



# Asamblea General

Distr. general  
31 de mayo de 2013  
Español  
Original: inglés

## Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 70 a) de la lista preliminar\*

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

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

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 67/231 de la Asamblea General, en que esta solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales y que informara al respecto en su sexagésimo octavo período de sesiones. Además, se ofrece un panorama de los desastres naturales ocurridos y se destacan los factores que podrían aumentar el riesgo de desastres, así como sus consecuencias para la asistencia humanitaria. Además, se examina la aplicación de un enfoque de la asistencia humanitaria basado en la gestión de riesgos y se ofrece información actualizada sobre los progresos realizados en el fortalecimiento de la resiliencia y otros ámbitos. El informe concluye con una serie de recomendaciones para mejorar la respuesta a los desastres naturales.

\* A/68/50.



## **I. Introducción**

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 67/231 de la Asamblea General, en que esta solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales. El informe abarca el período comprendido entre junio de 2012 y mayo de 2013.

## **II. Resumen del año**

### **A. Datos sobre desastres correspondientes al año civil 2012**

2. En 2012, según el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres se registraron alrededor de 310 desastres naturales, que provocaron la muerte de más de 9.300 personas y afectaron a 106 millones más. Según el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, en 2012 aproximadamente otros 32,4 millones de personas fueron desplazadas por desastres naturales repentinos, casi dos veces más que en 2011 (16,4 millones), por encima de la media anual del período 2008-2012 (28,8 millones)<sup>1</sup>. Asia fue la región más propensa a los desastres en términos absolutos (42% del número total de desastres) y, además, con la mayor proporción de muertes (64%) y de personas desplazadas y afectadas (68% y 22,2 millones, respectivamente). El número relativamente bajo de víctimas mortales, sobre todo en comparación con 2010 y 2011, dos de los años más mortíferos y costosos de la historia, se puede atribuir en gran medida al hecho de que no hayan ocurrido desastres de gran envergadura en países emergentes o en desarrollo, en los que la vulnerabilidad y las pérdidas humanas suelen ser mayores<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, el elevado costo económico y el alto nivel de desplazamiento, a pesar de no haberse registrado desastres de gran magnitud, podrían ser indicio de una mayor exposición de las personas, medios de vida y activos a los peligros naturales. A nivel mundial, los desastres causaron pérdidas económicas estimadas en 138.000 millones de dólares, con lo que continuó la reciente tendencia al alza y por primera vez las pérdidas económicas anuales superaron los 100.000 millones de dólares por tres años consecutivos. Esas pérdidas afectaron principalmente a los países industrializados, debido a la gran concentración y exposición de los activos económicos, aunque también afectaron a los países con economías relativamente pequeñas, como Samoa, donde los daños económicos derivados de los desastres equivalieron al 19% del producto interno bruto anual.

### **B. Resumen de los principales desastres naturales ocurridos durante el período que se examina**

3. El desastre natural más letal del período sobre el que se informa fue el tifón Bopha, que azotó el este de Mindanao (Filipinas) el 4 de diciembre de 2012. Según fuentes del Gobierno, murieron o desaparecieron por lo menos 1.900 personas y

---

<sup>1</sup> Según el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, al finalizar 2012, el número total estimado de desplazados internos por los conflictos armados y la violencia generalizada ascendía a 28,8 millones, cifra superior a los 26,4 millones de que se informaron en 2011 y la más alta hasta ahora registrada.

<sup>2</sup> La disminución de las tasas de mortalidad también se puede atribuir a una mayor reducción del riesgo de desastres, en particular a la mejora de la alerta temprana y la preparación.

sufrieron daños cerca de 233.000 viviendas. Más de 6,2 millones de personas se vieron afectadas, de las cuales cerca de 1 millón fueron desplazadas. En general se cree que las medidas de preparación adoptadas, como la alerta temprana, las evacuaciones preventivas y el despliegue anticipado de reservas esenciales y personal de respuesta, contribuyeron a salvar más vidas que durante la tormenta tropical Washi en 2011, a pesar de que Bopha provocó vientos de una velocidad tres veces superior y el doble de las precipitaciones.

4. El huracán Sandy fue el desastre más costoso del período. Tras golpear en el Caribe a las Bahamas, Cuba, Haití y Jamaica, el huracán tocó tierra en la costa oriental de los Estados Unidos en octubre de 2012, causando daños estimados en más de 50.000 millones de dólares. Los Estados Unidos también sufrieron una grave sequía, que afectó a gran parte del país y provocó pérdidas agrícolas ascendentes a 20.000 millones de dólares y aumentos de los precios de los alimentos básicos, y cuyos efectos se sintieron en todo el mundo.

5. En 2012 la sequía, cuyas consecuencias se vieron agravadas por la pobreza crónica, la inseguridad alimentaria y nutricional, la baja producción agrícola y los altos precios de los alimentos, afectó a más de 18 millones de personas en todo el Sahel, entre ellas aproximadamente 1,1 millones de niños que, como consecuencia de todo ello, corrían riesgo de malnutrición aguda severa. La alerta temprana y la rápida movilización de fondos facilitaron la pronta adopción de medidas en nueve países, evitándose así un desastre humanitario de mayor magnitud. Entre junio y septiembre de 2012, por ejemplo, hasta 5 millones de personas recibieron ayuda alimentaria cada mes, y 915.000 niños fueron ingresados en centros de alimentación terapéutica en todo el Sahel durante el año.

6. Las inundaciones ocasionaron muertes y destrozos en muchos países. Nigeria sufrió las peores inundaciones de los últimos 40 años, que dejaron un saldo de 363 muertos, 2,1 millones de desplazados internos inscritos y unos 7,7 millones de personas afectadas, según informó el Gobierno. El Pakistán sufrió una vez más los azotes de inundaciones estacionales de gran magnitud, que afectaron a alrededor de 5 millones de personas y dejaron un saldo de 473 muertos, 2.900 heridos y 466.000 viviendas dañadas. Las inundaciones también afectaron a la India, cobrando la vida de más de 100 personas y desplazando a más de 2 millones en Assam en julio de 2012, y a la República Popular Democrática de Corea, donde murieron por lo menos 170 personas y se vieron desplazadas otras 200.000 en agosto de 2012.

7. Los terremotos también devastaron comunidades. El terremoto más letal del período ocurrió en la República Islámica del Irán el 11 de agosto de 2012, dejando un saldo de más de 300 muertos. El 7 de noviembre, un terremoto mató a casi 140 personas en Guatemala y en México. El 20 de abril de 2013, un terremoto asoló la ciudad de Ya'an en la provincia de Sicuani (China), causando la muerte de 193 personas, hiriendo a más de 12.000 y afectando a casi 2 millones.

### **C. Tendencias de la financiación en relación con los desastres naturales**

8. Según el Servicio de Supervisión Financiera, en 2012 se destinaron a la financiación de las actividades humanitarias en casos de desastre natural solo 385 millones de dólares (tanto en el marco como al margen del proceso de llamamientos unificados) del total de 12.700 millones de dólares de contribuciones para asistencia

humanitaria, lo que representó un marcado descenso en comparación con los 6.400 millones de dólares aportados en 2010 y los 1.500 millones de dólares aportados en 2011, pero fue muy similar a la cifra correspondiente en 2009, en que tampoco ocurrieron desastres de gran magnitud y la mortalidad causada por desastres alcanzó niveles similares. En 2012 hubo solo un llamamiento urgente por desastres naturales: la respuesta a la sequía en Lesotho ascendió a 23 millones de dólares, o el 59% de los 38 millones de dólares solicitados.

9. El Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia desembolsó 485 millones de dólares, la cifra más alta de su historia, de los cuales más de 154 millones de dólares se asignaron a la respuesta a desastres naturales, desglosados como sigue: 90 millones de dólares para la respuesta a la sequía, 53 millones de dólares para la respuesta a inundaciones y huracanes, 9,5 millones de dólares para la respuesta a terremotos y 1,5 millones de dólares para la respuesta a plagas de langostas. Los beneficiarios de las cinco subvenciones más grandes del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia para la respuesta a desastres naturales fueron el Níger (18,6 millones de dólares), Haití (11,9 millones de dólares), Filipinas (11,2 millones de dólares) y el Pakistán y el Chad, cada uno de los cuales recibió 9,9 millones de dólares.

