



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
26 de mayo de 2006  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo primer período de sesiones**  
Tema 67 a) de la lista preliminar\*  
**Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia  
humanitaria y de socorro en casos de desastre  
que prestan las Naciones Unidas, incluida la  
asistencia económica especial: fortalecimiento  
de la coordinación de la asistencia humanitaria  
de emergencia del sistema de las Naciones Unidas**

**Consejo Económico y Social**  
**Período de sesiones sustantivo de 2006**  
Ginebra, 3 a 28 de julio de 2006  
Tema 5 del programa provisional\*\*  
**Asistencia económica especial, humanitaria  
y de socorro en casos de desastre**

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

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

### *Resumen*

Este informe, preparado con arreglo a lo dispuesto por la Asamblea General en su resolución 60/15, de 14 de noviembre de 2005, titulada "Fortalecimiento de las actividades de socorro de emergencia, rehabilitación, reconstrucción y prevención tras el desastre provocado por el tsunami del Océano Índico", presenta información actualizada sobre las labores de recuperación que se han realizado durante los dieciocho meses posteriores al desastre. Asimismo, identifica algunos de los retos principales que se plantean al tratar de que en la reconstrucción se erijan infraestructuras mejores que las existentes antes del tsunami y algunas de las enseñanzas que se extraen de la experiencia. Analiza además los éxitos y desafíos de la respuesta al tsunami, prestando especial atención a la recuperación a largo plazo.

\* A/61/50 y Corr.1.

\*\* E/2006/100.

\*\*\* Este documento se presentó con retraso debido a la necesidad de actualizar los datos (hasta el 15 de mayo de 2006) y realizar otras consultas técnicas y sustantivas.



Algunos de los temas específicos de los que se ocupa este informe son las tareas de coordinación, los modelos de instituciones gubernamentales encargadas de las labores de recuperación, la evaluación de los daños y las necesidades, la transparencia y la responsabilidad, la participación comunitaria en la recuperación, la diversificación económica, la reducción de riesgos, los derechos humanos y las cuestiones ambientales. Además, cada tema incluye recomendaciones que el Secretario General somete a consideración del Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

## **I. Introducción**

1. El presente informe ha sido preparado de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, en la que se solicita al Secretario General que informe anualmente a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. Este informe también se presenta de conformidad con la resolución 60/15, de 14 de noviembre de 2005, titulada “Fortalecimiento de las actividades de socorro de emergencia, rehabilitación, reconstrucción y prevención tras el desastre provocado por el tsunami del Océano Índico”, en la que se pide al Secretario General que informe sobre su aplicación a la Asamblea General en su sexagésimo primer período de sesiones y al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2006.

## **II. El tsunami y sus repercusiones**

2. El 26 de diciembre de 2004, un terremoto, originado frente a la costa noroccidental de Sumatra y de una intensidad de 9,0 en la escala de Richter, desencadenó un tsunami de gran fuerza destructiva que alcanzó a 12 países, cobró 186.983 vidas humanas, desplazó a cientos de miles de personas y afectó a más de 3 millones, de las que 1,4 millones perdieron sus medios de vida. Además, 42.883 personas siguen desaparecidas. Las áreas más azotadas por el tsunami fueron las comunidades rurales costeras, muchas de las cuales ya eran pobres y vulnerables y no disponían de demasiados recursos. Los países donde tuvo mayores repercusiones fueron la India, Indonesia, Maldivas, Sri Lanka y Tailandia. También se vieron afectados Malasia, Myanmar, Seychelles, Somalia y la República Unida de Tanzania.

3. El socorro de emergencia, que se proporcionó con gran rapidez a más de 2 millones de personas, consistió en medidas sanitarias preventivas, vivienda temporal y asistencia alimentaria. Los organismos de socorro también construyeron escuelas y centros médicos provisionales. En general, se considera que la asistencia de socorro fue un éxito a pesar de los enormes retos a los que se enfrentaba.

4. En un principio, los equipos de evaluación interinstitucionales estimaron que los fondos necesarios para una recuperación a largo plazo rondarían los 10.000 millones de dólares de los EE.UU. Sin embargo, una reciente revisión sitúa esta cantidad alrededor de los 11.000 millones. Las contribuciones oficiales y privadas prometidas superaron ligeramente los 12.000 millones. Está en marcha la recuperación a largo plazo que comprende la construcción de escuelas, carreteras, puertos y viviendas permanentes, la creación de programas de restauración de medios de subsistencia y la prestación de servicios sociales de apoyo a las comunidades.

5. En toda la región, la prioridad es la construcción de viviendas permanentes, lo que supone edificar 412.000 casas y obtener terreno en el que construirlas. La mayoría de los países afectados se enfrentan a problemas comunes como, por ejemplo, la inseguridad en la tenencia de la tierra, la subida del precio de los materiales, la necesidad de consultar con la comunidad sobre la construcción de viviendas y la inexistencia de infraestructura en los nuevos emplazamientos. En la fase inicial de la recuperación, los programas de restauración de medios de

subsistencia se han centrado en reemplazar los bienes materiales, especialmente en el sector pesquero, pero el efecto que el desastre ha tenido en el empleo todavía se puede apreciar en toda la región.

### **La India**

6. El tsunami alcanzó más de 1.400 millas de la costa meridional de la India, afectó directa o indirectamente a casi 2 millones de personas y dejó un saldo de 12.405 muertos en 1.089 aldeas. El total de recursos necesarios se valora en 2.100 millones de dólares.

7. La construcción de viviendas sigue siendo una prioridad ya que aún se necesitan 169.753 unidades. Se estima que se han construido 7.956 y se ha puesto especial empeño en el desarrollo de las capacidades locales de reducción de los riesgos de desastre. Se ha formado a los albañiles locales en el uso de tecnologías que ayuden a prevenir diversos peligros, los propietarios tienen que asegurar sus viviendas y se les alienta a que respeten las normas relativas a resistencia a los desastres.

8. El tsunami dañó o destruyó 360 escuelas primarias y secundarias. El Gobierno pretende no solamente reconstruir esos edificios sino también mejorar la calidad de la educación. Para ello, ha adoptado paquetes de medidas encaminadas a mejorar la enseñanza en 251 escuelas, lo que beneficiaría a 70.000 niños.

9. Las medidas de recuperación de los medios de vida se han centrado en restablecer las actividades económicas que existían en la zona antes del tsunami y proporcionar medios alternativos. Los programas ofrecen formación profesional y apoyo a la pequeña empresa. Además, uno de los problemas de la zona antes del tsunami era la sobrepesca. Por eso, se han adoptado medidas de ordenación de la pesca, diversificación de las actividades económicas y facilitación del acceso al crédito.

### **Indonesia**

10. Aceh resultó muy afectada por estar situada a tan sólo 100 millas del epicentro del terremoto. La destrucción material fue inmensa y los recursos necesarios para la reconstrucción se valoraron en 4.500 millones de dólares. Sin embargo, el terremoto que tuvo lugar en la isla de Nias el 28 de marzo de 2005 y el aumento de algunos precios en hasta un 40% han hecho que esta cifra alcance los 6.100 millones de dólares. Más de 130.000 personas fallecieron en los dos desastres y alrededor de 37.000 siguen desaparecidas. Los desastres afectaron también los medios de vida de al menos 500.000 personas. La tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de Aceh se redujo en un 5% y la de Nias en un 20%.

11. En Aceh y Nias, alrededor de 40.000 personas viven todavía en tiendas de campaña aunque la construcción de viviendas temporales está progresando. En mayo de 2006, ya se habían levantado los armazones de unas 8.000 viviendas, se habían instalado pisos y paredes de madera en alrededor de una cuarta parte de ellas y se seguían recibiendo cargamentos de madera. Asimismo, se está avanzando en la construcción de las 133.500 viviendas permanentes necesarias. El Gobierno estima que, a principios de mayo de 2006, unas 40.000 casas se habían terminado ya o estaban en proceso de construcción. Aunque esto representa un progreso significativo, la adjudicación de tierras, los problemas de tenencia o propiedad y la

política que se aplicará a aquellas personas que no son propietarias de sus tierras o viviendas son cuestiones que aún hay que determinar. Además, muchas de las casas de reciente construcción no cuentan con la infraestructura básica como agua corriente y electricidad. La necesidad de importar grandes cantidades de madera extraída de bosques sostenibles también ha supuesto un problema.

12. De las 2.000 escuelas dañadas o derruidas, 524 han sido reconstruidas o están en proceso de construcción. Más de 2.400 profesores han recibido formación o la están recibiendo en la actualidad. Además, se han rehabilitado los ocho hospitales y 51 de los 114 centros sanitarios dañados o destruidos y se están construyendo 13 hospitales más.

