



Septuagésimo primer período de sesiones
Tema 70 a) del programa provisional*
Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre que prestan las Naciones Unidas, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas

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

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha elaborado en aplicación de la resolución [70/107](#) de la Asamblea General, en la que esta solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales y que en su septuagésimo primer período de sesiones la informara al respecto. En él se presenta una síntesis de los desastres asociados con peligros naturales ocurridos durante el período sobre el que se informa y se analizan varias cuestiones temáticas. El informe se centra en los actuales retos y oportunidades para fortalecer la acción humanitaria, en particular el fenómeno de El Niño de 2015-2016 y las nuevas agendas mundiales de políticas; en una nueva forma de trabajar que ya no se orienta a prestar ayuda sino a acabar con las necesidades; y en los desplazamientos en el contexto de los desastres y el cambio climático. También describe a grandes rasgos los avances en el fortalecimiento de la cooperación internacional en este ámbito e incluye recomendaciones sobre la manera de seguir mejorando.

* [A/71/150](#).



I. Introducción

1. El presente informe se elaboró en aplicación de la resolución [70/107](#) de la Asamblea General, en la que esta solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales, y abarca el año civil 2015.

II. Resumen del año

A. Datos sobre los desastres ocurridos en 2015

2. En 2015, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres registró 346 desastres¹ que, según las estimaciones, causaron unas 22.773 muertes, afectaron a 98,6 millones de personas y ocasionaron daños materiales por valor de 66.500 millones de dólares. La región de Asia y el Pacífico fue la más perjudicada, al concentrar el 42% de los desastres, el 60% de los afectados y el 72% de las muertes ocasionadas por desastres en todo el mundo.

3. El Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos estima que a raíz de los desastres en 2015 se sumaron más de 19,2 millones de personas al total de desplazados, es decir más del doble que por los conflictos y la violencia². Aunque la cifra es inferior al promedio de 25,4 millones de desplazados por año que se venía registrando desde 2008, refleja la tendencia ascendente a largo plazo observada desde la década de 1970.

4. La Organización Meteorológica Mundial informó de que 2015 había sido el año más caluroso del que se tenía constancia, lo cual, según el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, había contribuido a que más de 7.300 personas perdieran la vida debido a las olas de calor. Ese año se registraron 32 grandes sequías —más del doble del promedio anual de los años 2005 a 2014. Las sequías afectaron a 50,5 millones de personas y muchas de ellas continuaron en 2016, sobre todo en África. Las pérdidas económicas directamente ocasionadas por los desastres fueron inferiores al promedio anual de 147.000 millones de dólares registrado en los últimos diez años. Los desastres que generaron mayores costos económicos fueron los terremotos ocurridos en Nepal en abril y mayo de 2015, que en conjunto ocasionaron daños y pérdidas estimados en 7.000 millones de dólares, según la evaluación de necesidades en situaciones posteriores a un desastre realizada por el Gobierno. No obstante, el número de desastres, muertos y afectados fue inferior al promedio anual registrado entre 2005 y 2014. El que hubiera menos muertes obedece en parte a los avances en la reducción del riesgo de desastres, en particular las actividades de alerta temprana y las evacuaciones.

¹ Excluidas las epidemias y las plagas de insectos.

² Excluidos los desplazamientos asociados a las sequías, los procesos progresivos de degradación ambiental y peligros biológicos como las epidemias.

B. Síntesis de los desastres asociados a peligros naturales

5. El fenómeno de El Niño de 2015-2016 fue uno de los más fuertes de los que se tiene constancia y ha afectado a decenas de millones de personas desde su confirmación en mayo de 2015. La alteración de las temperaturas y las precipitaciones provocada por El Niño contribuyó a menoscabar la seguridad alimentaria, la nutrición, la salud y el saneamiento en todo el mundo, lo que tuvo graves repercusiones sociales, económicas y ambientales. Las necesidades humanitarias derivadas del fenómeno aumentaron en mayor medida en África Oriental, África Meridional, América del Sur y América Central y las islas del Pacífico. Ocho países declararon el estado de emergencia nacional y otros, estados de emergencia en determinadas regiones.

6. A finales de diciembre de 2015 El Niño había hecho que aproximadamente 18,5 millones de personas padecieran inseguridad alimentaria en África Oriental, con un aumento del 64% en los últimos cuatro meses del año. Etiopía fue el país más afectado por el fenómeno. Sufrió su peor sequía en 50 años, que hizo que más de 10,2 millones de personas necesitaran asistencia alimentaria humanitaria a finales de 2015, frente a los 2,9 millones que la necesitaban a principios del año. Las inundaciones, que se intensificaron a raíz de El Niño, causaron la muerte de casi 100 personas en Kenya y el desplazamiento de unas 300.000 personas en toda África Oriental, e incidieron en la gravedad y la propagación del cólera en la República Unida de Tanzania. Las fuertes lluvias afectaron a 145.000 personas en distintos lugares de Somalia, que se sumaron a las aproximadamente 770.000 de la República Democrática del Congo. Otras 385.000 personas se vieron afectadas por la sequía en el norte de Somalia. Las lluvias excesivas causaron inundaciones y desprendimientos de tierras en todo Burundi, y arrasaron más de 30.000 hectáreas de campos de cultivo. Alrededor de 50 personas perdieron la vida y más de 15.000 familias se vieron directamente afectadas debido al deterioro o destrucción de sus hogares.