### **III. Reducción de la vulnerabilidad y gestión de riesgos**

#### **A. Factores que podrían aumentar el riesgo de desastres y consecuencias de esos factores para la asistencia humanitaria<sup>3</sup>**

10. Si bien se han logrado avances en la reducción del riesgo de desastres y la mortalidad, es necesario continuar invirtiendo en el fomento de la resiliencia en los próximos años. Cabe distinguir tres factores principales que podrían aumentar el riesgo de desastres<sup>4</sup> y, por consiguiente, conducir a un aumento de la vulnerabilidad y la exposición de las personas, medios de vida y activos a los peligros, teniendo en cuenta sus posibles consecuencias muy perjudiciales. Entre esos factores figuran los cambios del medio ambiente a escala mundial (como el cambio climático y la degradación del medio ambiente), las tendencias demográficas (por ejemplo, el crecimiento demográfico) y la urbanización rápida y no planificada.

---

<sup>3</sup> En consonancia con el tema principal del presente informe, en esta sección se examina el riesgo de desastres naturales, con exclusión de los riesgos relacionados con situaciones de emergencia complejas y conflictos (cuestión examinada en el informe anual del Secretario General sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas), que a menudo agravan las consecuencias de los desastres y obstaculizan la gestión del riesgo de desastres y el fomento de la resiliencia a largo plazo y que, por tanto, deben abordarse en el marco de un enfoque amplio de la gestión de riesgos.

<sup>4</sup> El riesgo de desastres puede definirse como el producto de los peligros (amenazas a la vida y los medios de vida de las personas, ya sea naturales o causadas por el hombre), la vulnerabilidad o la exposición, conjuntamente con la capacidad o las medidas para reducir las posibles consecuencias negativas o hacerles frente. Por vulnerabilidad se entiende la probabilidad de que una persona o comunidad sufra efectos adversos por haber estado expuesta a un peligro; la vulnerabilidad es resultado de numerosos factores físicos, sociales, culturales, económicos y ambientales a menudo preexistentes.

11. En conjunto, esos factores de aumento de los riesgos han de afectar el entorno de las operaciones de asistencia humanitaria; en otras palabras, dónde y cómo se presta esa asistencia. Además, esos factores de aumento de los riesgos están interrelacionados con problemas como la pobreza extrema, la desigualdad socioeconómica, la desigualdad entre los géneros, la escasez de agua y alimentos y el alza de los precios del combustible. Cuando concurren varios de esos factores o problemas, surgen nuevas vulnerabilidades y necesidades y se exacerbaban las vulnerabilidades existentes. Esos factores también pueden causar un grado considerable de inseguridad e inestabilidad. Es esencial tener plenamente en cuenta las relaciones de interdependencia entre esos factores, tendencias y problemas, y sus efectos para el riesgo de desastres y crisis a nivel local.

12. Si las inversiones en la reducción del riesgo de desastres, el fomento de la resiliencia y la adaptación al cambio climático no se hacen a la par del aumento del riesgo de desastres, aumentará el número de personas que necesitarán asistencia humanitaria después de los desastres. Debido al aumento del número de casos de personas afectadas, el sistema humanitario se ve en la necesidad de ayudar a más personas en nuevos lugares, pero con menos recursos con que satisfacer una demanda y unas expectativas mayores de respuesta eficaz. Por otro lado, los desastres prolongados y periódicos pueden crear grupos de personas vulnerables para quienes las crisis se convierten en “lo normal”, lo que podría hacer más difícil determinar el número de casos. Los agentes humanitarios también tendrán que adaptar y elaborar herramientas, prácticas y enfoques para atender a las necesidades de nuevos grupos demográficos, como una población urbana y de personas de edad cada vez más numerosa. Nuevos grupos de personas vulnerables, como los creados por el desplazamiento o la migración derivados del cambio climático, no cuentan necesariamente con marcos jurídicos o normativos que los apoyen.

## **B. Gestión del riesgo de desastres y asistencia humanitaria**

13. En la actualidad, el sistema humanitario internacional está estructurado para responder principalmente a fenómenos locales particulares, como desastres repentinos, conflictos violentos y otras conmociones que puedan desencadenar crisis humanitarias. Para responder con mayor eficacia a los cambiantes factores que podrían aumentar el riesgo de desastres y a la naturaleza prolongada de muchas crisis, es necesario que los agentes humanitarios, los gobiernos y el sector del desarrollo trabajen de tal forma que reduzca y gestione el riesgo de desastres y crisis, en lugar de limitarse a responder a sus consecuencias.

### **Comprensión y gestión de los riesgos**

14. La gestión del riesgo de desastres consiste en abordar tanto los peligros como la vulnerabilidad, y tiene como objetivo prever, evitar, mitigar o transferir los efectos adversos de los peligros adoptando medidas de prevención, mitigación y preparación y, al mismo tiempo, creando las capacidades necesarias. La gestión de riesgos es un enfoque sistemático de la gestión de la incertidumbre y la minimización de los posibles daños y pérdidas. La gestión de riesgos comprende los siguientes elementos: a) identificar, evaluar y jerarquizar los riesgos; b) reducir los riesgos y prepararse para ellos; y c) hacer frente con prontitud a los desastres.

15. El primer elemento consiste en evaluar y analizar los peligros, el grado de exposición a esos peligros y los factores de vulnerabilidad que podrían dar lugar a una crisis humanitaria. Una vez identificados, es posible jerarquizar los riesgos y elaborar estrategias para su gestión. El segundo elemento abarca las decisiones y medidas adoptadas para prevenir, evitar, mitigar y transferir los riesgos. Esas medidas comprenden actividades de desarrollo y de reducción del riesgo de desastres, como la alerta temprana, la preparación, el apoyo a los medios de vida y la creación de mecanismos que reduzcan la vulnerabilidad y la exposición de las personas y los activos y mitiguen las consecuencias de los riesgos que terminen materializándose. El tercer elemento comprende actividades tradicionales de respuesta humanitaria y recuperación temprana, así como actividades relacionadas con la recuperación y el desarrollo a largo plazo.

16. La gestión de riesgos se debe abordar como un ciclo continuo de actividades cuya realización y jerarquización respondan a la situación local y a las variaciones de los niveles de riesgo y necesidad. Por ejemplo, la reducción del riesgo de desastres, en particular la preparación, debe ser un esfuerzo permanente que se integre en las actividades de respuesta, especialmente durante las crisis prolongadas o recurrentes, como elemento complementario y esencial para mejorar la respuesta.

#### **Limitaciones a la gestión de riesgos**

17. Actualmente existen dos limitaciones principales a la gestión eficaz del riesgo de crisis humanitarias. En primer lugar, las actividades y los recursos actuales se centran mayoritariamente en la respuesta. No se podrán prevenir o mitigar los desastres si antes no se atribuye una mayor prioridad a la reducción del riesgo de desastres y en especial a las actividades de preparación (o si, al mismo tiempo, no se reconocen las necesidades acuciantes de los países propensos a los desastres, que con frecuencia requieren mayores recursos para la respuesta). A pesar de las actividades de promoción y de los datos que indican a las claras que la prevención y la preparación son más eficaces y menos costosas que la respuesta, ambas sufren una escasez crónica de financiación. Por ejemplo, durante el período 2006-2010, solo el 3% de la ayuda humanitaria se empleó en la prevención y preparación para desastres y solo el 1% de la ayuda para el desarrollo se empleó en la reducción del riesgo de desastres.

18. En segundo lugar, por lo general la gestión de riesgos no se realiza de manera sistemática o integral. La gestión del riesgo de crisis requiere la participación de todos los agentes y sectores, ya que estos operan con plazos diferentes y poseen conocimientos diferentes. Las organizaciones humanitarias, por definición, no pueden responsabilizarse de la gestión del riesgo de crisis a largo plazo. Esa responsabilidad incumbe a los gobiernos, con el apoyo de los agentes de desarrollo. Sin embargo, los agentes humanitarios pueden llevar a cabo su labor de tal forma que les permita aportar la máxima contribución posible a la gestión de riesgos y contribuir a fomentar la capacidad de los gobiernos para realizar sus propias actividades de gestión de riesgos.

