



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
20 de diciembre de 2018  
Español  
Original: inglés

### Comisión de Desarrollo Social

57º período de sesiones

11 a 21 de febrero de 2019

Tema 3 c) del programa provisional\*

**Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General**

### **Nuevas cuestiones: el empoderamiento de las personas afectadas por desastres naturales y provocados por el ser humano con el fin de reducir la desigualdad: abordar las diferentes repercusiones en las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes**

**Nota de la Secretaría\*\***

#### *Resumen*

En cumplimiento de la resolución [2006/18](#) del Consejo Económico y Social, el programa de trabajo de la Comisión de Desarrollo Social incluye el tema titulado “Nuevas cuestiones” desde el ciclo normativo y de examen de la Comisión correspondiente a 2007-2008. Dentro de este tema del programa, la Comisión aborda cuestiones de actualidad que afectan al desarrollo social y requieren atención urgente y examina nuevas cuestiones intersectoriales que van surgiendo a partir de la evolución de los problemas que dificultan el desarrollo en el mundo. En su 57º período de sesiones, la Comisión examinará la cuestión “el empoderamiento de las personas afectadas por desastres naturales y provocados por el ser humano con el fin de reducir la desigualdad: abordar las diferentes repercusiones en las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes”.

La presente nota tiene por objeto ofrecer información básica sustantiva para el debate de esta cuestión. En la nota se examinan las cuestiones clave, los marcos normativos y las experiencias y prácticas actuales de los Estados Miembros y las partes interesadas en lo que respecta a la tarea de hacer frente a los desastres naturales y antropogénicos y a sus efectos en las personas con discapacidad, las personas de edad

\* [E/CN.5/2019/1](#).

\*\* Este informe se presentó fuera de plazo para incluir una decisión de la Mesa de la Comisión de Desarrollo Social.



y los jóvenes. También se ofrecen recomendaciones en materia de políticas con la intención de reducir la desigualdad, empoderar a esos grupos sociales afectados y promover su inclusión ante situaciones de desastre.

## I. Introducción

1. En la presente nota, la palabra “desastre” se utiliza para referirse a las alteraciones graves en el funcionamiento normal de una comunidad o una sociedad causadas por la interacción de eventos físicos peligrosos y condiciones sociales vulnerables. Dichas alteraciones pueden tener efectos humanos, materiales, económicos o ambientales adversos y generalizados que exigen una respuesta de emergencia para satisfacer necesidades humanas críticas y, posiblemente, apoyo externo para la recuperación. La palabra “desastre” abarca tanto los eventos peligrosos de carácter natural como los de carácter antropogénico<sup>1</sup>. El aumento del número de desastres naturales y antropogénicos, y los efectos de dichos desastres, representan en la actualidad un gran problema para el mundo. Se estima que en los 20 años comprendidos entre 1998 y 2017 los desastres climáticos y geofísicos causaron la muerte de 1,3 millones de personas, en tanto que otros 4.400 millones de personas resultaron heridas, quedaron sin hogar o desplazadas o requirieron ayuda de emergencia<sup>2</sup>. Las consecuencias de una dilatada exposición a los desastres son perjudiciales, y sus efectos obstaculizan las iniciativas en curso destinadas a erradicar la pobreza (véase E/2018/26). El Banco Mundial estima que cada año se pierden en el mundo 520.000 millones de dólares en consumo como consecuencia de desastres, lo que condena a la pobreza a unos 26 millones de personas<sup>3</sup>.

2. En 2016, más de 569,4 millones de personas se vieron afectadas por desastres, cifra muy superior al promedio anual de 224,1 millones registrado entre 2006 y 2015<sup>4</sup>. Si bien todas las poblaciones corren el riesgo de verse expuestas a determinados desastres, la vulnerabilidad de las personas ante los desastres y la gravedad de los efectos varían en función de las condiciones socioeconómicas, la condición cívica y social y el lugar de residencia de las personas afectadas, así como de sus posibilidades de acceder a recursos relacionados con la mitigación, la adaptación y el socorro. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, las personas con discapacidad, las personas de edad, los jóvenes y las personas que viven en comunidades pobres y rurales, en particular las mujeres, suelen sufrir de manera desproporcionada los efectos negativos de los desastres naturales y antropogénicos.

3. Los factores socioeconómicos determinan las desigualdades estructurales que, a su vez, perpetúan y agravan la pobreza, la marginación y la exclusión social de las poblaciones afectadas ante situaciones de desastre. La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible depende no solo de las medidas que se adopten contra los desastres naturales y antropogénicos, sino también de que se garantice que los afectados por desastres naturales y antropogénicos no se queden atrás.

4. En este contexto, la Mesa de la Comisión de Desarrollo Social eligió la cuestión “el empoderamiento de las personas afectadas por desastres naturales y provocados por el ser humano con el fin de reducir la desigualdad: abordar las diferentes repercusiones en las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes” para que la Comisión lo examine en su 57º período de sesiones en el marco del tema del programa titulado “nuevas cuestiones”. La elección de este tema también se hace

<sup>1</sup> Véase Christopher B. Field y otros, editores, “Glossary of terms”, en Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Nueva York, Cambridge University Press, 2012).

<sup>2</sup> Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Economic losses, poverty and disasters: 1998-2017”, 2018.

<sup>3</sup> Banco Mundial, “Seguros climáticos”, reseña de resultados, 1 de diciembre de 2017.

<sup>4</sup> Debarati Guha-Sapir y otros, *Annual Disaster Statistical Review 2016: The Number and Trends* (Bruselas, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres y Universidad Católica de Lovaina, 2017).

eco del tema de la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social y del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible para 2019. Durante el 57º período de sesiones de la Comisión se organizará una mesa redonda de alto nivel para deliberar sobre esta cuestión de actualidad.

5. En la presente nota se examinan las cuestiones clave, los marcos normativos y las experiencias y prácticas actuales de los Estados Miembros y las partes interesadas en lo que respecta a la tarea de hacer frente a los desastres naturales y antropogénicos y a sus efectos en las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes. También se ofrecen recomendaciones en materia de políticas con la intención de empoderar a esos grupos, reducir la desigualdad y promover la inclusión en situaciones de desastre.

## II. Cuestiones, tendencias y marcos normativos internacionales pertinentes

### A. Los desastres y sus efectos en las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes: cuestiones y tendencias

6. La situación de las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes ha ido adquiriendo mayor visibilidad y es objeto de mayor atención en los actuales discursos de política mundial sobre la reducción del riesgo de desastres y las acciones humanitarias. Si bien los datos de alta calidad sobre situaciones de desastre desglosados por discapacidad y por edad siguen siendo limitados, los datos disponibles parecen indicar que algunos grupos sociales, como las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes, corren mayor riesgo de sufrir desastres naturales, incluidos los peligros climáticos extremos, son más vulnerables a esos desastres y se ven desproporcionadamente afectados por ellos<sup>5</sup>. Por ejemplo, las personas con discapacidad, que constituyen más del 15 % de la población mundial, son particularmente vulnerables a los desastres y se ven afectadas por ellos de manera desproporcionada<sup>6</sup>. Con ocasión del terremoto y tsunami que afectaron al este del Japón en 2011, la tasa de mortalidad entre las personas con discapacidad fue más del doble de la tasa correspondiente a la población en general en las mismas regiones afectadas<sup>7</sup>. Los estudios efectuados sobre personas de edad que afrontaron desastres revelaron que la mitad de las personas que murieron como consecuencia del huracán Katrina eran adultos de 75 años o más<sup>8</sup>. Además, los desastres naturales y antropogénicos pueden dar lugar a un aumento del comportamiento violento entre los supervivientes y sus familias, así como a consecuencias negativas a largo plazo para la salud mental, en particular entre los niños<sup>9</sup>. Los jóvenes tienen más probabilidades

<sup>5</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty* (se publicará próximamente).