13. El tsunami hizo desaparecer alrededor de 100.000 pequeñas empresas, desplazó a 60.000 agricultores, arrasó 60.000 hectáreas de tierra cultivable y afectó a 50.000 personas que vivían de la pesca o de explotaciones mixtas de piscicultura y arroz (tambak). Un porcentaje significativo de afectados por el tsunami han regresado a sus trabajos aunque es poco probable que los salarios hayan alcanzado el nivel que tenían antes del desastre. El auge de la construcción y la consolidación de la pequeña y mediana empresa han impulsado la recuperación económica. Ahora es preciso garantizar el acceso general a los beneficios económicos del auge de la construcción, proporcionar asistencia eficaz a la población vulnerable, gestionar los recursos naturales de forma sostenible y facilitar el acceso a un mercado eficaz de crédito.

14. La Sociedad Indonesia de Acción en Casos de Desastre está realizando campañas de información al público y actividades de creación de capacidad a nivel provincial y de distrito destinadas a preparar un proyecto de ley relativa a la acción en casos de desastre. Con este proyecto se pretende reforzar las capacidades de gestión, preparación y respuesta en caso de desastre de los organismos gubernamentales nacionales y provinciales competentes.

### **Maldivas**

15. De las 199 islas habitadas de Maldivas, únicamente 9 se salvaron de las inundaciones y 53 sufrieron daños graves. Un tercio de la población —aproximadamente 100.000 personas— perdió sus casas, medios de vida o algún tipo de infraestructura. Se estima que el total de recursos necesarios para la recuperación asciende a 393,3 millones de dólares.

16. El tsunami tuvo graves repercusiones en la economía ya que causó daños por un valor equivalente al 63% del PIB y una reducción aproximada del PIB de un 5% en 2005. El costo de la reconstrucción, la disminución de los ingresos y el alto precio del petróleo llevaron al Gobierno a incurrir en un déficit presupuestario de 93 millones de dólares en 2005. Además, Maldivas sigue teniendo un déficit de financiamiento para su programa de recuperación de más de 100 millones de dólares.

17. Todavía hay un total de 10.970 desplazados de los que aproximadamente dos tercios se encuentran en islas de las que no son originarios y, el resto, residen en sus propias islas con familiares o amigos. La vivienda sigue siendo una prioridad fundamental. Se han construido 141 viviendas permanentes de las 5.215 necesarias y otras 1.157 están en construcción. El aumento en el precio del transporte y los

materiales de construcción ha ralentizado el proceso y el sector todavía se enfrenta a un déficit de financiamiento cercano a los 12 millones de dólares.

18. La reconstrucción de la infraestructura básica como puertos y embarcaderos, fundamentales para el acceso a las comunidades isleñas, es otra prioridad. El sector del transporte presenta en la actualidad un déficit de financiamiento de 48 millones de dólares.

19. Se necesita más ayuda para recuperar y mejorar los medios de vida de la población más vulnerable. Se están rehabilitando puertos, replantando árboles frutales, reparando embarcaciones y reconstruyendo instalaciones de procesamiento de pescado en 50 islas que sufrieron daños graves aunque se precisa asistencia en todos los sectores.

20. El sector del turismo, que representaba más de un 70% del PIB, se vio muy afectado. En 2005, el número de llegadas de turistas descendió en un 36% con relación a 2004. Ese sector ha experimentado una cierta recuperación y, en diciembre de 2005, la tasa de ocupación hotelera fue del 60%. Gracias a esta recuperación y al alquiler de 35 nuevos centros vacacionales, se espera que el déficit presupuestario se reduzca significativamente antes del final de 2006. Para 2006, se espera una tasa de crecimiento del PIB de alrededor del 12% lo que sería un nivel equivalente al que tenía antes del tsunami.

### **Sri Lanka**

21. Más de dos tercios de la costa de Sri Lanka fueron asolados por el tsunami que causó más de 35.000 muertes. Los fondos necesarios para la reconstrucción se valoran en 2.200 millones de dólares. El desastre perjudicó a los medios de vida de unas 500.000 personas, 200.000 de ellas pescadores. Aunque se han realizado progresos en la recuperación, la violencia que persiste en el norte y el este dificulta cada vez más la aplicación de los programas de recuperación en esas regiones e impide llegar a algunos de sus destinatarios.

22. Los esfuerzos conjuntos del Gobierno y sus colaboradores permitieron que, durante el primer año, se construyesen unos 54.000 alojamientos temporales que permiten cubrir las necesidades. Se siguen precisando fondos para mantener estas instalaciones. Se han construido o reparado casi 41.000 viviendas permanentes, en su mayoría casas parcialmente dañadas que han sido reparadas por sus propietarios después de recibir subvenciones para este fin. Además, se están construyendo o reparando otras 47.500 viviendas. El elevado costo de la construcción y rehabilitación de infraestructuras en los nuevos emplazamientos dificultan el objetivo de reconstruir y reparar un total de 100.000 viviendas.

23. A principios de 2006, se modificó la política de vivienda de Sri Lanka para ajustarla a los cambios en la política de la zona de seguridad, que ahora se denomina zona de reserva. Según el nuevo plan, las 15.000 personas que antes se iban a ver obligadas a trasladarse (porque habitaban dentro de esta zona) y, por tanto, reunían los requisitos para que sus viviendas fueran reconstruidas por donantes en nuevos emplazamientos tierra adentro, ahora recibirán subvenciones para reconstruir sus casas en el mismo lugar donde vivían antes del tsunami. Además, se permitirá solicitar subvenciones a los pobladores que se trasladen a otro distrito y que las familias compartan estas ayudas para poder construir casas más grandes.

24. También se ha progresado en la restauración de los medios de vida. Se estima que entre un 70% y un 85% de la población afectada ha recuperado algún tipo de fuente de ingresos estable. También hay indicios de que personas que no trabajaban antes del desastre están entrando a formar parte de la población activa. No obstante, la situación del sector pesquero sigue siendo preocupante ya que en algunos distritos existe un excedente de embarcaciones, en otros, no hay suficientes y, en general, existe un déficit de ciertos tipos de embarcaciones y equipamiento. Además, la explotación sostenible de la pesca y otros recursos naturales presenta un reto a largo plazo.

25. Las escuelas y centros sanitarios provisionales están siendo reemplazados por otros permanentes. De las 182 escuelas dañadas, 8 ya se han reconstruido y 69 están en proceso de reparación o construcción. De los 222 centros de salud que se había programado reparar o reconstruir, 24 ya han sido terminados y 64 están todavía en construcción.

### **Tailandia**

26. El tsunami ocasionó graves daños en la costa de Andamán donde hubo 8.212 muertos o desaparecidos, la tercera parte de los cuales fueron turistas extranjeros.

27. Un total de 4.806 casas fueron destruidas, 3.893 personas han solicitado ayuda gubernamental para la vivienda y se han construido hasta ahora 3.349 casas. Los principales desafíos han sido adecuar los diseños de las viviendas a las necesidades de la población, hacer un uso apropiado del suelo y respetar las normas de construcción. Además, las controversias por la tenencia de la tierra entre comunidades, promotores inmobiliarios y gobiernos locales han entorpecido el proceso de recuperación. De las 407 aldeas afectadas por el tsunami, 83 han tenido que enfrentarse a problemas relacionados con la tenencia cuestionable de la tierra. Aproximadamente la mitad de estas disputas han sido llevadas ante el Subcomité encargado de resolver controversias relacionadas con la tenencia de tierras, un grupo de alto nivel establecido por el Gobierno para resolver este tipo de problemas y otros ocasionados o puestos de manifiesto por el tsunami.

28. Los daños al sector de la pesca y el turismo causaron un descenso del 0,4% del crecimiento del PIB en 2005. El tsunami afectó a alrededor de 200.000 personas, entre ellas 30.000 familias de pescadores y 20.000 familias que dependían del turismo. El Gobierno ha proporcionado embarcaciones de pesca, herramientas y criaderos a casi 19.000 personas. Aunque la recuperación del sector del turismo ha sido más lenta de lo esperado, los recientes ingresos muestran un pequeño incremento en relación con 2005.

29. La recuperación de los medios de vida sigue siendo difícil aunque, en general, se han realizado progresos. Todavía existe una tasa de desempleo considerable en el sector del turismo y en muchas aldeas de pescadores, especialmente en las comunidades musulmanas y de Chao Lay, la población sigue teniendo que luchar por sobrevivir. La subida de precios en el sector de la energía dificulta aún más la recuperación. Es preciso hacer más por promover el desarrollo de las capacidades de las comunidades y por que éstas se involucren en los programas de restauración de medios de subsistencia.