## **Aplicación de un enfoque basado en la gestión del riesgo de desastres a la asistencia humanitaria**

### *Liderazgo nacional y creación de capacidad*

19. Las autoridades nacionales, subnacionales y locales y las comunidades forman la primera línea de respuesta a los desastres y deben encabezar los procesos de gestión del riesgo de desastres. Muchos gobiernos, especialmente en los países de ingresos medianos, poseen una capacidad cada vez mayor de preparación y respuesta que les permite hacer frente a los desastres, o recaban el asesoramiento y el apoyo del sistema humanitario internacional y otros agentes para aumentar su capacidad de preparación y respuesta. El sistema humanitario internacional debe continuar apoyando a los gobiernos en la creación de capacidad mediante el intercambio de conocimientos especializados y herramientas, a fin de asegurarse de que dispongan de planes y capacidades eficaces de gestión de desastres. El apoyo internacional coordinado (entre los agentes humanitarios y los agentes de desarrollo, en estrecha cooperación con las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales) deberá contribuir al intercambio adecuado de información, la planificación y la asignación de prioridades en forma mancomunada y la armonización de los recursos con las prioridades nacionales en materia de gestión del riesgo de desastres.

### *Asociaciones de colaboración*

20. A fin de asegurar la previsión, el análisis y la gestión de los riesgos pertinentes, los agentes humanitarios y de desarrollo necesitan encontrar modalidades más estratégicas de colaboración con una amplia gama de asociados, como las personas afectadas, la sociedad civil, la administración local, el sector privado, los medios de comunicación, los militares, las instituciones académicas y la comunidad científica. Muchos de esos agentes poseen los conocimientos y la capacidad necesarios para analizar las tendencias a largo plazo (por ejemplo, científicos especializados en cuestiones climáticas y analistas económicos), gestionar los riesgos de desastres locales (por ejemplo, organizaciones de las comunidades), operar en entornos humanitarios distintos (por ejemplo, asentamientos urbanos informales) y atender a las necesidades de nuevos tipos de casos (por ejemplo, habitantes pobres de centros urbanos, personas de edad y refugiados y migrantes por razones relacionadas con el cambio climático). Esos agentes tienden a operar dentro de sus respectivos compartimentos temáticos o a veces son excluidos de procesos fundamentales, por lo que se deberá velar por la coherencia del análisis de los riesgos y los consiguientes procesos de vigilancia, planificación y aplicación, así como por la participación en esas actividades de todos los interesados.

### *Coordinación y planificación*

21. Se debe mejorar la coordinación entre los agentes humanitarios y los agentes de desarrollo, sobre todo en lo que respecta a las funciones y las responsabilidades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres, la pronta adopción de medidas y la promoción de la recuperación sostenible. A fin de aumentar la coherencia entre los procesos de planificación nacional, de la asistencia humanitaria y del desarrollo, se deben armonizar mejor las actividades de asistencia humanitaria y para el desarrollo, siguiendo el ejemplo de los gobiernos que han comenzado a establecer

sólidos marcos de resiliencia. Deberán aplicarse enfoques basados en la gestión de riesgos a diversos procesos de planificación a nivel de los países, como los llamamientos unificados, los planes comunes de acción humanitaria y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, y, según proceda, esos procesos deberán a su vez armonizarse con otros planes fundamentales, como los planes de adaptación al cambio climático y las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y convertirse en componentes de estos últimos.

#### *Análisis de los riesgos*

22. Siempre que se disponga de datos y análisis adecuados, es posible prever hasta cierto punto muchas crisis. Si bien los modelos y las herramientas de previsión pueden proporcionar indicaciones, lo más importante es tener una visión común de los riesgos, un método para seguir la evolución de los riesgos y medios para asegurar que siempre que existan niveles elevados de riesgo se adopten las medidas necesarias, es decir, alertas oportunas y apropiadas que pongan en marcha la movilización de recursos, tanto humanos como financieros.

23. La labor de análisis de los riesgos por parte de gobiernos y agentes humanitarios y de desarrollo debería estar más estrechamente integrada. Un análisis compartido y amplio de los riesgos de los peligros, las vulnerabilidades y las capacidades existentes, que tenga en cuenta las cuestiones de género y datos desglosados por sexo, edad, discapacidad y otros factores pertinentes, podrá servir de guía para la elaboración de programas capaces de gestionar el riesgo de crisis a corto, mediano y largo plazos. Para ello será necesario intercambiar información sobre los riesgos e invertir en la creación de capacidad, especialmente a nivel nacional y subnacional, para analizar e informar de los riesgos, así como mejorar los mecanismos de análisis conjunto de los riesgos, cuyos resultados deberán utilizarse para elaborar políticas, estrategias y programas adecuados para fomentar la resiliencia a todo tipo de riesgos.

#### *Preparación*

24. Al ocurrir un desastre, la capacidad de reaccionar y responder depende del grado de preparación del país afectado y del sistema humanitario internacional. Una mejor preparación permite adoptar con rapidez medidas eficaces, lo que a su vez reduce las pérdidas materiales y de vidas humanas causadas por el desastre y asegura una recuperación más rápida. La preparación es, por tanto, parte integral de una respuesta eficaz, así como un componente esencial de la resiliencia.

25. Los agentes humanitarios y de desarrollo deben aplicar un enfoque mejor coordinado y apoyar colectivamente a los Estados Miembros, en particular a los países propensos a los desastres, en la creación de capacidades nacionales, subnacionales y locales para la preparación y la autosuficiencia en materia de gestión del riesgo de desastres y respuesta a los desastres. Se debe apoyar a los gobiernos en la elaboración de estrategias a largo plazo y planes operacionales multianuales de preparación que a su vez se integren en las estrategias relativas a la reducción del riesgo de desastres y a la resiliencia.

#### *Alerta temprana y adopción de medidas inmediatas*

26. Para ser eficaces, el análisis y la vigilancia de los riesgos deben suponer la existencia de umbrales claramente definidos y mecanismos de activación de

medidas inmediatas de prevención y mitigación. Asimismo, se precisa un cambio de actitud de las organizaciones que permita crear incentivos a la adopción de decisiones oportunas y medidas adecuadas en situación de incertidumbre. La reciente crisis de la sequía en el Cuerno de África muestra que, a pesar de que se contaba con información precisa y oportuna de alerta temprana, no se adoptaron medidas adecuadas y suficientes antes de ocurrir el desastre, se rebasaron los umbrales de emergencia y se desaprovechó la oportunidad de adoptar medidas inmediatas de prevención y mitigación eficaces en función del costo. En la respuesta a la crisis alimentaria del Sahel se evidenciaron avances alentadores en la superación de esas deficiencias y en la adopción de medidas inmediatas; no obstante, es necesario seguir concertando esfuerzos para aumentar la puntualidad y la eficacia de la respuesta a crisis similares.

27. Los sistemas de alerta temprana aseguran que las comunidades puedan adoptar medidas oportunas para mitigar las consecuencias de los peligros y recibir ayuda antes de que se agoten sus mecanismos de supervivencia. Para ello se requieren el liderazgo firme de los gobiernos y la participación activa de las comunidades. Para que la alerta temprana se traduzca en la pronta adopción de medidas es necesario invertir en la creación de capacidades nacionales de alerta temprana, intercambiar información sobre los peligros regionales y contar con medios de movilizar respuestas adecuadas en el momento oportuno. Un requisito importante es la disponibilidad de una financiación flexible y de mecanismos de financiación capaces de liberar los fondos tan pronto como se activen los indicadores de alerta temprana, en lugar de tener que esperar a que se desaten las crisis. Para hacer frente a la incertidumbre una vez que se activan las alertas tempranas iniciales, los planes deben dar prioridad a la adopción de medidas “sin riesgo” encaminadas a fomentar la resiliencia independientemente de que se llegue a materializar o no la crisis. Las decisiones sobre la respuesta deben basarse en datos empíricos, consultas amplias con todos los sectores de las comunidades en riesgo y un conocimiento exhaustivo de las necesidades, las prioridades, las vulnerabilidades, las capacidades y los mecanismos de respuesta a nivel local.

#### *Recuperación temprana*

28. La recuperación temprana, como medida inmediata para fomentar la resiliencia en situaciones posteriores a desastres, es un elemento vital de la preparación y la respuesta eficaces en casos de desastre. La integración de un enfoque basado en la recuperación temprana en las operaciones humanitarias, de modo que la preparación y la respuesta tengan en cuenta los objetivos a más largo plazo, como reducir el riesgo de desastres, en el marco de la adopción de medidas esenciales e inmediatas para salvar vidas, tiene un valor crucial para los esfuerzos iniciales de las comunidades por recuperarse de una crisis y encontrar soluciones más duraderas a sus consecuencias. También allana el terreno para pasar de manera eficaz y sin tropiezos de la asistencia de socorro a la recuperación a largo plazo y fomentar la resiliencia a las crisis. Las actividades de recuperación temprana deben asegurar que la resiliencia de las personas sea mayor de lo que era antes del desastre, abordando las causas y las vulnerabilidades de larga data que, precisamente, contribuyeron al desastre. Para que la asistencia humanitaria aporte beneficios duraderos a las personas afectadas, es menester que, desde el principio, tenga un carácter inclusivo y se gestione a nivel local por las comunidades, en particular las más vulnerables, y las autoridades nacionales y locales.

