y la República Dominicana y establecieron un grupo regional de gestión de riesgos y desastres, el cual se reunió para examinar cuestiones comunes, como la asistencia entre las entidades civiles y militares en el marco de la respuesta a situaciones de desastre en América Latina.

26. En Asia, el Centro de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres en Asia y los asesores regionales de Asia sobre la respuesta ante casos de desastre organizaron conjuntamente una conferencia regional en Kobe (Japón) en diciembre de 2003, a la que invitaron a gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, medios de difusión e instituciones científicas y académicas con la finalidad de intercambiar información sobre prácticas óptimas e iniciativas aplicadas en la región y facilitaron la capacitación y la celebración de seminarios sobre gestión de desastres para los equipos de las Naciones Unidas en el país y los Gobiernos de Camboya y Myanmar.

27. La oficina regional en Sudáfrica de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la Secretaría de las Naciones Unidas está apoyando a los coordinadores residentes en el aumento de la capacidad regional y de los distintos países de la región para reaccionar ante situaciones de desastre a fin de poder hacer frente a las vulnerabilidades excepcionales de África meridional. Por ejemplo, con el apoyo de la OCAH, los equipos de examen de vulnerabilidades de la SADC han iniciado una evaluación de las vulnerabilidades regionales y nacionales ante los casos de sequía, en particular en lo que se refiere a sus vínculos concretos con la crisis del VIH/SIDA.

## **D. Reducción de riesgos y mitigación de los efectos de los desastres**

28. El término “reducción de los riesgos de desastre” se refiere a las medidas adoptadas con antelación para reducir las pérdidas debidas a los desastres mediante la reducción de la exposición y la susceptibilidad de la población a los peligros naturales y el aumento de su capacidad de solución de problemas y de adaptación. Cada vez más se reconoce la importancia de la reducción de riesgos en los países expuestos a desastres, lo que ha motivado la adopción de numerosas iniciativas de reducción de riesgos a escala mundial, en particular en el marco de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres.

29. La Estrategia está dirigida por el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres, integrado por los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y las organizaciones de la sociedad civil, y el cual desempeña una función primordial de promoción y coordinación. Además, la OCAH, el PNUD y la secretaría de la Estrategia mantienen un mecanismo de colaboración tripartito específico con objeto de fortalecer la eficacia de las Naciones Unidas en la reducción de los riesgos de desastre y la vulnerabilidad ante los desastres e incorporar estrategias de reducción de riesgos en todas las etapas de la gestión de desastres.

30. El fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana y de evaluación de riesgos constituye una tarea prioritaria, ya que las tendencias mundiales de los desastres indican que el mejoramiento de los sistemas de alerta temprana, en particular los sistemas de pronóstico y alerta, los programas de educación y la designación de rutas de evacuación y refugios, han contribuido a la reducción de las muertes debidas a los desastres en los últimos 30 años. En octubre de 2003, la Estrategia celebró la Segunda Conferencia Internacional sobre sistemas de alerta temprana con la finalidad de hacer hincapié en la necesidad de orientar mejor los sistemas de alerta temprana hacia los países expuestos a desastres y velar más por que las alertas tempranas se traduzcan en medidas inmediatas. A results de la Conferencia, se ha establecido una plataforma para la promoción de alertas tempranas en Bonn (Alemania) bajo la dirección de la secretaría de la Estrategia. Con ella se fortalecerán los vínculos entre los múltiples programas de alerta temprana de los organismos de las Naciones Unidas, como los programas meteorológicos de la OMM y el Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO sobre inseguridad alimentaria, con el propósito de facilitar la realización de actividades conjuntas orientadas a mejorar los servicios prestados a los Estados Miembros y establecer una plataforma interinstitucional de alerta temprana humanitaria en la Web, dirigida por el PMA, que facilite el acceso a la información de alerta temprana y su uso por un mayor número de organizaciones humanitarias.