<sup>6</sup> Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *United Nations Flagship Report on Disability and Development 2018: Realization of the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities* (2018).

<sup>7</sup> Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, "Overview of natural disasters and their impacts in Asia and the Pacific 1970-2014" (marzo de 2015).

<sup>8</sup> Joan Brunkard, Gonza Namulanda y Raoult Ratard, "Hurricane Katrina deaths, Louisiana, 2005", *Disaster Medicine Public Health Preparedness*, vol. 2, núm. 4 (diciembre de 2008).

<sup>9</sup> Claudia Catani y otros, "Family violence, war, and natural disasters: a study of the effect of extreme stress on children's mental health in Sri Lanka", *BMC Psychiatry*, vol. 8, núm. 33 (mayo de 2008).

que los adultos de desarrollar trastornos psiquiátricos después de un desastre<sup>10</sup>, así como de ser víctimas de la violencia después de un conflicto<sup>11</sup>.

7. Los riesgos exacerbados que enfrentan las personas con discapacidad y las personas de edad en los desastres son ampliamente reconocidos; sin embargo, sus necesidades y aspiraciones se suelen pasar por alto en el socorro en casos de desastre. Sus preocupaciones no se abordan adecuadamente en las estrategias y acciones locales y nacionales pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y para la respuesta y recuperación en casos de desastre. Existen muchas lagunas críticas en la preparación para casos de desastre en lo que respecta a las personas de edad y las personas con discapacidad. Por ejemplo, es posible que las personas de edad y las personas con discapacidad que no tienen planes de emergencia personales no sean conscientes de que existen recursos pertinentes que les pueden ayudar a ponerse a salvo y en caso de evacuación; se enfrentan a dificultades de comunicación —por ejemplo, a no recibir alertas tempranas de manera oportuna— porque la información y la orientación sobre la gestión de desastres se suelen difundir en un formato que les resulta inaccesible<sup>12</sup>. También afrontan problemas en cuanto a la recepción de apoyo personal o médico durante las emergencias, lo que a menudo hace que los equipos de respuesta inicial pierdan oportunidades de evacuarlas o de adoptar otras medidas que podrían salvarles la vida.

8. Algunos factores existentes, como las desventajas socioeconómicas, las desigualdades, la discriminación basada en la discapacidad y la edad, la exclusión social y las barreras físicas e institucionales, contribuyen a la difícil situación que afrontan las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes en las comunidades. Diversas barreras que existen en la vida cotidiana, entre ellas la inaccesibilidad de la infraestructura básica, por ejemplo en las carreteras, el transporte y los edificios, y la inaccesibilidad del equipo relacionado con la información, incluidos los sistemas, dispositivos y servicios de información y comunicación basados en la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), tienden a intensificarse en situaciones de desastre. La falta de políticas inclusivas y de mecanismos e instituciones participativos representa una oportunidad perdida y una deficiencia a la hora de consultar e involucrar a todos los miembros de la comunidad afectada en la elaboración de estrategias y planes para responder a los riesgos y las situaciones de emergencia. Además, los desastres naturales y las crisis humanitarias contribuyen a un aumento de las deficiencias, factor que debe tenerse en cuenta al planificar la preparación para casos de desastre con el fin de construir comunidades y sociedades más inclusivas y resilientes.

9. Hay pruebas fehacientes de que las personas de edad sufren de manera desproporcionada a causa de los desastres. Como se ha indicado anteriormente, es posible que muchas personas de edad mueran después de un desastre, lo que refleja las deficiencias del sistema de respuesta de emergencia, que, aunque habitualmente asigna prioridad a la asistencia a los grupos vulnerables, suele pasar por alto las necesidades de las personas de edad. La vulnerabilidad de las personas de edad ante los desastres es, en parte, resultado de problemas físicos y de salud generalmente asociados con la vejez, como las dificultades con la movilidad y las discapacidades sensoriales, las limitaciones en la capacidad intrínseca, exacerbadas por la pérdida de dispositivos de asistencia esenciales, y la interrupción del acceso a medicamentos

<sup>10</sup> Zachary W. Adams y otros, “Comorbidity of PTSD, major depression, and substance use disorder among adolescent victims of the spring 2011 tornadoes in Alabama and Joplin, Missouri”, *Psychiatry*, vol. 78, núm. 2 (2015).

<sup>11</sup> Hazem Adam Ghobarah, Paul Huth y Bruce Russett, “Civil wars kill and maim people — long after the shooting stops”, *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 2 (mayo de 2003).

<sup>12</sup> National Organization on Disability, “Report on special needs assessment for Katrina evacuees (SNAKE) project”, 2005.

esenciales. Además, la gestión de las enfermedades crónicas no suele estar incluida en la respuesta sanitaria a las emergencias humanitarias. El edadismo se manifiesta en diversas formas de exclusión de las personas de edad en las políticas humanitarias, en las actitudes negativas de los agentes y en la disminución del papel de las personas de edad, que en las situaciones de emergencia pierden el control de los recursos y bienes de la comunidad.

10. Una tendencia que cabe señalar es que, según las previsiones, el número de personas de edad aumentará un 46 % a nivel mundial entre 2017 y 2030, con lo que superarán en número a los jóvenes y a los niños menores de 10 años, y este aumento será mayor y más rápido en el mundo en desarrollo. Ante el envejecimiento de la población mundial y el aumento del número de desastres en todo el mundo, es cada vez más importante que la respuesta a los desastres tenga en cuenta la edad.

11. Es probable que la creciente frecuencia y gravedad de los desastres ponga en peligro los medios de subsistencia de los jóvenes debido al desplazamiento y a la reducción del acceso a los recursos naturales. De hecho, los recursos naturales representan una fuente fundamental de ingresos para los jóvenes<sup>13</sup>. Por lo tanto, es probable que la pérdida de cosechas y de ganado a causa de desastres naturales, estimada en 96.000 millones de dólares para el período comprendido entre 2005 y 2015, afecte en particular a los jóvenes<sup>14</sup>. El analfabetismo es también un problema importante que afecta a los jóvenes en los países que padecen conflictos o desastres. Aproximadamente 3 de cada 10 jóvenes de entre 15 y 24 años, en particular niñas y mujeres jóvenes, no han adquirido competencias básicas de lectura<sup>15</sup>. Además, los jóvenes refugiados experimentan graves dificultades incluso para acceder a la educación secundaria y terciaria en los países de acogida (véase [A/72/761-S/2018/86](#)). La falta de competencias básicas entre los jóvenes, por una parte, y las sombrías perspectivas económicas y de empleo después de un desastre natural o una crisis humanitaria, por otra, pueden dar lugar a una mayor marginación de los jóvenes. Por último, los jóvenes suelen quedar excluidos de la toma de decisiones, y no se aprovechan sistemáticamente sus capacidades para diseñar iniciativas en materia de prevención y respuesta. Los jóvenes se sienten marginados e incomprendidos, especialmente en situaciones de conflicto, y a menudo son objeto de percepciones negativas y desconfianza, todo lo cual inhibe la importante contribución que pueden aportar a las actividades de socorro en casos de desastre. Al abordar las necesidades específicas de los jóvenes con respecto a las acciones humanitarias, también es importante reconocer la edad, el género y la diversidad como factores dentro de ese grupo.