*Innovación y tecnología*

29. La innovación y la tecnología pueden mejorar la gestión de riesgos, fortalecer la alerta temprana y la preparación y transformar las intervenciones de respuesta proporcionando nuevas herramientas para mitigar y hacer frente a las crisis humanitarias y brindando mayores oportunidades de prestar una asistencia humanitaria más eficiente y eficaz. Si bien el uso de imágenes de satélite y de sistemas de información geográfica ha mejorado la localización de los peligros y riesgos, la alerta temprana y la evaluación de las necesidades, es necesario que el sistema humanitario aumente su capacidad para recopilar, analizar y difundir esa información y asegure que esta se utilice de manera eficaz como base empírica de la adopción de decisiones. El uso cada vez más frecuente de teléfonos móviles e inteligentes permite alertar de los peligros a las personas en tiempo real, hacer donaciones por medio de mensajes de texto y aumentar la participación de los beneficiarios a través del intercambio de opiniones y facilita la distribución de suministros de socorro mediante el uso de comprobantes electrónicos de caja y una selección más precisa de los beneficiarios de la ayuda. La prevalencia cada vez mayor de los medios de comunicación social en los países propensos a los desastres brinda a las comunidades afectadas nuevas oportunidades de obtener, transmitir y divulgar información. Los agentes humanitarios deben comprender, aprovechar e impulsar activamente esos avances.

*Financiación*

30. La financiación de la gestión de riesgos y de las actividades de fomento de la resiliencia requiere abandonar las prácticas de financiación centradas en la respuesta a corto plazo a desastres aislados. Ello reviste particular importancia en caso de desastres prolongados o recurrentes. Es necesario aumentar las inversiones en la gestión de riesgos a través de canales nacionales, humanitarios y de desarrollo, armonizándolas debidamente y adoptando a nivel nacional y regional las decisiones relativas a la financiación. Para fortalecer la preparación y propiciar que la alerta temprana se traduzca en la pronta adopción de medidas, la financiación debe ser previsible y de fácil acceso cuando existan pruebas suficientes del aumento de los riesgos o de peligros inminentes. Se debe coordinar mejor la financiación recibida por los distintos canales para satisfacer las necesidades de las actividades de preparación a corto plazo o urgente, como la planificación para emergencias, y del desarrollo a más largo plazo de las capacidades nacionales, subnacionales e internacionales de respuesta y preparación, así como de las actividades de recuperación temprana.

*Agenda para el desarrollo después de 2015*

31. Se han puesto en marcha varios procesos para determinar las prioridades de la agenda mundial para el desarrollo después de 2015, cuando venza el plazo previsto para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. La agenda para el desarrollo después de 2015 ofrece una oportunidad única de asegurar que se atribuya la debida prioridad a las estrategias y programas que reduzcan y gestionen el riesgo de crisis humanitarias y que la asistencia para el desarrollo desempeñe un papel más importante en la prevención, preparación y recuperación en casos de desastre, en particular mediante una financiación adecuada y la flexibilidad necesaria para

reaccionar a situaciones en vías de deterioro. Ofrece, además, la oportunidad de armonizar mejor los enfoques de gestión de riesgos que comprendan la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la consolidación de la paz como estrategias clave para fortalecer la resiliencia a múltiples conmociones y presiones y establecer alianzas multisectoriales esenciales. La agenda para el desarrollo después de 2015 también brinda la oportunidad de abordar e integrar mejor los derechos y las necesidades de las personas marginadas y vulnerables.

### C. Progresos realizados en el fomento de la resiliencia

32. La resiliencia es un ejemplo de marco en que se integran la gestión de riesgos y la reducción de la vulnerabilidad en un enfoque sistemático<sup>5</sup>. Resiliencia es la capacidad de los sistemas y las personas (comunidades, hogares e individuos) para enfrentar, gestionar y recuperarse de presiones y conmociones. Para ello es necesario que las personas puedan mantener sus funciones y estructuras básicas en situaciones de presión y conmoción, tengan la posibilidad de adquirir aptitudes y recursos que les permitan adaptarse a circunstancias cambiantes, posean la capacidad de prever, prevenir, prepararse, responder y recuperarse de presiones y conmociones sin poner en peligro sus perspectivas a largo plazo y fomenten su resiliencia a futuras conmociones reduciendo su vulnerabilidad y el riesgo de desastres.

33. El fomento de la resiliencia supone la adopción de un enfoque amplio que aumente la capacidad para gestionar mejor los riesgos; aborde los elementos físicos, sociales, culturales, económicos y ambientales que contribuyen a la vulnerabilidad y asegure el establecimiento de sistemas que respondan de manera flexible a las conmociones. Se trata de un proceso a largo plazo, orientado al desarrollo, que requiere el compromiso sostenido de todos los agentes interesados. Es una responsabilidad de los gobiernos que se apoya tanto en los programas humanitarios como de desarrollo, lo que exige una mayor integración de los procesos de planificación nacional, de la asistencia humanitaria y del desarrollo, estrategias y recursos que vinculen las intervenciones a corto, mediano y largo plazo, y la creación de capacidades nacionales, subnacionales y locales. Esos esfuerzos deberían ser apoyados por una financiación estratégica, flexible y, de ser posible, multianual.

34. Durante el período que abarca el informe, varias iniciativas se han centrado en el fortalecimiento de la resiliencia. En diciembre de 2012, los máximos responsables del Comité Interinstitucional Permanente acordaron lo siguiente: a) elaborar dispositivos que vinculen los mecanismos de planificación de las actividades humanitarias y de desarrollo y aumentar la capacidad de planificación estratégica coherente de todo el sistema; b) fortalecer la colaboración con la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres a fin de contribuir a fomentar la capacidad nacional de preparación y respuesta; c) apoyar las

<sup>5</sup> Basándose en la definición formulada en la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, en el recientemente elaborado plan de acción de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres se define resiliencia como la capacidad de un sistema para reducir, prevenir, prever, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de un incidente peligroso de manera oportuna y eficaz, en particular mediante la preservación, el restablecimiento o la mejora de sus estructuras y funciones básicas (véase CEB/2013/4, anexo III).

iniciativas experimentales (en el Chad, Haití, Nepal y el Níger) para fortalecer los vínculos entre la programación nacional y humanitaria; y d) fomentar la capacidad de módulos y organismos para integrar de manera eficaz la reducción del riesgo de desastres, incluida la preparación, y la recuperación temprana para fortalecer la resiliencia. Además, el plan de acción de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, aprobado en abril de 2013 por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, acelerará la aplicación del Marco de Acción de Hyogo y la integración del riesgo de desastres en todas las operaciones de las Naciones Unidas en los países, la que deberá ir acompañada de un aumento de la rendición de cuentas.

35. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han establecido un grupo de promotores políticos de alto nivel sobre la resiliencia ante los desastres con el objetivo de fomentar una mayor atención de las instancias políticas y mayores inversiones en relación con la resiliencia a los desastres. Este grupo oficioso de alto nivel está integrado por representantes de nivel ministerial de gobiernos, organizaciones regionales e internacionales y el sector privado. La iniciativa se propone fomentar la resiliencia en las zonas más afectadas por los desastres, brindando apoyo a la ejecución de los planes nacionales de fomento de la resiliencia y proporcionando los recursos financieros necesarios para la aplicación de estrategias de reducción del riesgo de desastres. Otro de sus objetivos es mejorar la coordinación entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo y estimular la participación del sector privado. La iniciativa abarca tres grandes esferas de trabajo: fomentar la resiliencia a nivel regional, en particular en el Cuerno de África y el Sahel; promover la resiliencia a los desastres en países específicos (como Haití y Nepal), e integrar la resiliencia a los desastres en las inversiones de los donantes para la acción humanitaria o el desarrollo.