31. A fin de perfeccionar los modelos de evaluación de riesgos, el programa ONU-Hábitat y el PNUD, en colaboración con el centro de preparación para situaciones de desastre de Asia y la Organización de los Estados Americanos (OEA), han tomado la iniciativa de crear un inventario de instrumentos de análisis de riesgos y de evaluación de la vulnerabilidad especialmente destinados al plano local y las zonas urbanas. La primera etapa del proyecto concluirá en 2004. Además, el PNUD ha comenzado a elaborar un índice mundial de riesgos de desastre, mediante el cual se medirá la vulnerabilidad relativa de los países ante tres peligros naturales fundamentales, a saber, los terremotos, los ciclones tropicales y las inundaciones, se determinarán los factores del desarrollo que contribuyen a elevar los niveles de riesgo y se demostrará cómo países con niveles similares de exposición a peligros naturales

a menudo sufren efectos muy diferentes. Además, la FAO ha elaborado directrices para la evaluación de las necesidades en situaciones de emergencia. Ese planteamiento de la evaluación basado en los medios de subsistencia contribuye a apoyar la preparación para casos de desastre y la mitigación de los efectos de los desastres, ya que permite comprender mejor las funciones que desempeñan los grupos sociales, las partes interesadas y las instituciones locales en las distintas etapas de la gestión de riesgos de desastre, y el desarrollo de la capacidad de solución de problemas de las poblaciones rurales.

32. También se reconoce cada vez más la necesidad de integrar la reducción de los riesgos de desastre en los procesos de desarrollo como medio para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. En el informe titulado *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, presentado por el PNUD con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la secretaría de la Estrategia, se llega a la conclusión de que, si bien la exposición a algunos peligros resulta inevitable, la susceptibilidad a sus efectos desastrosos no es automática, y que las buenas prácticas de desarrollo pueden ayudar a evitar que la exposición física se traduzca en fenómenos catastróficos.

33. Esas conclusiones han motivado la adopción de iniciativas destinadas a integrar la reducción de riesgos en las prácticas de desarrollo. Por ejemplo, en 2004 se estableció una alianza entre la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, la Unión Africana, la secretaría de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, el PNUD y el Banco Mundial, para elaborar la estrategia regional africana de reducción de riesgos de desastre. Ese enfoque recibió el apoyo de los Jefes de Estado africanos en Addis Abeba en julio de 2004. Para que la gestión de riesgos de desastre sea un elemento esencial en las políticas y programas de desarrollo agrícola y rural sostenible, la FAO ha decidido fortalecer aún más sus actividades técnicas y de asesoramiento normativo en los países que están especialmente expuestos a peligros naturales.

34. Como parte de las medidas para reducir los riesgos, la OCAH y el PNUMA están abordando las cuestiones ambientales que inciden de manera decisiva en la eficacia de la respuesta a las situaciones de desastre y la mitigación de los efectos de los desastres. Un importante avance ha sido el establecimiento de una nueva alianza mundial para hacer frente a las emergencias ambientales, en el marco de la cual se apoyan las actividades relativas a la reducción de riesgos mediante iniciativas prácticas que fortalecen la colaboración y el intercambio de información entre los interesados internacionales, nacionales y regionales en el enfrentamiento de las situaciones de emergencia ambiental.

#### **IV. Aumento de la eficacia y la eficiencia de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en las zonas urbanas**

35. El Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento consiste en una red intergubernamental bajo la égida de las Naciones Unidas encargada de las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas y otras cuestiones relacionadas con la respuesta a situaciones de desastre. Su propósito es servir de plataforma para el intercambio de información, la definición de normas que rijan la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urba-

nas y la elaboración de una metodología para la cooperación y coordinación internacionales en las actividades de respuesta ante casos de terremoto. La red comprende a los países expuestos a terremotos y las entidades que tradicionalmente proporcionan asistencia internacional.

36. Durante el período que se examina, el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento contribuyó de manera particular a la respuesta dada ante los terremotos ocurridos en Bam (República Islámica del Irán) en diciembre de 2003 y Al Hoceima (Marruecos) en febrero de 2004. En esas ocasiones, equipos internacionales de búsqueda y salvamento apoyaron a los gobiernos afectados y los equipos de respuesta nacionales y locales en el salvamento de las personas que habían quedado atrapadas bajo los escombros de las estructuras urbanas derrumbadas. Las actividades de respuesta estuvieron seguidas de reuniones de intercambio de experiencias, organizadas por la secretaría del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento (OCAH) y en las que tomaron parte los gobiernos afectados y equipos de respuesta internacionales, nacionales y locales con el propósito de evaluar la respuesta dada ante el terremoto y formular recomendaciones para su inclusión en las directrices del Grupo Consultivo Internacional, las cuales se hallan ahora bajo revisión.