## 1. Preparación

12. Una encuesta mundial sobre desastres y discapacidad realizada en 137 países mostró que solo el 17 % de los encuestados con discapacidad tenía conocimiento de la existencia de planes de gestión de desastres en su comunidad y que el 72 % de ese grupo no tenía ningún plan de preparación personal para casos de desastre<sup>16</sup>. La encuesta también indicó que en general las personas con discapacidad no participaban en la planificación de la respuesta en casos de emergencia y de desastre. Apenas el

<sup>13</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Green Jobs for Women and Youth: What Can Local Governments Do?* (Nueva York, 2013).

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security 2017* (Roma, 2018).

<sup>15</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "A future stolen: young and out of school", folleto de datos y análisis, septiembre de 2018.

<sup>16</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, "Living with disability and disasters: UNISDR 2013 survey on living with disabilities and disasters — key findings" (2014).

14 % de las personas con discapacidad dijeron que habían sido consultadas durante la elaboración de un plan de gestión de desastres en su comunidad, aunque la mitad de los encuestados expresaron el deseo de participar en la gestión de desastres en su comunidad y de contribuir a ella.

13. Los estudios también han revelado deficiencias críticas en la preparación para casos de desastre por parte de las personas de edad. Una encuesta nacional realizada en 2014 en los Estados Unidos de América reveló que dos tercios de los adultos de 50 años o más no tenían un plan de emergencia, nunca habían participado en un programa educativo de preparación para casos de desastre y no tenían conocimiento de la existencia de recursos pertinentes. Más de un tercio de los encuestados carecía de una cantidad básica de alimentos, agua o suministros médicos en caso de emergencia<sup>17</sup>. En 2014, la conmemoración del Día Internacional para la Reducción de los Desastres se centró en las personas de edad e incluyó una encuesta en la que el 70 % de los encuestados expresaron interés en que se les incluyera en la adopción de decisiones sobre la planificación para casos de desastre y señalaron su deseo de explicar a los planificadores las necesidades y vulnerabilidades especiales de las personas de edad<sup>18</sup>. En un informe de 2018 sobre el estado del sistema humanitario<sup>19</sup> se señala que, si bien se han adoptado medidas para atender mejor las necesidades de las mujeres y las niñas, a menudo no se atienden las necesidades especiales de las personas de edad. Aunque las personas de edad constituyen casi el 30 % de la población que necesita asistencia humanitaria, lo más probable es que se las pase por alto en los programas humanitarios. Estas conclusiones demuestran en forma muy clara que un enfoque único plantea problemas considerables para el sistema humanitario.

## 2. Respuesta

14. En la encuesta mundial sobre discapacidad y desastres examinada anteriormente, solo el 21 % de los encuestados con discapacidad respondió que podía evacuar sus viviendas inmediatamente y sin dificultad en caso de un desastre repentino, mientras que el 73 % tendría ciertas dificultades y el 6 % no podría hacerlo en absoluto. En caso de tener tiempo suficiente, el porcentaje de personas que podrían evacuar sus viviendas sin dificultad aumentaría del 21 % al 38 %. De todos modos, el 4 % declaró que no podría hacerlo en absoluto.

15. Cuando se producen desastres u otras crisis, las personas con discapacidad se ven afectadas de manera desproporcionada. En la mayoría de los casos, no pueden escapar y hay más probabilidades de que queden atrás y tengan que valerse por sí mismas<sup>20</sup>. También es posible que enfrenten mayores obstáculos para la evacuación, debido a la falta de transporte accesible, alojamiento adecuado, información y comunicación<sup>21</sup>. En particular, las personas con discapacidades psicosociales o deficiencias intelectuales pueden verse más afectadas. En los Estados Unidos, un estudio reveló que, después de tres huracanes, las tasas de evacuación fueron entre un 9 % y un 25 % más bajas en los hogares en los que un miembro de la familia tenía

<sup>17</sup> Regina A. Shih y otros, “Improving disaster resilience among older adults”, informe de investigación de Rand, 2018.

<sup>18</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Survey for older persons in potential disaster areas”, septiembre de 2014.

<sup>19</sup> Paul Knox Clarke, *The State of the Humanitarian System*, Estudio de ALNAP (Londres, Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria, 2018).

<sup>20</sup> Lori Peek y Laura M. Stough, “Children with disabilities in the context of disaster: a social vulnerability perspective”, *Child Development*, vol. 81, núm. 4 (julio-agosto de 2010).

<sup>21</sup> NATIONAL Organization on Disability, “Report on special needs assessment for Katrina evacuees (SNAKE) project”.

una discapacidad, en comparación con los hogares que no incluían a ninguna persona con esas características<sup>22</sup>. Resulta alarmante el aumento del número de noticias sobre personas de edad que han muerto en centros asistenciales o en residencias con servicios de asistencia, muchas de ellas presuntamente abandonadas por sus cuidadores. En un estudio sobre los desastres causados por las inundaciones en Kenya se comprobó que, si se incorporaba a las poblaciones vulnerables en los sistemas de alerta temprana del país, centrándose en la protección de los medios de subsistencia, era posible mitigar los efectos de esos desastres, que son una causa importante de empobrecimiento en Kenya y en África<sup>23</sup>.

16. En el contexto de las crisis humanitarias, debido a los deficientes procesos de identificación y registro, no se suele identificar de manera adecuada a los refugiados con discapacidad, lo que pone en peligro la posibilidad de detectar y encarar los obstáculos que dificultan su acceso a la asistencia. La subestimación de las discapacidades es común entre los refugiados debido a que el proceso de identificación suele basarse en la autoidentificación o en las percepciones del funcionario que registra al refugiado. En algunas situaciones, las personas con discapacidad son reacias a identificarse como tales porque desean evitar el estigma, en tanto que los funcionarios tienden a registrar solo las discapacidades visibles, ya que las discapacidades sensoriales y mentales no se pueden detectar tan fácilmente como las físicas<sup>24</sup>. Otros problemas adicionales en lo que concierne a la identificación son la falta de sensibilización y conocimiento de los instrumentos de identificación por parte del personal y la probabilidad de que las personas con discapacidad estén aisladas en sus hogares<sup>25</sup>.