36. En 2012, la Comisión Europea puso en marcha una iniciativa dirigida a crear una Alianza Mundial para la Resiliencia en el Sahel. La declaración conjunta, firmada por representantes de más de 30 países, organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, la Organización de Cooperación Islámica, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, establece una hoja de ruta para el fortalecimiento de la resiliencia en el Sahel, con inversiones mínimas posibles de 750 millones de euros durante tres años en la construcción de redes de seguridad estacionales, la atención de la salud y otros servicios sociales y en el funcionamiento de mercados de alimentos, así como en el empoderamiento de las mujeres, en particular las que trabajan en la agricultura. Del mismo modo, la Alianza Mundial para el Fomento de la Resiliencia a la Sequía y el Crecimiento tiene como objetivo poner fin a las recurrentes situaciones de emergencia provocadas por la sequía en el Cuerno de África. La Alianza Mundial, formada por importantes donantes internacionales y otros asociados para el desarrollo, encabezados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, aglutina a agentes y recursos humanitarios y de desarrollo para adoptar medidas conjuntas en apoyo de los planes dirigidos por los países, con particular énfasis en el fomento de la resiliencia y la promoción del crecimiento económico.

37. Paralelamente a las reuniones anuales y de primavera del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tiene lugar la serie Diálogo sobre la Resiliencia. En el Diálogo celebrado durante la más reciente de esas

reuniones (abril de 2013), se examinó la urgente necesidad de incorporar las cuestiones relativas a los desastres y la gestión del riesgo climático en la planificación del desarrollo y en el programa del Comité para el Desarrollo, comité conjunto del Grupo del Banco Mundial y el FMI, y se debatieron los medios de incluir la resiliencia en el marco para el desarrollo después de 2015.

38. A fin de vincular la respuesta de emergencia, de importancia esencial, al fomento de la resiliencia a largo plazo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha elaborado nuevas orientaciones sobre el suministro de alimentos a cambio de la creación de activos. Diversas actividades contribuyen a mejorar el acceso a los alimentos y fomentar la resiliencia mediante el restablecimiento o la rehabilitación de activos esenciales de las comunidades y las familias. En 2012, ascendieron a más de 15 millones los beneficiarios de las actividades del PMA de suministro de alimentos o efectivo a cambio de la creación de activos, con lo que se rehabilitó la infraestructura física (por ejemplo, planes de riego, tuberías de drenaje) y se contribuyó a la ordenación de los recursos naturales mediante actividades de almacenamiento de agua, siembra de árboles, conservación de los suelos y control de inundaciones. Esas actividades han reducido el riesgo de conmociones y han allanado el camino para establecer asociaciones de escala.

39. En el Níger se puso en marcha una estrategia sobre la resiliencia de las comunidades, elaborada conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el PMA, centrada en el desarrollo y la diversificación de la producción agrícola y los activos de las comunidades; la ejecución de un programa revisado de alimentación en las escuelas en el que se vinculan la educación, la nutrición y la producción local; la prevención y el tratamiento de la desnutrición, y el fomento de la capacidad del Gobierno y sus asociados en materia de levantamiento de mapas, vigilancia, preparación y respuesta en la esfera de la seguridad alimentaria. Esas y otras actividades conjuntas similares en otros países ponen de relieve el hecho de que la resiliencia se puede lograr solo a través de medidas concertadas que se centren en la participación de las comunidades y aglutinen los activos y los conocimientos especializados de múltiples agentes y vigorosos esfuerzos para fortalecer la capacidad nacional y local.

#### **IV. Progresos realizados en el fortalecimiento de la asistencia humanitaria en la esfera de los desastres naturales**

##### **A. Aumento de la capacidad de preparación y respuesta en caso de desastres**

40. Los Estados Miembros han fortalecido considerablemente su capacidad de respuesta y preparación ante situaciones de emergencia y desastres con el apoyo de las Naciones Unidas y sus asociados. El Comité Interinstitucional Permanente está en vías de elaborar un marco común para el fomento de la capacidad en materia de preparación ante situaciones de emergencia para apoyar la gestión nacional del riesgo de desastres, a través del cual las organizaciones humanitarias y de desarrollo aúnen sus esfuerzos a nivel nacional con miras a desarrollar, apoyar y complementar

la capacidad de gobiernos y comunidades a nivel nacional y local para prever, prepararse y responder a situaciones de emergencia.

41. Como parte del Programa de Cambio del Comité Interinstitucional Permanente, el Subgrupo de Trabajo sobre Preparación ha elaborado el enfoque de la preparación de la respuesta interinstitucional de emergencia, orientado a la acción para mejorar la preparación de la respuesta humanitaria y aumentar la eficacia de la respuesta, además de aumentar la previsibilidad por medio del establecimiento y fortalecimiento de funciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación tanto en las organizaciones humanitarias y en el Gobierno como entre estos. Este enfoque centrado en los países desglosa las medidas de preparación en cuatro componentes principales: elaboración de perfiles de riesgo y vigilancia de alerta temprana; medidas mínimas de preparación; planificación de la respuesta en caso de imprevistos; y procedimientos operativos estándar para la respuesta inicial a situaciones de emergencia, tanto a nivel intermodular e intersectorial como en cada módulo y sector.

42. Las actividades de formación y simulación en relación con la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia aglutinan a equipos nacionales, regionales e internacionales de respuesta para fortalecer la colaboración entre todos los niveles y llegar a un entendimiento común de lo que se necesita para asegurar la coherencia y la rapidez de la respuesta, sobre la base de las recién elaboradas directrices para los gobiernos acerca de la simulación de emergencias. En respuesta a una solicitud del Comité Interinstitucional Permanente, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha elaborado un dispositivo de seguimiento de la preparación, herramienta en línea para la gestión y el intercambio de información sobre la preparación interinstitucional entre los miembros del Comité Interinstitucional Permanente, en particular para anunciar futuros ejercicios de formación y simulación en relación con la preparación y la respuesta ante situaciones de emergencia.

43. En los últimos doce meses, las oficinas regionales de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios han realizado progresos en el despliegue del módulo mínimo de medidas de preparación. El módulo, que es una herramienta interna de la Oficina, complementa el enfoque de la preparación y la respuesta ante situaciones de emergencia. Se seleccionaron 29 países prioritarios de todas las regiones para desplegar el módulo mínimo de medidas de preparación, sobre la base de la evaluación de prioridades en materia de riesgos, vulnerabilidad y capacidad a partir del modelo de seguimiento mundial, herramienta de la Oficina para establecer prioridades entre los países. Como parte del despliegue del módulo, se ha hecho particular hincapié en el esclarecimiento de las funciones, las responsabilidades y las capacidades de respuesta ante situaciones de emergencia sobre la base del análisis de riesgos, así como en el establecimiento de estructuras inclusivas de coordinación humanitaria. El apoyo adicional se centrará en la evaluación y el análisis de las necesidades, la estrategia de comunicación en situaciones de emergencia y el fortalecimiento de la coordinación entre los agentes humanitarios nacionales e internacionales, los militares y la sociedad civil.

44. A fin de ayudar a identificar a los países en situación de riesgo y establecer mejor las prioridades respecto de los recursos a la hora de invertir en la preparación y en el fomento de la capacidad, incluida la realización de las actividades de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia y de ejercicios de

simulación de emergencias, el Comité Interinstitucional Permanente colabora con el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea y otros asociados en la elaboración de un índice de riesgo humanitario basado en el modelo de seguimiento mundial, que proporcionará una base de datos común sobre el riesgo humanitario por países, por medio del análisis de la exposición a los peligros, la vulnerabilidad y la capacidad.

45. Las Naciones Unidas y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja siguen cooperando en la promoción de la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. En ese contexto, se ultimó la Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial (elaborada conjuntamente por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Unión Interparlamentaria y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios) y se inició el proceso de elaboración de un decreto modelo para casos de emergencia como herramienta para los Estados que sean afectados por desastres y carezcan de una legislación amplia en la materia. Durante el período que se examina, México y Namibia aprobaron nuevas disposiciones jurídicas basadas en las Directrices, mientras que en más de una docena de Estados está pendiente de aprobación la legislación pertinente. La mayoría de los Estados todavía deben establecer reglas y procedimientos claros para prevenir los problemas normativos más comunes que afectan las operaciones internacionales de respuesta en gran escala, como las demoras en la tramitación de visados y en el despacho de aduanas para el personal, los bienes y el equipo de socorro, así como los impuestos, aranceles y tarifas sobre las actividades de socorro. Si bien a nivel técnico existe una conciencia mucho mayor de las lagunas de la preparación jurídica, es necesario realzar el perfil político de la cuestión para lograr progresos más rápidos. Los Estados miembros del Foro de las Islas del Pacífico y la Asociación de Estados del Caribe muestran el camino a seguir, habiendo abordado el asunto en cumbres de Jefes de Estado celebradas durante el último año.

