



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
21 de mayo de 2007
Español
Original: inglés

Asamblea General

Sexagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 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

Consejo Económico y Social

Período de sesiones sustantivo de 2007

Ginebra, 2 a 27 de julio de 2007

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

Dos años y medio después del tsunami que asoló el Océano Índico en 2004, ha habido progresos ostensibles en toda la región afectada: la población afectada vive en casas de construcción nueva, los niños han vuelto a la escuela y se reconstruyen y rehabilitan los hospitales. Sin embargo, aun si el progreso de las actividades de reconstrucción material es palpable, todavía quedan muchos problemas complejos por resolver en el proceso de recuperación que prosigue en toda la región. Cada uno de los países afectados tiene problemas distintos y, por tanto, el panorama de progreso es heterogéneo; no obstante, todos ellos son conscientes de que pasarán muchos años hasta que las familias, en particular, y las economías de las que dependen, en general, se recobren del desastre más destructivo provocado por una catástrofe natural en toda la historia conocida.

* A/62/50.

** E/2007/100.

*** Este documento se presentó con retraso debido a la necesidad de actualizar los datos (hasta el 18 de mayo de 2007) y realizar otras consultas técnicas y sustantivas.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Efectos del tsunami y progreso de la labor de recuperación	3–60	3
III. Estado de la aplicación de las recomendaciones del informe del Secretario General correspondiente a 2006	61–85	16
A. Coordinación en las etapas humanitaria y de recuperación	61–65	16
B. Diferentes modelos de instituciones gubernamentales humanitarias o de recuperación	66–68	17
1. Reforma continuada de las instituciones de recuperación	66–67	17
2. Evaluación de los daños y las necesidades	68	18
C. 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	69–80	18
1. Apoyo a las bases de datos de asistencia para el desarrollo	75	20
2. Apoyo al Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami	76–79	20
3. Difusión de información sobre la rendición de cuentas a la sociedad civil	80	22
D. Reducción de riesgos, alerta temprana contra tsunamis e incorporación de la prevención en la planificación para el desarrollo	81–85	22

I. Introducción

1. 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, se 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 subsistencia. Las zonas más azotadas por el tsunami fueron las zonas rurales costeras, muchas de las cuales ya eran pobres y vulnerables y no disponían de demasiados recursos. Los países más afectados y donde tuvo mayores repercusiones fueron la India, Indonesia, Maldivas, Sri Lanka y Tailandia. También se vieron afectados Malasia, Myanmar, la República Unida de Tanzania, Seychelles y Somalia.

2. El presente informe se ha elaborado como complemento de la resolución 61/32 de la Asamblea General. En él se ofrece un panorama sucinto de los progresos conseguidos y los problemas que habrán de resolver la India, Indonesia, Maldivas, Sri Lanka y Tailandia. Se concentra, sobre todo, en la labor de recuperación en los sectores clave (vivienda, sanidad, educación y medios de subsistencia), así como en la coordinación en las etapas humanitaria y de recuperación, los modelos de instituciones gubernamentales humanitarias y de recuperación, la transparencia y rendición de cuentas ante los donantes, la reducción de riesgos, la alerta temprana contra tsunamis y la incorporación de la prevención en la planificación para el desarrollo. En él no se pretende ofrecer una exposición exhaustiva de la situación, ni en cuanto a los progresos conseguidos, que han sido considerables en cinco países, ni en cuanto a los problemas que seguirán afrontando los agentes que participan en la labor de recuperación.

II. Efectos del tsunami y progreso de la labor de recuperación

3. Durante todo el proceso de recuperación, las instancias encargadas y las comunidades locales han logrado avances enormes en los ámbitos de la rehabilitación y la reconstrucción. En la totalidad de los cinco países más afectados, el progreso se había hecho muy evidente a finales de 2006, ya que se habían construido o rehabilitado unas 150.000 casas y casi 1.000 escuelas y se habían edificado 430 centros de salud aproximadamente. Además, los países afectados están cumpliendo la promesa de volver a construir mejor que antes en muchas zonas y, así, han emprendido la construcción de casas más seguras, han mejorado las instalaciones educativas y de salud y han adoptado medidas importantes para avanzar en la reducción de los riesgos de desastre.

4. Gran parte de esos progresos se han conseguido afrontando obstáculos graves, como los problemas logísticos, las deficiencias administrativas, los retrasos en el desarrollo de la capacidad, las dificultades de coordinación, el incremento de la inflación y el rebrote del conflicto de Sri Lanka. En 2007 y años sucesivos, el proceso de recuperación tropezará con los impedimentos que acaban de enumerarse y con otros más, desde dificultades operacionales, como la de acelerar el progreso de la construcción de viviendas permanentes, hasta dificultades políticas, como la de garantizar la equidad en el proceso de prestación de asistencia.

5. Un problema constante que han tenido los organismos principales ha sido el de coordinar las diversas labores de recuperación que están en curso; por ejemplo, las de evaluación de necesidades, acceso a información fundamental y desarrollo de la capacidad de las administraciones locales. En lugar de haber aportado datos de importancia trascendental, muchos de los mecanismos de información sobre el tsunami aportaron datos no analizados que no se relacionaban con las evaluaciones de necesidades del momento. Además, en los países más afectados por el tsunami, los sistemas de planificación de muchos organismos principales se basaron, y se siguen basando, en las evaluaciones de necesidades originarias y en los compromisos de enero de 2005, pese a que esas necesidades hayan variado considerablemente en muchos sectores.

India

6. El tsunami afectó a más de 1.400 millas de litoral del sur de la India. En las 1.089 poblaciones afectadas, hubo 12.405 víctimas mortales y casi 2 millones de damnificados. Casi 650.000 personas tuvieron que trasladarse a lugares más seguros después del desastre. El Estado de Tamil Nadu resultó el más gravemente afectado, seguido de las islas de Andamán y Nicobar (3.513 víctimas mortales). Se calculó que las necesidades totales de recursos serían de 2.100 millones de dólares de los EE.UU. Según las estimaciones, en todas las zonas asoladas un tercio de la población damnificada pertenecía a grupos tradicionalmente desfavorecidos y socialmente marginados, como el grupo de los dalit y los pueblos tribales.

7. En las zonas afectadas de la India, hay 169.753 casas que requieren obras de reparación o rehabilitación. Hasta la fecha, se han reconstruido 27.845 hogares. El Gobierno del Estado de Tamil Nadu anunció, a principios de 2007, que 50.000 casas adicionales se reconstruirían situándolas a 1.000 metros de la línea del litoral y a 200 metros de los cuerpos o cursos de agua interiores, los cuales eran muy vulnerables a dichos desastres, de modo que pudieran soportar mejor posibles desastres.

8. Dentro del sector de la educación, la rehabilitación se ha concentrado en reconstruir 360 escuelas de enseñanza primaria y secundaria que habían quedado destruidas o sufrido desperfectos. A fin de potenciar la enseñanza y el acceso a ella, se ofrecen, en las zonas afectadas, unos paquetes de medidas encaminadas a mejorar la enseñanza que incluyen planes de estudio nuevos, materiales para el personal docente, mobiliario y suministros. Se ha impartido formación a los maestros para que apliquen debidamente esas medidas. En el Estado de Tamil Nadu y durante el período que se extiende hasta abril de 2007, se han beneficiado de esa iniciativa un total de 138.588 alumnos y 3.472 maestros.

9. Las infraestructuras de salud también se han visto gravemente afectadas. Además de las actividades dirigidas a reconstruirlas y proporcionarles suministros médicos, se han emprendido otras actividades para mejorar la calidad de la atención sanitaria y resolver los problemas sanitarios propios de toda situación posterior a un desastre. Una de las iniciativas que se hallan actualmente en curso consiste en impartir formación en gestión integrada de las enfermedades del recién nacido y el niño a los trabajadores de los servicios de salud de todos los Estados y los distritos afectados.