37. A fin de mejorar la capacidad de respuesta local, también se enviaron equipos de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre a Colombia y Filipinas como parte de las actividades de capacitación regionales del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento con objeto de introducir nuevas metodologías de coordinación sobre el terreno en los países expuestos a desastres y capacitar a las autoridades nacionales respecto de la coordinación de la respuesta internacional. El Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento también organizó reuniones regionales en Kobe (Japón) en noviembre de 2003, en Túnez en abril de 2004, en Lima en agosto de 2004 y en Singapur en septiembre de 2004 con el propósito de examinar la situación de la cooperación internacional, con particular hincapié en el fortalecimiento de la capacidad nacional de preparación para reaccionar ante situaciones de emergencia.

38. Además, la secretaría del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, con el apoyo de los Gobiernos de la República de Corea y Singapur, organizó reuniones de todos los dirigentes de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en Seúl en noviembre de 2003 y en Singapur en septiembre de 2004 para que los especialistas en actividades de respuesta ante situaciones de emergencia tuvieran la oportunidad de examinar cuestiones técnicas y operacionales relacionadas con el salvamento de personas atrapadas bajo los escombros de estructuras derrumbadas, perfeccionar las normas técnicas de trabajo de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas y mejorar su coordinación sobre el terreno en situaciones de emergencia. Con el propósito de ampliar sus actividades, el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento estableció una suboficina en Túnez en abril de 2004 y celebró una serie de sesiones de familiarización con su labor dirigidas a los países de Europa central y meridional en Hungría en febrero de 2004 y a los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en Indonesia en mayo de 2004.

## **V. Cuestiones y problemas incipientes**

39. Aunque el año pasado se lograron grandes avances, sigue habiendo problemas fundamentales para mejorar la labor de preparación, respuesta y reducción de riesgos. En ese sentido, los donantes y los gobiernos de los países propensos a desastres, junto con el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados, pueden desempeñar colectivamente un papel decisivo para abordar esas cuestiones, mejorando la gestión en casos de desastre y, en última instancia, salvando vidas.

### **A. Fortalecimiento de la respuesta de emergencia**

#### **1. Mejora de la coordinación de la respuesta**

40. Uno de los problemas constantes de las redes internacionales de respuesta a los desastres, como el UNDAC y el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, es lograr una coordinación más eficaz del personal y los activos de socorro en caso de que se produzca una emergencia repentina. Decenas de equipos de socorro locales, nacionales e internacionales se presentan en el lugar de los hechos y los gobiernos aportan suministros y artículos de socorro, a menudo sin saber con certeza qué tipo de ayuda es la más necesaria y dónde se necesita. En lugar de contribuir a la labor global de socorro, la presencia de tantas personas de países diferentes con distintos niveles de capacitación y experiencia a menudo genera confusión y duplicación de los esfuerzos y es más una carga que una ayuda.

41. Una preocupación concreta que se ha planteado es el despliegue de un número excesivo de equipos internacionales de búsqueda y salvamento después de un terremoto. Dado que esos despliegues suelen obedecer a acuerdos bilaterales entre los países, resulta difícil para las redes internacionales de coordinación limitar el uso de esos equipos. Durante el terremoto de Bam, el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento logró limitar en cierta medida el número de equipos de búsqueda y salvamento mediante el intercambio oficioso de información por conducto de un centro virtual de coordinación de operaciones sobre el terreno ([www.reliefweb.int/virtualosocc/login.asp](http://www.reliefweb.int/virtualosocc/login.asp)). Sin embargo, es necesario un mecanismo con un carácter más oficial para garantizar la existencia de instrumentos de coordinación que asesoren a los gobiernos sobre el momento adecuado para prestar su asistencia de búsqueda y salvamento y la forma de hacerlo.

#### **2. Superación de los obstáculos administrativos**

42. El acceso inmediato, sin trabas y en condiciones de seguridad a los lugares donde se ha producido un desastre y a las comunidades afectadas es fundamental para responder de forma oportuna y eficaz, especialmente en desastres repentinos como los terremotos, en que la diferencia entre la vida y la muerte puede depender literalmente de un par de horas. Esa realidad se puso de manifiesto tras los terremotos de Bam y Al Hoceima, cuando los Gobiernos de la República Islámica del Irán y Marruecos suspendieron las exigencias de visado para que los equipos internacionales de búsqueda y salvamento pudieran acceder al lugar del desastre con rapidez. La solución de esas cuestiones administrativas antes de que se produzca una emergencia contribuiría a reducir la confusión, acortar el tiempo de respuesta y facilitar las operaciones.