### 3. Necesidades insatisfechas en materia de servicios y apoyo en situaciones de desastre

17. Las necesidades de las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes se suelen pasar por alto después de un desastre, debido a los obstáculos adicionales con que se pueden encontrar los miembros de esos grupos para acceder a los servicios y la asistencia, incluidos los dispositivos de rehabilitación y asistencia. En algunos países, menos de la mitad de los centros e instalaciones de servicios de emergencia y socorro en casos de desastre son accesibles para las personas con discapacidad<sup>26</sup>. Las personas con discapacidad y las personas de edad suelen tropezar con obstáculos físicos para tener acceso a servicios básicos, como el agua potable y el saneamiento durante la evacuación. También existe un gran riesgo de discriminación por motivos de discapacidad cuando los servicios y recursos básicos son limitados. En Haití, después del terremoto de enero de 2010, los servicios de rehabilitación fueron insuficientes para atender la enorme demanda de servicios generada por las nuevas lesiones causadas por el desastre<sup>27</sup>. En Jordania, a pesar de

<sup>22</sup> Marieke Van Willigen y otros, "Riding out the storm: experiences of the physically disabled during Hurricanes Bonnie, Dennis, and Floyd", *Natural Hazards Review*, vol. 3, núm. 3 (agosto de 2002).

<sup>23</sup> Nilmi Senaratna y otros, "Natural hazards and climate change in Kenya: minimizing the impacts on vulnerable communities through early warning systems", en Zinta Zommers y Ashbindu Singh, editores, *Reducing Disaster: Early Warning Systems For Climate Change* (Dordrecht (Países Bajos), Springer, 2014).

<sup>24</sup> HelpAge International y Handicap International, "Hidden victims of the Syrian crisis: disabled, injured and older refugees", 2014.

<sup>25</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *UNHCR Age, Gender and Diversity: Accountability Report 2016 (2017)*.

<sup>26</sup> *Building Disability-Inclusive Societies in Asia and the Pacific: Assessing Progress of the Incheon Strategy* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.II.F.4).

<sup>27</sup> Michael D. Laundry y otros, "Humanitarian response following the earthquake in Haiti: reflections on unprecedented need for rehabilitation", *World Health and Population*, vol. 12, núm. 1 (2010).

las políticas expresas que garantizan la igualdad de acceso de todos los niños refugiados a la educación, la proporción de niños refugiados con discapacidad que asisten a la escuela es menor<sup>28</sup>. Las necesidades de las personas con discapacidad y de las personas de edad también están excluidas de las actividades de recuperación y reconstrucción a largo plazo (CRPD/CSP/2015/4, párr. 21). Una de las razones por las que no se atienden las necesidades de las personas de edad es que a menudo no son visibles debido al aislamiento social, las limitaciones de movilidad o la presunción de que son atendidas por miembros de la familia. De modo similar, después de un desastre a los jóvenes les resulta más difícil superar sin problemas la transición de la escuela al trabajo y encontrar oportunidades de empleo decente. Los desastres aumentan la probabilidad de que los jóvenes permanezcan al margen del mercado laboral o consigan empleos de menor calidad, peligrosos y de alto riesgo.

#### 4. Efectos sociales y económicos en las personas, sus familias y sus comunidades

18. Los desastres y reveses ambientales y financieros pueden tener efectos considerablemente negativos en los hogares con miembros dependientes, incluidas personas de edad y personas con discapacidad. Entre otras cosas, pueden dar lugar a una disminución de los ingresos y los activos, así como a una reducción de la producción, las existencias y la compra de alimentos. Un estudio de las Naciones Unidas muestra que, en cuatro países subsaharianos en 2011, la proporción de hogares que, en promedio, se vieron afectados por conmociones fue mayor entre los hogares con personas con discapacidad (69 %) que entre los hogares sin personas con discapacidad (58 %). En los cuatro países, la mayoría de los hogares con personas con discapacidad indicaron que se habían visto afectados negativamente por una conmoción reciente, y el porcentaje abarcó desde el 55 % en Etiopía hasta el 88 % en la República Unida de Tanzania. La mayor diferencia entre los hogares con y sin personas con discapacidad se observó en Uganda, donde el 56 % de los hogares con personas con discapacidad, en comparación con el 37 % de los hogares sin personas con discapacidad, indicó que se había visto afectado negativamente por un desastre reciente. Además, los efectos de la reducción de los ingresos familiares suelen llevar a una disminución de la inversión en la educación de los niños y los jóvenes. Estos últimos pueden verse obligados a abandonar la escuela como consecuencia de conflictos o desastres naturales. Cuando las alternativas económicas son escasas o de mala calidad, es más probable que los grupos armados recluten a jóvenes<sup>29</sup>. En los países en desarrollo, donde muchas personas de edad son económicamente activas, sus ingresos se ven perturbados en situaciones de desastre por la pérdida de acceso a su trabajo, su tierra o sus bienes. Los efectos de los desastres también afectan a las personas de edad que necesitan apoyo para tramitar la documentación necesaria para solicitar asistencia gubernamental y para presentar solicitudes de indemnización, lo que las torna vulnerables al abuso y la explotación. Por último, después de un conflicto las consecuencias sociales a nivel de la comunidad pueden ser graves. Esto queda demostrado por el hecho de que hay en el mundo un número sin precedentes de 68,5 millones de personas que han sido desplazadas por la fuerza, la mitad de las cuales tiene 18 años o menos<sup>30</sup>. Los conflictos también afectan, tanto de forma

<sup>28</sup> Mary Crock y otros, *The Legal Protection of Refugees with Disabilities: Forgotten and Invisible?*, Elgar Studies in Human Rights (Cheltenham (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Edward Elgar Publishing, 2017).

<sup>29</sup> James D. Fearon y David D. Laitin, "Ethnicity, insurgency, and civil war", *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 1 (febrero de 2003).

<sup>30</sup> ACNUR, "Figures at a glance", base de datos del Anuario Estadístico 2016, disponible en [www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html).

negativa como forma positiva, la capacidad de los miembros de la comunidad para cooperar entre sí a nivel local, así como su participación cívica<sup>31, 32</sup>.

## 5. Discriminación, estigma y violencia

19. Las personas con discapacidad, en particular los niños, las personas de edad y las mujeres jóvenes, son más vulnerables a la explotación, la violencia y el abuso físico, sexual y emocional después de un desastre o una crisis humanitaria. Los refugiados con discapacidad que se ven obligados a abandonar sus países de origen, así como los que resultan internamente desplazados, tienen necesidades específicas en materia de protección y pueden sufrir formas múltiples e interseccionales de discriminación relacionadas con la discapacidad, la edad, el género o la condición de refugiados o desplazados internos. El estigma al que se enfrentan los refugiados con discapacidad y las personas con discapacidad que buscan asilo suele verse agravado por la xenofobia, la discriminación racial y la intolerancia. Esa situación socava aún más su dignidad e igualdad de trato, aumenta el riesgo de violencia y maltrato, y limita su acceso a las redes de apoyo de la comunidad<sup>33</sup>. Las personas de edad, en particular las que quedan atrás en situaciones de conflicto, enfrentan mayores riesgos de violencia ya que se vuelven más vulnerables al maltrato físico, el abuso sexual y el maltrato psicológico. A menudo se presenta a los jóvenes como beneficiarios pasivos de la respuesta humanitaria o como responsables de la violencia política y los disturbios sociales. No obstante, es importante reconocer el papel positivo que los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas de edad pueden desempeñar en la tarea de prevenir y afrontar los desastres naturales y antropogénicos, así como en una gestión y prevención más eficaz de los desastres.