10. Los efectos traumáticos que tuvo el tsunami en el ánimo de sus víctimas, han obligado a prestarles asistencia psicosocial para ayudarles a “normalizar” su vida lo antes posible. A tal fin, se ha ideado una iniciativa de ámbito comunitario con arreglo a la cual se imparte formación como trabajadores comunitarios a personas que viven en la comunidad. Estos trabajadores prestan asesoramiento personal, atienden las necesidades sociales y remiten a las personas a centros del sistema de salud para que reciban otros cuidados. Los 13.000 trabajadores comunitarios a quienes se ha formado han prestado asistencia a un total de 275.000 personas.

11. La prevalencia del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) en los Estados afectados por el tsunami es una de las más altas de la India. Habida cuenta de ello, las Naciones Unidas, en colaboración con las partes interesadas principales, realizan proyectos en los distritos afectados por dicho desastre. Mediante esos proyectos, se atienden las necesidades urgentes de los afectados, sobre todo las de las mujeres y los niños de ambos sexos que corren peligro de convertirse en víctimas de la trata y las de quienes han sobrevivido a la trata. Se han reforzado 1.000 comités de vigilancia de pueblos y, mediante programas de sensibilización, se les ha concienciado de la gravedad de los problemas de la trata y el VIH/SIDA. En el programa juvenil extraescolar sobre el tsunami, se impartió instrucción sobre cuestiones referentes al VIH/SIDA a un total de 4.233 jóvenes para que desempeñaran funciones educativas entre sus compañeros. Además, la Sociedad de Lucha contra el SIDA del Estado de Tami Nadu ha prestado servicios a 95.000 embarazadas para prevenir que transmitan el virus a sus hijos.

12. Las medidas de recuperación de los medios de subsistencia se han centrado en restablecer las actividades económicas que existían en la zona antes del tsunami y proporcionar medios alternativos. Los beneficiarios reciben formación profesional y apoyo a la pequeña empresa. Se ofrecen oportunidades de empleo por cuenta ajena y por cuenta propia a más de 5.000 jóvenes, mujeres y personas desfavorecidas.

13. La reducción de los riesgos de desastre forma parte de la reconstrucción y la rehabilitación de los Estados de la India afectados por el tsunami. Se están tomando medidas para coordinar una labor sistemática y sostenible de gestión de los riesgos de desastre a escala de distrito, Estado y nación, entre las que se cuentan el levantamiento de mapas de la vulnerabilidad y la planificación de la ordenación costera, la construcción de refugios contra los ciclones y de viviendas preparadas para soportar ciclones e inundaciones y el fortalecimiento de las capacidades de alerta temprana de los gobiernos y la población. En el período transcurrido hasta la fecha, 2.560 integrantes de los equipos comunitarios de alerta temprana han recibido formación acerca de cómo difundir avisos de alerta temprana.

14. El apoyo a las políticas y la coordinación de éstas es una esfera prioritaria del marco de recuperación formulado por las Naciones Unidas, que constituye un mecanismo dirigido a mejorar la coordinación y el intercambio de información entre las partes interesadas de diversos niveles en todas las labores de socorro, rehabilitación y recuperación emprendidas a raíz del tsunami. En Tami Nadu se han creado un centro de coordinación y recursos de ámbito estatal y una red de centros de distrito que han sido fundamentales para estrechar las alianzas entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en lo que respecta a la coordinación de la ayuda.

15. El tsunami tuvo consecuencias sin precedentes para los frágiles ecosistemas naturales del litoral y las islas de la región. Las Naciones Unidas adoptaron una perspectiva doble para analizar la situación, estudiándola desde el punto de vista de la ordenación rápida de las zonas costeras, el aumento de las necesidades de recursos y la reforma de los mecanismos legislativos y estudiando, al mismo tiempo, las intervenciones de medio y largo plazo que garantizarían, a la larga, la seguridad y la sostenibilidad del medio costero y sus servicios.

16. Las Naciones Unidas facilitaron la realización de un examen de mitad de período de la labor de recuperación posterior al tsunami en Tamil Nadu, que, como ya se ha señalado, fue el Estado más afectado de la India. En ese examen recapitulativo se analizaron los progresos, los problemas y la experiencia adquirida en 12 sectores de la labor de recuperación, así como en el ámbito intersectorial de la igualdad social, y, como resultado de ese examen, el Gobierno publicó un informe en el que se enunciaban una serie de recomendaciones y de puntos sobre los cuales exigiría cuentas en la siguiente etapa de la labor de recuperación posterior al tsunami, la cual se centraría más en la realización de programas de largo plazo en ámbitos como el de la restitución de los medios de subsistencia y el de la gestión de los riesgos de desastre. También se adoptarán medidas importantes para promover la sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento de la gobernanza local y el desarrollo basado en los derechos en los distritos afectados.

Indonesia

17. Los destrozos que provocaron conjuntamente el terremoto y el tsunami de 2004, así como el ulterior terremoto que hubo en la isla de Nias en marzo de 2005, fueron inmensos. Más de 130.000 personas fallecieron en los desastres y alrededor de 37.000 siguen desaparecidas. Los desastres afectaron también los medios de subsistencia de al menos 500.000 personas.

18. En la actualidad, se calcula que el total de las necesidades de recursos para sufragar la recuperación a largo plazo de Aceh y Nias son de 8.000 millones de dólares, de los cuales 1.200 millones se destinarán a enjugar la inflación y 1.900 millones, a procurar los recursos que se calcula que se necesitarán para volver a construir mejor que antes en los lugares citados. Hasta la fecha, se han prometido contribuciones por valor total de 8.000 millones de dólares, de los cuales 5.900 millones ya se han comprometido en proyectos concretos. A finales de 2006, se habían efectuado gastos por valor de 2.200 millones de dólares, con un promedio mensual de 100 millones.

19. Las Naciones Unidas y sus asociados prosiguieron con sus actividades fundamentales, que se concentraron en lo siguiente: a) prestación de apoyo al Organismo de Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias y a las administraciones locales para reforzar la capacidad de gestionar y coordinar las actividades de recuperación mediante mecanismos de coordinación en diversos niveles administrativos y, en concreto, prestación de apoyo a la regionalización de la recuperación y la reconstrucción, y b) prestación de apoyo en materia de coordinación al sistema de las Naciones Unidas y las entidades que se dedican a labores de recuperación en Aceh y Nias, sobre todo mediante el Equipo de Administración de la Seguridad de las Zonas, el Equipo de las Naciones Unidas, el Comité Permanente entre Organismos y los grupos de usuarios de servicios comunes. El marco de las

Naciones Unidas para la recuperación de Aceh y Nias se terminó en octubre de 2006 y se está revisando más a fondo para adaptarlo a las nuevas prioridades del nuevo gobierno de Aceh.

20. Dado que hay que construir 120.000 nuevas casas permanentes y rehabilitar otras 85.000, el sector de la vivienda es el que más dificultades ha tenido en Indonesia. El hecho de que, durante la primera mitad del año 2006, se trasladara a más de 65.000 desplazados internos que vivían en tiendas de campaña a 12.000 alojamientos temporales ha mejorado, de manera notable, las condiciones de vida de decenas de miles de personas que esperan aún a recibir viviendas permanentes. A finales de febrero de 2007, se habían terminado de construir 54.306 viviendas económicas de temporada, lo que equivalía al 50% aproximadamente de la cifra prevista, que era de 120.000.

21. En los servicios sociales, por ejemplo los de la salud, la enseñanza, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la labor se ha concentrado tanto en la reconstrucción material como en la mejora de la calidad. El desastre perjudicó gravemente al sector educativo, ya que provocó la muerte de 2.500 maestros y destrucción o daños en unas 2.000 escuelas. Hasta la fecha, se han construido 379 instalaciones temporales, se han reconstruido o rehabilitado 623 escuelas permanentes, incluidas nuevas infraestructuras de agua y saneamiento para éstas. En Aceh se ha formado a 5.100 maestros y en Nias, a casi 300.

