



Asamblea General

Distr. general
14 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 74 a) del programa provisional*

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

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

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 69/243 de la Asamblea General, en la que esta solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales y que en su septuagésimo período de sesiones la informara al respecto. En él se ofrece una sinopsis de los desastres asociados con peligros naturales que tuvieron lugar en el período que se examina y se analiza una serie de cuestiones temáticas prestando especial atención a la gestión del riesgo, la interoperabilidad, los desplazamientos y las agendas políticas mundiales. El informe ofrece también un panorama general de los progresos realizados en el fortalecimiento de la cooperación internacional en ese sentido y concluye con recomendaciones sobre la manera de seguir mejorando.

* A/70/150.



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 69/243 de la Asamblea General, en la que esta solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales. Abarca el año civil 2014.

II. Resumen del año

A. Datos sobre los desastres ocurridos en 2014

2. El Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos estima que más de 19,3 millones de personas se vieron desplazadas por desastres en 2014¹. Aunque es una cifra inferior al promedio de 26,4 millones de desplazados por año que se venía registrando desde 2008, refleja una tendencia ascendente desde la década de 1970. En 2014, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres registró 307 desastres que costaron la vida a unas 7.820 personas, afectaron a 107 millones de personas y ocasionaron daños materiales por valor de 98.000 millones de dólares de los Estados Unidos. La región de Asia y el Pacífico fue la más perjudicada: en ella se produjeron la mitad (153) de todos los desastres ocurridos en el mundo y el 78% de todas las muertes. Además, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres registró 19 epidemias, entre ellas el brote de ébola de África Occidental que, hasta la fecha, ha ocasionado la muerte de 11.294 personas, según la Organización Mundial de la Salud (OMS)². El número de desastres, muertos y afectados fue inferior a la media de los últimos diez años. Del mismo modo, las pérdidas económicas se mantuvieron muy por debajo del promedio anual de 147.000 millones de dólares registrado en los últimos diez años. Las inundaciones en Jammu y Cachemira, junto con el ciclón Hudhud en la India, fueron los sucesos más onerosos desde el punto de vista económico, con un costo de 16.000 millones y 7.000 millones de dólares, respectivamente. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo estima que África Occidental puede perder al menos 3.600 millones de dólares anuales de media entre 2014 y 2017 debido a las consecuencias del brote de ébola.

3. Entre 1994 y 2013, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres registró 6.883 desastres naturales en todo el mundo, que se cobraron 1,35 millones de vidas. Un total de 218 millones de personas se vieron afectadas por desastres, en promedio, cada año. La frecuencia con que se produjeron desastres geofísicos de gran escala se mantuvo, en general, constante, pero el aumento sostenido de los desastres relacionados con el clima (inundaciones y tormentas principalmente) hizo que el número total de casos fuera significativamente mayor. El crecimiento demográfico y el desarrollo económico ayudan a explicar esta tendencia al aumento de los desastres. La construcción en llanuras inundables, zonas propensas a los terremotos y otras zonas de alto riesgo ha aumentado la probabilidad de que un peligro natural provoque una gran catástrofe. Las repercusiones económicas de los desastres en los últimos 20 años —2 billones de dólares en

¹ Excluidos los desplazamientos relacionados con la sequía, los procesos graduales de degradación del medio ambiente y los riesgos biológicos, como las epidemias.

² Al 26 de julio de 2015.

pérdidas registradas— han sido impresionantes, y se estima que, si se tuvieran en cuenta las pérdidas no registradas, la cifra llegaría a los 3 billones.

B. Sinopsis de los desastres asociados a los peligros naturales

4. Según el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, la región de Asia y el Pacífico sufrió 153 desastres en 2014, que afectaron a un total de 93 millones de personas, causaron 6.060 muertes y, según las estimaciones del Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, provocaron el desplazamiento de 16,7 millones de personas. Estas cifras, que representan un tercio del total de víctimas que se produjeron en 2013, se deben a un descenso en el número de desastres graves, sumado a una mayor eficacia en la preparación, los sistemas de alerta temprana y las medidas de evacuación. En muchos países, estas medidas ayudaron sistemáticamente a poner a salvo a la población y redujeron el número de víctimas. En 2014, golpearon a Filipinas nueve tifones. Gracias a las enseñanzas extraídas del gran tifón Haiyan que azotó el país en 2013, Filipinas efectuó evacuaciones masivas de personas antes de que el tifón Hagupit tocara tierra en diciembre de 2014, lo que ayudó a evitar grandes pérdidas. Así, Haiyan causó la muerte de más de 6.300 personas en 2013 y, en cambio, Hagupit solo se cobró 18 vidas en 2014, pese a que afectó a más de 4,1 millones de personas. En la India, el ciclón Hudhud llegó a tierra a principios de octubre como una tormenta de categoría 4, con vientos de más de 190 kilómetros por hora. Pese a la fuerza destructiva del ciclón, la evacuación temprana de aproximadamente medio millón de personas ayudó a reducir a 84 el número de muertos.

5. Las grandes inundaciones en la India y en la Cachemira administrada por la India, donde se registraron las peores lluvias monzónicas e inundaciones repentinas de los últimos 50 años, afectaron a casi 23 millones de personas y destruyeron millones de hectáreas de cultivos. Unos 2,5 millones de personas también sufrieron sus consecuencias en el Pakistán y la Cachemira que este último país administra. En Sri Lanka, 22 de los 25 distritos y, según se estima, 1,1 millones de personas se vieron afectados por grandes inundaciones, cuando, a lo largo del año, las graves sequías ya habían dejado en situación de inseguridad alimentaria a casi 770.000 personas. Los corrimientos de tierras en Nepal causaron 484 muertes y afectaron a más de 185.000 personas. En China, una grave sequía afectó a 27,5 millones de personas y un terremoto se cobró 731 vidas en agosto, según el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres.

6. La región del Sahel siguió viéndose afectada por sequías e inundaciones periódicas. Unos 20 millones de personas (uno de cada ocho habitantes de la región) se encontraron en situación de inseguridad alimentaria en 2014 y, de estos, más de 2,5 millones precisaron asistencia alimentaria urgente para salvar la vida. En comparación con los 11,3 millones de personas que sufrieron inseguridad alimentaria en 2013, esta cifra representa un aumento espectacular que tiene su origen, sobre todo, en el deterioro de la situación de seguridad alimentaria en algunas partes del Camerún, Nigeria y el Senegal, a los que correspondió en conjunto el 40% del número total de casos. En 2014, 1,5 millones de niños sufrieron malnutrición aguda grave y otros 3,4 millones, malnutrición aguda moderada.

7. En la región del Cuerno de África, los ciclos recurrentes de sequía, inundaciones y conflictos pusieron a prueba la capacidad de respuesta de las

personas y dejaron a unos 20 millones de personas necesitadas de asistencia humanitaria. En 2014, más de 12,8 millones de personas sufrieron una inseguridad alimentaria grave y la situación general en materia de nutrición sigue siendo motivo de gran preocupación. Las inundaciones provocadas por las lluvias estacionales siguieron causando estragos en la región, con un total estimado de 277.000 personas afectadas solo en el Sudán.

8. En África Meridional, 117 personas resultaron muertas y 453.300 afectadas por las inundaciones y las tormentas, que incluyeron tres ciclones tropicales. En Zimbabwe y las Comoras se declararon varias emergencias relacionadas con inundaciones, y las Comoras sufrieron además un terremoto de magnitud 4,8 tan solo unas semanas antes de la llegada del ciclón tropical Hellen, lo cual incrementó considerablemente los daños en las infraestructuras y ocasionó el desplazamiento de 3.000 personas en la isla de Anjouan. En Madagascar, una plaga de langosta que se prolonga desde el año 2012 siguió amenazando los medios de vida de 13 millones de personas (el 60% de la población).

9. En América Latina y el Caribe, los desastres afectaron a 4,5 millones de personas (1,2 millones solo en Colombia). Las inundaciones motivadas por las lluvias estacionales en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay dejaron a 575.000 personas necesitadas de asistencia humanitaria. En Centroamérica, 4 millones de personas se vieron afectadas por la inseguridad alimentaria o la pérdida de sus medios de vida a causa de una sequía agravada por un brote de hongos que afectó al café, principal cultivo de la región.