### **Malasia, Myanmar, Seychelles, Somalia, y la República Unida de Tanzania**

30. Tanto la fuerza devastadora como el alcance geográfico del tsunami fueron extraordinarios y sus olas arrasaron las costas y la población de países a 4.000 millas del epicentro del terremoto. Además de los cinco países más afectados, Malasia, Myanmar, Seychelles, Somalia, y la República Unida de Tanzania también sufrieron los estragos en mayor o menor medida.

31. El tsunami fue el peor desastre natural de la historia de Malasia, cobró 69 vidas y destruyó o dañó las viviendas de 8.000 personas muchas de ellas en comunidades pesqueras pobres. En Myanmar, el tsunami dejó un saldo oficial de 61 muertos y afectó directa o indirectamente a 200 aldeas y entre 10.000 y 12.000 personas en la costa meridional. En Seychelles, ocasionó daños a viviendas e infraestructura, cobró la vida de dos personas y desplazó a 950 familias. En Somalia, el tsunami llegó justo cuando la sequía tocaba a su fin y los medios de subsistencia de la población estaban empezando a recuperarse de las inundaciones repentinas, la lluvia helada y la degradación ambiental. Un total de 289 personas murieron y 44.000 personas requirieron asistencia humanitaria de emergencia. En la República Unida de Tanzania el tsunami cobró 12 vidas.

32. La recuperación ha entrañado diversos proyectos. En Somalia, por ejemplo, se proporcionaron servicios de salud mental de emergencia y se ejecutó un proyecto psicosocial que ayudó a 25.000 personas a sobrellevar los efectos de una serie de desastres que provocaron un empobrecimiento económico, el desplazamiento de la población y un aumento de la inseguridad e hicieron más duras en general las condiciones de vida. En Malasia, los esfuerzos por mitigar los efectos de los desastres resultaron, entre otras cosas, en un plan gubernamental para dedicar una frecuencia de telefonía móvil exclusivamente a la divulgación de mensajes de texto de alerta temprana. En Myanmar, se construyeron más de 300 viviendas temporales, se han facilitado pequeñas infraestructuras a las comunidades y se ha enseñado a las mujeres a fabricar y remendar redes de pesca.

## **III. Experiencias extraídas de la respuesta ante el tsunami**

### **Coordinación en las etapas humanitaria y de recuperación**

33. La recuperación de los efectos del tsunami ha planteado serios problemas de coordinación, en particular por lo que respecta a la capacidad de los gobiernos, el elevado monto de los fondos disponibles y el número de protagonistas. La coordinación gubernamental ha tenido más éxito cuando las responsabilidades se definieron y delinearon claramente. Por ejemplo, en Sri Lanka la coordinación del cobijo de transición tuvo relativo éxito porque la entidad gubernamental que gestionaba el sector tenía presencia en los planos nacional, de distrito y división. La coordinación en otros sectores fue peor debido a la superposición de responsabilidades de los ministerios encargados y otras autoridades, que puede enlentecer la adopción de decisiones, crear obstáculos en la aplicación y generar incertidumbres sobre la rendición de cuentas. Otros factores que limitan la capacidad de coordinación de los gobiernos en toda la región incluyen la capacidad limitada, particularmente el plano local, y el acceso inadecuado a la información, en particular durante la etapa de socorro.



34. Los organismos también se enfrentaron a problemas. A fin de atender las necesidades de coordinación se establecieron grupos de coordinación sectorial (por ejemplo, para la vivienda o la educación) sobre el terreno, pero la coordinación geográfica —entre los diferentes protagonistas y organismos en el plano local— recibió menos atención. Aunque las necesidades humanitarias se atendieron rápidamente, la respuesta de socorro no se basó en una evaluación conjunta de las necesidades realizada por los organismos, los donantes bilaterales y los gobiernos, y por tanto tendió a ser algo inconexa. Además, la presión que recibieron los organismos para gastar grandes sumas de dinero rápidamente no fue propicia para la coordinación o la inversión en asociaciones locales. El gran número de diferentes protagonistas también hace que la coordinación fuera difícil y ha dado como resultado lagunas y duplicaciones.

35. El gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG) que participaron en la recuperación también presentó problemas concretos. Después del desastre cientos de ONG llegaron a los lugares afectados, creando una gran carga para las capacidades locales. Como no todas las ONG participaron plenamente en las estructuras de coordinación recién establecidas, se evaluaron demasiado algunas comunidades mientras que otras estuvieron sin servicios durante un largo periodo. Varios informes (incluido un informe de abril de 2005 realizado por el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias) señalaron que las ONG internacionales en Aceh no hicieron que participaran suficientemente las ONG y comunidades locales en la evaluación conjunta y la elaboración de las respuestas.

36. La coordinación mejoró en el segundo semestre de 2005 a medida que los Gobiernos presionaron para que se dedicara mayor atención y recursos a la coordinación de los agentes internacionales. Además, finalizaron la mayoría de los programas a corto plazo, y en el caso de Indonesia y Maldivas, los Gobiernos asignaron mayores compromisos presupuestarios, lo que ayudó a mejorar la coordinación. También sirvió de ayuda la reducción de la rotación de personal a favor de la continuidad. Además, los organismos de las Naciones Unidas han prestado apoyo directo a las estructuras gubernamentales de coordinación, y han ayudado a Indonesia, Sri Lanka, Maldivas y Tailandia para que elaboren bases de datos sobre asistencia para el desarrollo creadas y gestionadas por el Gobierno.

37. Se han establecido oficinas integradas de coordinación de las Naciones Unidas para prestar apoyo a los coordinadores residentes o humanitarios en Indonesia, Maldivas y Sri Lanka al objeto de lograr un enfoque coherente y bien coordinado de las Naciones Unidas en apoyo a esos Gobiernos para la recuperación después de los desastres. La coordinación de las actividades humanitarias y de recuperación mejoraría más con una mejor participación de organismos no pertenecientes a las Naciones Unidas, ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En Indonesia se creó la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Aceh y Nias para prestar apoyo al Gobierno en materia de coordinación, y está realizando actividades de extensión para incluir a las ONG. La capacidad de las Naciones Unidas en materia de coordinación de la recuperación ha desempeñado un papel fundamental al facilitar la planificación estratégica de los equipos en los países, por ejemplo, mediante la elaboración de estrategias de transición en apoyo a los planes de recuperación del Gobierno en Maldivas y Sri Lanka, y se está preparando una estrategia de ese tipo para Aceh y Nias.

38. En su calidad de Enviado Especial del Secretario General para la Recuperación después del Tsunami, el ex Presidente de los Estados Unidos de América, Bill Clinton, ha promovido la integración de las iniciativas en el plano mundial. Su oficina, con sede en Nueva York, coordina las actividades más amplias del sistema de las Naciones Unidas en la Sede, y trabaja con agentes de las Naciones Unidas y otros interesados principales, entre ellos el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, las Sociedades Internacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y ONG. Esta coordinación se realiza mediante diversos mecanismos, entre ellos reuniones bimensuales de los grupos de tareas sobre el tsunami del Comité permanente entre organismos y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y consultas periódicas con coordinadores residentes/humanitarios de las Naciones Unidas y oficiales superiores de departamentos y organismos en relación con las políticas. Además, durante su mandato, el Enviado Especial ha celebrado varias veces al año reuniones del Consorcio Mundial para la Recuperación del Tsunami, en el que participan gobiernos nacionales, organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, asociaciones de ONG y gobiernos donantes a fin de determinar las prioridades comunes y promover un enfoque integrado.

### **Recomendaciones**

39. **Estructuras de gestión de la recuperación dedicadas y basadas en el terreno:** Habiendo elaborado estructuras especiales de recuperación después del tsunami que han reconocido una brecha en la capacidad existente de los gobiernos, las Naciones Unidas deberían elaborar un modelo flexible de apoyo a la coordinación de la recuperación que pueda desplegarse rápidamente en entornos después de los desastres. Al elaborar ese modelo se debería prestar la atención debida a la necesidad de abordar las relaciones entre el sistema de las Naciones Unidas y otros agentes, la coordinación de las necesidades de financiación, la división de las competencias de los departamentos y organismos en el proceso de recuperación, la autoridad para adoptar decisiones sobre el terreno, y la integración efectiva de las ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en las estructuras de coordinación después de los desastres dirigidas por las Naciones Unidas.