22. En cuanto al sector de la salud, que registró 122 edificios dañados o destruidos, en Aceh se han reconstruido o rehabilitado 305 instalaciones médicas, entre las que se cuentan tres hospitales, varios puestos médicos que funcionan por satélite y varios centros de salud, y en Nias, 19 instalaciones médicas. Las cifras de reconstrucción superan la de instalaciones médicas afectadas por el desastre, dado que también está previsto rehabilitar muchos centros de salud que sufrieron desperfectos durante la guerra que hubo en Aceh. Además de la necesidad de reconstruir, sigue habiendo la necesidad de proporcionar suministros y personal calificado para esas instalaciones nuevas, y el Organismo de Rehabilitación y Reconstrucción facilita capacitación y educación para aumentar la capacidad de los centros de salud y mejorar su prestación de servicios.

23. Un indicio de que se ha progresado en la reducción de los riesgos de desastre ha sido la construcción, hasta la fecha, de más de 33 kilómetros de protecciones costeras, como rompeolas, y 24 kilómetros de diques de agua salada. Sin embargo, hay preocupación con respecto a la calidad de dichas construcciones y a la reconstrucción de algunas poblaciones demasiado cerca del litoral. Por otro lado, tanto el aumento de la sensibilización de la población y la mejora de las zonas seguras de refugio ayudarán a incrementar la seguridad de las personas.

24. El tsunami tuvo secuelas muy graves para los medios de subsistencia. Aparte de que el sector productivo sufrió daños valorados en 1.200 millones de dólares, 100.000 pequeños empresarios se vieron privados de sus medios de vida, se perdieron 4.717 embarcaciones, 20.000 hectáreas de estanques piscícolas quedaron destruidas, 60.000 agricultores se vieron desplazados y cerca de 70.000 hectáreas de terrenos agrícolas sufrieron destrozos. La restitución de los medios de subsistencia es patente, pues dos tercios de los varones que integraban la población activa se han reincorporado al trabajo tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Además, se han repartido 4.420 embarcaciones y rehabilitado 6.800 hectáreas de estanques piscícolas y más de 50.000 hectáreas de terrenos agrícolas. Se ha prestado ayuda en

efectivo a más de 1.700 niños separados de su familia o no acompañados y a los encargados de cuidarlos, a fin de potenciar el poder económico de las familias de acogida.

25. El proceso de paz de Aceh constituye, tal vez, el ejemplo más importante del principio de volver a construir mejor que antes. A mediados de diciembre de 2006, Aceh celebró las primeras elecciones provinciales y de distrito de su historia y parece que la paz es más irreversible que nunca en esa provincia, que ha sido escenario de un conflicto durante tanto tiempo.

26. La reducción de los riesgos de desastre plantea otro problema importante, ya que la gestión de dichos riesgos deberá integrarse plenamente en las actividades de todos quienes colaboran en la reconstrucción. En los sectores de la enseñanza y la sanidad, habrá que prestar más atención, en los próximos años, a mejorar la calidad y fortalecer la capacidad local. Asimismo, Aceh se enfrenta a los problemas de la planificación y la creación de medios de subsistencia a corto y largo plazo.

27. El Gobierno ha insistido en que la ayuda se preste por medio de mecanismos participativos de base amplia. Se han hecho investigaciones en materia de vigilancia y evaluación de los efectos, de las que se desprende que, cuanto antes se adopte el enfoque comunitario, mayor calidad tendrá el proceso de recuperación y mayor será la sostenibilidad de las poblaciones, con lo que sus habitantes estarán más satisfechos.

28. Finalmente, en unos momentos en que el Organismo de Rehabilitación y Reconstrucción planea la cesión de sus competencias a la administración local y su salida de Aceh y Nias, que tendrán lugar en 2009, todos los colaboradores en la reconstrucción empezarán, asimismo, a plantearse las transiciones de sus programas. De ello se deduce que hay que estudiar, en una fecha temprana de 2007, las estrategias de transición y, sobre todo, que es importante mantener el compromiso de alto nivel con respecto a la reconstrucción y al principio de “volver a construir mejor que antes” que se ha mantenido hasta ahora.

Maldivas

29. De las 199 islas habitadas de Maldivas, únicamente 9 se salvaron de las inundaciones, y 53 sufrieron daños graves. Perdieron su casa 15.000 personas, y un tercio de la población —aproximadamente 100.000 personas— perdió su casa, sus medios de subsistencia o algún tipo de infraestructura. Se estima que el total de los recursos necesarios para la recuperación, que asciende a 393,3 millones de dólares, se puede sufragar íntegramente, gracias a los fondos comprometidos, aunque sigue habiendo deficiencias en algunos sectores debido a que la provisión de fondos no siempre se ajusta a lo solicitado, con lo que algunos sectores tienen menos de los que necesitan y otros, más. A finales de 2006 se habían gastado un total de 141 millones de dólares. A raíz del tsunami, los pilares de la actividad económica —turismo, pesca y agricultura— quedaron gravemente perjudicados. Gracias al servicio de ayuda a la restitución de los medios de subsistencia perdidos por causa del desastre, el 82% de los buques pesqueros afectados se beneficiaron de ayudas consistentes en servicios de reparación, aparejos de pesca y subvenciones en efectivo. Se ha prestado apoyo al sector agrícola por medio de asistencia de socorro a 6 000 familias, y las mujeres de 26 islas han recibido subvenciones en efectivo y

ayuda para que repusieran sus aperos y herramientas y pudieran, así, obtener ingresos.

30. Las secuelas brutales que ha tenido el tsunami en la economía —el producto interno bruto (PIB) se contrajo un 5%— se están mitigando ahora, sobre todo gracias al incremento de los ingresos procedentes del turismo y la reconstrucción. Gracias a los esfuerzos intensos del Gobierno, la industria turística se ha recobrado plenamente. En abril de 2006 se registró el número de visitas más elevado de toda la historia. El número total de turistas que visitaron el país en 2006 fue muy parecido al de la época anterior al tsunami. La recuperación del turismo y la pesca (la cifra de capturas de 2005 fue la más elevada de toda la historia) contribuyó a que se cumplieran las extraordinarias previsiones de crecimiento del 18% del PIB en 2006. Está previsto que el crecimiento se estabilice en el tramo del 7% anterior al tsunami en 2007. De los 10.660 desplazados internos, 6.000 aproximadamente están en alojamientos provisionales y los demás viven con familias. Se ha progresado en la reconstrucción de viviendas permanentes. Había que reparar casi 6.000 casas y reconstruir 3.000. De ellas, más de 1.100, repartidas entre 83 islas, se habían terminado de reparar ya a finales de 2006 y otras 2.500 se hallaban en vías de reparación; se habían reconstruido 158 y se estaban construyendo otras 1.161. La adquisición y asignación de terrenos, las licitaciones y la selección de los socios, así como las operaciones logísticas y el acceso a algunas islas, han planteado, todas ellas, problemas para la construcción de viviendas permanentes. A pesar de ello, las nuevas casas permanentes son un ejemplo fundamental del empeño del Gobierno por volver a construir mejor¹.

31. En el sector de la salud, la labor se ha concentrado en la reconstrucción y reinstalación de las infraestructuras materiales y el equipo. Está en curso la edificación de tres hospitales de atolón y uno regional; ha terminado la construcción de 6 de los 12 centros de salud previstos y está en curso la de otros 4. Se rehabilitarán o reconstruirán un total de 30 puestos de atención médica, y ya han terminado las obras en 24 de ellos. Todos los puestos y centros de atención médica estarán funcionando probablemente a finales de 2007.

32. A finales de 2006, se habían reacondicionado o reconstruido 20 de las 87 escuelas permanentes previstas y 5 de los 20 centros de enseñanza preescolar previstos. Asimismo, se procura mejorar la calidad de la enseñanza. Se ha impartido formación en pedagogía infantil a más de 400 maestros y está previsto dotar de conexión con la Internet a 24 centros de recursos para personal docente.

33. Los perjuicios sufridos por la industria pesquera han sido más bien escasos y se han cumplido los objetivos de recuperación. Ahora, los esfuerzos se concentran en el desarrollo a largo plazo, que comprende el desarrollo reglamentario de la legislación del sector, las inversiones de capital, la asistencia técnica a la diversificación y la capacitación de los profesionales de la pesca comercial. En lo que respecta al sector agrícola, más de 6.000 agricultores han recibido cerca de 1,4 millones de dólares en subvenciones en efectivo.