C. Epidemias

10. El brote de ébola de 2014-2015 tuvo profundas repercusiones en tres países con altos niveles de contagio, a saber, Liberia, Guinea y Sierra Leona, y también afectó a Malí y Nigeria, causando la muerte de unas 11.294 personas. Las estructuras sanitarias se vieron desbordadas y los procesos de vacunación y los servicios de salud generales quedaron paralizados durante meses, lo que incrementó el número de muertos a causa de otras enfermedades y dificultó la atención rutinaria de la salud materna y la prestación de otros servicios sanitarios. El cierre de las escuelas conllevó que más de 5 millones de niños no recibieran educación durante meses. En marzo de 2015, el brote había dejado huérfanos a más de 16.000 niños, se había cobrado la vida de los cuidadores y las personas que aportaban el sustento familiar y había puesto en peligro los medios de vida. Los supervivientes presentaban secuelas tanto físicas como psicológicas y muchos no podían regresar a sus hogares a causa del estigma. Se prevé que en 2015 aumenten la malnutrición y la inseguridad alimentaria, que ya imperaban en esos países antes del brote. Entre las preocupaciones en materia de protección destacó el desplazamiento de pueblos enteros provocado por el miedo a la enfermedad y por las medidas de seguridad en los puestos fronterizos y alrededor de las zonas de cuarentena. Los gobiernos nacionales y los agentes locales se movilizaron rápidamente e intensificaron sus esfuerzos colectivos con el apoyo de los actores internacionales. Los agentes de los sectores privados nacionales fueron de los primeros en sensibilizar a la población y en ofrecer sus capacidades, conocimientos técnicos y comprensión del contexto local. Se creó la Misión de las Naciones Unidas para la Respuesta de Emergencia al Ébola (UNMEER) como medida provisional para liderar la respuesta. Más de 175 organizaciones participaron en programas de respuesta de emergencia en los tres

países con altos niveles de contagio, a fin de detener el brote, promover la sensibilización e interactuar con las comunidades, tratar a las personas infectadas, asegurar la prestación de servicios básicos, mantener la estabilidad y evitar que el brote se extendiera a países no afectados. Las enseñanzas extraídas pusieron de relieve la importancia fundamental de las capacidades y comunidades locales en el diseño y la ejecución de la respuesta y en la mitigación de las repercusiones del brote con el fin de fomentar la sostenibilidad y la resiliencia a largo plazo. El brote también puso de manifiesto la necesidad de reforzar la colaboración entre la comunidad sanitaria y la humanitaria.

D. Tendencias de la financiación en relación con los desastres naturales

11. La financiación humanitaria mundial comunicada al Servicio de Supervisión Financiera ascendió a 22.400 millones de dólares en 2014. De esa suma, 3.500 millones de dólares (el 16%) se destinaron a emergencias clasificadas como desastres, una cifra que superó en más de ocho veces los 407 millones de dólares de 2012 y en más de un tercio la suma correspondiente a 2013. De los 3.500 millones de dólares destinados a paliar desastres en 2014, el 74% (2.600 millones de dólares) se empleó en la respuesta al brote de ébola y el 24% (844 millones de dólares), en la respuesta al tifón Haiyan³.

12. En 2014, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia desembolsó 460,8 millones de dólares, de los cuales 45,2 millones se destinaron a la respuesta a los desastres, lo que constituye el nivel más bajo de financiación anual por este concepto desde la creación del Fondo en 2006. Las asignaciones incluyeron 25,7 millones de dólares para sequías, 15,8 millones para inundaciones, 2,5 millones para una infestación de roya del café y 500.000 dólares para una plaga de langosta. Los cinco países que recibieron las sumas más elevadas fueron Etiopía (5,8 millones de dólares), Guatemala (5,4 millones de dólares), el Senegal (4,5 millones de dólares), Burkina Faso (3,9 millones de dólares) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (3,2 millones de dólares). El Fondo ayudó a las organizaciones humanitarias a combatir el brote de ébola en África Occidental. Gracias a los 15,2 millones de dólares que aportó, los organismos pudieron intensificar rápidamente su respuesta de emergencia, que incluyó programas de tratamiento y prevención en Guinea (7,3 millones de dólares), Sierra Leona (6,1 millones de dólares), Liberia (1,9 millones de dólares) y Nigeria (1,5 millones de dólares).

III. Gestión del riesgo

A. Urgencia de la cuestión

13. Aunque en 2014 se produjeron menos desastres, todo apunta a que factores de riesgo como el cambio climático, la inseguridad alimentaria y nutricional, la escasez de agua, los cambios demográficos, la urbanización acelerada, la intensificación de los conflictos, la complejidad de las crisis, los desplazamientos prolongados y recurrentes y la migración irregular aumentarán la exposición y la vulnerabilidad a

³ Al 10 de abril de 2015 e incluidas las contribuciones con fecha de decisión en 2014.

los peligros naturales en el futuro. En muchas situaciones complejas de emergencia y crisis prolongadas, los desastres son una de las causas del aumento de las necesidades y la complejidad, y aunque hay más recursos disponibles, las necesidades humanitarias han superado la capacidad de respuesta. Adoptar medidas ahora para que la acción humanitaria y para el desarrollo cuente con estrategias mejor adaptadas a los riesgos y orientadas a las necesidades es imperativo y además constituye un elemento clave para hacer frente a los retos actuales y futuros. La Cumbre Humanitaria Mundial, que se celebrará en Estambul en mayo de 2016, brindará a los miembros de la comunidad internacional una gran ocasión de aunar esfuerzos para fortalecer la acción humanitaria y colocar a las personas afectadas en el centro de dicha acción.

B. Necesidad de establecer un nuevo modelo institucional para la acción conjunta en materia humanitaria y de desarrollo adaptado a los riesgos y orientado a las necesidades

14. Ante una demanda humanitaria mundial considerable y en aumento y unas necesidades muy complejas, es preciso armonizar mejor la acción humanitaria y para el desarrollo de modo que se favorezcan el fortalecimiento de la resiliencia y las soluciones integradas duraderas. Múltiples iniciativas han aumentado la coherencia y coordinación de las actividades humanitarias y para el desarrollo destinadas a gestionar el riesgo y fortalecer la resiliencia, pero aún se requieren mejoras para reforzar la acción colectiva, en particular en lo que se refiere a armonizar las labores de prestación, sobre la base de análisis, objetivos y programas comunes que favorezcan una ejecución eficaz.

15. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobado por la Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, que se celebró en la ciudad de Sendai (Japón) del 14 al 18 de marzo de 2015⁴, proporciona a las partes interesadas de todos los niveles un nuevo marco integral para la gestión del riesgo de desastres. El Marco incluye, entre otras cosas, un conjunto de principios rectores, siete objetivos mundiales y cuatro prioridades de acción⁵ a nivel local, nacional, regional y mundial. El Marco, en el que se reconoce que la gestión del riesgo de desastres es un componente importante del desarrollo sostenible y se incluyen múltiples actividades y puntos de partida para los agentes humanitarios, tiene por objeto fortalecer las capacidades de las comunidades y los países para reducir los riesgos. Al centrarse en la preparación, la respuesta y la recuperación, los países adquirirán mayor capacidad de respuesta y podrán proporcionar una plataforma de colaboración más eficaz para la coordinación con el sistema humanitario internacional. De este modo, cabrá la posibilidad de reforzar la acción conjunta humanitaria y para el desarrollo en la gestión del riesgo de desastre, la aplicación del Marco y la movilización de los interesados.

⁴ Aprobado por la Asamblea General en su resolución 69/283, de 3 de junio de 2015, e incluido como anexo II de dicha resolución.

⁵ Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres; prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo; prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; y prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

16. Se necesita un liderazgo colectivo a fin de hacer realidad el compromiso de emprender iniciativas conjuntas, proporcionar incentivos para fortalecer la resiliencia antes, durante y después de las crisis y velar por que los socios trabajen en pos de objetivos comunes. Las necesidades de la población vulnerable y las personas afectadas y las capacidades locales deben constituir el principio rector básico y la esencia de la acción conjunta en materia humanitaria y de desarrollo.