## B. Marcos normativos internacionales para la inclusión y el empoderamiento de las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes en las actividades humanitarias y en casos de desastre

20. En los últimos años se han fortalecido considerablemente los marcos normativos internacionales para la inclusión y el empoderamiento de los grupos sociales marginados, incluidas las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes, en los programas de reducción del riesgo de desastres, mediante instrumentos no vinculantes e instrumentos jurídicamente vinculantes. Por ejemplo, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se reconoce que los derechos de esas personas están particularmente expuestos en situaciones de emergencia y riesgo, y se proporciona un marco de orientación con miras a la adopción de medidas inclusivas de preparación, respuesta y recuperación. En el artículo 11 de la Convención se especifican las obligaciones de los Estados de garantizar la protección y la seguridad de las personas con discapacidad en situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales (véase [A/HRC/31/30](#)). En el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) se pide la igualdad de acceso a los alimentos, la vivienda, la atención médica y otros servicios para las personas de edad durante y después de los desastres naturales y otras situaciones de emergencia humanitaria ([A/CONF.197/9](#), párr. 55). La Asamblea General, tomando nota de la labor de la Comisión de Derecho

<sup>31</sup> Michael J. Gilligan, Benjamin J. Pasquale y Cyrus Samii, “Civil war and social cohesion: lab-in-the-field evidence from Nepal”, *American Journal of Political Science*, vol. 58, núm. 3 (julio de 2014).

<sup>32</sup> Travers Child y Elena Nikolova, “War and social attitudes”, *Conflict Management and Peace Science* (2018).

<sup>33</sup> ACNUR, *UNHCR Age, Gender and Diversity*.

Internacional y del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre que fueron aprobados en el 68° período de sesiones de la Comisión, celebrado en 2016, pidió a los Estados Miembros que expresaran su opinión sobre la recomendación de la Comisión de elaborar una convención sobre la base de los proyectos de artículo, con miras a examinar las opciones y proporcionar más orientación sobre la labor de las Naciones Unidas en esta esfera (véase [A/73/229](#)).

21. El carácter intersectorial de la reducción del riesgo de desastres y la necesidad de abordar las necesidades de los grupos sociales vulnerables afectados por los desastres y los efectos de los desastres en dichos grupos están claramente reflejados en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, en el contexto de la eliminación de la pobreza se hace referencia especial a la discapacidad en el llamamiento para fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad (meta 1.5), lograr que los asentamientos humanos sean sostenibles e inclusivos protegiendo de los desastres a las personas en situaciones de vulnerabilidad (meta 11.5) y combatir el cambio climático mediante el aumento de la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático, haciendo particular hincapié en las comunidades marginadas (meta 13.b).

22. La atención de los grupos sociales vulnerables se ha ido incorporando cada vez más a los recientes marcos mundiales sobre desastres y acciones humanitarias. En el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó un enfoque basado en los derechos que aboga en favor de la accesibilidad y la inclusión de las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes en las políticas y actividades de reducción del riesgo de desastres en todas las etapas, así como en favor del desglose de los datos por discapacidad y edad<sup>34</sup>. En el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015) se señaló que al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, los Estados deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas con discapacidad y de las personas en situaciones vulnerables<sup>35</sup>.

23. La Carta sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria fue aprobada en la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016 y recibió el respaldo de muchos Estados y partes interesadas. La Carta incluye el compromiso de procurar “garantizar que los servicios y la asistencia humanitaria estén disponibles y sean accesibles en forma igualitaria a toda persona con discapacidad, y garantizar la disponibilidad, la asequibilidad y el acceso a servicios especializados, incluida la tecnología de apoyo en el corto, mediano y largo plazo”<sup>36</sup>. La inclusión de las personas de edad en un pacto mundial sobre los refugiados sería un paso crucial para garantizar que esas personas sean tenidas en cuenta en los desplazamientos. Además, en el Pacto para la Juventud en la Acción Humanitaria se reconoce la necesidad de fortalecer el papel de la juventud en la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación mediante el empoderamiento de las iniciativas y organizaciones locales dirigidas por jóvenes y el apoyo a dichas iniciativas y organizaciones.

24. En la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, celebrada en Marrakech (Marruecos) los días 10 y 11 de diciembre de 2018, los delegados de 164 países aprobaron el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, ahora conocido como el Pacto de Marrakech sobre Migración. El Pacto fue aclamado como un paso histórico

<sup>34</sup> Resolución 69/283 de la Asamblea General, anexo II, párrs. 19 d) y g) y 36 a) iii).

<sup>35</sup> Véase [FCCC/CP/2015/10/Add.1](#), decisión 1/CP.21, anexo.

<sup>36</sup> Carta sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria, Estambul, 2016, disponible en <http://humanitariandisabilitycharter.org/>.

hacia la prevención del sufrimiento y el caos, aunque no crea nuevas obligaciones jurídicas, sino que proporciona a los Estados un marco para cumplir mejor las obligaciones jurídicas existentes y afrontar las cuestiones relativas a la migración a nivel internacional<sup>37</sup>. El Pacto contiene disposiciones específicas en las que se exhorta a adoptar medidas que fortalezcan las políticas y prácticas a fin de no exacerbar ni aumentar involuntariamente la vulnerabilidad de los migrantes, incluso aplicando un enfoque que tenga en cuenta la discapacidad, y que proporcionen a los migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad el apoyo necesario en todas las etapas de la migración, mediante la identificación y la asistencia (A/CONF.231/3, anexo, párr. 23). En el Pacto también se destaca la necesidad de ofrecer a los jóvenes migrantes oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, por ejemplo mediante la formación profesional y en el empleo y una educación de alta calidad (*ibid.*, párr. 31 f)). Además, la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) abarca la necesidad de apoyar la inclusión en los mercados de trabajo de los jóvenes y las mujeres refugiados y otras personas en situación de vulnerabilidad<sup>38</sup>. Los avances en la inclusión de los grupos marginados han dependido de la voluntad política de las partes interesadas y han sido desiguales entre los distintos grupos sociales<sup>39</sup>.

### III. Cómo hacer frente a los efectos de los desastres naturales y antropogénicos en las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes: promoción del empoderamiento, la inclusión y la igualdad

#### A. Reducción de riesgos y desastres: respuesta a las necesidades de los grupos vulnerables

25. Los países han adoptado diversas medidas para incorporar las cuestiones y perspectivas relativas a los grupos sociales marginados en las políticas, leyes y planes nacionales sobre desastres y acciones humanitarias. Por ejemplo, entre las prácticas comunes figuran la consideración de las necesidades y perspectivas en materia de preparación y respuesta de las personas con discapacidad en los planes nacionales de respuesta a desastres o crisis<sup>40</sup> y la adopción de normas legislativas que asignen prioridad a las cuestiones relacionadas con esas personas en las actividades de respuesta a emergencias y desastres, como la asistencia médica, la vivienda y la asistencia humanitaria<sup>41</sup>. En otros casos, los Gobiernos han adoptado medidas y decisiones relacionadas con la asistencia a las personas con discapacidad en lo que respecta a la evacuación y la atención primaria de la salud (CRPD/C/PRT/1, párr. 69), garantizando el apoyo para la rehabilitación y el cuidado con miras a su recuperación

<sup>37</sup> United Nations News, “Governments adopt UN global migration pact to help ‘prevent suffering and chaos’”, 10 de diciembre de 2018. Disponible en <https://news.un.org/en/story/2018/12/1028041>.

<sup>38</sup> Recomendación núm. 205 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 106ª reunión en 2017.