¹ La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja publica, dos veces al año, unos informes sobre la marcha de los trabajos de toda la Federación que incluyen datos tanto sobre los programas como sobre finanzas, así como exposiciones de los éxitos y las dificultades de la labor en curso. Los informes pueden consultarse en www.ifrc.org/tsunami.

34. El Centro Nacional de Gestión de Desastres, que se transformó en una institución permanente en diciembre de 2006, ha elaborado un plan nacional de gestión de desastres. El Gobierno ha emprendido el Programa de Islas Seguras, cuya finalidad es reasentar a algunas poblaciones insulares en las siete islas que se consideran más seguras o crear zonas seguras para las poblaciones aisladas de islas lejanas. Las políticas se centran en la construcción de un marco estratégico relativo al medio ambiente para la etapa posterior al tsunami, y los organismos de las Naciones Unidas han colaborado con el Gobierno para poner en práctica el principio de “volver a construir mejor que antes”.

35. Entre los logros principales del Proyecto de Coordinación de la Ayuda se cuentan los siguientes: a) la creación de la base de datos de asistencia para el desarrollo, concebida para llevar el control de los recursos externos y vigilar su utilización; b) un análisis de las estructuras de coordinación de la ayuda que hay en la actualidad; c) recomendaciones al órgano de coordinación principal del Gobierno, que es el Comité de Coordinación de la Gestión de la Ayuda; d) la institución de un Foro para la Colaboración con las Maldivas que ha congregado a diversas personas de los ámbitos nacional e internacional para debatir las cuestiones que atañen al desarrollo; e) aportaciones diversas a la elaboración del séptimo Plan Nacional de Desarrollo y exámenes de las necesidades financieras del séptimo Plan Nacional de Recuperación y Reconstrucción; f) ampliación de la base de datos de asistencia para el desarrollo, a fin de convertirla, de instrumento de recuperación en la etapa posterior al tsunami, en instrumento que contenga datos sobre todas las facetas de la asistencia para el desarrollo (préstamos y subvenciones).

36. Aunque el proceso de recuperación esté bien encaminado, todavía quedan pendientes varios problemas fundamentales. Una de las prioridades esenciales para 2007 seguirá siendo la de intensificar el ritmo de edificación de viviendas, para lo cual habrá que superar las dificultades logísticas, las reducidas dimensiones del mercado laboral y la subida de los precios de las obras de construcción. Otra prioridad esencial será la de reconstruir puertos, para lo cual habrá que procurarse fondos que garanticen la posibilidad efectiva de realizar las obras en los 50 puertos de máxima prioridad que requieren rehabilitación. La ejecución del Programa de Islas Seguras no ha hecho sino progresos moderados hasta la fecha, habida cuenta de que el Gobierno y la población han tenido que hacer frente a las dificultades de reasentar a algunos grupos de personas en otros atolones y aglutinarlos en comunidades.

37. Por último, la reforma política ha sido un objetivo fundamental en las Maldivas, en virtud del principio de “volver a construir mejor que antes”. El Gobierno emprendió una reforma exhaustiva del procedimiento de gobernanza a principios de 2005, que sigue afrontando graves impedimentos. El proceso exigirá una voluntad de compromiso y de diálogo políticos por parte del Gobierno y de la oposición, y los amigos de las Maldivas tendrán que vigilarlo estrechamente y comprometerse en él en 2007 y años sucesivos.

Sri Lanka

38. Más de dos tercios de la costa de Sri Lanka fueron asolados por el tsunami, que causó más de 35.000 muertes. Las necesidades de fondos del país se valoraron en 2.150 millones de dólares. Se comprometieron un total de 2.990 millones de

dólares para la reconstrucción, de los cuales ya se habían gastado 1.095 millones a finales de 2006.

39. Sri Lanka ha adoptado un planteamiento diferente de la reconstrucción de viviendas. A la mayoría de quienes necesitan casas nuevas se les conceden subvenciones en efectivo para reconstruir las que ya tenían y a los demás se las reconstruyen los donantes, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales u otras entidades. En total, hay que reedificar o reparar 114.069 casas. Aproximadamente un tercio del total de viviendas en que hay que hacer obras están dentro de la denominada zona de seguridad, que es la zona cercana al litoral donde el Gobierno no permite construir viviendas, por razones de seguridad. Se están reconstruyendo un total de 79.184 unidades (39.823 que sufrieron destrozos parciales y 38.361 que quedaron destrozadas completamente), lo que equivale al 59% del total aproximadamente. Las personas que vivan dentro de esa zona, tendrán derecho a acogerse al plan de construcción de viviendas, con arreglo al cual se les proporcionará un terreno y una casa construida por un organismo de ejecución. A finales de 2006, había concluido la edificación de un total de 46.531 casas, con arreglo a ese plan, y estaba en curso la edificación de otras 32.653.

40. El tsunami provocó que perdieran sus medios de subsistencia alrededor de 150.000 personas, el 50% de las cuales trabajaban en el sector pesquero; el 45%, en el sector de los servicios (por ejemplo, en el comercio y el turismo), y el 5%, en el sector agrícola. Aproximadamente el 80% de todos los damnificados perdieron su fuente principal de ingresos y el 90% de ellos perdieron también bienes de producción. Los programas de subsistencia han ofrecido subvenciones en efectivo, fórmulas de reposición de bienes y activos y acceso al capital mediante servicios de microfinanciación. En el sector pesquero, la mayoría de los pescadores han vuelto al mar y la cifra de capturas se sitúa, en la actualidad, en el 70% de la anterior al tsunami en algunas zonas. Se han reparado todos los buques pesqueros dañados y se han repuesto 19.741 embarcaciones, que representan el 95% del total de las que quedaron destrozadas; en cambio, sólo se han repuesto el 21% de las embarcaciones con autonomía para varios días que habían quedado destrozadas. En el sector turístico, los propietarios del 90% de los hoteles afectados por el tsunami los han rehabilitado gracias a un plan de préstamos avalado por el Banco Central.

41. En el sector de la salud, se ha otorgado preferencia a la reconstrucción de las instalaciones médicas perjudicadas. Aunque fueran 102 las instalaciones destrozadas o dañadas a raíz del tsunami, el Gobierno se ha propuesto como meta reconstruir o rehabilitar 243 instalaciones, entre ellas algunas que, pese a no haber sido afectadas por el tsunami, necesitaban una modernización general. En diciembre de 2006, se habían terminado las obras de 55 instalaciones médicas. Como resultado directo del tsunami, quedaron destrozadas o dañadas 183 escuelas y otras 444 se resintieron de su empleo como centros de acogida de desplazados. De las obras de las 183 escuelas citadas, en diciembre de ese mismo año se habían terminado las de 18 y estaban en curso las de 105. El Gobierno pudo obtener fondos para rehabilitar algo más de la mitad de las escuelas que se habían utilizado para albergar a los desplazados internos. De las obras de esas escuelas, a finales de ese mismo año se habían terminado las de 38 y estaban en curso las de 152.

42. En mayo de 2005 se promulgó la Ley de gestión de desastres de Sri Lanka, en virtud de la cual se fundó el Consejo Nacional de Gestión de Desastres, como institución principal de gestión de los riesgos de desastre. Aparte de esa ley, a principios de 2006 se publicó el documento del plan para una Sri Lanka más segura, un plan decenal de actividades de gestión de desastres. La población ha recibido instrucción sobre cómo actuar cuando sobrevengan desastres y ha participado en simulacros de respuesta de emergencia; asimismo, se están haciendo mapas y evaluaciones de riesgos de ámbito local.

43. El impedimento más grave que se opone al proceso de recuperación es el actual conflicto civil. La intensificación de la violencia durante el año pasado ha provocado contratiempos graves para la labor de reconstrucción en el norte y el este del país, si bien la labor continúa casi a ritmo normal en el sur. El conflicto también ha afectado a los medios de subsistencia de unos 2,5 millones de personas y ha estorbado la recuperación económica de las zonas afectadas por el tsunami de las regiones septentrional y oriental.