17. Se debe hacer mayor hincapié e invertir más en el desarrollo de una visión integral y común del contexto y de los riesgos, ya que ello es fundamental para adoptar medidas de asistencia humanitaria y para el desarrollo coherentes y complementarias, lo que a su vez requiere prever mejor los nuevos riesgos y las necesidades futuras, e invertir en las capacidades. Comprender la dinámica de los riesgos y hacer que dicha comprensión se refleje en la planificación plurianual con el fin de fortalecer las capacidades son medidas que contribuirán a abordar los factores subyacentes que agravan los riesgos humanitarios.

18. El análisis conjunto del riesgo debe proporcionar la base empírica necesaria para la planificación tanto a corto plazo (1 a 3 años) como a largo plazo (3 a 10 años). Para aprovechar las oportunidades que se derivan de la gestión del riesgo, los agentes deberían llegar a un acuerdo sobre un primer análisis conjunto de los riesgos, aunque los distintos agentes lleven a cabo diferentes actividades con arreglo a sus propias ventajas comparativas. Habida cuenta de las consecuencias en cascada que pueden derivarse de los riesgos no gestionados en lo que respecta al aumento de otros riesgos y la generación de efectos acumulados, es importante que los riesgos se gestionen de manera conjunta y que las diferentes actividades que se emprendan para gestionar el riesgo y aumentar la resiliencia se realicen simultáneamente, en lugar de siguiendo un enfoque lineal que conlleve la transición del socorro al desarrollo.

19. El análisis de los riesgos y las actividades posteriores para gestionar los riesgos detectados deben incorporar las perspectivas de género, edad y discapacidad para que sean eficaces y para fortalecer la resiliencia de las comunidades y reducir las vulnerabilidades. En los procesos de elaboración y aplicación de las políticas de gestión del riesgo y de la respuesta humanitaria se debería garantizar el carácter inclusivo de la participación y las aportaciones. La utilización de datos desglosados por sexo y edad, junto con la incorporación de las perspectivas de género y diversidad en todos los procesos de evaluación y planificación, es fundamental para aumentar el efecto transformador de la gestión del riesgo en las vidas y la resiliencia de los más vulnerables. También se debe incorporar en ellos la perspectiva de la discapacidad.

20. El Comité Permanente entre Organismos (CPO), en particular a través de su Equipo de Tareas sobre Preparación y Resiliencia, ha elaborado instrumentos que fomentan una interpretación común de los riesgos y sacan partido de ella. Entre ellos figuran el Índice para la Gestión de los Riesgos (INFORM), el renovado Informe sobre Alertas Tempranas del Comité Permanente entre Organismos, el enfoque sobre la Preparación para Respuestas de Emergencia y el Marco Común para la Preparación ante Situaciones de Emergencia elaborado por el Comité Permanente entre Organismos en colaboración con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

21. El Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Coordinador del Socorro de Emergencia han animado a los coordinadores residentes/coordinadores de asuntos humanitarios a que utilicen el índice INFORM durante el proceso de formulación de los planes de respuesta estratégicos, las evaluaciones comunes para los países y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el fin de propiciar el análisis y la interpretación conjuntos de los riesgos y contribuir al desarrollo de estrategias y prioridades comunes para hacer frente a dichos riesgos. Los resultados del índice INFORM pueden servir para influir en las políticas nacionales y la asignación de recursos al ayudar a identificar los riesgos, fortalecer la resiliencia y facilitar una mejor preparación ante las posibles crisis. En su siguiente fase, el índice INFORM proporcionará modelos de riesgo regionales y nacionales basados en la metodología mundial actual, que se adaptarán a la escala y los riesgos locales.

22. El enfoque sobre la Preparación para Respuestas de Emergencia del Comité Permanente entre Organismos es una iniciativa interinstitucional encaminada a fomentar la capacidad de preparación a nivel nacional que tiene por objeto identificar y hacer un seguimiento sistemático de los riesgos y mejorar la labor de análisis de riesgos, como parte de una visión integral de las actividades de preparación. Desde que se introdujo en diciembre de 2014, este enfoque ya se ha utilizado en más de diez países, entre ellos Burundi, Haití, el Iraq, Myanmar y Ucrania. Actualmente, el Comité Permanente entre Organismos elabora un informe sobre Alertas Tempranas que forma parte del enfoque sobre la Preparación para Respuestas de Emergencia y tiene por objeto respaldar la toma de decisiones basada en los riesgos, en particular aportando mayor información sobre el “rendimiento de la inversión” de las distintas opciones de financiación que se dirigen específicamente a actividades de preparación. Este análisis es uno de los pasos básicos indispensables para que el desarrollo de la capacidad de preparación nacional reciba un apoyo coherente a través del Marco Común para la Preparación ante Situaciones de Emergencia.

C. Coherencia de la acción humanitaria y para el desarrollo en la gestión del riesgo de desastres

23. Si bien el sistema humanitario internacional dedica una cantidad considerable de recursos a la respuesta a las crisis, se necesitan mayores inversiones políticas y financieras en las fases iniciales de preparación y prevención de los desastres. El éxito en la integración de los riesgos se medirá por la disminución de la exposición y la vulnerabilidad a los peligros naturales y en función de si se evitan o mitigan los desastres. Para ello es necesario invertir en un desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos. Una acción humanitaria y para el desarrollo en la gestión del riesgo concertada y coordinada, que incluya la preparación para la respuesta, la recuperación y el apoyo a los medios de vida, es una contribución importante a esos esfuerzos.

24. La acción humanitaria y la acción para el desarrollo deben ser coherentes y paralelas, y reforzarse mutuamente. Deberían apoyarse en una interpretación común de los resultados conjuntos a largo plazo que garantice una gestión eficaz del riesgo. La comunidad humanitaria internacional debe adoptar un enfoque basado en los riesgos y orientado a los resultados que incluya objetivos claros con plazos establecidos y una estrategia de salida que refuerce las capacidades nacionales y la

resiliencia. Cada vez más, la acción humanitaria internacional está sustituyendo a la acción para el desarrollo y las medidas de los gobiernos, sobre todo en las crisis prolongadas y recurrentes. La acción humanitaria y para el desarrollo requiere una estrecha comunicación y coordinación de la programación y la delimitación de las funciones y responsabilidades sobre la base de una evaluación de las competencias técnicas y la capacidad de ejecución, de manera que se pueda decidir cuándo deben adoptarse las distintas medidas y quién debe hacerlo. También exige dar apoyo a los agentes nacionales de todos los sectores, a fin de asegurar el equilibrio adecuado y la complementariedad de las actividades.

25. Las organizaciones humanitarias internacionales deben servir de complemento y refuerzo de las capacidades locales, los agentes, los resultados y la implicación en la respuesta en casos de desastre. El sistema multilateral debería respaldar la responsabilidad primordial de los gobiernos de hacer frente a los desastres. La labor de los agentes internacionales se debería adecuar a la planificación y los procesos gubernamentales, reforzando su implicación en la respuesta.

D. Progresos en la incorporación de la gestión del riesgo en la acción humanitaria y las actividades conjuntas con los agentes de desarrollo

26. Los agentes humanitarios y de desarrollo deberían reproducir sistemáticamente las mejores prácticas en las actividades relacionadas con la resiliencia y la gestión del riesgo y ampliar su alcance. Las instancias directivas deberían fomentar y alentar la innovación para posibilitar el desarrollo de instrumentos y enfoques nuevos que permitan prestar un apoyo integrado a poblaciones, comunidades y países vulnerables, mientras que la financiación debería incentivar una mayor eficiencia y eficacia mediante la previsibilidad, la fiabilidad y los enfoques basados en los resultados. Se deberían realizar actividades rigurosas de evaluación y seguimiento de los efectos transformadores, con el fin de identificar ejemplos de éxito y crear una base de datos empíricos. Recientemente se han emprendido varias iniciativas importantes que resultan prometedoras y aportan valiosas enseñanzas en este sentido. La Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai brindan oportunidades clave para aprovechar y sistematizar una reflexión y una acción a más largo plazo que respondan a las necesidades actuales y contribuyan a crear las capacidades locales necesarias para hacer frente a los riesgos y crisis futuros.