43. En su resolución 57/150, la Asamblea General instó a los Estados Miembros a que simplificaran o abreviaran los procedimientos administrativos relacionados con la entrada, el tránsito, la estadía y la salida de equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas y de su equipo y suministros. En la actualidad, únicamente el Gobierno de Nueva Zelandia tiene directrices claras al respecto. Es importante que los países propensos a desastres sigan ese ejemplo y establezcan medidas y directrices que faciliten un acceso rápido y seguro de los equipos de socorro a los lugares donde se ha producido un desastre.

### **3. Incorporación de la reducción de riesgos en la respuesta**

44. Las respuestas a los desastres y los proyectos de recuperación pueden prolongar los riesgos existentes o crear otros nuevos, como la reubicación de las víctimas de inundaciones en zonas con instalaciones inadecuadas, una atención excesiva a la asistencia alimentaria a expensas de otras necesidades o la creación de una dependencia de la ayuda que resulte contraproducente para que las poblaciones afectadas restablezcan sus propios medios de vida. A la inversa, los desastres pueden ofrecer oportunidades únicas para introducir cambios sistémicos, institucionales y prácticos que reduzcan los riesgos y propicien un desarrollo sostenible.

45. En consecuencia, es fundamental tomar en consideración los factores de reducción de riesgos en las etapas de preparación y respuesta frente a un desastre. Para ellos es preciso desarrollar y divulgar mejores directrices e instrumentos. A nivel internacional, esa labor comporta una mayor preparación por parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países mediante a) la mejora de la alerta temprana y la planificación para casos de emergencia; b) la determinación por adelantado de las funciones y las responsabilidades de los organismos de socorro, los grupos de la sociedad civil, los asesores de las dependencias regionales para casos de desastre y los gobiernos; c) la identificación previa de zonas con probabilidades de que se produzcan desastres y los tipos de vulnerabilidad; d) la apertura de canales de comunicación para facilitar el intercambio de información y datos; y e) el establecimiento de reservas de financiación y suministros y la determinación de las condiciones y los mecanismos para poder utilizarlos con rapidez.

46. Para reducir los riesgos también es fundamental garantizar que los países y las regiones vulnerables puedan responder con prontitud a los desastres que se produzcan de forma repentina en sus proximidades. En ese sentido es necesario crear y apoyar una capacidad local sostenible para la preparación y la respuesta mediante el apoyo material y técnico y la capacitación. Esa labor contribuiría también a mejorar la respuesta global mediante el fomento de un papel nacional más destacado en la coordinación de la respuesta internacional y regional cuando docenas de grupos de asistencia acuden al lugar de los hechos.

47. Los desastres suelen producirse a escala regional, por lo que son necesarios esfuerzos regionales para reducir los riesgos. Las inundaciones periódicas de las cuencas de los ríos Zambezi y Okavango destruyen sistemáticamente las cosechas, los hogares y los medios de subsistencia en la mayor parte de África central. Las sequías en África meridional han tenido efectos de gran alcance en la seguridad alimentaria, la salud, la nutrición y los medios de vida. Los aludes de lodo en América central, consecuencia del huracán Mitch, destruyeron partes de la Autopista Panamericana, con lo que una de las rutas comerciales más importantes de la región quedó impracticable. Las consultas, la cooperación y la planificación regionales, unidas

a los compromisos políticos y financieros, pueden ser muy valiosas para fomentar un método coherente de reducción de los riesgos, racionalizar la asistencia de los donantes y crear un marco para compartir los gastos, la información y la infraestructura a fin de crear comunidades con capacidad de recuperación frente a los desastres en toda la región.

## **B. Financiación**

### **1. Fortalecimiento de la financiación para casos de emergencia**

48. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios se ha beneficiado de distintos acuerdos con los Gobiernos de Noruega, Italia, Dinamarca, los Países Bajos e Irlanda para aportar fondos de reserva al Fondo Fiduciario para el socorro en casos de desastre de la Oficina. Esos acuerdos han permitido que la Oficina responda de inmediato para atender las necesidades más acuciantes de las víctimas de desastres. En vista de la experiencia positiva obtenida, la Oficina espera captar el interés de más donantes para ese programa.