44. Los problemas de seguridad han constituido obstáculos operacionales importantes en toda una gama de sectores, ya que han dificultado sobremedida, e imposibilitado en ocasiones, que los asociados internacionales en la prestación de ayuda transportaran suministros y realizaran su actividad en las regiones septentrional y oriental. En particular, las restricciones impuestas al transporte de algunos materiales de construcción, como el cemento y el acero, y las dificultades para acceder a algunas zonas afectadas por el tsunami han estorbado la labor de recuperación en ellas. Desde el punto de vista del programa orientado a los donantes, sigue siendo preciso localizar terrenos apropiados donde construir casas nuevas, y los esfuerzos por atender la necesidad de confeccionar unas listas de beneficiarios exactas y completas siguen ocasionando retrasos y, en algunos casos, injusticias en el reparto de casas. El Gobierno ha registrado oficialmente, como personas jurídicas, a 135 comunidades que ejercían de consejos de desarrollo comunitario. Este planteamiento comunitario ha arraigado bien y se está exportando, en la actualidad, a las zonas afectadas por el conflicto, como base para promover los procesos de pacificación y reconciliación.

45. En el sector de la salud, las prioridades son emprender proyectos innovadores de construcción en gran escala, desarrollar la capacidad de los trabajadores de los servicios de atención médica y de la población y mejorar los mecanismos de coordinación de ámbito local. En cuanto a la enseñanza, la supervisión de los progresos y los programas se ha frenado considerablemente en las regiones septentrional y oriental, debido a las malas condiciones de seguridad, y sigue habiendo deficiencias de financiación. Pese a haberse logrado avances en la reconstrucción de infraestructuras de gran envergadura como carreteras, puentes, vías férreas, puertos e instalaciones de abastecimiento de electricidad y agua, sigue habiendo problemas; por ejemplo, problemas de adquisiciones y logística, subida de los precios de los materiales de construcción, escasez de contratistas competentes y falta de coordinación. Además, las restricciones impuestas a la circulación de los vehículos civiles, de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales, en algunas zonas del norte, han provocado una escasez de medicamentos en los hospitales y las clínicas locales.

46. Será importante mantener el impulso en la esfera de la reducción de los riesgos de desastre, sobre todo velar por que los proyectos cuya realización está previsto que dure un decenio en el plan para una Sri Lanka más segura cuenten con fondos suficientes y se ejecuten cabalmente. Hay que concentrarse en el desarrollo de la capacidad de los organismos de ámbito nacional y de otras instancias de gestión de ese ámbito, incorporar las actividades de reducción de los riesgos de desastre en la labor de todos los ministerios y las dependencias competentes y, asimismo, robustecer los mecanismos de coordinación entre todos los agentes que trabajan en este sector.

47. En el sector pesquero, sigue habiendo preocupación por el exceso de oferta de embarcaciones pequeñas con autonomía para un día, que provoca escasez de mano de obra y problemas de capacidad en los puertos, y se siguen necesitando embarcaciones con autonomía para varios días, que son las que normalmente capturan un tercio del total de los suministros pesqueros. Hasta la fecha, los fondos aportados para reponer y reparar estas embarcaciones han sido insuficientes. En el plano turístico, las visitas al país siguen siendo escasas, lo que tiene efectos particularmente perjudiciales en las pequeñas empresas de turismo, que atraviesan graves dificultades económicas. Las dificultades que atraviesa el sector turístico se han visto gravemente exacerbadas por la intensificación del conflicto, que ha ocasionado una disminución acusada de la cifra de turistas a partir de mediados de 2006. En las regiones septentrional y oriental, sobre todo, sigue habiendo demanda de subvenciones en efectivo y de programas de “dinero por trabajo”.

48. Los organismos de las Naciones Unidas ayudan a incorporar la reducción de riesgos, de manera generalizada, en la planificación del desarrollo en el plano local elaborando un perfil de los riesgos, es decir, un mapa del país en el que se señalan las zonas vulnerables a amenazas como los tsunamis, los desprendimientos de tierras, las inundaciones, los ciclones y las sequías, y que debería tomarse en consideración al planificar las medidas de desarrollo. Las capacidades nacionales en ese sector se potencian gracias a la ayuda del Centro de Gestión de Desastres, la creación del Centro de Operaciones para Casos de Emergencia y la instalación de sistemas de alerta temprana basados en el principio de conexión *end-to-end* en determinadas zonas vulnerables. En lo que respecta al apoyo a la elaboración de políticas, los organismos de las Naciones Unidas han ejercido un papel decisivo de respaldo a la deliberaciones de la comisión parlamentaria mixta de desastres naturales y a la ulterior redacción y aprobación de la Ley de gestión de los desastres naturales.

49. Una gran proporción de los proyectos de subsistencia y de vivienda se llevaron a cabo por medio de organizaciones de base comunitaria. A fin de acrecentar la capacidad de esas instituciones por lo que respecta al desarrollo futuro, el proyecto *Strong Places* ayudó a más de 700 organizaciones de base comunitaria a potenciar sus competencias y sus estructuras orgánicas para que intervinieran, en condiciones de más igualdad, en el proceso de desarrollo de sus zonas, así tendrán un acervo de experiencia que perdurará una vez finalizado el proceso de recuperación posterior al tsunami.

Tailandia

50. Centenares de miles de personas fueron afectadas por el tsunami en Tailandia. Hubo más de 8.200 muertos, 400 pueblos pesqueros de la costa de Andamán sufrieron destrozos graves y decenas de miles de personas de los sectores pesquero y turístico se quedaron sin sus medios de subsistencia. Asimismo, el tsunami perjudicó gravemente al medio ambiente, ya que los parques nacionales marinos y costeros sufrieron destrozos graves, los arrecifes de coral quedaron destruidos y los terrenos agrícolas se vieron afectados por la intrusión del agua salada.

51. Un total de 4.806 casas quedaron destrozadas o sufrieron daños. De sus propietarios, 4.110 solicitaron ayuda al Gobierno, que reconstruirá 3.558 y ofrecerá ayudas pecuniarias para rehabilitar 552. En julio de 2006, se habían terminado las obras de 2.983 de esas casas y proseguían las de 575.

52. También ha habido progresos considerables en otras esferas. El programa intensivo de pesaje del Gobierno ha ayudado a reducir un 5% ó 6% la tasa de malnutrición entre los niños de las seis provincias afectadas por el tsunami. Cinco escuelas quedaron destruidas y otras 19 sufrieron desperfectos, y todas ellas han sido reconstruidas o rehabilitadas pasados dos años, salvo una, que, no obstante, está en obras. Asimismo, la labor en el sector de la enseñanza ha apuntado a mejorar la calidad de los servicios y las instalaciones para los grupos marginados. Gracias a un proyecto nuevo, las escuelas de las comunidades formadas por minorías étnicas y emigrantes de las provincias de Krabi, Satun y Trang disponen de agua potable y retretes. Un total de 48 centros de salud quedaron destrozados o dañados y se han rehabilitado o reconstruido 40. En cuanto al sector pesquero, se han entregado 4.480 buques de pesca nuevos.

53. Por otra parte, el Gobierno se ha concentrado en resolver los litigios de propiedad territorial, que guardan relación, sobre todo, con la pérdida, por parte de algunas comunidades, de tierras de las cuales no eran propietarias oficiales pero en las cuales habían vivido a lo largo de muchas generaciones. En noviembre de 2006, el Subcomité de resolución de controversias relativas a los derechos de propiedad territorial suscitadas por el tsunami resolvió más de 60 litigios territoriales importantes, de un total aproximado de 100, que habían planteado las comunidades afectadas por el tsunami.

54. El Gobierno se esfuerza por incrementar la preparación para responder ante casos de desastre en el plano local e idear un sistema nacional de alerta temprana contra tsunamis. Hasta la fecha, 425 funcionarios de la administración provincial y local han recibido formación en respuesta básica ante casos de emergencia, gestión de crisis y evaluación de daños y necesidades. El programa comunitario de gestión de los riesgos de desastre y de preparación para responder ante casos de desastre, que servirá para potenciar la capacidad de reducir los riesgos de desastre, así como la planificación y la preparación para tales eventualidades, y también para trazar mapas de riesgos y crear refugios comunitarios, comités comunitarios para responder ante casos de emergencia, equipos de búsqueda y rescate y planes de reducción de riesgos en los ámbitos doméstico y comunitario, ha empezado a funcionar en seis comunidades, a título experimental.