46. El Centro de Emergencias Ambientales, herramienta en línea de reciente creación<sup>6</sup>, ofrece un enfoque programático del fortalecimiento de la capacidad regional y nacional de preparación y respuesta a emergencias ambientales, incluidos accidentes industriales y tecnológicos. El Centro ofrece formación para especialistas en planificación para casos de emergencia, responsables de la gestión de desastres y autoridades nacionales y locales de países vulnerables; por ejemplo, sobre la manera de aplicar un enfoque para responder a peligros múltiples en la preparación nacional y la planificación para imprevistos en casos de accidente de trabajo. Consciente de que las comunidades no pueden lograr la resiliencia necesaria sin una gestión sostenible de los recursos naturales, el Centro también hace esfuerzos por dotar a los agentes humanitarios de aptitudes y conocimientos para fortalecer la rendición de cuentas, la eficiencia y la sostenibilidad de las actividades humanitarias atendiendo a las principales preocupaciones ambientales.

---

<sup>6</sup> El Centro de Emergencias Ambientales ([www.eecentre.org](http://www.eecentre.org)) es una herramienta en línea concebida con el objetivo de fortalecer la capacidad de los equipos nacionales de respuesta a emergencias ambientales, utilizando sus propios mecanismos y aprovechando los recursos y los servicios de los asociados del Centro.

## **B. Desplazamiento y protección en situaciones de desastre natural**

47. Los desastres naturales siguen siendo la causa principal de los desplazamientos. Según el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, en 2012 aproximadamente 32,4 millones de personas se vieron desplazadas por desastres naturales repentinos, casi el doble que en 2011 (16,4 millones), superando la media anual del período 2008-2012 (28,8 millones). Esa cifra, sin embargo, no refleja toda la verdad, ya que no incluye los desplazamientos resultantes de la pérdida del hábitat o la inseguridad alimentaria y de los medios de vida por causa de desastres de evolución lenta o la degradación gradual del medio ambiente, como la sequía y la desertificación. Además, incluye solamente los nuevos desplazamientos ocurridos durante 2012. La identificación de situaciones de desplazamiento prolongado, en particular los datos relativos a las personas que siguen desplazadas después de desastres ocurridos en años anteriores, es una importante laguna de conocimientos, sobre todo si se tienen en cuenta los riesgos cada vez mayores que enfrentan las personas y las oportunidades desaprovechadas en situaciones de desplazamiento prolongado. Otra gran laguna de conocimientos es la escasez de datos desglosados por sexo, edad, discapacidad y situación, que redundan en una merma de la eficacia de la respuesta a las necesidades específicas de determinados grupos de desplazados internos. Para crear capacidades que permitan colmar esas lagunas, el Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos<sup>7</sup> proporciona asistencia técnica a los Estados Miembros y los agentes humanitarios y de desarrollo para la obtención, el mantenimiento y la actualización de datos desglosados fiables.

48. La reducción del riesgo de desastres, incluida la preparación, es fundamental para evitar y reducir al mínimo la magnitud, la duración y los efectos del desplazamiento. Una vez superada la fase de emergencia, se debe prestar atención a la búsqueda de soluciones duraderas que faciliten el regreso, la integración local o el asentamiento en otra parte del país de forma voluntaria, segura y digna. No siempre es posible para los desplazados internos regresar a sus hogares en un plazo breve, dependiendo de la situación y los efectos del desastre. En casos de mala preparación, elevados niveles de destrucción y desbordamiento de las capacidades a nivel nacional y local, las personas pueden permanecer desplazadas durante años. El Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos elaborado por el Comité Interinstitucional Permanente sirve de guía de las actividades de las autoridades nacionales y los agentes humanitarios para ayudar a los desplazados a reconstruir sus vidas, en particular después de los desastres. Son varios los factores que contribuyen a lograr soluciones duraderas, entre ellos el restablecimiento de las economías locales y los medios de vida, la transición rápida de la asistencia humanitaria a la recuperación temprana y la reconstrucción, el fomento de la autosuficiencia de las comunidades afectadas y la promoción de su participación en las actividades de todas las fases del desplazamiento. En situaciones de reasentamiento y reubicación, resulta esencial aplicar estrategias relativas a la tierra,

---

<sup>7</sup> El Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos ([www.jips.org/en/home](http://www.jips.org/en/home)) brinda apoyo sobre el terreno para la elaboración de perfiles de desplazados internos (incluidas herramientas y capacitación sobre la reunión de datos desglosados) en colaboración con los equipos humanitarios en los países, según las necesidades de los países afectados que soliciten asistencia.

la vivienda y los medios de vida, así como un enfoque basado en las comunidades que tenga en cuenta las necesidades de las comunidades receptoras.

49. En casos de desastre, suelen surgir riesgos para la protección por causa del agravamiento de las vulnerabilidades preexistentes. Entre esos riesgos cabe mencionar los relacionados con el acceso a la asistencia, en particular para las mujeres y las niñas, las personas de edad, las personas con discapacidad, los desplazados internos y otras personas con necesidades especiales, como los niños separados de sus padres y los hogares encabezados por una sola persona. Es igualmente importante garantizar la seguridad y prevenir y responder a la violencia basada en el género, que puede aumentar abruptamente en situaciones de emergencia. De vital importancia es también la renovación de la documentación personal (a menudo necesaria para tener acceso a servicios esenciales). Es necesario asegurar que se respeten los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad después de los desastres, pues el consiguiente desplazamiento genera riesgos de desalojo forzoso, así como de confiscación, apropiación de tierras y venta fraudulenta u ocupación de esos activos. Todas las personas afectadas deben disfrutar de un nivel mínimo de seguridad de la tenencia, incluso cuando carezcan de una vivienda oficial y documentos de propiedad sobre la tierra, particularmente en los casos en que esos derechos no estén codificados, como en los barrios marginales y otros asentamientos urbanos informales. Es preciso realizar esfuerzos para reunificar a las familias separadas y prevenir la trata de mujeres y niños, los matrimonios precoces y las adopciones ilícitas. Por otro lado, aunque los desastres naturales tienen efectos psicosociales considerables, siguen siendo escasas la atención de la salud mental y la atención psicosocial prestadas después de los desastres. Las Directrices operacionales (revisadas) sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales, aprobadas por el Comité Interinstitucional Permanente, proporcionan a las autoridades nacionales y las organizaciones humanitarias importantes orientaciones sobre la incorporación de la protección en las actividades de preparación, respuesta y recuperación en casos de desastre.

50. Se deben establecer marcos jurídicos y normativos en apoyo de los nuevos tipos de grupos vulnerables, como los desplazados o los migrantes por causa del cambio climático. Conforme al compromiso asumido en la reunión ministerial celebrada en diciembre de 2011 para conmemorar el sexagésimo aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, en octubre de 2012 Noruega y Suiza lanzaron la Iniciativa Nansen en favor de la elaboración de un programa de protección de las personas afectadas por el desplazamiento transfronterizo en caso de desastres naturales. El objetivo general de la iniciativa es generar consenso sobre los principios y elementos fundamentales de la protección de las personas desplazadas a través de las fronteras por desastres naturales, incluidos los desastres provocados por el cambio climático. Su objetivo es establecer una agenda para la acción futura en el ámbito nacional, regional e internacional. A partir de mediados de 2013, se celebrarán consultas participativas entre múltiples interesados dirigidas por los Estados en cinco regiones en las que hayan ocurrido desplazamientos de personas por causa del cambio climático.

51. El acceso sigue siendo un requisito fundamental para una respuesta eficaz a los desastres naturales, en particular si estos tienen lugar en situaciones de conflicto que hayan dado lugar a desplazamientos y acentuado las vulnerabilidades. En casos de desastre natural, el acceso puede verse restringido, entre otras causas, por las limitaciones del acceso físico a las zonas damnificadas debido a la destrucción de la

infraestructura, los problemas de seguridad y los trámites burocráticos para el ingreso del personal, como la concesión de visados y certificados de no objeción, y la importación de equipo y suministros de socorro. A menudo es posible mitigar las demoras causadas por esos factores abordándolas en el marco de las actividades de preparación, en particular la planificación para imprevistos.

### **C. Tratamiento de los problemas humanitarios en entornos urbanos**

52. La escala y la densidad de las poblaciones urbanas, especialmente las poblaciones urbanas pobres de lugares altamente vulnerables, como los barrios marginales y los asentamientos informales, plantean un enorme reto para las organizaciones humanitarias. La concentración de personas, activos e instalaciones industriales puede aumentar los efectos de los desastres y requiere un conocimiento profundo de la estructura física y social de las ciudades y su cultura.