49. Además, inmediatamente después de un desastre natural, la Oficina puede proporcionar a los países afectados subvenciones de emergencia en efectivo con cargo a su presupuesto ordinario de hasta 50.000 dólares. Esas subvenciones son especialmente eficaces, ya que se pueden utilizar con prontitud para adquirir y entregar a nivel local suministros de socorro que salvan vidas. Las subvenciones en efectivo son también importantes porque contribuyen a ahorrar tiempo al solucionar el déficit financiero inmediato, mientras se espera la respuesta de la comunidad internacional de donantes. Las subvenciones de emergencia en efectivo tienen su origen en la resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General. Aunque el total de las subvenciones se ha ampliado a 1,5 millones de dólares en fondos del presupuesto bienal ordinario de las Naciones Unidas, el límite máximo de 50.000 dólares no se ha modificado desde 1983.

50. No obstante, la experiencia de respuesta a los desastres naturales, los más recientes derivados del terremoto de Bam, demuestra que la cantidad máxima de 50.000 dólares de la subvención de emergencia en efectivo es insuficiente y con frecuencia está muy por debajo de lo que se necesitaría en ausencia de otros medios de socorro inmediato. Es necesario, por tanto, aumentar el límite máximo de la subvención en efectivo al nivel más adecuado de 100.000 dólares por desastre en el país afectado, dentro de los recursos existentes disponibles en el presupuesto ordinario. El Consejo Económico y Social ya se ocupó de la cuestión, y la respaldó, en su resolución 2004/\_\_\_.

### **2. Financiación de la reducción de riesgos**

51. La financiación para casos de desastres naturales suele centrarse en la etapa de respuesta inmediata y prominente más que en la preparación, la mitigación y otras actividades de reducción de riesgos. Sin embargo, las inversiones destinadas a reducir los desastres a largo plazo son en principio una forma más eficaz en función del costo de salvar vidas, ya que permite preservar las inversiones financieras y de desarrollo que de otra manera podrían perderse. Esas tendencias sugieren que se necesita un nuevo criterio para incrementar la concienciación general y los niveles de financiación a fin de paliar los desastres naturales y canalizar un porcentaje mayor de esos fondos a labores de reducción de riesgos. Por ejemplo, durante el período que abarca el informe, el PNUD entregó más de 40 subvenciones de emergencia en

efectivo a países afectados por desastres naturales. Esas subvenciones en efectivo se emplearon para apoyar la función de coordinación del sistema de coordinadores residentes, poner en marcha el proceso de planificación de pronta recuperación e integrar las cuestiones de reducción de riesgos en la labor de recuperación desde las etapas iniciales.

### **C. Gestión de la información**

52. El acceso a información oportuna, fidedigna y precisa es decisivo para mejorar la respuesta de emergencia, aprovechar al máximo los recursos y minimizar los riesgos y el sufrimiento humano. Igualmente decisiva resulta la preparación, la coordinación y el intercambio amplio de datos de referencia, incluidos datos demográficos nacionales y subnacionales, evaluaciones de vulnerabilidad y análisis de alerta temprana.

53. Aunque existen varias iniciativas subnacionales, nacionales y mundiales en que se recopilan, comparan y analizan datos sobre desastres, en la mayoría de los casos se han elaborado de forma independiente, utilizando criterios y formatos diferentes, para fines distintos. Si bien esas iniciativas son útiles a nivel individual, las inconsistencias, los desfases entre los datos y la ambigüedad de la terminología dificultan las comparaciones y el uso de los diversos conjuntos de datos. Ello puede generar bastante confusión en la percepción y evaluación de las situaciones de desastre, y supone un serio obstáculo para la planificación, la toma de decisiones y la recaudación de fondos, posiblemente a costa de vidas humanas.

54. A fin de mejorar la calidad, el alcance y la precisión de los datos sobre desastres y evaluar los riesgos futuros en planos múltiples, un subgrupo de trabajo del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres trabaja para uniformar, agrupar y vincular los datos relativos a desastres procedentes de fuentes diferentes mediante el examen y la identificación de grupos de datos y metodologías sobre desastres, la creación de normas para definir, identificar y registrar los desastres naturales y los provocados por el hombre, como el identificador mundial de desastres, y la elaboración de indicadores e índices para la evaluación mundial de los riesgos.