<sup>39</sup> Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *No time to retreat: First annual synthesis report of progress since the World Humanitarian Summit*, 2017.

<sup>40</sup> Uganda, Oficina del Primer Ministro, *The National Policy for Disaster Preparedness and Management* (2010), art. 4.13; El Líbano y las Naciones Unidas, *Lebanon Crisis Response Plan 2017-2020* (2017).

<sup>41</sup> Haití, véase Corp législatif, *Loi portant sur l'intégration des personnes handicapées*, cap. 12, art. 72. Disponible en <http://haitijustice.com/pdf/legislation/loi-sur-les-personnes-handicapees-haitijustice.pdf>.

y reintegración en la vida social. Tras la aprobación de la Carta sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria, muchos Estados comenzaron a trabajar con organizaciones de la sociedad civil para abordar los factores multisectoriales que a menudo hacían que la población quedara más vulnerable a los desastres y otras situaciones de emergencia. Por ejemplo, se adoptaron medidas para apoyar a los refugiados con discapacidad en situaciones humanitarias mediante la prestación de servicios que conectan a las mujeres y niñas refugiadas con los proveedores de servicios de los sectores humanitario y de desarrollo<sup>42</sup> y mediante la concienciación sobre las necesidades y perspectivas de los refugiados con discapacidad en las actividades comunitarias<sup>43</sup>. Se espera que el compromiso público del Secretario General con la elaboración de una nueva política, plan de acción y marco de rendición de cuentas para fortalecer la accesibilidad en todo el sistema y la integración de los derechos de las personas con discapacidad en las operaciones de la Organización impulse la integración de la discapacidad en la labor de las Naciones Unidas en lo que concierne a la reducción del riesgo de desastres, las emergencias humanitarias y los refugiados.

26. El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT representa un medio para reducir los riesgos relacionados con desastres sin dejar de fomentar al mismo tiempo la reconstrucción y la generación de empleo a corto plazo, en particular entre los jóvenes, mediante la ejecución de planes de efectivo por trabajo<sup>44</sup>. Además, la canalización de inversiones intensivas en empleo hacia la infraestructura, el sector social y los servicios ambientales puede promover la sostenibilidad a largo plazo para todas las personas que buscan empleo, incluidos los jóvenes. La Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud, una nueva iniciativa del Secretario General, asigna prioridad al apoyo a la juventud como catalizadora de la paz y la seguridad y de la acción humanitaria. En la Estrategia se reconoce la contribución y el activo papel de la juventud en la mitigación de los riesgos de desastres naturales. Por consiguiente, en la Estrategia se señala que las Naciones Unidas fortalecerán las alianzas y la colaboración entre los Gobiernos y las organizaciones dirigidas por jóvenes con el fin de diseñar y promover iniciativas y actividades en favor de la reducción del riesgo de desastres en lo tocante a la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos.

## **B. Cómo transformar la vulnerabilidad en empoderamiento y fomento de la resiliencia**

27. En ese sentido, las medidas adoptadas por los Estados se centran en la participación de los grupos sociales afectados en cuestión. Por ejemplo, un número creciente de países están incluyendo a las personas con discapacidad en los comités de gestión de desastres o en estructuras y mecanismos similares para supervisar y coordinar la ejecución de las operaciones de socorro de emergencia<sup>45</sup>. Los países están haciendo participar a las personas con discapacidad en el análisis y la evaluación del

<sup>42</sup> Women's Refugee Commission y National Union of Women with Disabilities of Uganda, "Bridging the gap between development and humanitarian action: the role of local women's organizations — Case Study", disponible en [www.womensrefugeecommission.org/populations/disabilities/research-and-resources/document/download/1402](http://www.womensrefugeecommission.org/populations/disabilities/research-and-resources/document/download/1402).

<sup>43</sup> ACNUR, *UNHCR Age, Gender and Diversity*.

<sup>44</sup> OIT, *Empleo y Trabajo Decente en Situaciones de Fragilidad, Conflicto y Desastre* (Ginebra, 2016).

<sup>45</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya, *Compendium on Submissions to CRPD 2016* (Nairobi, 2016), párr. 118.

riesgo de desastres<sup>46</sup> y están llevando a cabo actividades de concienciación acerca de la necesidad de que en la reducción del riesgo de desastres<sup>47</sup> y en las emergencias humanitarias<sup>48</sup> se adopte una perspectiva inclusiva que tenga en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad. El Grupo Principal de la Infancia y la Juventud y el grupo de interesados en el envejecimiento también están contribuyendo a la labor de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres a fin de fomentar la participación de los jóvenes y las personas de edad en la aplicación del Marco de Sendái. Por ejemplo, a través de la plataforma de participación juvenil de la Estrategia, los jóvenes están participando en el diseño y la supervisión de políticas en esferas como las relacionadas con los conocimientos de la juventud sobre la reducción del riesgo de desastres y su participación en la promoción del tema.

28. Las sesiones de capacitación para los agentes humanitarios sobre las necesidades de las personas con discapacidad y las personas de edad también son cada vez más frecuentes y, en ocasiones, se hace hincapié en las personas que se enfrentan a discriminaciones y problemas polifacéticos, como las mujeres y las niñas con discapacidad en Kenya<sup>49</sup>. La puesta en marcha del fondo “La Educación No Puede Esperar” en 2016 también agrupó a las comunidades humanitaria y de desarrollo a fin de aumentar la prestación de servicios de educación para niños y jóvenes en situaciones de crisis. Del mismo modo, el lanzamiento de las “Normas para la inclusión de las personas de edad y las personas con discapacidad en las acciones humanitarias”<sup>50</sup> en 2018 tuvo por objeto ayudar a subsanar las deficiencias en la comprensión de las necesidades, las capacidades y los derechos de las personas de edad y las personas con discapacidad y promover su inclusión en las acciones humanitarias.

29. Se han elaborado diversas guías e instrumentos prácticos para fortalecer la capacidad de los grupos afectados y de los profesionales que se están ocupando de diseñar actividades humanitarias y de reducción del riesgo de desastres que tengan en cuenta la perspectiva de las personas con discapacidad. Esto incluye orientación para los agentes humanitarios que prestan asistencia a personas de edad, personas con discapacidad<sup>51</sup>, refugiados con discapacidad<sup>52, 53</sup> y jóvenes en las tareas de respuesta y recuperación ante situaciones de desastre y de emergencia<sup>54</sup>, así como para los agentes del sector de la salud que trabajan en la gestión del riesgo de emergencias y desastres<sup>55</sup>. Además, la Plataforma de Jóvenes Científicos para la Reducción del Riesgo de Desastres está reuniendo a jóvenes científicos que pueden desempeñar un

<sup>46</sup> Zero Project, “Innovative practice 2018 on accessibility: inclusive evacuation strategies following a tsunami, earthquake, or volcano eruption”, disponible en: <https://zeroproject.org/practice/pr181522idn-factsheet/>.

<sup>47</sup> Centre for Disability in Development, “Actions of Centre for Disability in Development”, disponible en [www.cdd.org.bd/helpline/wp-content/uploads/2018/05/sdg.pdf](http://www.cdd.org.bd/helpline/wp-content/uploads/2018/05/sdg.pdf).