53. La gran mayoría de los instrumentos, políticas y prácticas se han concebido para la prestación de asistencia humanitaria en el medio rural y deben adaptarse o mejorarse para que la preparación y la respuesta en casos de desastre en zonas urbanas complejas sean más beneficiosas y eficaces. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha desplegado a asesores urbanos de alto nivel para que trabajen con los equipos humanitarios en los países y los asociados nacionales en todos los sectores y grupos temáticos en aras de fortalecer la planificación estratégica para imprevistos y el diseño de la respuesta de emergencia en zonas urbanas. En 2012, el Banco Mundial y el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación presentaron la publicación titulada *Ciudades e Inundaciones: Guía para la Gestión Integrada del Riesgo de Inundaciones en Ciudades en el Siglo 21*, que proporciona orientaciones operacionales sobre la gestión del riesgo de inundaciones y la integración de las actividades humanitarias y de desarrollo en las estrategias de gestión de las inundaciones en centros urbanos, que guían y promueven la participación de todos los principales interesados.

54. La evaluación y el tratamiento de la vulnerabilidad urbana a través de consultas en las comunidades son esenciales para mejorar la preparación y la resiliencia y orientar la asistencia humanitaria hacia las personas pobres de los centros urbanos que más la necesiten, en particular las personas desplazadas hacia zonas urbanas por desastres naturales. ONU-Hábitat puso en marcha el Programa de Elaboración de Perfiles de Resiliencia Urbana con el fin de elaborar un enfoque para medir y aumentar la resiliencia urbana en casos de desastre, mientras que la organización humanitaria Concern Worldwide dirige un proceso interinstitucional en Nairobi y otros centros urbanos de Kenya para identificar y evaluar mejor la vulnerabilidad urbana.

55. También el número de agentes y de estructuras de gobernanza establecidas representa una oportunidad para colaborar con los gobiernos municipales y nacionales, la sociedad civil y las comunidades en la prestación de socorro, en particular mediante asociaciones establecidas antes de los desastres en lugares de alto riesgo y que participan plenamente en los esfuerzos conjuntos de reducción del riesgo de desastres, incluida la planificación de la preparación. En la región de los Estados árabes, el PNUD colabora con las autoridades municipales en el

enfrentamiento de los problemas derivados de la migración de las zonas rurales a las urbanas, el crecimiento demográfico, los desastres naturales y el cambio climático. Muchas ciudades de la región, en situación de riesgo de peligros naturales, han reconocido la importancia de mejorar la gobernanza, la planificación y la preparación para casos de desastre en zonas urbanas y, con el apoyo del PNUD, han establecido sistemas y capacidades para hacer frente a los riesgos de desastre por medio de mejoras en materia de seguridad de los ciudadanos, inversiones e infraestructura.

## **D. Desarrollo y fortalecimiento de alianzas operacionales**

### **Red de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre y Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento**

56. La red de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre y el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento son componentes afianzados del sistema internacional de preparación y respuesta. En las fases iniciales de la respuesta de emergencia, los equipos de la red de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre proporcionan una plataforma eficaz de coordinación entre la respuesta nacional y la respuesta internacional por medio de un centro de coordinación de las operaciones sobre el terreno. La metodología de la red, que se utiliza para capacitar a los responsables de la gestión de desastres al servicio de gobiernos, organizaciones regionales e internacionales y organizaciones no gubernamentales asociadas, promueve la integración y la interoperabilidad. Es cada vez mayor el número de países y regiones que desarrollan su propia capacidad de respuesta y con los cuales la red de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre puede compartir experiencias respecto de la coordinación de la asistencia internacional recibida, así como de la elaboración, capacitación y gestión de listas.

57. El Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento se ha dado a la tarea de revisar sus directrices, a fin de asegurar que las normas de búsqueda y salvamento en zonas urbanas que se aplican en todo el mundo tengan en cuenta las capacidades técnicas y las necesidades sistémicas actuales. El Grupo Consultivo establece normas de aplicación mundial y promueve el uso de directrices operacionales comunes en las actividades de búsqueda y salvamento en zonas urbanas y, mediante su proceso de clasificación externa, proporciona un mecanismo de examen entre participantes para asegurar que los equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas cumplan y mantengan esas normas operacionales mínimas y apliquen las directrices operacionales, los procedimientos internacionales y la interoperabilidad. Muchos equipos nacionales de búsqueda y salvamento utilizan ese mecanismo, que se ha convertido en punto de referencia para otros equipos de respuesta inicial, como los equipos de respuesta médica a traumas, que están considerando la posibilidad de establecer un proceso similar de clasificación.

### **Papel del sector privado en la respuesta en casos de desastre y colaboración con dicho sector**

58. El sector privado puede ser parte vital de la solución a los problemas a que se enfrenta el sistema humanitario y desempeña un papel particularmente importante en los países propensos a los desastres con una infraestructura y una gobernanza débiles. El sector privado apoya la continuidad de las operaciones reduciendo el riesgo de desastres y sus efectos destructivos en sus zonas de operación e innova constantemente y encuentra soluciones nuevas y eficientes para continuar en funciones. Las asociaciones público-privadas pueden asegurar que el sistema internacional y las comunidades se beneficien de esas innovaciones, que fortalecen las actividades nacionales de resiliencia. Sin embargo, el sector privado suele estar mal integrado en la acción humanitaria, a pesar de que incluso un nivel mínimo de participación de los sectores público y privado puede mejorar el uso de los recursos existentes y aliviar problemas sistémicos y operacionales.

59. El sector privado también puede desempeñar un papel clave en el aumento de la eficacia de las actividades de gestión de riesgos para las personas más vulnerables. Oxfam America, Swiss Re y el PMA se han propuesto ampliar un enfoque del fomento de la resiliencia que comprende redes de seguridad, actividades de reducción del riesgo de desastres y microseguros. En 2012, esa asociación público-privada alcanzó un hito importante con la concesión a 12.000 hogares etíopes afectados por la sequía de un seguro de protección de pagos que los ayudó a absorber los efectos de la conmoción, reembolsar préstamos e invertir en insumos agrícolas para la siguiente temporada.

### **Progresos realizados y problemas fundamentales en materia de logística**

60. En 2012 se realizó una evaluación independiente del módulo mundial de acción agrupada de logística, la cual reveló una eficacia y eficiencia mayores de la respuesta durante los desastres naturales. Desde entonces, se ha ampliado el ámbito de aplicación del módulo de acción agrupada a nivel mundial y sobre el terreno mediante la formalización de mecanismos de capacidad de reserva, el desarrollo de herramientas operacionales como el programa informático de seguimiento de artículos de socorro y el conjunto de herramientas de evaluación rápida y la redacción de orientaciones.

61. El Equipo de Logística para Situaciones de Emergencia, asociación de colaboración entre el módulo de acción agrupada y las empresas de logística comercial Agility, Maersk, TNT y UPS, reúne a expertos en logística de esas empresas que están listos para movilizarse con rapidez en la fase de respuesta a los desastres. El Equipo aúna la capacidad y los recursos del sector de la logística con los conocimientos especializados y la experiencia de la comunidad humanitaria para llevar a cabo operaciones de socorro más eficaces y eficientes.

62. No obstante, sigue habiendo problemas logísticos, debido en parte a la multiplicidad de agentes interesados y la complejidad de la cadena de suministro humanitario. La presencia de artículos de socorro no solicitados o inadecuados sigue planteando considerables problemas que afectan la eficiencia y la rendición de cuentas. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en colaboración con el módulo de logística y más de 50 agentes humanitarios, ha elaborado un plan estratégico para hacer frente al problema de las donaciones en especie no solicitadas y otros bienes humanitarios indebidos. Además, para evitar cuellos de botella en la

distribución de los bienes de socorro, la Oficina y la Organización Mundial de Aduanas elaboraron un acuerdo aduanero modelo para la importación de los envíos de socorro, que ya ha sido firmado por nueve países.

63. Gracias a la cooperación constante de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios con Deutsche Post DHL, en dos ocasiones se pudieron desplegar los equipos de respuesta de DHL en casos de desastre para que prestaran apoyo a los Gobiernos de Guatemala y Panamá, a raíz de las inundaciones ocurridas en esos países. Más de 400 voluntarios de DHL recibieron capacitación y están listos para compartir gratuitamente sobre el terreno sus conocimientos especializados en logística. Deutsche Post DHL también está ayudando a la Oficina a mejorar la gestión de la información sobre los envíos de socorro, al tiempo que su asociación de colaboración con el PNUD ha ayudado a fomentar la capacidad de las autoridades nacionales y alistar los aeropuertos de cinco países para recibir material de socorro.