40. **Recursos adecuados:** Se deberían asignar recursos adecuados para prestar apoyo a la coordinación, tanto en la fase de recuperación como en la de socorro.

41. **Participación de las ONG:** Se debería prestar apoyo a los esfuerzos en curso de las ONG internacionales por desarrollar y utilizar más efectivamente las estructuras de coordinación de las ONG en la respuesta a los desastres a gran escala e integrarlas más plenamente en los mecanismos de coordinación dirigidos por las Naciones Unidas.

### **Diferentes modelos de instituciones gubernamentales humanitarias y de recuperación**

42. Los efectos del tsunami variaron en parte porque los países afectados no tenían el mismo nivel de preparación ante los desastres. La India y Tailandia pudieron responder con eficacia durante la fase de socorro porque ambos países tenían sistemas nacionales de gestión de los riesgos de los desastres que funcionaron bien. Las autoridades tailandesas activaron rápidamente la Ley de defensa civil de 1979,

lo que liberó recursos y personal y permitió que se creara una estructura clara de adopción de decisiones. En la India los lugares con iniciativas de preparación basados en las comunidades tuvieron menor número de muertes que los que no tenían esas medidas.

43. En Indonesia, Maldivas y Sri Lanka se adoptaron nuevas normas de emergencia para gestionar la respuesta y crear nuevas estructuras. Inmediatamente después del desastre, Sri Lanka creó el Centro de Operaciones Nacionales y tres grupos de tareas. En enero de 2006, el Grupo de Trabajo para la Reconstrucción de la Nación, que se encargaba de la recuperación a largo plazo, fue sustituido por el Organismo de Reconstrucción y Desarrollo. En Indonesia, los equipos centrales y provinciales que coordinaban las medidas de desastre fueron sustituidos en abril de 2005 por el Organismo para la Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias, a nivel ministerial, encargado de dirigir la recuperación.

44. Es esencial un firme liderazgo de los gobiernos nacionales, así como funciones, responsabilidades, mandatos y líneas de autoridad claras entre los ministerios encargados, las entidades creadas especialmente y las autoridades nacionales y locales. Entre muchas otras funciones, un liderazgo firme puede ayudar a eliminar los embotellamientos en la distribución de la ayuda, como debidos a los procedimientos de aduanas y los desembolsos financieros.

45. Se ha procurado fortalecer y apoyar la capacidad nacional para gestionar la recuperación. Por ejemplo, el Fondo de donantes múltiples para Aceh y Nias, que representa más de 500 millones de dólares de financiación, presta apoyo al Gobierno de Indonesia para que realice proyectos de reconstrucción. Los objetivos del Fondo son garantizar un apoyo financiero eficiente y coordinado, lograr una gestión efectiva y transparente de los fondos y servir de vehículo para un diálogo político entre el Gobierno y los donantes.

46. Si bien es esencial la existencia de una autoridad clara en el plano nacional, la disposición a delegar autoridad en los planos provincial, de distrito y local es igualmente importante. La experiencia con la descentralización supuso una gran diferencia a ese respecto. En la India una entidad central fue la encargada de la planificación y la coordinación interdepartamental, pero la responsabilidad de ejecutar los programas de recuperación se confirió a los planos estatal y de distrito. Como contraste, en Sri Lanka las administraciones de distrito y subdistrito en ocasiones carecieron de la autoridad o de la capacidad para adoptar medidas independientes y movilizar y asignar recursos. En Indonesia han surgido tensiones entre el Organismo para la Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias, las autoridades provinciales y los ministerios centrales. El Organismo ha reconocido la necesidad de descentralización, y en la actualidad está elaborando una política para que su personal cree enlaces más estrechos en los distritos y subdistritos. También es fundamental potenciar a las autoridades locales y lograr que las comunidades locales participen más eficazmente.

### **Recomendaciones**

47. **Reformar de manera continuada las instituciones de recuperación:** Varios gobiernos afectados se han comprometido a delinear más claramente las líneas de autoridad de sus instituciones centrales de recuperación y/o a transferir responsabilidades adicionales a los distritos y subdistritos. Se deben acelerar esas iniciativas, incluida la necesidad de fortalecer la capacidad nacional de gestión de

los riesgos de los desastres a todos los niveles gubernamentales, y los organismos de las Naciones Unidas deberían seguir prestando asistencia para fomentar esas reformas.

48. **Aclarar las reglas y las instituciones:** En el contexto de la reconstrucción, las reglas, las responsabilidades y las líneas de autoridad entre las entidades gubernamentales nacionales, provinciales, de distrito y locales deben aclararse y transmitirse claramente a todos los interesados.

49. **Armonizar las leyes y las políticas para facilitar una respuesta internacional efectiva:** Los Estados afectados deberían volver a examinar sus leyes y políticas relativas a los desastres a la luz del tsunami, teniendo en cuenta la manera en que esas leyes y políticas gestionaron la asistencia internacional y hasta qué grado las estructuras existentes incluyen a la sociedad civil de sus países. Al elaborar nuevas leyes y políticas, los Gobiernos deberían procurar disminuir los obstáculos, como normas engorrosas de aduanas o adquisiciones, para lograr una prestación efectiva de asistencia. El programa internacional sobre las leyes, normas y principios relativos a la respuesta en casos de desastre podría ayudar a facilitar la armonización de esas políticas.

## **Evaluación de los daños y las necesidades**

50. Una evaluación fidedigna es fundamental para dar una respuesta adecuada ante los desastres. Es vital para determinar cifras relativas a los daños, las pérdidas y las necesidades, que proporcionan la base para movilizar el apoyo financiero. También identifica las prioridades de las necesidades inmediatas y la recuperación a largo plazo, y documenta los efectos socioeconómicos y financieros del desastre para hacer comparaciones entre los países y adoptar medidas a fin de lograr una mayor inversión en la reducción de los riesgos *ex ante*. Una evaluación efectiva también es la base para la coordinación en la fase de ejecución.

51. Las necesidades inmediatas después del tsunami se determinaron mediante una serie de evaluaciones sectoriales y geográficas. Se reconoce en general que esas iniciativas múltiples podrían haberse coordinado mejor, los resultados se deberían haber difundido más ampliamente, y en algunos casos, su despliegue podría haber sido más oportuno.

52. El llamamiento de urgencia de las Naciones Unidas dio como resultado múltiples evaluaciones de los países y recibió una respuesta rápida y generosa de los donantes; la mayoría de los agentes encargados del socorro recibieron contribuciones sustanciales a los pocos días del desastre. El llamamiento también incluyó las necesidades tempranas de recuperación en la esfera del apoyo para ganarse la vida, por ejemplo, mediante programas de dinero en metálico a cambio de trabajo. En respuesta a las solicitudes de los Gobiernos de la India, Indonesia, Maldivas y Sri Lanka, las necesidades a largo plazo se incluyeron en las amplias evaluaciones de los daños y las necesidades realizadas por el Banco Mundial, junto con el Banco Asiático de Desarrollo, los organismos de las Naciones Unidas, los homólogos gubernamentales y otros donantes y organizaciones. La respuesta a las necesidades financieras determinadas mediante esas evaluaciones también ha sido muy amplia, aunque Maldivas se enfrenta a un déficit de más de 100 millones de dólares.

53. Obtener una evaluación fidedigna de las necesidades de recuperación en las primeras etapas es fundamental para gestionar la transición del socorro a la rehabilitación y la reconstrucción. Sin embargo, esto continúa siendo problemático, y las Naciones Unidas y sus colaboradores siguen explorando maneras de mejorar ese aspecto del proceso de evaluación. La ausencia de una metodología estándar de evaluación de las necesidades de recuperación en las primeras etapas, por ejemplo, obstaculiza la planificación. Se abordará el próximo año mediante la plataforma internacional de recuperación, una iniciativa lanzada en mayo de 2005 para prestar apoyo a la elaboración de metodologías estandarizadas y una coordinación más efectiva de la recuperación después de los desastres.

54. Las presiones de tiempo suponen un importante problema para realizar evaluaciones fidedignas. Para comenzar, los datos de base pueden ser escasos o haber desaparecido. Sin embargo, los gobiernos y los organismos de asistencia deben responder rápidamente con cifras sobre daños y necesidades a fin de aprovechar al máximo la efímera atención mundial. Por ejemplo, en Indonesia, después del tsunami el Gobierno procuró aprovechar una reunión de donantes que ya se había programado para comienzos de enero a fin de recaudar fondos destinados a la recuperación. Esto requirió que se iniciara una evaluación inmediatamente después del tsunami, cuando se estaban realizando operaciones críticas de socorro.