55. Para mejorar los datos relativos a desastres en esta etapa es necesario agrupar los datos de desastres locales, nacionales y mundiales en una base mundial y de acceso generalizado. Ello ayudaría considerablemente a los encargados de ocuparse de los desastres en los planos internacional, regional y nacional a documentar y analizar con precisión las pérdidas asociadas con los peligros naturales en todo el mundo. Además, deben destinarse más recursos a analizar la información sobre desastres y sus consecuencias inmediatas y a largo plazo, como análisis más concretos de los riesgos y una evaluación general de la relación costo-eficacia de la reducción de riesgos. Esos análisis podrían utilizarse para establecer las prioridades políticas y de inversión de las organizaciones internacionales y nacionales de asistencia, los donantes y los Estados afectados.

### **D. Mejora de la fase de transición después de un desastre**

56. En las respuestas a los desastres suelen predominar las intervenciones de socorro en la etapa de emergencia grave, y a menudo se excluyen los insumos necesarios para apoyar una recuperación adecuada. Los servicios gubernamentales nacionales y la infraestructura física han quedado a menudo afectados o destruidos, los bienes

individuales se han reducido y los sistemas de apoyo social están sometidos a una gran tensión. Las personas que se han visto desplazadas por desastres desean regresar a sus hogares o establecerse en comunidades nuevas. Además de ser una fase importante en la rehabilitación de las comunidades, la etapa de pronta recuperación ofrece una oportunidad importante para aplicar medidas de reducción de riesgos en países de alto riesgo, como políticas sobre el uso de la tierra inocuas para el medio ambiente, normas adecuadas para los edificios, construcción, capacitación para la preparación y apoyo a las estructuras nacionales, con ventajas potenciales a largo plazo.

57. La comunidad internacional, bajo la dirección de las Naciones Unidas, puede contribuir a esa etapa de transición. Sin embargo, siguen existiendo diferencias en cuanto a recursos y planificación entre las etapas de socorro y de recuperación, y la concienciación de los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales y los donantes sobre las posibilidades que ofrece la transición como oportunidad para el desarrollo continúa siendo escasa.

### **1. Mejora del déficit de financiación**

58. La mayoría de los recursos movilizados para situaciones de desastres naturales se destinan a actividades de asistencia de emergencia o de reconstrucción a largo plazo, y no es fácil que se apliquen a fines relacionados con la transición. Además, no existen mecanismos oficiales de recaudación de fondos dedicados a obtener fondos para la etapa de transición.

59. Para paliar ese déficit de financiación, la comunidad internacional debería estudiar las ventajas relativas de crear un nuevo mecanismo de financiación para la recuperación en casos de desastre o integrar las necesidades de recuperación en casos de desastres naturales en las estrategias y planes de asistencia a largo plazo de los donantes.

### **2. Mejora del déficit de planificación**

60. La planificación para la transición resultaría beneficiada si se aclararan todos los aspectos inherentes a la transición y se paliaran las diferencias institucionales mediante una cooperación más estrecha entre los asociados humanitarios y para el desarrollo en relación con las cuestiones de recuperación, una mayor sincronización de los instrumentos de planificación geográfica y sectorial y de recaudación de fondos, una mayor coherencia en las evaluaciones de las necesidades y el establecimiento de prioridades, y el hincapié en programas y proyectos para reducir la vulnerabilidad.

61. Además, a diferencia de lo que ocurre en las situaciones posteriores a un conflicto, las autoridades nacionales suelen estar en la mejor posición para tomar la iniciativa en las actividades de recuperación y reconstrucción después de un desastre. La comunidad internacional, dirigida por el sistema de las Naciones Unidas, debe prestar apoyo a las estructuras nacionales para que lleven a cabo actividades de reconstrucción, especialmente en las regiones en que es posible que vuelva a producirse un desastre.

### **3. Utilización de la etapa de recuperación como oportunidad para reducir riesgos**

62. Después de un desastre natural, la etapa posterior a la crisis resulta decisiva para poner en marcha la labor de reducción de riesgos. La tragedia de las pérdidas humanas y financieras aún está reciente en la memoria de los medios de comunicación, la comunidad internacional y las poblaciones locales, y es probable que los gobiernos tengan una buena disposición para evitar catástrofes similares en el futuro.

Es importante aprovechar ese período para impulsar cambios institucionales y prácticos a fin de reducir riesgos futuros.