55. Muchas de las dificultades que afrontará Tailandia para hacer avanzar el proceso de recuperación posterior al tsunami serán dificultades de largo plazo y estructurales para hacer frente a las cuales el Real Gobierno del país ha adoptado

nuevas estrategias y políticas. Se sigue mostrando especial preocupación por los grupos vulnerables, sobre todo por las comunidades gitanas de pescadores, que se vieron muy perjudicadas por el tsunami. Las deudas acumuladas, unidas a la subida de los precios del petróleo (que afecta a las empresas que explotan los buques), seguirán estorbando su recuperación. Será importante mantener los esfuerzos para salvaguardar los derechos de propiedad territorial de esos grupos.

56. Será trascendental que la administración local se comprometa, de manera ininterrumpida, en las labores de recuperación que están en curso, dado que las instituciones locales se hallan en mejores condiciones de organizar la clase de participación comunitaria que permitirá obtener unos resultados verdaderamente acordes con las necesidades de las familias damnificadas.

57. En junio de 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con la Coca Cola Company y la Fundación pro Naciones Unidas, lanzó un proyecto de trabajo con las comunidades para atender sus necesidades de abastecimiento de agua y saneamiento de manera sostenible y seleccionó cuatro pueblos para poner a prueba las medidas de desarrollo de los recursos hídricos. Asimismo, el PNUD ayudó a movilizar recursos financieros del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y del Programa Sur-Sur para sufragar un proyecto de ordenación de los bosques del litoral y un astillero de reparación de buques gestionado por la comunidad. Además de las actividades de socorro y de desarrollo, el proyecto ha facilitado también la resolución de los litigios relativos a la propiedad territorial interviniendo en defensa de los derechos humanos.

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

58. Tanto la fuerza devastadora como el alcance geográfico del tsunami fueron extraordinarios y sus olas arrasaron las costas y la población de países situados a 4.000 millas del epicentro del maremoto. 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.

59. 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 las cuales vivían en localidades 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 de la costa meridional. En Seychelles, ocasionó daños a viviendas e infraestructura, se 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 requirieron asistencia humanitaria de emergencia. En la República Unida de Tanzania el tsunami se cobró 12 vidas.

60. En Somalia, la construcción de escuelas ha dado lugar a las tasas de matriculación más elevadas de los últimos 15 años. En Malasia, las mejores prácticas empleadas en la lucha contra el VIH/SIDA en las zonas afectadas por el tsunami, como la reducción de daños y la prevención de la transmisión del VIH de madre a hijo han servido de ayuda al Plan Nacional Estratégico de Lucha contra

el VIH/SIDA. En Myanmar, más de 60.000 familias recibieron mosquiteros tratados con insecticida para prevenir la malaria.

III. Estado de la aplicación de las recomendaciones del informe del Secretario General correspondiente a 2006

A. Coordinación en las etapas humanitaria y de recuperación

Estructuras de gestión de la recuperación especializadas y basadas en el terreno

61. Sri Lanka posee ya una red de oficinas sobre el terreno en ocho distritos (12 en la época más intensa del proceso de recuperación posterior al tsunami), que ha demostrado ser un mecanismo inestimable en los momentos inmediatamente posteriores al tsunami y en la etapa de reconstrucción ulterior. Se han creado unos mecanismos de coordinación que tienen la misma composición que los equipos de autoevaluación de preparación y respuesta ante casos de desastre, en los que participan la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y diversas organizaciones no gubernamentales, en los distritos de las regiones septentrional y oriental afectados por el conflicto. La transferencia de la facultad decisoria a las oficinas sobre el terreno ha ayudado a elaborar, con celeridad, las evaluaciones de necesidades y las propuestas de proyectos que exigía la labor de recuperación.

62. En Indonesia, previa consulta con el Organismo de Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias y con las administraciones locales, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Aceh y Nias ha puesto en funcionamiento, a título experimental, un mecanismo de coordinación a escala de distrito. El órgano transitorio de planificación y supervisión conjuntas a escala de distrito, que es el foro de coordinación principal de la secretaría conjunta, está empezando a funcionar en todo el territorio de Aceh y Nias, dentro de la estrategia de regionalización del Organismo de Rehabilitación y Reconstrucción. El foro ofrece un mecanismo bien estructurado que garantizará la aplicación de un enfoque participativo a la elaboración, coordinación, ejecución y supervisión de los planes de recuperación y desarrollo de los distritos, en los que intervendrán los representantes de la sociedad civil (mujeres, jóvenes, empresarios, asociaciones de excombatientes, otras asociaciones y líderes tradicionales), los organismos internacionales, las administraciones locales, el programa de desarrollo de los *kecamatan* (“distritos”), la Oficina Regional del Organismo de Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias, etc. El Gobernador inauguró el primer foro experimental para la recuperación en Aceh Timur el 14 de marzo de 2007. Están en marcha los preparativos para inaugurar foros semejantes en otros distritos.

63. En el plano de los subdistritos, las sucursales sobre el terreno de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Aceh y Nias siguieron aplicando y respaldando el mecanismo de coordinación y realización de los *kecamatan* dentro de su ámbito de competencia. Por su parte, la Oficina intensifica su apoyo a los subdistritos en los casos en que los procesos de recuperación hayan sido particularmente lentos y la capacidad de la administración

local, escasa. La Sección de Información y Análisis de la Oficina continuará favoreciendo la normalización de la recogida de datos sobre necesidades y actividades, a partir de los cuales se adoptarán las decisiones a escala de distrito y se supervisará el cumplimiento de éstas, por intermedio del foro de coordinación citado *supra*.

64. A fin de estrechar la coordinación y afrontar mejor los problemas y aprovechar mejor las oportunidades que se presenten en todos los ámbitos temáticos y geográficos, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Aceh y Nias ha dirigido una evaluación de las perspectivas de elaboración de una red virtual de gestión de conocimientos constituida por profesionales y encargados de adoptar decisiones en materia de recuperación y gobernanza a escala local e internacional. Esa red es un modelo de práctica idónea internacional de las Naciones Unidas conocido como “centro de intercambio de soluciones”, el cual creará seis “comunidades de práctica” virtuales que contarán con el respaldo de una secretaría de coordinación e investigación para velar por que ofrezcan unas prescripciones (soluciones) de calidad elevada, puntuales y bien enfocadas en todas las etapas de planificación, programación y ejecución en materia de recuperación y gobernanza.

65. A fin de facilitar el proceso de recuperación, en particular en los ámbitos de las infraestructuras comunitarias y de alojamiento, se han restablecido los enfoques comunitarios para procurar que los conocimientos y las inversiones reviertan en las comunidades y fortalezcan la identificación de los beneficiarios con las actividades y su solidaridad. También ha sido esencial la capacitación impartida a la población local y a los funcionarios de las administraciones locales, ya que ha facilitado el proceso.

B. Diferentes modelos de instituciones gubernamentales humanitarias o de recuperación

1. Reforma continuada de las instituciones de recuperación

66. A finales de marzo de 2007, el Parlamento de Indonesia aprobó el tan esperado proyecto de ley de gestión de desastres. Conforme a las normas de la nueva ley, Indonesia instituirá un Organismo Nacional de Asistencia en Casos de Desastre que dirigirá la labor de reducción general de los riesgos de desastre, incluidas las medidas de respuesta de emergencia, tanto mediante programas sectoriales ordinarios como mediante reservas especiales de fondos de los presupuestos nacionales, provinciales y de distrito. La citada ley parte de la premisa de que la protección frente a los peligros de desastre forma parte de los derechos elementales de la población y ratifica que la función del Gobierno es ser garante de esa protección. En su normativa también se recalca que hay que incorporar la reducción de los riesgos de desastre en la programación del desarrollo nacional y consignar fondos suficientes a esos efectos. Por otra parte, en la nueva ley también se prevé que, cuando se declare el estado de catástrofe, el Organismo ostente autoridad especial para dirigir y coordinar la respuesta, lo que entrañará la realización de las primeras labores de recuperación y las posteriores de rehabilitación y reconstrucción. El jefe del nuevo organismo tendrá rango de ministro.