55. El tsunami también ha mostrado que las evaluaciones conjuntas pueden contribuir a una coordinación más efectiva de la ayuda a medida que los organismos examinan los planes de apoyo a la recuperación. Habida cuenta del número de organismos que normalmente acuden a un país, las evaluaciones conjuntas pueden crear equipos poco flexibles. Sin embargo, es importante hacer esas evaluaciones conjuntas para evitar que la capacidad del Gobierno de responder a múltiples solicitudes de información quede sobrecargada y evitar situaciones en las que algunas comunidades se evalúan en demasía mientras se ignora a otras.

56. Es evidente que las necesidades cambian a lo largo del tiempo a medida que se dispone de información más detallada una vez comienza la recuperación. Esto indica que las evaluaciones deben ser un proceso constante. Sin embargo, las evaluaciones de los daños y las necesidades se suelen hacer una sola vez y no siempre se actualizan. Esto puede dar como resultado una flexibilidad limitada y planificaciones iterativas durante la recuperación. En cierta medida, los informes interinstitucionales realizados al cabo de un año sobre los países afectados dieron la oportunidad de volver a evaluar las necesidades en comparación con los progresos y determinar las lagunas y las prioridades para el segundo año de la recuperación. Por ejemplo, en el informe sobre el primer año de operaciones en Indonesia se actualizaron las cifras sobre daños y pérdidas, se ajustaron para reflejar el aumento de los precios, se añadió una evaluación sobre Nias y se incorporaron las necesidades de las zonas afectadas por el conflicto de Aceh. Los retrasos en el proceso de planificación de la recuperación también crearon nuevas necesidades, por ejemplo viviendas temporales en Aceh al no existir un movimiento rápido para construir viviendas permanentes.

57. La mayor atención a las necesidades de supervisión debe ir aparejada con iniciativas sostenidas para celebrar consultas más significativas con las comunidades afectadas. Por ejemplo, en Aceh se emprendieron importantes medidas para reemplazar los botes de pesca perdidos. Pero en el informe al cabo de un año se

determinó que el tamaño, el diseño y la duración de la mayoría de los botes no eran adecuados. Por otra parte, las consultas efectivas con las comunidades hicieron que se sustituyeran rápidamente los motocultores manuales de Aceh para mejorar la preparación del suelo y recuperar algunas de las tierras afectadas por el agua salada. Una base común de beneficiarios y consultas rigurosas con éstos ayudaría en gran medida a aparejar mejor las necesidades de las comunidades con la asistencia. También es fundamental contar con mejores datos de base y mejorar las iniciativas en curso de reunión de datos para lograr una evaluación de las necesidades efectiva y constante. Las bases de datos comunes con datos socioeconómicos, como DevInfo, resolverían algunas de esas carencias al facilitar que se compartieran datos entre los interesados. En la mayoría de los países afectados existen grandes deficiencias en esas esferas.

### **Recomendaciones**

58. **Evaluación de las necesidades de recuperación y metodología:** Se debería evaluar una metodología consistente para la evaluación de necesidades en las primeras etapas de la recuperación. Debería incluir mecanismos que permitan una mayor participación de las comunidades en la evaluación y la planificación.

59. **Acceso a información fundamental:** Los organismos de asistencia deberían aumentar el apoyo a la capacidad nacional para elaborar datos de base y garantizar la reunión constante de datos y los análisis durante la recuperación a fin de poder hacer una evaluación más efectiva de las necesidades de socorro y recuperación. Las Naciones Unidas deberían prestar apoyo sistemático a los gobiernos sobre esas cuestiones como parte de sus operaciones de recuperación.

60. **Evaluación conjunta de las necesidades:** Las evaluaciones de socorro y recuperación deberían realizarlas equipos interinstitucionales, siempre que sea posible, y basarse en protocolos y mecanismos efectivos para difundir oportunamente la información a fin de evitar lagunas y duplicaciones. Esas evaluaciones se deberían actualizar periódicamente para garantizar una mejor comprensión de las necesidades cambiantes y poder hacer ajustes en la programación. Una base de datos común dentro de las estructuras gubernamentales existentes podría facilitar mucho la coherencia.

### **Transparencia y rendición de cuentas ante los donantes, incluido el seguimiento financiero, la presentación de informes, la supervisión y evaluación, y la medición de los progresos**

61. Se han elaborado varios instrumentos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas financieras. El sistema de seguimiento de los gastos vigila la asistencia financiera proporcionada con el llamamiento urgente y hace un seguimiento de los gastos por organismo, país, sector y proyecto. En Indonesia, Maldivas, Sri Lanka y Tailandia, bases de datos de asistencia para el desarrollo hacen un seguimiento de la asistencia internacional para la recuperación a largo plazo. Las bases de datos, disponibles en línea, permiten a los gobiernos y sus asociados supervisar los resultados de los proyectos y hacer un seguimiento de los recursos de todas las fuentes, estableciendo así un nuevo criterio de rendición de cuentas y transparencia, y sirviendo también de instrumento para la planificación del desarrollo.

62. El éxito de esos sistemas depende en gran medida de la actualización voluntaria y periódica de los datos por todos los organismos y los donantes. En ocasiones, problemas técnicos con las bases de datos han complicado la introducción de datos, y se está haciendo lo posible para asegurar que evolucionan en respuesta a las necesidades de los usuarios.

63. Esas iniciativas complementan los esfuerzos por promover la rendición de cuentas en el plano nacional. En Indonesia se establecieron dos juntas independientes, que dependen directamente del Presidente, para supervisar la gobernanza, las operaciones y la entrega de fondos del Organismo para la Rehabilitación y Reconstrucción. Se creó una dependencia contra la corrupción dentro del Organismo para prevenir la corrupción e investigar los posibles casos y fomentar la capacidad local para detectar, investigar y prevenir la corrupción. En Maldivas, el Centro Nacional de Gestión de los Desastres está supervisado por una Junta de Consejeros y presidido por el Auditor General. Se hacen auditorías periódicas para asegurar la transparencia y la utilización efectiva de los fondos. Los mecanismos de adquisiciones y desembolsos basados en procedimientos estandarizados de licitación, adquisición y pagos son otro importante aspecto de la rendición de cuentas. En Sri Lanka el Organismo Nacional de Adquisiciones es un órgano regulador independiente que supervisa las adquisiciones.

64. La comunidad de ONG también se ha centrado en la rendición de cuentas ante sus donantes, y muchas ONG y sus asociaciones han presentado informes periódicos sobre la rendición de cuentas para su distribución pública. Aunque esos informes difieren en el nivel de detalle, la mayoría incluye las cantidades recaudadas y gastadas, el objeto de los gastos y los planes a largo plazo para los fondos restantes.

65. Sin embargo, la transparencia financiera por sí sola no es suficiente para garantizar la rendición de cuentas; también son fundamentales las auditorías, las evaluaciones y la supervisión. La Coalición para la Evaluación del Tsunami, que representa a una amplia coalición de organismos de las Naciones Unidas, donantes, ONG y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ha realizado evaluaciones sectoriales en cinco esferas temáticas. Publicó sus conclusiones iniciales en diciembre de 2005, y se podrá disponer de los informes finales a mediados de 2006.

66. El Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami también tiene por objeto aumentar la rendición de cuentas. El Sistema, que incluye a la India, Indonesia, Maldivas, Sri Lanka y Tailandia durante el período 2006-2010, supervisará los progresos y evaluará los efectos de la recuperación a largo plazo. El proceso se lanzó en mayo de 2006, con la participación de los Gobiernos de los cinco países más afectados, organismos de las Naciones Unidas, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ONG y donantes. Los Gobiernos acordaron un conjunto de indicadores comunes de los efectos que se medirían en todos los países e indicadores concretos para los países. También convinieron en elaborar un primer informe de síntesis antes de fines de 2006. Será importante garantizar que esas iniciativas cuentan con recursos suficientes y que los Gobiernos establecen planes de acción nacionales efectivos para garantizar su aplicación.

67. A fin de fortalecer los sistemas internos de supervisión y control financieros, los organismos de las Naciones Unidas han creado asociaciones con el sector privado. PricewaterhouseCoopers donó 8.000 horas para fortalecer los mecanismos

de rendición de cuentas en las Naciones Unidas. Similarmente, Deloitte Consulting proporcionó gratuitamente 21.000 horas al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para fortalecer los sistemas de presentación de informes y los procesos de adquisiciones.