<sup>48</sup> Christian Blind Mission, “2010 Haiti earthquake: interview with our accessibility expert in Haiti”, 9 de enero de 2015.

<sup>49</sup> Women’s Refugee Commission, *Working to Improve Our Own Future: Strengthening Networks of Women with Disabilities* (Nueva York, 2016).

<sup>50</sup> Age and Disability Consortium y otros, *Humanitarian Inclusion Standards for Older People and People with Disabilities* (2018).

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> ACNUR, “El Trabajo con Personas con Discapacidad durante el Desplazamiento Forzado” (2011).

<sup>53</sup> Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, “Disability inclusion guidelines” (2017).

<sup>54</sup> UNICEF, *Guidance: Including Children with Disabilities in Humanitarian Action* (Nueva York, 2017).

<sup>55</sup> OMS y otros, *Guidance Note on Disability and Emergency Risk Management for Health* (Ginebra, 2013).

papel fundamental para salvar la brecha entre la ciencia y las políticas en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres. En última instancia, la participación activa de los jóvenes científicos puede promover la implementación del Marco de Sendái sobre la base de datos empíricos.

### C. De la gestión y mitigación de riesgos a la prevención

30. A medida que la frecuencia y la gravedad de los desastres aumentan como consecuencia del cambio climático, la inversión en la reducción del riesgo de desastres se considera una forma eficaz en función del costo de gestionar y mitigar esos desastres y de hacer frente a sus efectos en las poblaciones afectadas<sup>56</sup>. Ya hay una gran variedad de iniciativas en curso para encarar las causas de la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia, entre otras cosas abordando las desigualdades a las que se enfrentan los grupos sociales y ofreciendo intervenciones de política que mejoren las oportunidades de las personas afectadas. Muchas iniciativas tienen por objeto satisfacer las necesidades inmediatas después de un desastre, por ejemplo proporcionando a las personas con discapacidad transferencias en efectivo después de un desastre o una crisis humanitaria. En Nepal, después del terremoto de 2015, se estableció un programa de transferencias en efectivo y la discapacidad era uno de los cinco criterios para la inscripción en él; por su parte, en la República Árabe Siria se introdujo una iniciativa de transferencias en efectivo dirigida específicamente a los refugiados con discapacidad<sup>57</sup>.

31. La experiencia de Haití también demuestra que la combinación de la asistencia humanitaria con el desarrollo puede fomentar resultados positivos en el mercado laboral. Un plan de empleo intensivo destinado a construir seis microcuencas hidrográficas para más de 320.000 habitantes proporcionó empleo a 9.000 personas, de las cuales alrededor del 75 % eran jóvenes, al tiempo que fortaleció la resiliencia al clima<sup>58</sup>. Las transferencias en efectivo y la atención a las personas con discapacidad pueden ayudar a reducir las desigualdades al aumentar la participación en el mercado de trabajo<sup>59</sup>, en particular en el caso de los jóvenes con un alto riesgo social<sup>60</sup>. En última instancia, las transferencias en efectivo pueden reforzar la cohesión social en el contexto de conmociones recurrentes, así como la preparación, cuando se basan en un enfoque comunitario. Por ejemplo, el enfoque denominado *caisses de résilience* (fondos de resiliencia) proporciona a los miembros de la comunidad asistencia técnica para mejorar la productividad y el acceso al crédito, al tiempo que ofrece apoyo a grupos de agricultores y asociaciones de mujeres, a fin de fortalecer la cohesión social<sup>61</sup>. Por lo tanto, el empoderamiento de las comunidades y de todos sus miembros en el contexto de los desastres naturales y las situaciones posteriores a conflictos

<sup>56</sup> Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “Economic losses, poverty and disasters: 1998-2017”.

<sup>57</sup> UNICEF, documento UNICEF/2017/EB/13/Rev.1, párr. 56.

<sup>58</sup> OIT, “Employment-intensive investment in Haiti”, 8 de febrero de 2017.

<sup>59</sup> Anis Chowdhury, “Social protection for shared prosperity and inclusive growth”, documento preparado para la reunión del grupo de expertos sobre estrategias de erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sostenible para todos, Nueva York, mayo de 2017.

<sup>60</sup> Banco Mundial, “The contribution of social protection to the Millennium Development Goals”, agosto de 2003.

<sup>61</sup> FAO, “Consolidating community resilience by strengthening households' social, productive and financial capacities through an integrated approach”, 2016.

puede fortalecer la resiliencia y mejorar la preparación, sin dejar de proporcionar a las comunidades servicios basados en las necesidades<sup>62</sup>.

32. Se están redoblando los esfuerzos para “reconstruir mejor”, con una infraestructura más fácil de usar y más accesible y una mayor capacidad individual e institucional. Por ejemplo, existen iniciativas para convertir la reconstrucción posterior a los desastres en una oportunidad para mejorar la accesibilidad del entorno físico. En Nepal, las normas de accesibilidad fueron modificadas tras el terremoto de abril de 2015<sup>63</sup>. El Ecuador incorporó la accesibilidad en los programas de capacitación destinados a los funcionarios gubernamentales y también diseñó sistemas inclusivos de alerta temprana y organizó talleres de rescate para personas con discapacidad. El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), que es el organismo oficial de cooperación para el desarrollo de Alemania, está llevando a cabo un proyecto especial de cooperación internacional para combatir las causas de la huida y reintegrar a los refugiados, que está dirigido a los refugiados con discapacidad de varios países de África y Asia. En el Líbano, el proyecto ha invertido en la rehabilitación de edificios escolares, al tiempo que ha promovido una cultura escolar inclusiva que permita que niños libaneses y sirios, con y sin discapacidad, estudien juntos en las mismas escuelas. El proyecto también presta apoyo a las personas con discapacidad desplazadas internamente en Nigeria, donde abordó la discapacidad de manera transversal en todos sus componentes y al mismo tiempo tuvo en cuenta las cuestiones relativas a la interseccionalidad entre la discapacidad y la edad. Con el objetivo de mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas de sus intervenciones en materia de políticas, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo está trabajando actualmente con sus asociados para elaborar un marcador de género, edad y discapacidad a fin de seguir promoviendo las acciones humanitarias inclusivas.

33. Hay prácticas e iniciativas prometedoras que tienen por objeto reducir la desigualdad, acrecentar la capacidad de los grupos sociales afectados y aumentar sus oportunidades de participación en la sociedad. Algunos países han tomado medidas para mejorar la protección social de esos grupos. El sistema de seguridad social de Bélgica se complementa con servicios de asistencia social gratuitos para las personas con discapacidad y sus familias que no están cubiertos por regímenes basados en las cotizaciones. En Kenya, el Programa Nacional de Red de Seguridad Social tiene por objeto mejorar el bienestar y la resiliencia de todos los ciudadanos, incluidos los grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, los jóvenes y otras personas. Entre las características más destacadas del programa figuran la garantía de una asignación presupuestaria para esos grupos (1.500 millones de chelines kenianos para las personas con discapacidad para el período 2016-2017) y la participación de los ministerios intersectoriales, las comunidades locales, el sector privado, los hogares y otros agentes no estatales en una asociación de múltiples interesados. En Malta, el Departamento de Protección Civil ha puesto en marcha un plan regional de evacuación que facilita la evacuación de todos los civiles a centros de transporte, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y aspiraciones de las personas con discapacidad. Jamaica, al aplicar su estrategia de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para el desarrollo, ha establecido objetivos claros para garantizar el acceso universal y asequible a Internet a todos sus ciudadanos, incluidos los que se encuentran en situaciones más vulnerables. Los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad han recibido no solo los dispositivos necesarios,

<sup>62</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Building Disaster Resilient Communities: Good Practices and Lessons Learned - A Publication of the “Global Network of NGOs” for Disaster Risk Reduction* (Ginebra, 2017).