63. Por ejemplo, las etapas iniciales de la rehabilitación después de una crisis son fundamentales para introducir nuevos enfoques en la gobernanza y la planificación urbanas, como códigos para edificios, normas de construcción, división de zonas y expansión urbana. Tras el devastador terremoto de Bam, por ejemplo, el Programa Hábitat de las Naciones Unidas, en cooperación con el PNUD y el Gobierno de la República Islámica del Irán, preparó una estrategia de reconstrucción para refugios y fomento de la capacidad del gobierno local. En Haití, el Programa Hábitat ofreció apoyo e insumos sustantivos para cuestiones de asentamientos humanos, como parte del marco de recuperación de dos años, tras las inundaciones de julio de 2004.

64. Si se hacen esfuerzos por a) apoyar los procesos de recuperación local y nacional en las etapas iniciales, b) tener en cuenta la reducción de los riesgos y la vulnerabilidad en todas las actividades de recuperación, y c) mejorar las relaciones entre los agentes humanitarios y de desarrollo y aprovechar sus ventajas comparativas, quizá sea posible reducir las diferencias entre el socorro y el desarrollo, actuar por adelantado en relación con la reanudación de actividades que contribuyen al riesgo, impedir los riesgos de que vuelva a ocurrir un desastre y transformar las crisis en oportunidades para el desarrollo sostenido.

## **E. Solución de las cuestiones difíciles**

65. Hasta la fecha, el debate sobre la reducción de riesgos se ha centrado normalmente en las soluciones humanitarias y de desarrollo, pasando por alto el aspecto político, igualmente importante, de los programas de reducción de riesgos. En consecuencia, no se presta atención a muchas cuestiones fundamentales relacionados con la reducción de riesgos porque a menudo suponen ocuparse de cuestiones estructurales de fondo o de medidas normativas que son difíciles de lograr desde el punto de vista político. Por ejemplo, la promulgación de políticas de reforma de tierras que fomenten la propiedad individual y las inversiones en métodos para aumentar la fertilidad e impedir la erosión del suelo, como plantar árboles o crear terrazas, reduciría el riesgo de hambruna en los países afectados por sequías. Sin embargo, en la solución de esos obstáculos políticos es donde la reducción de riesgos podría aportar más beneficios. Para que la reducción de riesgos siga siendo una prioridad mundial, no es posible pasar por alto los problemas políticos.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones**

66. Las tendencias actuales de urbanización, degradación medioambiental y cambio climático hacen pensar que seguirá aumentando la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales y provocados por el hombre. Si no se lleva a cabo una labor concreta para mejorar la preparación y la respuesta y abordar los riesgos y la vulnerabilidad, los efectos de los desastres en las personas y los asentamientos humanos serán cada vez más mortíferos y costosos y millones de personas quedarán atrapadas en círculos viciosos de pobreza y marginación. La situación exige un esfuerzo más concertado y global para gestionar los desastres, cuyo objetivo sea reconocer y fomentar la capacidad nacional y regional y hacer hincapié en la reducción de riesgos como principio fundamental.

67. Aunque se han logrado progresos en el fomento y la coordinación de medidas para reducir los riesgos, esa labor se realiza en unas condiciones de exposición y vulnerabilidad crecientes frente a los riesgos. Más concretamente, sigue habiendo una falta significativa de políticas y prácticas sistemáticas que apoyen las capacidades locales y nacionales de respuesta y reducción de riesgos. Para ello se necesita un compromiso institucional y financiero que garantice que la reducción del riesgo de desastres se integre de forma más explícita en la planificación para el desarrollo y la voluntad de abordar con seriedad los elementos políticos y estructurales más difíciles de las políticas de reducción de riesgos.

68. Esas cuestiones se tendrán muy presentes en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, que se celebrará en Kobe (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005. En la Conferencia se llamará la atención sobre el hecho de que los desastres continúan aumentando y siguen siendo un obstáculo importante para el desarrollo sostenible y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Además, se formularán recomendaciones prácticas para ayudar a los países y la comunidad internacional a aplicar la gestión mejorada para luchar contra los desastres y reducir los riesgos. Para obtener más información sobre las actividades de preparación de la Conferencia, consúltese [www.unisdr.org/wcdr](http://www.unisdr.org/wcdr).