27. Una iniciativa importante que está dando frutos es la de los Principios Rectores sobre la Resiliencia, elaborados conjuntamente por el Comité Permanente entre Organismos y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En líneas generales, los principios son los siguientes: a) dar prioridad al contexto y al apoyo a la implicación a nivel local y nacional; b) tener en cuenta y abordar los riesgos subyacentes; c) adoptar una programación completa, flexible, integrada y por zonas; d) fomentar las asociaciones estratégicas y la cooperación entre las partes interesadas; y e) promover y garantizar una financiación previsible y flexible. Estos principios se basan en principios fundamentales en materia humanitaria y de desarrollo y refuerzan otros principios y acuerdos existentes, entre ellos el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia y el Marco de Sendai.

28. La Iniciativa sobre la Capacidad de Reducción de los Desastres es una alianza interinstitucional que representa un esfuerzo coherente de todo el sistema destinado a ayudar a los gobiernos a desarrollar sus capacidades para prevenir y gestionar los desastres y recuperarse de ellos. Sobre la base de los conocimientos técnicos de sus 12 organismos miembros, la Iniciativa ayudó a 20 países a evaluar sus necesidades y carencias de capacidad y a elaborar planes de acción para la reducción del riesgo de desastres, incluida la preparación para la respuesta. Este instrumento de evaluación de la capacidad y de planificación está estructurado con arreglo a las cuatro esferas prioritarias del marco de Sendai, una de las cuales se centra específicamente en la preparación para la respuesta, la recuperación y la reconstrucción en casos de desastre. La alianza para la Iniciativa sobre la Capacidad de Reducción de los Desastres, que ha integrado un enfoque de gestión del riesgo en su selección de los países, entre otras cosas mediante el uso del índice INFORM, podría utilizarse más ampliamente en países de alto riesgo, con vistas a paliar las deficiencias de capacidad en materia de respuesta y recuperación.

29. Los Estados tienen una función esencial que desempeñar en la promoción de un vínculo más sólido entre los enfoques de asistencia humanitaria y desarrollo en sus sistemas internos de gobernanza para la gestión del riesgo de desastres. Investigaciones recientes llevadas a cabo por el PNUD y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja demuestran que, si bien la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres⁶ fue acompañada de una abundante labor legislativa y de formulación de políticas a nivel nacional, sigue habiendo importantes lagunas en el contenido y la aplicación de la legislación interna de muchos países, en particular en lo que respecta a las leyes sectoriales que están más estrechamente relacionadas con los factores subyacentes de riesgo, como las relativas al uso de la tierra y la construcción. Los Estados afectados pueden mejorar la eficacia y la complementariedad de los esfuerzos internacionales de socorro mediante la adopción de nuevas leyes y normas basadas en las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial. Hasta la fecha, unos 18 países lo han hecho, pero muchos otros carecen aún de normas claras y coherentes para gestionar las actividades de socorro.

E. Financiación en el ámbito de la gestión del riesgo

30. Entre 2004 y 2014, debido al aumento de la gravedad y la frecuencia de las crisis, los llamamientos humanitarios interinstitucionales anuales crecieron un 600%, pasando de 3.000 millones a 18.000 millones de dólares. Al mismo tiempo, el número de personas destinatarias de la asistencia financiada a través de los llamamientos interinstitucionales aumentó a más del doble, hasta los 76 millones. Aunque los donantes aportaron más recursos para la labor humanitaria llegando prácticamente a duplicar sus contribuciones, que pasaron de 5.600 millones de dólares en 2011 a 10.400 millones de dólares en 2014, la brecha entre lo solicitado y lo recibido aumentó tanto en términos absolutos como porcentuales, pasando del 37% (3.300 millones de dólares) en 2011 al 40% (6.900 millones de dólares) en 2014. La ampliación de esta brecha pone en tela de juicio la capacidad de la

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

comunidad humanitaria internacional de seguir atendiendo las necesidades de la población afectada.

31. Se pide a los agentes humanitarios internacionales que hagan más en circunstancias más peligrosas, especialmente en un momento en el que las crisis duran más que nunca. De hecho, las crisis prolongadas y crónicas se han convertido en la nueva norma. La respuesta a esas crisis agota unos recursos internacionales que podrían destinarse a abordar las causas profundas de la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia, mejorando de ese modo la capacidad de los países y las comunidades para hacer frente a las crisis. La situación se agrava aún más por las limitaciones a la hora de financiar eficazmente una transición a largo plazo que se centre en hacer frente a los riesgos y la vulnerabilidad, reduciendo al mismo tiempo la necesidad de asistencia humanitaria. Estas situaciones exigen un examen más detenido de los vínculos entre la acción humanitaria y para el desarrollo y la financiación.

32. Se requiere una planificación más dinámica que incluya la movilización de recursos en un marco plurianual y dé prioridad a la financiación para la reducción de los riesgos. Mientras que la financiación humanitaria se centra en la respuesta inmediata, un enfoque estratégico a más largo plazo para hacer frente a los riesgos subyacentes y la vulnerabilidad persistente requeriría un aumento de los fondos de desarrollo destinados a la reducción de los riesgos. Los datos más recientes sobre la financiación mundial para la reducción del riesgo de desastres ponen de manifiesto que la cifra total ascendió a solo 13.500 millones de dólares en un período de 20 años, lo que representa una pequeña parte de los más de 3 billones de dólares que se gastaron en asistencia para el desarrollo en general durante ese período. Se necesitan soluciones innovadoras que respalden una respuesta oportuna y previsible y posibiliten una labor sistemática de planificación y presupuestación. Habría que tomar en consideración estrategias amplias de protección financiera, en particular en materia de seguros y financiación de los riesgos, e innovaciones como los mecanismos de activación automática, a fin de reducir al mínimo los costos y las demoras en la respuesta a los desastres.

33. La asistencia para prevenir las crisis rara vez se destina a los países que más riesgo tienen de sufrir una crisis humanitaria. Por ejemplo, la República Centroafricana fue el tercer país más expuesto al riesgo según el índice INFORM de 2014 y, sin embargo, ocupó el puesto 78 entre los beneficiarios de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La financiación para la reducción del riesgo de desastres está muy concentrada en un número relativamente pequeño de países en su mayoría de ingresos medianos y sigue estando en niveles insignificantes en el caso de los países de alto riesgo, en comparación con la financiación para la respuesta en casos de desastre. Por consiguiente, los mecanismos de financiación actuales deben incluir un objetivo y una evaluación común de los riesgos de crisis. Dicha evaluación, sumada a la planificación de emergencias relacionadas con los peligros naturales mediante modelos de previsión como el índice INFORM y las predicciones meteorológicas estacionales, puede ayudar a anticipar la frecuencia y el número de los posibles desastres, y proporcionar indicaciones más fiables al respecto. Todo ello puede servir de base para la preparación financiera y el diseño de mecanismos y medidas, tales como reservas de fondos y otras formas de planificación financiera *ex ante*, que permitan satisfacer la demanda prevista de financiación en momentos de máxima necesidad. Se deberían incluir también mecanismos de activación que hagan posible liberar rápidamente fondos para la

pronta adopción de medidas, por ejemplo, antes de que una tormenta tropical toque tierra o ante los primeros signos de sequía si las lluvias estacionales no llegan. Además, los seguros y otros instrumentos de financiación del riesgo ofrecen la posibilidad de financiar mejor la prevención de las crisis y compartir los riesgos.