68. Los organismos de las Naciones Unidas y las ONG individuales tienen sus propios mecanismos de vigilancia, evaluación y auditoría. La mayoría de las ONG y organismos de las Naciones Unidas publicaron informes públicos sobre la financiación y los gastos dedicados al tsunami al cabo de un año y, así como evaluaciones independientes de sus respuestas ante el tsunami, que pueden consultarse públicamente en sus sitios web. Entre los organismos de las Naciones Unidas, el ámbito y la intensidad de las auditorías internas y externas de sus operaciones dedicadas al tsunami no tienen precedentes. Esas medidas deben difundirse y compartirse ampliamente con los beneficiarios.

### **Recomendaciones**

69. **Apoyar a las bases de datos de asistencia para el desarrollo:** Todas las organizaciones locales e internacionales, incluidas las ONG, que participan en la recuperación después del tsunami deberían aportar información amplia a los sistemas de bases de datos de asistencia para el desarrollo y actualizar periódicamente esa información. Los donantes deberían mantener su apoyo al desarrollo ulterior de las bases de datos.

70. **Apoyar el Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami:** Los Gobiernos de Indonesia, Sri Lanka, la India, Maldivas y Tailandia han dado un paso importante al hacer suyo el proceso de evaluación de los efectos en mayo de 2006. Esto debería ir seguido de la preparación inmediata de planes de acción nacionales para garantizar una aplicación efectiva. Los gobiernos donantes deberían proporcionar apoyo financiero a esta importante iniciativa.

71. **Difundir información sobre la rendición de cuentas a la sociedad civil:** En coordinación con los gobiernos anfitriones, las Naciones Unidas deberían aumentar sustancialmente sus iniciativas para difundir información a los beneficiarios sobre las medidas de rendición de cuentas y el estado de los programas de recuperación.

### **Refuerzo de la sostenibilidad: participación de las comunidades locales en las actividades de recuperación**

72. La participación de los beneficiarios y su intervención directa en las actividades de recuperación constituyen una dimensión fundamental de la rendición de cuentas y una condición indispensable para que la recuperación sea eficaz y sostenible. Los programas de recuperación deben permitir que las comunidades afectadas lleven las riendas en lo que respecta al diseño y la ejecución. La participación de las comunidades puede adoptar diferentes modalidades: pueden realizar aportaciones en la fase de planificación, dirigir el diseño de los programas y asumir la responsabilidad en las fases de ejecución, supervisión y evaluación.

73. La participación de las comunidades puede aportar posibles beneficios, ya que pueden ayudar a conseguir resultados sostenibles y apropiados, reforzar la capacidad a nivel local, mejorar la gobernanza, aumentar el capital social, promover



soluciones racionales desde el punto de vista ambiental, fomentar la inclusión de los grupos marginados y promover una ejecución efectiva de los proyectos.

74. Sin embargo, para que la participación sea efectiva se necesita una inversión de tiempo y esfuerzo, por lo que es inevitable hacer concesiones entre las diferentes prioridades: fomentar una recuperación rápida y velar por que las comunidades asuman la dirección de los programas y que éstos estén orientados al fomento de la capacidad.

75. Como es de suponer, los enfoques han variado enormemente habida cuenta del gran número de organismos que propugnan el desarrollo impulsado por la comunidad. Esto ha dado lugar a incoherencias y duplicaciones, además de un sentimiento de frustración en algunas comunidades debido al tiempo necesario para celebrar reuniones con numerosos organismos y ONG. Los gobiernos y las entidades que colaboran en la ejecución de los programas deberían coordinar mejor las iniciativas. También sería conveniente adoptar una estrategia de difusión de la información coherente y bien definida en todas las operaciones de emergencia y recuperación.

76. Las comunidades han participado en las actividades de recuperación después del tsunami de diferentes maneras. En Sri Lanka, por ejemplo, está prevista la creación de comités de asesoramiento para la rehabilitación de las aldeas, que incluirán a los beneficiarios en las labores de ejecución y supervisión de la recuperación. También en Sri Lanka, otra iniciativa ha fomentado la celebración de debates especializados en más de 1.000 aldeas a fin de determinar las necesidades en materia de reasentamiento y medios de subsistencia e intercambiar información entre beneficiarios y organismos. En Indonesia, las aldeas reciben subvenciones para satisfacer las necesidades en materia de infraestructura, servicios básicos o medios de subsistencia que consideran prioritarias, y se han construido escuelas provisionales en consulta con las comunidades locales. En la India, representantes de las comunidades participan en la construcción, supervisión y mantenimiento de instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento.

### **Recomendación**

77. **Desarrollo impulsado por la comunidad:** Si bien se han puesto en marcha iniciativas encomiables al objeto de fomentar las consultas con las comunidades y la difusión de información a los beneficios, los programas han arrojado resultados desiguales, han adolecido de falta de coordinación y no se les ha asignado una prioridad suficientemente alta. Las iniciativas que se han puesto en marcha a fin de descentralizar las actividades de recuperación y aplicar legislación sobre reducción de los riesgos de los desastres permiten hacer renovado hincapié en la importancia de la colaboración con las comunidades locales y el intercambio de información. Los funcionarios gubernamentales y los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían formular planes para reforzar esas iniciativas.

### **Diversificación económica y generación de medios de subsistencia**

78. Los programas que tienen por objeto restablecer los medios de subsistencia y diversificar las economías son componentes fundamentales de la recuperación. Las

comunidades más afectadas por el tsunami fueron mayormente las comunidades rurales costeras que dependían del sector de la pesca y otros recursos naturales. La reconstrucción de las infraestructuras físicas y la capacitación y el desarrollo de aptitudes deben ser parte del restablecimiento de los medios de subsistencia, a fin de reducir una futura vulnerabilidad económica. Los programas deben abordar además las desigualdades por motivos de género y origen étnico.

79. En general, se han logrado avances razonablemente satisfactorios en lo que respecta a la generación de medios de subsistencia. En Sri Lanka, entre un 70% y un 85% de los hogares afectados recuperaron su principal fuente de ingresos en el plazo de un año. No obstante, muchos programas se han visto entorpecidos por la deficiente coordinación y la escasa incorporación de las iniciativas en los diversos organismos. Además, es necesario seguir trabajando para que las comunidades participen en su justa medida en las actividades de recuperación de los medios de subsistencia y tomen la iniciativa, lo que aseguraría la sostenibilidad a largo plazo. Los programas de recuperación de los medios de subsistencia deberían ponerse en marcha más rápido de lo que ha sido habitual hasta la fecha, ya que los hogares comienzan a reconstruir sus medios de subsistencia pocos días después de un desastre y no esperan meses para hacerlo.

80. En Indonesia se están intentado incorporar medidas de financiación en los programas de capacitación mediante pequeños subsidios y préstamos subvencionados, a fin de contribuir a la recuperación de las pequeñas empresas y al desarrollo de la economía local. Para prestar apoyo a las actividades de recuperación y en adelante, sería necesario crear instituciones de microfinanciación que pudieran ofrecer oportunidades de inversión en el empleo por cuenta propia y la creación de puestos de trabajo y proporcionar a las personas y grupos de bajos ingresos medios que les permitan diversificar las fuentes de ingresos y gestionar los riesgos económicos.

81. La planificación económica a largo plazo difiere de un país a otro. En la India se está utilizando un enfoque progresivo que incluye intervenciones a corto plazo de un año de duración para restablecer los niveles de ingresos preexistentes, programas a medio plazo de uno a tres años de duración para promover la diversificación económica, dirigidos especialmente a los jóvenes y las mujeres, e intervenciones a largo plazo que tienen por objeto ampliar las fuentes de ingresos y distribuirlos equitativamente, para lo que es necesario realizar reformas normativas e institucionales. En 2007 se llevará a cabo en Maldivas un proyecto de inversión que tiene por objeto lograr una mayor diversificación de la economía para mejorar la estabilidad económica, distribuir más equitativamente los ingresos y alcanzar el desarrollo sostenible. Sri Lanka ha adoptado tres fases que coinciden en parte: subsidios iniciales en efectivo, seguidos de programas de dinero en metálico por trabajo, sustituidos paulatinamente por programas de microfinanciación y de otro tipo.

82. Cada vez es más patente la necesidad de que las diferentes actividades realizadas por las ONG, las organizaciones de base comunitaria, el sector privado y otras entidades tengan objetivos comunes. En la India, por ejemplo, se están estableciendo centros de recursos comunitarios que ayuden a supervisar las intervenciones y se conviertan en puntos de partida para el desarrollo económico. Los centros, en que se centralizarían los principales componentes de los programas de recuperación de los medios de subsistencia, podrían servir como modelo para

promover una mejor coordinación, agrupar los recursos y hacer un uso óptimo de ellos y asegurar la sostenibilidad a largo plazo.