## **E. Relaciones entre civiles y militares en la preparación y respuesta en casos de desastre**

64. La coordinación eficaz y eficiente entre los agentes humanitarios y los militares en la preparación y la respuesta en casos de desastre natural sigue siendo una prioridad para las Naciones Unidas y los Estados Miembros. Las fuerzas militares nacionales, internacionales y de las Naciones Unidas poseen capacidades singulares de respuesta y pueden desempeñar un papel importante en el apoyo a las operaciones de respuesta en casos de desastre humanitario. Se hace cada vez más hincapié en el fomento de la capacidad nacional, regional y subregional para desplegar, recibir e integrar activos militares a fin de que presten un apoyo eficaz a las operaciones de preparación y respuesta. Para ello, se han establecido centros regionales de excelencia para mejorar la capacitación, la recopilación y el intercambio de enseñanzas, la elaboración de procedimientos y directrices operacionales estándar y el establecimiento de listas de expertos regionales en materia de coordinación entre civiles y militares.

65. La incidencia de los desastres naturales en zonas afectadas por conflictos sigue constituyendo un desafío para los Estados Miembros y los agentes humanitarios. Las enseñanzas extraídas de recientes operaciones de respuesta demuestran la importancia de adaptar las directrices establecidas a nivel internacional sobre la coordinación humanitaria entre civiles y militares, como las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (“Directrices de Oslo”) y las Directrices sobre la utilización de activos militares y de protección civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas, a las realidades específicas de cada país, así como de armonizar las políticas y leyes nacionales con los principios y conceptos contenidos en las Directrices de Oslo. La elaboración de directrices específicas para cada país responde a la necesidad de un diálogo estructurado y sostenido entre los agentes humanitarios y los militares y permite comprender mejor la interacción adecuada entre esos agentes en las operaciones de respuesta a los desastres. Además, en la fase inicial de los desastres, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios proporciona a los Estados Miembros y los agentes humanitarios orientaciones específicas para cada país, en las que se articulan las relaciones de apoyo y coordinación que deben establecerse entre los agentes humanitarios y los militares.

## V. Recomendaciones

66. Se insta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que fomenten su capacidad e intensifiquen sus esfuerzos para fortalecer la resiliencia de las personas y los sistemas a las conmociones y presiones de todo tipo.

67. Se insta a las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que estudien los medios de seguir armonizando la planificación y la ejecución de la ayuda humanitaria y para el desarrollo, en particular por medio de enfoques que ayuden a encontrar y aplicar soluciones multisectoriales a los riesgos y las vulnerabilidades.

68. Se alienta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que establezcan asociaciones de colaboración en materia de gestión del riesgo de desastres y colaboren de manera más estratégica con una amplia gama de asociados, como las personas afectadas, la sociedad civil, la administración local, el sector privado, los militares, las instituciones académicas y la comunidad científica.

69. Se alienta a las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que coordinen sus esfuerzos conjuntos a nivel de países en apoyo de los procesos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en particular mediante el fomento, el apoyo y la complementación de la capacidad de las autoridades nacionales, subnacionales y locales y las comunidades para llevar a cabo una planificación que tenga en cuenta los riesgos y prevenir, prepararse y responder a los peligros naturales.

70. Se exhorta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que fortalezcan las iniciativas para reunir, analizar y compartir datos, desglosados por sexo, edad, discapacidad y otros indicadores, sobre los efectos y las pérdidas ocasionados por los desastres, a fin de comprender mejor los riesgos de desastre y la capacidad y la vulnerabilidad de las comunidades, incluidos los diferentes grupos de desplazados internos.

71. Se alienta a los Estados Miembros, las organizaciones regionales, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que sigan mejorando la identificación, la localización y el análisis de riesgos y vulnerabilidades, en particular los efectos locales de los factores que podrían aumentar el riesgo de desastres, y la elaboración y aplicación de estrategias y programas adecuados para hacer frente a esos riesgos.

72. Se alienta a las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que apoyen a las autoridades nacionales, subnacionales y locales y las comunidades en la elaboración de estrategias y planes operacionales multianuales de preparación a largo plazo que se integren en las estrategias de reducción del riesgo de desastres y fomento de la resiliencia en casos de desastre.

73. Se insta a los Estados Miembros, las organizaciones regionales, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que velen por el establecimiento a todos los niveles de mecanismos eficaces de adopción de decisiones y coordinación para mejorar la respuesta a la información de alerta temprana y a que se aseguren de que la alerta temprana se traduzca en la pronta adopción de medidas oportunas, eficaces y adecuadas, apoyadas por una

financiación oportuna, adecuada y previsible, en particular de intervenciones “sin riesgo” para fomentar la resiliencia en caso de desastres y conmociones.

74. Se alienta a los Estados Miembros a que proporcionen financiación multianual, oportuna, flexible y previsible para programas que contribuyan a fomentar la resiliencia de las comunidades, incluidas la preparación, la adopción rápida de medidas y la recuperación temprana, mediante los instrumentos existentes de financiación de las actividades de desarrollo y asistencia humanitaria.

75. Se alienta a los Estados Miembros y demás donantes a que aporten contribuciones financieras específicamente dedicadas a las actividades de preparación, respuesta y recuperación de manera armonizada y flexible que aproveche al máximo las opciones y posibilidades de financiación de las actividades humanitarias y de desarrollo. Para ello, los Estados Miembros deberían examinar sus propios mecanismos de financiación de las actividades humanitarias y de desarrollo, según proceda, a fin de mejorar el suministro de una financiación rápida y flexible que reconozca la necesidad de integrar las perspectivas a más largo plazo en la respuesta humanitaria, atendiendo en particular al fomento de la resiliencia, la reducción del riesgo de desastres y la mitigación de los efectos de futuros desastres.

76. Se insta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que integren la gestión de riesgos y el fomento de la resiliencia en casos de desastre en la agenda para el desarrollo después de 2015 y a que promuevan un enfoque complementario y coherente entre esa agenda y el marco de reducción del riesgo de desastres para el período posterior a 2015.

77. Se alienta a los Estados Miembros a que evalúen y, de ser necesario, fortalezcan su preparación jurídica para la cooperación internacional en caso de desastres, sobre la base de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial y de instrumentos de referencia como la Ley modelo para la facilitación y la reglamentación de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.

78. Se alienta a los Estados Miembros a que adopten medidas aduaneras adecuadas para aumentar la eficacia de la preparación y la respuesta a los desastres naturales, en particular mediante la firma del Acuerdo Modelo entre las Naciones Unidas y los Estados y Gobiernos sobre las medidas para acelerar la importación, exportación y tránsito de los envíos de socorro y los efectos personales de los miembros de los equipos de socorro en casos de desastre y emergencia.

79. Se alienta a los Estados Miembros a que cooperen para reducir y encauzar mejor las donaciones en especie no solicitadas y otros bienes de socorro indebidos, por medio de la aplicación del plan estratégico para hacer frente al problema de las donaciones en especie no solicitadas y otros bienes humanitarios indebidos y los instrumentos conexos, y de la promoción de sus principios y mejores prácticas.

80. Se alienta a los Estados Miembros a que elaboren marcos nacionales sobre el desplazamiento interno en consonancia con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Marco sobre soluciones duraderas para los desplazados internos elaborado por el Comité Interinstitucional Permanente, en particular para hacer frente a los desastres tanto de evolución lenta como repentinos, a fin de esclarecer aún más las responsabilidades a nivel nacional y local, y a que

apliquen un enfoque integral desde la prevención hasta la asistencia y la protección durante la fase de desplazamiento, así como en la búsqueda de soluciones duraderas.

81. Se alienta a las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que sigan adaptando y diseñando herramientas, enfoques y políticas para la acción humanitaria en las zonas urbanas, y a que establezcan alianzas con los gobiernos municipales, la sociedad civil y las comunidades para evaluar y fomentar sus capacidades, conocer mejor los riesgos urbanos y aumentar la eficacia de la preparación y la respuesta en casos de desastre.

82. Se alienta a los Estados Miembros a que continúen apoyando la elaboración de directrices para países específicos y, cuando proceda, para regiones sobre la coordinación humanitaria entre civiles y militares, armonicen las políticas y legislaciones nacionales con los principios y conceptos de las Directrices de Oslo y establezcan y vinculen centros de excelencia regionales, incluidas las listas de expertos regionales en materia de coordinación entre civiles y militares.

---