34. La financiación humanitaria, la financiación de la recuperación y la financiación para el desarrollo deben ser complementarias. La incipiente financiación para el clima y el desarrollo sostenible debería cubrir cada vez más los acontecimientos prolongados, previsibles y recurrentes mediante la reducción de la vulnerabilidad, mientras que la financiación humanitaria y de recuperación debería centrarse en el fortalecimiento de las capacidades y la preparación para dar una respuesta oportuna y de calidad en los grandes desastres. Esto requiere también el compromiso de proporcionar recursos para la acción humanitaria basada en el género. La financiación debe destinarse cada vez más a la salida de las crisis y a medidas de prevención para evitar que se repitan. La atención debería centrarse en ayudar a que los países, las comunidades y la sociedad civil nacional gestionen los riesgos por sí mismos. De este modo, los agentes humanitarios regionales e internacionales podrían poco a poco concentrarse cada vez más en las crisis más graves. En los contextos más propensos a los desastres, deben existir protocolos y acuerdos más claros que cuenten con la participación de los gobiernos, los agentes de desarrollo y las organizaciones humanitarias, de manera que se sepa cuándo y en qué condiciones debe ponerse en marcha el sistema humanitario internacional.

35. Encontrar formas eficaces e innovadoras de financiar la labor humanitaria es una de las claves del cambio que se necesita. Por este motivo, el Secretario General ha puesto en marcha un Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria para que formule recomendaciones que se presentarán también en la Cumbre Humanitaria Mundial. El objetivo del Panel es proporcionar apoyo político de alto nivel mediante la formulación de recomendaciones sobre la mejor manera de comprender los factores que determinan el costo humanitario, identificar los cambios que es preciso introducir para que los mecanismos de financiación de la acción humanitaria sean más ágiles y flexibles, encontrar nuevas fuentes de financiación, aprovechar mejor las alianzas y aumentar la eficiencia. En el desarrollo de su labor, el Panel cuenta con el apoyo de una secretaría proporcionada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas.

IV. Fortalecimiento de la interoperabilidad

36. El contexto para la respuesta en casos de desastre y la función de los agentes internacionales con respecto a los gobiernos, las comunidades y otros agentes nacionales están cambiando. Los gobiernos y agentes nacionales están cada vez más en el centro de la respuesta en los entornos de desastres, mientras que la función de los agentes internacionales se centrará progresivamente en aumentar las capacidades nacionales.

37. A medida que la capacidad y los conocimientos especializados con respecto a la mitigación de los efectos de los desastres siguen creciendo en los planos nacional y local, más gobiernos son capaces de gestionar los desastres sin asistencia humanitaria internacional. La triplicación del tamaño de la economía mundial, que ha pasado de 25 billones de dólares a 75 billones de dólares en los últimos 20 años,

y el surgimiento de países de ingresos medianos han permitido a muchos gobiernos que habían sido beneficiarios de asistencia aprovechar su crecimiento económico para invertir en la capacidad de preparación y respuesta para casos de desastre. Estos gobiernos están cubriendo las necesidades utilizando sus propias capacidades de respuesta, incluidos los organismos nacionales de gestión de desastres, los ejércitos nacionales, la sociedad civil y el sector privado. Si bien Asia sigue siendo la región más afectada por los desastres, el número de países de la región que ha solicitado asistencia internacional ha disminuido en los últimos años, incluso donde ha habido más personas afectadas. La inversión que algunos países realizan en la gestión de desastres a nivel nacional supera con creces lo que reciben en asistencia externa. Por ejemplo, se estima que entre 2009 y 2012 Filipinas invirtió 2.300 millones de dólares en la respuesta humanitaria nacional, mucho más de lo que recibió en concepto de asistencia humanitaria internacional durante ese período. Estos hechos están dando lugar a que la situación cambie y aumenten las inversiones regionales y bilaterales en asistencia humanitaria, lo que da pie a nuevas oportunidades y a una mayor capacidad para la preparación, la respuesta y la recuperación.

38. Actualmente, ante situaciones de desastre las comunidades se preparan, responden y se recuperan de un modo diferente, en parte debido a las oportunidades que se derivan de la disponibilidad de nuevas tecnologías y la participación cada vez mayor del sector privado. Dado el aumento de las emergencias en zonas urbanas, los agentes locales están encabezando iniciativas para construir sistemas sostenibles, entre otras cosas de alerta temprana, y acelerar la recuperación, aprovechando al mismo tiempo los recursos humanos y financieros disponibles en la mayoría de las ciudades. Otros agentes, entre ellos la sociedad civil, las comunidades de la diáspora, los agentes regionales, los ejércitos extranjeros, el sector privado y los donantes, constituyen sistemas de respuesta y entrega en sí mismos.

39. Estas tendencias ponen de relieve una gran oportunidad de mitigar los efectos de los desastres a nivel mundial a través de a) una conexión más sistemática y previsible de diferentes capacidades de respuesta y recuperación durante la fase de preparación y b) el aprovechamiento de las capacidades a nivel nacional y local en lugar de su sustitución mediante la importación de bienes, servicios, programación y coordinación externos. Esto requiere una inversión en los mecanismos de política, desarrollo de la capacidad y coordinación operacional que se necesitan para apoyar la conectividad y la complementariedad de los diferentes agentes, sistemas y redes en torno a las necesidades y los resultados previstos, y la existencia de capacidades y recursos predecibles, dentro de un marco de respuesta convenido, para que pueda optimizarse la respuesta colectiva a necesidades cada vez mayores.

40. En este contexto, el término *interoperabilidad* puede entenderse como una descripción de los esfuerzos para conseguir que sistemas que son muy diferentes por naturaleza funcionen juntos de forma óptima y predecible, sobre la base de sus ventajas comparativas, dando cabida a valores distintos y sin apropiarse de ellos. Algunos países ya están conciliando diversos agentes y sistemas mediante un enfoque modular, en el que diferentes grupos de respuesta tienen funciones previamente establecidas que pueden adoptarse en una situación de emergencia y son gestionados por un organismo público a nivel central. Esto requiere fomentar una interpretación común de sus normas y enfoques operacionales claves, catalogar la capacidad de respuesta y recuperación y las deficiencias dentro de todos los

sectores de un país y entre ellos, e identificar oportunidades que permitan aumentar la cooperación y la complementariedad entre los diferentes encargados de la respuesta.

41. La preparación es fundamental para mejorar la interoperabilidad y aumentar eficazmente las capacidades nacionales. La interoperabilidad debe convertirse en un rasgo y un objetivo común de la planificación conjunta de la preparación y la colaboración con los gobiernos nacionales y locales, ya que depende de la eficacia de la preparación, la respuesta y la planificación de la recuperación y no puede lograrse espontáneamente. Por ejemplo, en la región de Asia y el Pacífico ya se está produciendo un cambio que consiste en coordinarse con un grupo más amplio de agentes y sistemas en el contexto de la preparación para desastres que suceden de forma repentina. La experiencia y el diálogo con las autoridades nacionales y locales en el pasado indican que a menudo pueden preverse con antelación las necesidades inmediatas claves y los artículos de asistencia que se solicitan con más frecuencia. Esto puede servir de base para determinar previamente los servicios que pueden prestar durante los desastres los distintos equipos de respuesta dentro de la región, desde las organizaciones humanitarias y los gobiernos hasta el sector privado y el ejército, y cuáles son las necesidades en materia de almacenamiento, adquisiciones locales, acuerdos de fuerzas de reserva, acuerdos previamente firmados e identificación de los proveedores y las rutas de transporte. Las deficiencias que no puedan subsanarse a nivel nacional deben ser asumidas en el plano regional por organizaciones y órganos de coordinación regionales de carácter humanitario, y por las capacidades nacionales, incluido el ejército, cuando corresponda. Si las deficiencias no pueden solventarse en el plano regional, debe repetirse el proceso a nivel mundial de acuerdo con el enfoque sobre la Preparación para Respuestas de Emergencia del Comité Permanente entre Organismos mencionado anteriormente y en coordinación con los Estados Miembros y las organizaciones regionales.