### **Recomendaciones**

83. **Atención en la fase inicial a los medios de subsistencia:** Es preciso proteger y recuperar los medios de subsistencia lo antes posible después de un desastre y adoptar la práctica de incluir en los llamamientos de urgencia programas de recuperación temprana de los medios de subsistencia.

84. **Aumento de la coordinación:** Como consecuencia de la falta de mecanismos efectivos de intercambio de información y coordinación y habida cuenta de la escasez de inventarios exhaustivos de los participantes en los programas de recuperación de los medios de subsistencia, existen lagunas y se duplican los esfuerzos. Si bien la coordinación es más efectiva a nivel local, las Naciones Unidas deberían fomentar el establecimiento de un servicio de coordinación que ofrezca información sobre los programas de recuperación de los medios de subsistencia después de un desastre.

85. **Diversificación de la economía y planificación económica a largo plazo:** Los gobiernos afectados, las instituciones financieras internacionales y los organismos de las Naciones Unidas deben mejorar la cooperación de manera que los programas de recuperación de los medios de subsistencia tengan mayor presencia en los procesos de planificación a largo plazo a nivel nacional, especialmente los que promueven economías diversificadas. La incorporación de los programas de recuperación de los medios de subsistencia a nivel comunitario y las estrategias económicas más amplias han sido a menudo limitadas. Además, deberían estudiarse más detenidamente las posibilidades de algunos servicios financieros innovadores en vista de las ventajas que ofrecen para el desarrollo económico local. Un enfoque de esas características debería complementar las medidas de sustitución de bienes.

### **Reducción de riesgos, alerta temprana contra tsunamis e incorporación de la prevención en la planificación para el desarrollo**

86. La adopción de medidas para reducir en el futuro los riesgos de los desastres y construir estructuras más seguras es un elemento importante del concepto de “volver a construir mejor que antes”. Se han logrado avances satisfactorios en lo que respecta al desarrollo de sistemas de alerta temprana, pero no está tan claro si se están construyendo viviendas e infraestructuras más seguras, si los medios de subsistencia son más resistentes, si se están utilizando mejores prácticas de uso de la tierra y gestión ambiental y si se están creando sistemas más efectivos de gestión de las actividades en casos de desastre.

87. Con el apoyo de los organismos internacionales, los gobiernos han tomado medidas concertadas para establecer sistemas de alerta y respuesta ante tsunamis. Para ello han evaluado las capacidades nacionales y locales de preparación para casos de desastre y respuesta de emergencia y las necesidades tecnológicas y han establecido mecanismos nacionales de alerta contra los tsunamis y de mitigación de sus efectos.

88. La Comisión Oceanográfica Intergubernamental ha establecido un mecanismo para desarrollar el sistema regional de alerta temprana contra tsunamis. Se ha puesto en marcha rápidamente una red provisional de información y asesoramiento que hace uso de los sistemas meteorológicos existentes. La red está integrada por centros de coordinación locales que reciben alertas cuando se producen peligros naturales. Los sistemas de observación y alerta se están actualizando y para julio de 2006 se habrá ultimado un sistema inicial de alerta. En 16 países se llevaron a cabo evaluaciones pormenorizadas de las necesidades de los planes nacionales de alerta y respuesta que pusieron de manifiesto numerosas deficiencias y variaciones considerables en los progresos realizados de un país a otro. Las evaluaciones se están utilizando para determinar la asistencia necesaria para elaborar los planes nacionales.

89. De los 29 países que participan en el sistema de alerta del Océano Índico, 20 carecen de planes nacionales para establecer un sistema de alerta y respuesta tempranas ante tsunamis. Para impulsar los avances, en marzo de 2006 un consorcio de asociados internacionales ofreció apoyo y asesoramiento a los gobiernos que han quedado a la zaga en el desarrollo de sus capacidades nacionales.

90. Se están adoptando además medidas para concienciar a la opinión pública y prestar apoyo basado en la comunidad para la gestión de los riesgos de desastre mediante seminarios, ejercicios de capacitación, productos de información en los medios de difusión y programas escolares. Se reconoce cada vez más que todo sistema de alerta temprana de los tsunamis debe estar vinculado a sistemas de alerta contra otras amenazas y profundamente arraigado en un enfoque general de la reducción de los riesgos de los desastres. Además, es indispensable que esos sistemas puedan transmitir alertas comprensibles a las comunidades más vulnerables.

91. Los vínculos entre las instituciones que gestionan las actividades en casos de desastre, las organizaciones técnicas de alerta temprana y los planificadores del desarrollo deben reforzarse para reducir sistemáticamente los riesgos de los desastres a que se enfrentan los países, de conformidad con el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015<sup>1</sup>.

### **Recomendaciones**

92. **Reducción de los riesgos y planificación humanitaria y del desarrollo:** La reducción de los riesgos de desastre debe incorporarse a la planificación del socorro humanitario y el desarrollo, incluidas las evaluaciones de necesidades. La mayoría de los organismos y las ONG aceptan esta propuesta, pero no se ha llevado a la práctica. Todas las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben examinar con urgencia sus procedimientos operativos de manera que los principios de reducción de desastres recogidos en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015<sup>1</sup> reciban la debida atención.

93. **Alerta contra tsunamis, programa integral para la reducción de los desastres y fomento de la capacidad nacional:** Los sistemas de alerta contra tsunamis deben vincularse a sistemas de alerta contra otras amenazas y reforzarse como parte de un enfoque integrado de la reducción de los riesgos de los desastres. Los planes nacionales para establecer sistemas de alerta deben determinar los medios de transmisión de alertas e incorporar actividades de gestión en casos de desastre, mitigación de riesgos, concienciación pública y actividades basadas en la

comunidad. Varios gobiernos han aprobado recientemente o están estudiando leyes relacionadas con la gestión de los riesgos de los desastres. Sería conveniente acelerar estos procesos y los gobiernos deberían aprovechar el ofrecimiento de asistencia del consorcio a fin de asegurar la efectividad de planes de acción nacionales.

94. **Función del Grupo Intergubernamental de Coordinación del Sistema de Alerta contra Tsunamis y Atenuación de sus Efectos en el Océano Índico:** El Grupo Intergubernamental de Coordinación debería utilizarse como mecanismo fundamental de coordinación regional y se le debería alentar a que aportara perspectivas de gestión de las actividades en casos de desastre y de desarrollo más amplias, siempre que sea posible.

### **Derechos humanos: equidad, cuestiones de género, comunidades vulnerables, incorporación de los principios de derechos humanos en los programas humanitarios**

95. Si bien los derechos de las comunidades afectadas por desastres pueden verse considerablemente afectados, la precipitación al prestar socorro en casos de desastre puede hacer que se pase por alto un enfoque basado en los derechos. Un desastre puede exacerbar las deficiencias ya existentes. Las personas desplazadas dentro del país se alojan por lo general en campamentos provisionales o en barracones, lo que genera condiciones que pueden dar lugar a que se cometan violaciones de los derechos humanos. Las desigualdades en la distribución de la ayuda también pueden ser preocupantes desde el punto de vista de los derechos humanos.

96. La experiencia adquirida en una serie de operaciones de recuperación ha puesto de manifiesto varias cuestiones preocupantes en materia de derechos, entre las que cabe destacar el acceso desigual a la asistencia, la discriminación en la prestación de asistencia, la reubicación involuntaria en asentamientos y campamentos o la exclusión de ellos, la violencia sexual o por motivos de género, la falta de acceso a la educación, la pérdida de documentación, la falta de restitución de bienes y la escasa participación de los beneficiarios en la adopción de decisiones.

97. Algunos de estos problemas parecieron repetirse en las medidas adoptadas después del tsunami. Por ejemplo, la distribución de asistencia se vio afectada por patrones de marginación y discriminación existentes anteriormente. La equidad de la asistencia ha planteado problemas, ya que las poblaciones afectadas por el tsunami parecen haberse beneficiado de forma desproporcionada de la generosidad de los programas de asistencia en comparación con otras comunidades afectadas más indirectamente y que, no obstante, siguen siendo pobres y estando marginadas por otros motivos.