<sup>63</sup> Zero Project, “Innovative practice 2018 on accessibility: inclusive post-earthquake reconstruction”, disponible en: <https://zeroproject.org/practice/pr181243npl-factsheet/>.

sino también becas y oportunidades para adquirir conocimientos y aptitudes en materia de TIC. Estas medidas han contribuido a mejorar el desempeño del país en el Índice de Preparación para la Red (ocupó el 83<sup>er</sup> lugar entre 139 países en 2016) y en el Índice de Desarrollo de las TIC (ocupó el 98<sup>o</sup> lugar entre 176 países en 2017), lo que, a su vez, ha contribuido a aumentar la resiliencia de las comunidades ante los desastres.

#### IV. Conclusión y recomendaciones

34. Los datos disponibles sugieren que un gran número de personas con discapacidad y de personas de edad no tienen un plan de preparación personal en caso de desastre. Cuando se produce un desastre natural o una crisis humanitaria, a menudo se les deja atrás en la evacuación y es más probable que mueran o resulten heridas como resultado de ello. También es probable que los jóvenes se vean afectados de manera desproporcionada por el desencadenamiento de conflictos y sufran las consecuencias a largo plazo de los desastres naturales y antropogénicos.

35. Las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes tienen necesidades específicas durante los desastres y después de ellos. Estas necesidades deben tenerse en cuenta en la planificación de la reducción del riesgo de desastres, en la respuesta y en la acción humanitaria. También es importante reconocer que se trata de grupos heterogéneos y que la capacidad para hacer frente a los desastres varía considerablemente entre sus integrantes. Los Estados Miembros y otras partes interesadas están adoptando medidas para atender no solo las necesidades inmediatas de los grupos sociales marginados afectados por los desastres, sino también la desigualdad y la exclusión. También se está avanzando en la tarea de vincular la gestión del riesgo de desastres con la agenda de desarrollo sostenible, que es más amplia y de largo plazo, en las esferas económica, social y ambiental. Si bien persisten importantes lagunas y dificultades, también existen nuevas oportunidades para explorar todo el potencial de los instrumentos relacionados con las políticas, así como para crear sinergias en los esfuerzos por promover la protección social, la inclusión, el empoderamiento de las personas afectadas, la seguridad humana, la reducción del riesgo de desastres y la protección del medio ambiente, haciendo hincapié en la atención de las demandas sociales insatisfechas, como la ampliación de la cobertura de los servicios básicos, la seguridad social y la economía del cuidado. Estos instrumentos de política, si se diseñan y aplican correctamente, pueden crear nuevas fuentes de crecimiento económico y oportunidades de empleo decente que tengan un impacto ambiental bajo o incluso positivo y al mismo tiempo promover la inclusión social y la igualdad.

36. En vista de esas observaciones, la Comisión tal vez desee considerar las siguientes recomendaciones en favor de la adopción de medidas de política destinadas a seguir reduciendo las desigualdades, fomentando la inclusión y el empoderamiento de las poblaciones afectadas, en particular las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes, y promoviendo una gestión inclusiva y sostenible de los desastres y una sociedad resiliente para todos:

**a) Sensibilizar a los encargados de formular políticas y otros interesados, incluidos los grupos sociales afectados, como las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes, sobre la reducción y la prevención de los desastres;**

**b) Elaborar y aplicar políticas y programas nacionales que incluyan normas operacionales, instrumentos e indicadores específicos para la inclusión y el empoderamiento de las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes en la preparación para casos de desastre, así como en la respuesta y la recuperación;**

c) Aplicar estrategias de reducción del riesgo de desastres que incluyan la protección social, incluidos unos niveles mínimos, y fortalezcan las políticas sociales destinadas a empoderar a las personas, en particular a las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes que se ven desproporcionadamente afectados por las situaciones de desastre, con recursos y medios materiales y de otro tipo que fomenten su capacidad y les permitan hacer realidad su potencial;

d) Invertir en infraestructura, entre otras cosas mediante intervenciones en materia de políticas fiscales y de otro tipo, para garantizar el acceso a la educación, el trabajo decente, los servicios públicos básicos y la igualdad de oportunidades para la participación de los grupos sociales marginados en la adopción de decisiones sobre la prevención del riesgo de desastres y la resiliencia;

e) Desarrollar la infraestructura, los servicios y la información relacionados con la respuesta a los desastres de una manera que tenga en cuenta a las personas afectadas y les resulte accesible. La accesibilidad y el “diseño universal”<sup>64</sup> deben aplicarse y promoverse proactivamente en todos los aspectos y fases de las acciones humanitarias y de reducción del riesgo de desastres;

f) Promover un enfoque inclusivo y comunitario de las actividades humanitarias y relacionadas con los desastres, entre otras cosas alentando y apoyando una estrecha cooperación y asociación entre múltiples interesados, como el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil;

g) Involucrar e incorporar a las personas con discapacidad, las personas de edad, los jóvenes y sus organizaciones, incluidos los que se encuentran en situaciones más vulnerables, en los procesos de formulación de políticas y adopción de decisiones y en todas las etapas de las actividades humanitarias y relacionadas con los desastres, desde la planificación hasta la ejecución, la evaluación y la supervisión;

h) Poner en marcha iniciativas para promover la inclusión y el empoderamiento de los grupos vulnerables desde las primeras etapas de la vida, entre otras cosas mediante la educación y planes de estudio e intervenciones comunitarias que tengan en cuenta la edad y la discapacidad, porque los estereotipos, normas sociales, comportamientos y actitudes relacionados con la edad y la discapacidad justifican y amplían las disparidades existentes y el trato desigual que padecen las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes;

i) Consolidar y fortalecer la capacidad de las instituciones, los profesionales y los principales interesados que se ocupan de la reducción del riesgo de desastres, incluidos los grupos sociales afectados, en particular los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas de edad, mediante la atención de sus necesidades, el empoderamiento y el apoyo a su plena participación y contribución en la respuesta humanitaria y en casos de desastre, la reconstrucción y las actividades generales en pro del desarrollo socioeconómico de sus comunidades y países;

---

<sup>64</sup> La presente nota se rige por el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que se refiere a “diseño universal” como “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado”.

**j) Establecer y fortalecer estructuras y mecanismos de reducción de riesgos a nivel nacional y local que respondan a los mayores riesgos y vulnerabilidades de los grupos sociales afectados, incluidas las personas con discapacidad, las personas de edad y los jóvenes, ante la violencia, el abuso y la explotación en casos de desastre y situaciones humanitarias;**

**k) Promover y fortalecer la investigación basada en pruebas, la recopilación de datos y el análisis sobre la situación de los grupos sociales afectados a fin de estar en mejores condiciones de sustentar y apoyar la elaboración de las políticas pertinentes y la implementación de la gestión de desastres, las acciones humanitarias y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para todos.**

---