42. La coordinación entre los sectores civil y militar en el ámbito humanitario puede proporcionar mejores prácticas y unas capacidades particulares que faciliten la interoperabilidad. Las fuerzas armadas de los Estados Miembros se movilizan habitualmente para brindar a las operaciones nacionales y locales de respuesta en casos de desastre un apoyo que resulta esencial para salvar vidas. El cumplimiento de los principios incluidos en las Directrices de Oslo sobre la Utilización de Recursos Militares y de Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre sigue siendo fundamental para que los Estados Miembros respondan basándose en las necesidades, con el compromiso de usar de forma predecible, coherente y adecuada los activos militares extranjeros. La introducción de normas universales para la utilización de los activos militares extranjeros facilitaría la adopción de decisiones por los Estados Miembros que están considerando la posibilidad de implicar a sus ejércitos en el apoyo a la respuesta a los desastres. Estas normas constituyen medidas concretas que los gobiernos pueden adoptar a nivel estratégico, operacional y táctico para garantizar la rendición de cuentas ante las personas necesitadas, y pueden contribuir a la adopción de decisiones mediante la evaluación rápida de las posibles deficiencias que podrían subsanarse con activos militares extranjeros sobre la base de la probabilidad y la escala de las necesidades.

43. La función del sistema multilateral en contextos de desastre evolucionará rápidamente, pasando de implementar la asistencia a facilitar soluciones, actuar

como depositario de buenas prácticas y proporcionar asesoramiento técnico y capacidades específicas. Sin embargo, pese al progreso alcanzado en el fomento de la capacidad de respuesta nacional, muchos gobiernos se verán abrumados en un principio por grandes emergencias de aparición repentina, en particular en los países de alto riesgo. Ningún nivel de desarrollo eliminará por completo esta vulnerabilidad. Los gobiernos también seguirán beneficiándose de un apoyo técnico específico, sobre la base de las mejores prácticas y las normas internacionales. Una asistencia externa eficaz puede contribuir a aumentar la rapidez y el volumen de la asistencia y garantizar que las normas y los principios internacionales se cumplan más estrictamente. Por tanto, la asistencia y las redes regionales e internacionales seguirán desempeñando una importante función al aumentar y complementar los esfuerzos nacionales inmediatamente después de que se produzcan desastres importantes.

V. Desplazamientos

44. Según el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, los modelos históricos sugieren que, incluso después del ajuste para tener en cuenta el crecimiento demográfico, la probabilidad de desplazamiento debido a un desastre hoy en día es un 60% mayor que en el decenio de 1970. Las principales causas de este aumento han sido la urbanización no planificada, el crecimiento demográfico y el desarrollo económico rápidos en zonas propensas a los desastres. El cambio climático puede aumentar aún más el riesgo de desplazamiento en el futuro al incrementar la frecuencia y la intensidad de algunos riesgos relacionados con el clima y la vulnerabilidad de las comunidades.

45. Los grandes desastres ocurridos en los últimos años ponen de relieve la necesidad de que los agentes humanitarios y de desarrollo colaboren más estrechamente para prevenir y afrontar los desplazamientos y planificar la recuperación y las soluciones lo más rápido posible después de los desastres. Los desplazamientos no deben abordarse como una cuestión puramente humanitaria: se requieren soluciones fundadas en el desarrollo y medidas políticas. Los agentes de desarrollo deben aumentar su participación desde el inicio de los desastres para garantizar que se aborden las dimensiones de desarrollo de los desplazamientos antes de que se conviertan en situaciones prolongadas. La acción en pro del desarrollo también puede contribuir a evitar que se produzcan los desplazamientos, por ejemplo mediante la inversión, entre otras cosas, en códigos de edificación y de vivienda más seguros y estrategias de adaptación al cambio climático que aumenten la resiliencia de los hogares, en particular facilitando la migración voluntaria con dignidad y planificando el traslado de las comunidades en situación de riesgo de una manera participativa y basada en los derechos. Las medidas de desarrollo deben desempeñar una función clave a la hora de garantizar soluciones duraderas a los desplazamientos prolongados y fomentar la capacidad de las instituciones nacionales para abordar este fenómeno.

46. Si bien los desplazamientos provocados por desastres suelen ser de más corta duración que los que causan los conflictos, a menudo tienen repercusiones duraderas y pueden prolongarse en el tiempo. El análisis más reciente del Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos destaca la difícil situación de quienes viven en condiciones de desplazamiento prolongado hasta 26 años después de que se produjera el desastre. En Haití se pusieron en marcha programas humanitarios de

gran escala para responder a las necesidades surgidas del terremoto de 2010, que provocó el desplazamiento de más de 1,5 millones de personas y una enorme destrucción de infraestructuras y viviendas. Si bien la mayoría de los desplazados por el terremoto encontraron alojamiento fuera de los campamentos, unas 80.000 personas en situación vulnerable permanecen en ellos. El llamamiento de transición recientemente lanzado en Haití sirve de orientación estratégica y programática clave para las actividades humanitarias, de transición y de fomento de la resiliencia para ayudar al Gobierno a cubrir las necesidades de los más vulnerables.

47. Los desplazamientos no solo son un resultado de los desastres sino también un factor de futuros riesgos de desastre, ya que exacerban las vulnerabilidades ya existentes. Los riesgos son especialmente graves en las zonas urbanas, donde los refugios para los desplazados por lo general no se incluyen en los planes de ordenación territorial ni se construyen de acuerdo con los códigos de vivienda. En consecuencia, a menudo los desplazados corren el riesgo de verse envueltos en ciclos secundarios y reiterados de desplazamiento. Por ejemplo, se estima que en Haití, unos 3,5 millones de habitantes, muchos de ellos antiguos o actuales desplazados o migrantes internos por razones económicas, viven en asentamientos informales y siguen siendo muy vulnerables frente a los riesgos naturales y sus repercusiones.

48. Para que la respuesta sea más predecible deben establecerse, antes de los desastres, instituciones nacionales, sistemas de coordinación y marcos jurídicos y políticos operativos en materia de desplazamientos. La gestión del tifón Hagupit por el Gobierno de Filipinas en diciembre de 2014 representa un buen ejemplo a este respecto. Basándose en las lecciones aprendidas de desastres anteriores, el Gobierno activó estructuras de coordinación, puso en marcha líneas telefónicas de información de emergencia, estableció centros de evacuación, movilizó recursos e hizo distribuciones anticipadas de artículos de socorro antes de que el tifón Hagupit tocara tierra. En consecuencia, el número de personas afectadas y de bajas se redujo al mínimo, mientras que los desplazados recibieron asistencia y protección a tiempo.

49. Los marcos jurídicos y políticos deben cubrir todas las formas y etapas de los desplazamientos, desde la prevención, la respuesta y el apoyo hasta las soluciones. A nivel mundial, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo) son la herramienta principal para orientar la acción de los gobiernos y los asociados humanitarios y de desarrollo en la ayuda y la protección de los desplazados internos. Las organizaciones regionales también pueden contribuir de forma importante a que la respuesta a los desplazamientos sea más predecible. La Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África prevé el establecimiento de mecanismos nacionales y regionales para la alerta temprana, la reducción del riesgo de desastres y la coordinación de la asistencia humanitaria. La Convención exige que los Estados se esfuercen por crear condiciones que permitan facilitar el regreso, la integración o el traslado local de una forma sostenible y que respete la dignidad y la seguridad de los desplazados internos. Otras regiones deberían estudiar la posibilidad de adoptar normas similares.

50. Las soluciones pertinentes para los desplazamientos, basadas en el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, deben recibir un mayor apoyo. Después de los desastres, el regreso de los desplazados puede verse frenado por riesgos de desastre nuevos o que siguen

existiendo, y a menudo no se ofrece ayuda a quienes desean integrarse a nivel local ni a las comunidades de acogida. Cuando se ofrezca la posibilidad de un traslado, es importante que el proceso sea transparente, con directrices claras y con los recursos necesarios. Los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18, anexo I) ofrecen orientación adicional que puede aplicarse en situaciones de desastre.