69. En vista de esas conclusiones, habría que considerar las siguientes recomendaciones para el fortalecimiento de la asistencia internacional a los desastres naturales:

#### **Respuesta a los desastres**

a) Se alienta a los Estados Miembros en países propensos a los desastres a que elaboren políticas y mecanismos nacionales para la coordinación de los equipos de búsqueda y salvamento en caso de terremoto, teniendo presentes las directrices del Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento y las disposiciones de la resolución 57/150 de la Asamblea General;

b) Se invita a los Estados Miembros a que estrechen la cooperación con el UNDAC como instrumento valioso para aprovechar al máximo la experiencia y los recursos internacionales, a fin de responder a situaciones de emergencia repentina y apoyar la ampliación del número de miembros del UNDAC, especialmente en África y entre los países propensos a desastres;

c) Las Naciones Unidas deberían fortalecer la red de asesores regionales de respuesta a los desastres y asesores para la reducción de los desastres a fin de contribuir al fomento de la capacidad regional coordinada y complementaria para la preparación, la respuesta y la mitigación de los desastres y la reducción de los riesgos;

d) Las Naciones Unidas deberían fortalecer la preparación para situaciones de emergencia con objeto de prever, planificar y mitigar las consecuencias humanitarias de las crisis mediante una mayor preparación ante las emergencias y una mejor capacidad de respuesta por los distintos organismos e instancias y la optimización de esas capacidades mediante mecanismos interinstitucionales como el Subgrupo de Trabajo sobre preparación y planificación para imprevistos del Comité Permanente entre Organismos;

#### **Fomento de la capacidad local y regional de gestión de desastres**

e) Las Naciones Unidas, junto con sus asociados internacionales, deberían redoblar sus esfuerzos para encontrar formas más prácticas de canalizar los recursos

y fortalecer el apoyo a la capacidad local y regional de gestión de desastres en los países propensos a desastres;

f) Las Naciones Unidas deberían fomentar y crear asociaciones entre las organizaciones regionales, incluso por conducto de la red de asesores regionales de respuesta a los desastres, a fin de crear capacidad regional de respuesta y reducción de los riesgos;

### **Gestión de la información**

g) Las Naciones Unidas deberían solucionar las disparidades relativas a los conocimientos en la gestión de desastres y la reducción de riesgos mediante la identificación de formas de mejorar los sistemas y las redes para la recopilación y el análisis de información sobre desastres, vulnerabilidad y riesgos y contribuir a la toma de decisiones;

### **Reducción de riesgos y desarrollo sostenible**

h) Los organismos humanitarios y de desarrollo, junto con los Estados Miembros, deberían estudiar formas concretas de incorporar la reducción de riesgos a los ámbitos del desarrollo y la recuperación, especialmente en las etapas de recuperación posteriores a un desastre;

i) Se alienta a los Estados Miembros a que incorporen la reducción de riesgos a la planificación y las prioridades de desarrollo para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio;

### **Financiación en casos de desastre**

j) Se anima a los donantes a que aumenten los fondos generales destinados a la gestión de los desastres y, en particular, a que estudien la posibilidad de canalizar un mayor porcentaje de fondos para los desastres a las labores de reducción de riesgos, incluidas las iniciativas de preparación para la respuesta;

k) Las Naciones Unidas deberían fortalecer el apoyo a la financiación para desastres de emergencia, entre otras cosas aumentando el límite máximo del sistema de subvenciones de emergencia en efectivo de 50.000 a 100.000 dólares por desastre en cada país afectado, dentro de los recursos existentes disponibles en la actualidad en el presupuesto ordinario;

l) Los organismos humanitarios y de desarrollo de las Naciones Unidas deberían aspirar a una mayor coherencia en los instrumentos de planificación y recaudación de fondos en apoyo de las actividades de recuperación de las crisis después de un desastre, transición y desarrollo;

### **Supervisión y evaluación**

m) Las Naciones Unidas deberían seguir estudiando los mecanismos internacionales para gestionar los riesgos de desastre a fin de mejorar la respuesta de la comunidad internacional a la preparación y a los desastres naturales e integrar los criterios de evaluación y reducción de riesgos en la programación para el desarrollo;

n) El sistema de las Naciones Unidas debería apoyar las investigaciones sobre cuestiones fundamentales de la reducción de riesgos de desastre, como las investigaciones sobre criterios para los análisis de costos-beneficios y alternativas para minimizar los peligros y la vulnerabilidad;

**Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres**

o) Se alienta a los Estados Miembros a que ofrezcan apoyo constante a la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres y aprovechen la oportunidad para reafirmar y fortalecer la aplicación de las políticas y prácticas de reducción de los desastres.

---