98. Los organismos internacionales deben hacer lo posible por que las actividades de recuperación se lleven a cabo en un marco que proteja y fomente los derechos humanos. En la actualidad se está ultimando un conjunto de directrices operacionales sobre protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales que hace especial referencia a las personas desplazadas dentro del país. Las directrices se basan en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras convenciones y convenios, y complementan las normas existentes, como los Principios rectores aplicables a los desplazamientos dentro del país<sup>2</sup>, la Carta

Humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera, el Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y para las ONG durante las operaciones de socorro en casos de desastre y el documento de política sobre la protección de los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos.

99. No obstante, los gobiernos deberían ser los principales responsables de prestar asistencia y protección y las poblaciones afectadas tienen derecho a pedir asistencia y protección a sus gobiernos y a recibirla. Los agentes no estatales, tanto internacionales como locales, deben reconocer este hecho y colaborar plenamente con las autoridades nacionales en la prestación de asistencia.

100. Un asesor en materia de derechos humanos adscrito al equipo de las Naciones Unidas en Sri Lanka ha ayudado a elaborar iniciativas eficaces basadas en los derechos humanos. El asesor sobre derechos humanos colaboró estrechamente con la Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka para establecer una dependencia de supervisión del socorro en casos de desastre y apoyar su labor. La dependencia ha tramitado más de 19.000 denuncias de beneficiarios y ha realizado visitas sobre el terreno y labores de fomento con funcionarios locales y nacionales. La Comisión ha colaborado también con las Naciones Unidas para facilitar la celebración de consultas en 1.100 comunidades afectadas; como resultado de las consultas se elaboró un importante informe sobre las necesidades y las quejas de las personas.

101. Otro factor preocupante es velar por que las mujeres se beneficien de forma equitativa de las actividades de recuperación. Los métodos de apoyo a los medios de subsistencia imperantes podrían haber limitado la capacidad de los organismos para proporcionar programas equitativos. En ocasiones, las prioridades de los programas están más influidas por la facilidad logística de la prestación de la asistencia que por una evaluación de las necesidades. Las necesidades de los hombres para ganarse la vida están relacionadas mayormente con embarcaciones, redes, semillas y herramientas, que pueden reemplazarse mediante proyectos de sustitución de bienes relativamente sencillos. Sin embargo, los medios de subsistencia de las mujeres a menudo necesitan vínculos con los mercados internacionales o consisten en industrias domésticas, para lo que se necesita espacio en las viviendas. Los retrasos en ofrecer alojamiento podrían haber afectado de forma desproporcionada las oportunidades de las mujeres de ganarse la vida.

102. Como consecuencia de la tendencia a basarse en conjuntos estándar de medidas de asistencia, no siempre se atendieron a tiempo, las necesidades especiales de algunos grupos vulnerables como las mujeres, las personas de edad y los discapacitados, en particular en la etapa del socorro. Durante la etapa de recuperación, los organismos establecieron grupos de trabajo temáticos, incluidos sobre cuestiones de género, que han ayudado a atender las necesidades de diferentes tipos de apoyo. Si bien estas medidas son oportunas, los funcionarios de las Naciones Unidas y las autoridades locales podrían abordar mejor esas cuestiones si dispusieran lo antes posible de más datos estadísticos sobre los beneficiarios desglosados por edad, género y otra información de interés.

### **Recomendaciones**

103. **Directrices operacionales:** Las nuevas directrices operacionales en materia de protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales deberían difundirse ampliamente y deberían tenerlas en cuenta todos los agentes que

intervienen en las actividades de recuperación después del tsunami. Los gobiernos, las organizaciones internacionales y las ONG deberían formular planes para incorporar las directrices en sus operaciones de recuperación después de los desastres.

**104. Fomentar la equidad en la prestación de asistencia:** Sería conveniente que los gobiernos, los donantes y los organismos de ejecución estudiaran atentamente el modo en que los programas afectan a las deficiencias y los patrones de discriminación existentes y la equidad entre los diferentes sectores de la población. En los programas de asistencia debería especificarse la forma en que promueven la equidad en el seno de cada comunidad y entre las diferentes comunidades.

**105. Respaldar medidas especiales para hacer frente a las cuestiones de género:** Los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos de las regiones afectadas y los Estados Miembros deberían respaldar medidas continuas para abordar las cuestiones relativas al género en los procesos de recuperación, en particular mediante una mayor recopilación de datos estadísticos sobre la población afectada por el tsunami desglosados por edad, género y otra información pertinente.

### **Factores ambientales en las actividades de reducción de riesgos y recuperación**

106. El tsunami tuvo un enorme impacto ambiental. Parte de ese impacto puede atribuirse directamente al desastre, pero también es consecuencia de las actividades de recuperación. La falta de atención a la relación existente entre la gestión ambiental y la reducción de los riesgos de los desastres se ha traducido en la pérdida de oportunidades para volver a construir mejor que antes.

107. El tsunami generó cantidades de desechos sin precedentes que constituyen un riesgo ambiental a corto plazo. Debido a la mala planificación de la retirada de desechos, los costes de la limpieza han aumentado y se han perdido oportunidades de reciclaje. No obstante, existen ejemplos positivos de iniciativas inocuas para el medio ambiente. En Maldivas, los programas de gestión de desechos han incluido la limpieza de desechos peligrosos (asbesto, aceites y residuos sanitarios) y generados por el tsunami y la construcción de nuevos centros de gestión de desechos. Los Gobiernos de Maldivas e Indonesia también ha establecido foros sobre gestión de desechos para coordinar las respuestas de los donantes, los organismos y los países.

108. Las decisiones tomadas bajo presión pueden acarrear enormes costes ambientales, muchos de los cuales podían evitarse mediante programas de preparación y una mayor atención a la planificación. En algunos casos, los programas de recuperación no tuvieron en cuenta las preocupaciones ambientales a largo plazo. Por ejemplo, la demanda de madera para las labores de reconstrucción supone una carga para unos recursos forestales ya amenazados. Además, los hornos ineficaces utilizados para fabricar ladrillos consumen enormes cantidades de leña. Las fuentes de madera y leña son un constante motivo de preocupación, pero se han formulado pocas políticas claras sobre el aprovechamiento sostenible de la madera. La demanda de rocas, arena y grava también ha ejercido una enorme presión sobre los recursos naturales.

109. En una reunión celebrada en El Cairo en febrero de 2005, varios representantes de los gobiernos afectados por el tsunami y de instituciones internacionales

colaboradoras aprobaron los principios rectores para las actividades de rehabilitación y reconstrucción después del tsunami (Principios de El Cairo) que proporcionan directrices para la reconstrucción de las zonas costeras (como la prohibición de la construcción en determinadas zonas cercanas a la costa, la aprobación de códigos de construcción y la conservación de los humedales, los manglares, los lechos de algas y los arrecifes de coral como medio de protección). Varios gobiernos están intentando aplicar los Principios de El Cairo. En Sri Lanka, por ejemplo, el Departamento de Conservación de las Costas se propone lograr que los Principios se respeten en el proceso de reconstrucción. En Tailandia y Seychelles se han puesto en marcha iniciativas similares. Esas iniciativas prometen un enfoque más estratégico para abordar las cuestiones ambientales.

### **Recomendaciones**

**110. Difusión efectiva de conocimientos especializados sobre medio ambiente:** Los organismos de las Naciones Unidas y los gobiernos afectados deberían difundir con efectividad conocimientos especializados sobre medio ambiente en todas las etapas de la respuesta en casos de desastre, en lugar de esperar a que se hayan adoptado decisiones fundamentales.

**111. Incorporación de las cuestiones ambientales en los procesos de recuperación, planificación y ejecución:** La utilización de materiales y prácticas de construcción sostenibles y el fomento de energías alternativas estarán más integrados en los planes de recuperación cuando se incluyan en los procesos de evaluación de las necesidades. En todo examen de las metodologías de evaluación de las necesidades debería promoverse la inclusión de estas consideraciones de forma habitual.

**112. Refuerzo de los programas de gestión de desechos:** Los organismos de las Naciones Unidas y las ONG deberían reforzar los programas de apoyo a los gobiernos y comunidades para que clasifiquen, almacenen, eliminen y reciclen como corresponde los residuos generados por el tsunami y formulen estrategias integradas de gestión de residuos a largo plazo.

**113. Gobernanza ambiental:** Los organismos de las Naciones Unidas deberían promover marcos estratégicos que proporcionen una orientación clara sobre las responsabilidades ambientales de los principales interesados y las políticas deberían adoptar un enfoque más proactivo del principio “volver a construir mejor que antes” en lugar de hacer hincapié en la prevención de los daños ambientales.

### *Notas*

<sup>1</sup> Véase A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2.

<sup>2</sup> Véase E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.