51. El Marco de Sendai incluye múltiples acciones que deben incorporarse en las estrategias regionales y nacionales para que la reducción del riesgo de desastres contribuya de un mejor modo a la prevención y mitigación de los desplazamientos. En este sentido, hace un llamamiento para que la rehabilitación y la reconstrucción después de los desastres se integren en el desarrollo económico y social sostenible de las zonas afectadas, incluidos los asentamientos temporales donde viven los desplazados. El Marco subraya la necesidad de prepararse para asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y los desplazamientos conexos, incluida la provisión de acceso a refugios y a suministros esenciales de socorro alimentarios y no alimentarios y de servicios básicos de atención de salud, incluida la salud sexual y reproductiva. El Marco alienta a los Estados a adoptar políticas y programas que aborden la movilidad humana causada por los desastres para fortalecer la resiliencia de las personas afectadas y las comunidades de acogida, y también pide que se establezcan mecanismos de cooperación transfronteriza para hacer frente al riesgo de desplazamiento en las zonas con ecosistemas comunes, como las cuencas fluviales y las costas. En los países con un alto riesgo de desplazamiento a causa de los desastres, es fundamental contar con soluciones sostenibles a largo plazo, incluidas las inversiones en planificación urbana, vivienda permanente y acceso a servicios básicos, como la atención de salud, y los medios de subsistencia.

52. En su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún (México) del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático decidió establecer el Marco de Adaptación de Cancún⁷, con el objetivo de aumentar las medidas de adaptación al cambio climático. Reconociendo las repercusiones del cambio climático, entre otras cosas, para los desplazamientos, la Conferencia de las Partes invitó a todas las Partes a que adoptaran medidas voluntarias para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático (decisión 1/CP.16, párr. 14 f). En su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013, la Conferencia de las Partes en la Convención estableció el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños⁸, en virtud del Marco de Adaptación de Cancún, que también señala los desplazamientos como posible consecuencia del cambio climático. Las estrategias y los planes integrados de gestión de los riesgos climáticos y de desastres pueden ayudar a fomentar la resiliencia a fin de ayudar a la población a evitar los desplazamientos y, cuando corresponda, también pueden facilitar la movilidad humana, lo que incluiría planes para, entre otras cosas, la evacuación, la migración voluntaria y el traslado planificado, como un medio para adaptarse a los efectos negativos del cambio climático, los desastres y la degradación del medio ambiente. El traslado planificado puede contribuir a lograr soluciones duraderas al

⁷ Véase FCCC/CP/2010/7/Add.1, decisión 1/CP.16, secc. II.

⁸ Véase FCCC/CP/2013/10/Add.1, decisión 2/CP.19.

permitir a los desplazados reconstruir sus vidas y sus medios de subsistencia en otro lugar.

53. En el marco de la Iniciativa Nansen sobre el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres y los efectos del cambio climático, encabezada por Noruega y Suiza, se han celebrado una serie de reuniones intergubernamentales regionales en el Pacífico, Centroamérica, el Cuerno de África, Asia Sudoriental y Asia Meridional. También se organizaron debates con organizaciones y expertos de la sociedad civil. La Iniciativa ha contribuido con éxito a definir las necesidades y los problemas asociados a los desplazamientos transfronterizos. Se deben realizar esfuerzos adicionales para poner en marcha una respuesta amplia a estos desplazamientos, en particular en lo que respecta a los factores jurídicos, institucionales, operacionales y financieros claves. En octubre de 2015, los Estados Miembros se reunirán en Ginebra para debatir sobre un programa de protección, incluidas recomendaciones de medidas futuras sobre los desplazamientos transfronterizos y otras formas de movilidad humana en el contexto de los desastres. Cuando la Iniciativa concluya a fines de 2015, será importante establecer un acuerdo institucional internacional sobre esta cuestión para garantizar la aplicación eficaz de prácticas que hayan abordado con éxito los desplazamientos causados por los desastres y puedan ser utilizadas por los Estados y otros agentes en los ámbitos de la acción humanitaria, la protección de los derechos humanos, la gestión de la migración, la protección de los refugiados, la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo.

VI. Agendas políticas mundiales: repercusiones y oportunidades para la acción humanitaria en el período posterior a 2015

54. Las agendas políticas mundiales, como la agenda para el desarrollo después de 2015, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (resolución 69/313 de la Asamblea General, anexo), el Marco de Sendai, el nuevo acuerdo sobre el cambio climático, la Nueva Agenda Urbana y la Cumbre Humanitaria Mundial, presentan o están llamadas a presentar oportunidades únicas de abordar mejor los desafíos mundiales comunes del desarrollo y la acción humanitaria. Las agendas también pueden ayudar a generar el impulso transformador de que se habla en el presente informe, en particular en el contexto de la Cumbre Humanitaria Mundial

55. Los Estados Miembros adoptarán la agenda para el desarrollo después de 2015 titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que incluye un nuevo marco visionario para erradicar la pobreza y asegurar el desarrollo sostenible que promete no dejar a nadie atrás. La agenda debe dar prioridad a estrategias de desarrollo sostenible que sean incluyentes y se orienten a beneficiar a las personas y los países más vulnerables. Para hacer realidad esta ambición, las actividades humanitarias y de desarrollo deben armonizarse y coordinarse mejor. Las crisis crónicas y prolongadas y los desastres deben abordarse con una perspectiva a más largo plazo que aproveche la contribución y las ventajas comparativas de ambas comunidades.

56. La programación y financiación de las cuestiones humanitarias y de desarrollo en la etapa posterior a 2015 deben diseñarse de modo que se reduzcan

progresivamente la vulnerabilidad y el riesgo de perturbaciones y retrocesos en el desarrollo a lo largo de ciclos de planificación multianuales, reconociendo el hecho de que será imposible lograr un desarrollo sostenible si no se garantiza que los países y las comunidades sean capaces de resistir las perturbaciones. Es necesario prestar más atención al fortalecimiento de la capacidad nacional y local para prever, gestionar y responder a los desastres, las crisis y otras perturbaciones y recuperarse de ellos, y a una mejor coordinación entre las actividades de respuesta y prevención, por un lado, y el desarrollo sostenible, por otro.

57. Aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y lograr sus objetivos requerirá un cambio en los planes estratégicos, la programación y la financiación. Todos los interlocutores deben colaborar en apoyo de las iniciativas destinadas a situar a las personas vulnerables en una senda sostenible, lo que incluye reducir las necesidades humanitarias. Para que esto ocurra, todas las partes interesadas deberán superar obstáculos políticos, institucionales y estructurales para poder trabajar mejor juntos y reorientar sus actividades, con la gestión de riesgos y las necesidades y aspiraciones de los más vulnerables como elemento central de su labor.

58. Para la comunidad internacional, la capacidad de alcanzar algunas de las metas incluidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y garantizar que se cumpla su promesa central de no dejar a nadie atrás exigirá prestar una mayor atención a los más vulnerables en los Estados frágiles, las situaciones de crisis prolongadas y los países propensos a los desastres. Si bien la asistencia humanitaria es importante para salvar vidas, apenas tiene capacidad para ir más allá de esa función. Si los gobiernos y los asociados para el desarrollo no intervienen, muchas de las personas más vulnerables se verán atrapadas en una situación en la que reciben ayudas anuales para garantizar su supervivencia básica al tiempo que permanecen, a menudo, en situaciones de desplazamiento prolongado. La acción para el desarrollo debe proporcionar asistencia a más largo plazo a los más vulnerables a fin de ayudarles a potenciar su resiliencia y permitir que se beneficien del desarrollo sostenible y contribuyan a él.

59. Orientar las corrientes financieras de forma que se reduzca el riesgo y se fomente la resiliencia en lugar de crear nuevos riesgos constituirá un aspecto fundamental del panorama de la financiación para el logro del desarrollo sostenible. La Agenda de Acción de Addis Abeba articula el firme mensaje de que los patrones actuales de política, financiación e inversión no tienen suficientemente en cuenta las perturbaciones y los riesgos característicos de nuestro mundo interconectado. Este mensaje debe incorporarse en toda la agenda para después de 2015 y en su aplicación. El compromiso que esto implica requiere una financiación coherente dedicada específicamente a la gestión de riesgos y la resiliencia de todo tipo, incluido el desarrollo sostenible con conocimiento de los riesgos y el fomento de una capacidad nacional sostenible.