67. Dentro de su asistencia general a la labor nacional de gestión de los riesgos de desastre, Sri Lanka sigue prestando apoyo técnico y servicios de desarrollo de la capacidad al Centro de Gestión de Desastres, órgano de reciente creación que dirige todas las actividades de reducción de los riesgos de desastre del país, a fin de mejorar su capacidad de coordinación y de llevar a cabo actividades planificadas en ese sector.

2. Evaluación de los daños y las necesidades

68. Los socios del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami han formulado algunas recomendaciones importantísimas que deberían ser tenidas en cuenta por quienes proponen que se reformen los procedimientos de evaluación de las necesidades, entre las cuales cabe citar las siguientes:

- Es vital que haya coordinación entre los diversos ministerios competentes y los organismos encargados de recopilar datos, habida cuenta de que algunos datos, aun estando disponibles, no suelen compartirse; las Naciones Unidas y otras partes interesadas tienen que ayudar a que haya coordinación dentro de esos ministerios y organismos y entre ellos.
- Para que la información resulte útil, los datos deberían desglosarse sucesivamente hasta llegar al mínimo nivel común, es decir, al nivel del subdistrito o el pueblo, dependiendo del tipo de datos que se recopilen; y en las recopilaciones deberían incluirse las poblaciones no afectadas, a fin de vigilar las desigualdades que pudieran surgir o exacerbarse a causa de la respuesta a los desastres. Ese planteamiento ofrecerá a los encargados de adoptar decisiones una base probatoria más coherente para ayudar a evitar que los encargados de la respuesta a los desastres no “hagan daño” aplicando unas políticas y prácticas excesivamente centradas en determinados segmentos de población.
- Es importante que, en el proceso de recopilación de datos, se incluyan tanto las cifras absolutas como las porcentuales, a fin de poder determinar la gravedad de los destrozos, la magnitud de las pérdidas y la adaptabilidad y resistencia de la población.
- La buena adopción de decisiones y la buena programación se basan en buena información, lo que requiere que se analicen los datos para convertirlos en un producto útil para los encargados de adoptar las decisiones. Hasta la fecha, la plétora de sistemas organizados dentro de la respuesta al tsunami no han proporcionado buena información, con la debida regularidad, a los encargados de adoptar decisiones.

C. 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

69. En el informe del Secretario General correspondiente a 2006 (A/2006/87-E/2006/77) se señaló que se habían elaborado varios instrumentos para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los numerosos agentes que intervenían en la respuesta al tsunami. En ese año, se hicieron progresos importantes en lo que

respecta a la formulación y la aplicación de algunos de esos instrumentos, entre los cuales merece la pena destacar las bases de datos de asistencia para el desarrollo, el Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami y la Coalición para la Evaluación del Tsunami.

70. La recomendación que figuraba en el informe del Secretario General (véase A/2006/87-E/2006/77, párr. 69) de que todas las organizaciones nacionales e internacionales facilitaran información amplia a los sistemas de bases de datos de asistencia para el desarrollo se ha puesto en práctica. Se han actualizado periódicamente las cuatro bases de datos de asistencia para el desarrollo creadas para supervisar la asistencia a la recuperación y la reconstrucción que se ha ofrecido y para facilitar datos desglosados por proyectos sobre los más de 7.000 millones de dólares invertidos en asistencia y los más de 2.500 proyectos. Los ciudadanos, los gobiernos, los donantes y todas las partes interesadas tienen libre acceso a las bases de datos y, asimismo, se han incorporado a los sitios web nacionales de Sri Lanka y Tailandia informes preelaborados en los que se ofrecen nuevos criterios de rendición de cuentas y transparencia. Los datos de las bases se han compartido con la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, que se ha servido de ellos en su examen de la asistencia destinada a las labores de recuperación después del tsunami.

71. Uno de los principales objetivos del respaldo técnico que han prestado las Naciones Unidas a las bases de datos de asistencia para el desarrollo ha sido incrementar la capacidad de los órganos gubernamentales que la administran de mantener y actualizar los sistemas localmente, a fin de garantizar la sostenibilidad de ese instrumento a largo plazo. Un segundo objetivo ha sido adaptar los sistemas para permitirles afrontar una rendición de cuentas más amplia y más a largo plazo y cumplir unas metas de transparencia que trascienden lo relacionado con el tsunami. Así pues, en Sri Lanka se ha adaptado la base de datos de asistencia para el desarrollo a los efectos de controlar la evolución de los proyectos relacionados con el conflicto, además de los relacionados con la asistencia posterior al tsunami; mientras que en Maldivas el sistema se ha adaptado para supervisar todo el presupuesto nacional, incluidos los recursos nacionales que se prevean en la elaboración del programa de inversiones del sector público.

72. A fin de procurar que la base de datos de asistencia para el desarrollo proporcione una mejor ayuda para adoptar decisiones, por medio de sus aplicaciones a la planificación y la supervisión, y para cumplir los objetivos de transparencia y rendición de cuentas, se han elaborado unos informes insulares, provinciales y de distrito que se han distribuido a los agentes de todos los niveles locales. Asimismo, se ha incorporado información de la citada base al Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami, con lo que éste cuenta ya con datos financieros y datos sobre los productos y resultados de los proyectos que complementarán los indicadores generales de progreso material y progreso del desarrollo. En Indonesia, la base de datos de asistencia para el desarrollo se ha integrado en la base del Organismo de Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias, como instrumento de supervisión y planificación.

73. El Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami es un marco analítico común cuyo objeto es ayudar a los gobiernos, los organismos de asistencia y las poblaciones afectadas a evaluar y supervisar el ritmo y el rumbo de la recuperación posterior al tsunami. Comprende los siguientes cuatro componentes:

a) indicadores de productos y efectos obtenidos, en gran medida, de estudios realizados por el Gobierno; b) indicadores básicos e indicadores específicos de un país obtenidos, en gran medida, de los sistemas de información ordinarios; c) métodos diversos para medir las perspectivas de las poblaciones afectadas, y d) otros métodos, cualitativos y de otra índole, que permiten triangular datos cuantitativos para ayudar a analizarlos e interpretarlos. Dicho marco es importante en la medida en que está empezando a subsanar lagunas considerables que exhibían los métodos analíticos de las Naciones Unidas y otros agentes participantes en las labores de recuperación. Los análisis que se han llevado a cabo en Sri Lanka, Indonesia y Maldivas han demostrado cómo se pueden comparar los datos ya existentes con las actuales evaluaciones de necesidades y cómo se pueden desglosar sucesivamente hasta llegar a los niveles de distrito, isla o pueblo para determinar si ha habido progresos apreciables, ocasionales excesos en la consignación de fondos o deficiencias graves en la labor de recuperación.

74. La Coalición para la Evaluación del Tsunami publicó cinco evaluaciones temáticas y dos informes de síntesis en 2006. En el informe de síntesis inicial, se señalaron cuatro recomendaciones principales y más de 200 recomendaciones secundarias. Los integrantes de la Coalición siguen distribuyendo recomendaciones a diversos agentes y, lo que es más importante aún, están empezando a determinar los parámetros de aplicación de esas recomendaciones. Prevé proseguir con esta labor durante 2007 y 2008 y ha programado unos actos de suma importancia en el curso de los cuales los organismos de asistencia, las organizaciones internacionales, las instituciones bilaterales, las ONG y otras entidades debatirán sus procedimientos de aplicación de las recomendaciones de la Coalición, muchas de las cuales se han señalado a lo largo del presente informe.