60. Un ambicioso acuerdo mundial sobre el clima, que los Estados Miembros están llamados a alcanzar en el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que se celebrará en París del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015, será fundamental para abordar las repercusiones humanitarias del cambio climático. Este representa una gran amenaza, que afecta ya a millones de personas cada año. Asimismo, exacerbará la vulnerabilidad de los más pobres y someterá al sistema humanitario y los gobiernos a una presión significativa para hacer frente a unas

necesidades cada vez mayores. El nuevo acuerdo debe orientar las medidas de adaptación a los países y las comunidades más vulnerables y proporcionar una financiación suficiente para la adaptación, que sea adicional a la financiación humanitaria y de desarrollo ya existente, para fortalecer urgentemente la resiliencia y la gestión del riesgo de desastres como componentes fundamentales de la adaptación y la mejor integración de los riesgos climáticos en las actividades humanitarias y de desarrollo.

61. La Nueva Agenda Urbana, que surgirá de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), debe incluir recomendaciones sobre cómo fomentar la capacidad de resiliencia urbana mediante un desarrollo urbano que tenga en cuenta los riesgos y una mejor armonización de la programación y la financiación en materia humanitaria y de desarrollo. La acción en las zonas urbanas debe reconocer la complejidad de las ciudades, para lo que habrá que mejorar los conocimientos especializados y las capacidades de las organizaciones sobre cuestiones urbanas, aprovechando al mismo tiempo las capacidades, las oportunidades y las posibilidades de establecer nuevas asociaciones que existen en los entornos urbanos.

62. Estas agendas ofrecen la oportunidad de armonizar y abordar de forma coherente las prioridades que comparten las comunidades humanitaria y de desarrollo. El Marco de Sendai y su aplicación ayudarán a fortalecer el vínculo crucial que existe entre los desastres y el riesgo de desplazamiento, en particular la preparación para la respuesta eficaz a los desastres y los desplazamientos conexos. El nuevo acuerdo sobre el cambio climático puede ayudar a impulsar los esfuerzos para garantizar una protección adecuada de las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de los desastres y los efectos del cambio climático, y subsanar las deficiencias conexas en los marcos jurídicos. La Nueva Agenda Urbana también brindará la oportunidad de mejorar la respuesta a los desplazamientos urbanos.

63. La Cumbre Humanitaria Mundial, junto con estos marcos mundiales, debe tener como efecto la transformación de las vidas de las personas más vulnerables y marginadas que viven en situaciones de crisis prolongadas y países frágiles y propensos a los desastres, lo cual servirá para calibrar su éxito. La Cumbre brinda una oportunidad significativa de fortalecer y revitalizar el apoyo y la acción en pro del humanitarismo, entre otras cosas reforzando los marcos normativos y galvanizando medidas adicionales para gestionar los riesgos más eficazmente y con arreglo a ciertos principios a fin de salvar vidas, evitar y aliviar el sufrimiento y defender la dignidad humana frente a las crisis humanitarias.

VII. Recomendaciones

64. Sobre la base del análisis precedente, el Secretario General formula las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y todas las partes interesadas pertinentes deben adaptarse y hacer frente, como elemento integral del desarrollo sostenible, a los cambios en el alcance, la escala y la complejidad de las crisis humanitarias, incluidos los desastres, y su efecto adverso para el desarrollo sostenible, de

conformidad con la agenda para el desarrollo después de 2015 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres;

b) Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deben centrar la programación y la financiación en materia humanitaria, de recuperación y de desarrollo en reducir progresivamente la vulnerabilidad y gestionar el riesgo de desastres y retrocesos en el desarrollo a lo largo de ciclos de planificación multianuales, entre otras cosas integrando la gestión de riesgos en los planes nacionales de desarrollo sostenible y garantizando la conectividad de los planes humanitarios con las prioridades de desarrollo sostenible a más largo plazo;

c) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben fortalecer la reunión y el intercambio de datos, entre otras cosas mediante un marco común, a fin de poder incorporarlos en las políticas y medidas diseñadas para afrontar los riesgos de desastre y sus consecuencias y seguir de cerca la situación de las personas vulnerables, incluidos los desplazados;

d) Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deben hacer un mayor uso del análisis común de los riesgos, en particular del Índice para la Gestión de los Riesgos (INFORM), para establecer la base empírica de la planificación y las estrategias conjuntas a corto, medio y largo plazo de cara a la gestión del riesgo de desastres y el riesgo climático, el desarrollo de la capacidad y el fomento de la resiliencia, de modo que los recursos se utilicen de forma prioritaria donde el riesgo sea mayor;

e) Las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben reproducir sistemáticamente las mejores prácticas en materia de resiliencia y gestión de riesgos y seguir ampliando las herramientas y el apoyo para evaluar y subsanar las deficiencias de capacidad en la gestión del riesgo de desastres, incluidas la respuesta y la recuperación, en los países expuestos al riesgo de desastres y entre las personas vulnerables y la sociedad civil, en particular a través de una financiación institucional predecible a más largo plazo;

f) Los Estados Miembros deben adoptar y aplicar leyes y reglamentos nacionales para reducir los efectos de las causas subyacentes de los riesgos de desastre y la vulnerabilidad, y también adoptar normas y procedimientos amplios para facilitar y reglamentar la asistencia internacional en casos de desastre, basándose, según proceda, en las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, y pidiendo apoyo técnico al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas y otros asociados para lograr estos objetivos;

g) Las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben seguir investigando cómo facilitar la interoperabilidad entre los agentes claves en las situaciones de desastre. En este sentido, los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deben invertir en fortalecer las capacidades de respuesta a los desastres y el liderazgo a nivel nacional y local a fin de complementar las capacidades nacionales de respuesta y recuperación ante los desastres, en particular en lugares donde existe un alto riesgo de desastres y donde se producen desastres recurrentes, entre otras cosas identificando ventajas comparativas y capacidades en

los planos regional y mundial que puedan ayudar a subsanar las deficiencias en la capacidad nacional y la prestación de asistencia humanitaria;

h) Los Estados Miembros y las organizaciones regionales deben colaborar para fortalecer la cooperación regional con miras a reforzar la capacidad nacional y regional para comprender mejor los riesgos, prepararse para los desastres y responder a ellos en apoyo de las iniciativas nacionales, entre otras cosas aumentando la interoperabilidad en el plano regional e intercambiando experiencias en el uso de diferentes modelos en otras regiones;

i) Los Estados Miembros deben elaborar, con el apoyo de las Naciones Unidas, leyes y políticas nacionales sobre los desplazamientos internos que aborden los desplazamientos causados por los desastres, detallen las responsabilidades y las medidas para reducir al mínimo los efectos de los desastres, protejan y ayuden a los desplazados internos después de los desastres y garanticen soluciones duraderas. En este sentido, los Estados Miembros deben adoptar normas acordes con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos y los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo;

j) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben integrar el fomento de la resiliencia y la movilidad humana en las estrategias, los planes y los marcos jurídicos pertinentes, en particular en lo que respecta a la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, como elementos integrales del desarrollo sostenible en los planos nacional y regional a fin de ayudar a prevenir y mitigar el desplazamiento en el contexto de los desastres y los efectos del cambio climático, en particular en los entornos urbanos, donde los desplazados tienen necesidades, exigencias y vulnerabilidades particulares;

k) Los Estados Miembros, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otras partes interesadas deben integrar y aplicar un enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres a todos los niveles de acuerdo con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, que incluya el fortalecimiento de la capacidad de los agentes locales y una mayor coherencia de la financiación para las actividades humanitarias, de recuperación y de desarrollo;

l) Los Estados Miembros deben coordinarse con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en las primeras fases de la respuesta en casos de desastre a fin de que los activos militares extranjeros y el personal de apoyo a la asistencia humanitaria se desplieguen de manera previsible y según las necesidades, de conformidad con los principios que figuran en las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre;

m) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben garantizar la adopción de un enfoque de la gestión de riesgos amplio, coherente, sistemático y centrado en las personas, entre otras cosas mediante los nuevos marcos mundiales para la reducción del riesgo de desastres, el desarrollo sostenible y el cambio climático y la Nueva Agenda Urbana, y a través de los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial;

n) Los Estados Miembros deben lograr un ambicioso acuerdo mundial sobre el clima con una visión a largo plazo que permita adoptar medidas urgentes, eficaces y amplias para reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, limitar el aumento de la temperatura mundial a menos de 2 grados Celsius en relación con los niveles preindustriales y reforzar la resiliencia, en particular entre los más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.