1. Apoyo a las bases de datos de asistencia para el desarrollo

75. Todas las organizaciones locales e internacionales deben apoyar los esfuerzos que hacen las autoridades públicas competentes por responsabilizarse totalmente de la gestión y el mantenimiento sostenible de las bases de datos de asistencia para el desarrollo, lo que incluye adaptar continuamente esas bases a aplicaciones de rendición de cuentas y vigilancia de la transparencia, distintas de su aplicación a las labores de recuperación posterior al tsunami, e incrementar su integración en las estructuras de la administración local y de la sociedad civil. Sri Lanka ha logrado movilizar más fondos de donantes a nivel local (del Gobierno de Noruega) para la base de datos de asistencia para el desarrollo, lo que le garantizará la continuidad de la supervisión de los compromisos de fondos y los desembolsos y le permitirá ampliar, aún más, el alcance de la base incluyendo aspectos como, por ejemplo, el de la supervisión de los productos por medio de datos desglosados y convirtiendo la utilización de dicha base en un instrumento de planificación de ámbito local.

2. Apoyo al Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami

76. La Sección de Información y Análisis de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Aceh y Nias, en cooperación con el Organismo de Rehabilitación y Reconstrucción y el Gobierno provincial, redactó un informe sobre una colección de indicadores de recuperación del tsunami que se presentó en el seminario sobre el Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami que impartió el Organismo en Bangkok, entre el 21 y el

23 de marzo de 2007. Antes de celebrarse ese seminario, los interesados se habían reunido en otro seminario nacional organizado por la citada Sección de Información y Análisis para elaborar el borrador de un plan de acción para Indonesia dirigido a aplicar los parámetros previstos en el Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami.

77. El Gobierno de Sri Lanka pidió al PNUD que dirigiera la sección de evaluación cualitativa de la iniciativa del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami, en un seminario que se celebró en Bangkok, en mayo de 2006. El PNUD ha empezado a realizar encuestas sobre la opinión de los beneficiarios (mediante un cuestionario semiestructurado) en cinco de los distritos afectados. Asimismo, en colaboración con la Universidad de Colombo, se inspira en su proyecto de consultas populares sobre la recuperación del tsunami, que se realizó en 2005 y tuvo gran éxito, para organizar unos debates colectivos sobre temas específicos con las comunidades beneficiarias de los seis distritos afectados, como parte de la iniciativa del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami. Se prevé que esos dos instrumentos proporcionen un conjunto de datos cualitativos sobre el parecer de los beneficiarios con respecto al proceso de recuperación. Además, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) prestan ayuda a funcionarios muy importantes subordinados al Coordinador Residente de las Naciones Unidas en la realización de análisis de distrito y subdistrito sobre los sectores de la salud, la enseñanza y los medios de subsistencia, lo que demuestra, una vez más, las posibilidades que tiene el marco del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami de convertirse en un instrumento de planificación.

78. El Gobierno de Maldivas, por intermedio del Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional, ha dirigido la aplicación del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami, con el respaldo constante del PNUD, la OMS y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. A fin de mantener el progreso y acrecentar la capacidad del Gobierno de Maldivas de manera sostenible, el Ministerio ha elaborado tres propuestas amplias y está recabando apoyo para ellas.

79. En términos generales, se han conseguido avances notables en cuanto a desarrollar y poner a prueba, de manera más exhaustiva, el marco del Sistema de Evaluación y Seguimiento de la Recuperación del Tsunami. Los países participantes incorporaron unos indicadores de reducción de riesgos al marco en abril de 2007 y actualizaron otros indicadores para ajustarlos a los importantes cambios que había experimentado el proceso de recuperación en la mayoría de los países. Al menos dos de ellos están procurando conectar el citado marco con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para facilitar la transición en el caso de los sistemas de supervisión y evaluación que gozan del respaldo de diversos interesados pero, ante todo, para estimular el proceso del MANUD dirigido a potenciar el papel de los encargados locales de adoptar decisiones fomentando el desglose de los datos y la realización de análisis llegando a los niveles más detallados que sea posible. Unos cuantos países colaboran con el UNICEF, el PNUD y otros organismos para aplicar ese enfoque a los objetivos de desarrollo del Milenio.

3. Difusión de información sobre la rendición de cuentas a la sociedad civil

80. Se considera que la transparencia y la rendición de cuentas son esenciales para los programas de recuperación del tsunami y se han emprendido varias iniciativas para ocuparse de esas cuestiones. Se puso a prueba una iniciativa de la organización AID/WATCH, dirigida a dotar de autonomía a los propios beneficiarios para que ellos mismos supervisaran la aplicación de los proyectos de recuperación del tsunami, por ejemplo el plan de vivienda de Galle.

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

81. Desde que sobrevino el tsunami, muchas actividades de evaluación y potenciación de los sistemas de alerta temprana contra tsunamis se han concentrado principalmente en la fijación de la estructura de gobernanza de los propios sistemas, en su ejecución técnica, en el concienciamiento de la población y la preparación, así como en la capacitación, el asesoramiento técnico y actividades conexas.

82. Se han realizado, en los países del Océano Índico, varias actividades de capacitación de grupos específicos, en las que han participado más de 150 funcionarios e investigadores nacionales, y se mantienen dichas actividades. También se han elaborado unos materiales, muy necesarios, para concienciar y educar a la opinión pública, que se han traducido a los numerosos idiomas de la región. Se han proporcionado una serie de puntos de referencia para medir los avances en el establecimiento de puntos focales oficiales de alerta temprana contra los tsunamis, perfeccionar las redes de detección y comunicación y definir unos planes generales nacionales para cada país que participe en el proceso.

83. Hoy en día, el Sistema de Alerta Temprana contra Tsunamis del Océano Índico engloba redes de observación sismológica y oceánica, centros regionales de análisis y asesoramiento y centros nacionales de alerta contra tsunamis que colaboran en las actividades de evaluación de riesgos y de preparación para casos de desastre. Son 25 las naciones (de las 28 posibles) que han establecido puntos focales oficiales capaces de recibir y prestar asesoramiento sobre tsunamis durante las 24 horas del día. El Grupo Intergubernamental de Coordinación del Sistema de Alerta y Mitigación de Tsunamis, coordinado por la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, es un extraordinario ejemplo de cooperación entre los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y los donantes. El Grupo ha adoptado las decisiones acerca de las tecnologías comunes que habrían de utilizarse, los mecanismos de gobernanza regional, el financiamiento, la cooperación y las comunicaciones.

84. En marzo de 2006, de los 28 países que participaban en el sistema de alerta del Océano Índico, 20 carecían de planes nacionales de alerta temprana contra tsunamis y de sistema de respuesta. En el período que se extiende hasta el 18 de mayo de 2007, 11 países del Océano Índico han presentado planes nacionales de acción para paliar esas deficiencias de desarrollo de su capacidad. Un consorcio de siete países que participan en el sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de

Desastres ofrecen servicios de asesoramiento y ayuda en la ejecución a los gobiernos que se han rezagado en el desarrollo de su capacidad nacional.

85. Dentro de la labor realizada bajo la coordinación de la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, cabe destacar la implantación de mecanismos de asociación y coordinación de un amplio espectro de asociados y donantes, lo cual proporciona un ejemplo de aparato bien organizado de ayuda a la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la capacidad de respuesta de las naciones y las comunidades ante los desastres². El futuro de este marco depende de que cuente con fondos suficientes y de que los gobiernos mantengan su compromiso. Los gobiernos nacionales y los organismos de financiación tienen la responsabilidad de prestar asistencia. En el plano nacional, los países intentan definir las responsabilidades con más claridad para procurar que en los sistemas de alerta temprana se preste atención a los seres humanos. Sin embargo, la mayoría de países aún no cuentan con los elementos indispensables de preparación de la población, instrucción de ésta y programas de extensión. Sólo unos cuantos han trazado planes de emergencia contra los tsunamis o han puesto a prueba los procedimientos de respuesta frente a tsunamis y terremotos. Además, gran parte de los datos que se requieren para trazar esos planes aún no se han recopilado. A pesar de ello, todos los encargados de formular políticas han cobrado mucha más conciencia de la importancia que tienen esas cuestiones relativas a la reducción de los riesgos de desastre y al medio ambiente.

² A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2.