7. En África Meridional, al terminar el año la sequía provocada por El Niño había dejado a unos 28 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria, de las que 15,9 millones no tenían cómo cubrir sus necesidades básicas de alimentos sin asistencia externa. Se preveía que la situación seguiría empeorando hasta principios de 2017. En Swazilandia, la inseguridad alimentaria aumentó un 60% entre julio y diciembre, y en Zimbabwe se vio afectado el 30% de la población rural. En Malawi, la sequía sucedió a las grandes inundaciones de principios de año y causó el desplazamiento de 230.000 personas.

8. El Sahel sigue siendo una de las regiones más afectadas por el cambio climático y tiene pautas meteorológicas cada vez más imprevisibles que ponen en peligro los medios de subsistencia agrícolas y coadyuvan a la inseguridad alimentaria de más de 20 millones de personas en la región: 6 millones de ellas necesitan asistencia alimentaria urgente y el 20% de los niños menores de 5 años sufren malnutrición. En 2015, casi 103.000 personas se vieron afectadas por las inundaciones en el Níger y más del doble en Nigeria.

9. En 2015, Asia y el Pacífico siguió siendo la región con mayor número de desastres: 174, según la información del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres. En Asia Meridional y Sudoriental, cerca de 4,7 millones de personas padecieron olas de calor y graves sequías asociadas a El Niño. En la región del Pacífico la sequía afectó a más de 3,5 millones de personas provocando, entre otras cosas, el aumento de las tasas de malnutrición y carestías de agua que afectaron a los servicios de atención en los establecimientos de salud. Nepal sufrió dos terremotos consecutivos en abril y mayo que causaron la muerte de más de 8.800 personas, hicieron que 5 millones necesitaran asistencia humanitaria y destruyeron más de 600.000 viviendas. En marzo, el ciclón tropical Pam provocó daños generalizados en Vanuatu, que afecta-

ron al 70% de la población, y causó la muerte de 11 personas. Los sistemas de alerta temprana y las evacuaciones eficaces contribuyeron a evitar que el número de muertos fuera aún mayor. Los tifones Koppu y Melor azotaron Filipinas en octubre y diciembre, respectivamente, y provocaron la muerte de decenas de personas y el desplazamiento temporal de aproximadamente 1 millón, así como daños en más de 400.000 viviendas. Las evacuaciones preventivas a lugares más seguros, que se efectuaron en el marco de las labores de preparación y respuesta del Gobierno, ayudaron a salvar vidas.

10. En la India, una ola de calor mató a casi 2.250 personas en mayo. En Bangladesh, las fuertes lluvias a finales de junio provocaron desprendimientos de tierras e inundaciones que afectaron a más de 1.400.000 personas. El mes siguiente, el ciclón Komen afectó a aproximadamente 2,6 millones de personas, y también tuvo efectos en la India y Myanmar. Las inundaciones y los desprendimientos de tierras devastaron varias zonas de la India y se cobraron la vida de más de 750 personas, y las grandes inundaciones afectaron a 12 de los 14 estados y regiones de Myanmar, causando 172 muertos, la destrucción de cosechas y tierras de labranza y el desplazamiento temporal de 1.700.000 personas. En el Pakistán, 1.600.000 personas se vieron afectadas por las inundaciones y, en octubre, un terremoto de magnitud 7,5 en la escala de Richter dejó 280 muertos y causó daños en más de 100.000 viviendas. En el Afganistán, el mismo terremoto mató a 117 personas, causó daños en más de 18.000 viviendas e hizo que unas 130.000 personas necesitaran asistencia humanitaria.

11. En 2015, 12,9 millones de personas se vieron afectadas por desastres en América Latina y el Caribe. En América Central, más de 4,2 millones de personas se vieron afectadas por situaciones de sequía asociadas a El Niño; 2,8 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria, principalmente en Guatemala y Honduras, que fueron los países más gravemente afectados. En Haití, la sequía, intensificada por El Niño, hizo que 3,6 millones de personas padecieran inseguridad alimentaria y que casi 1.500.000 personas se vieran en situación de inseguridad alimentaria grave. En México, el huracán Patricia (el huracán de categoría 5 más fuerte jamás registrado en el hemisferio occidental) destruyó o deterioró unas 10.000 viviendas y causó importantes daños en el sector agrícola. Gracias a las intensas labores de preparación y reducción de los riesgos no hubo que lamentar la pérdida de vidas y se minimizaron los daños en las infraestructuras, los servicios y las viviendas. En septiembre, un terremoto de magnitud 8,3 en la escala de Richter sacudió Chile y desencadenó un tsunami. Las actividades de reducción del riesgo de desastres, las oportunas alertas de tsunami y la evacuación de hasta 1 millón de personas en las zonas costeras contribuyeron a evitar mayores pérdidas, como las causadas por el terremoto y el tsunami de 2010. En Colombia, los desastres naturales afectaron a más de 547.000 personas.

12. En el Yemen, los ciclones tropicales Chapala y Megh afectaron a más de 1.100.000 personas. Más de 50.000 personas fueron desplazadas o evacuadas temporalmente de las zonas costeras.

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

13. La financiación humanitaria mundial en conocimiento del Servicio de Supervisión Financiera de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ascendió a 20.000 millones de dólares en 2015. De ese total, 714 millones de dólares (el 4%) se destinaron, según se ha informado, a emergencias consideradas desastres naturales. La mayor porción de los fondos, 533 millones de dólares (el 75%), se utilizó en relación

con el terremoto de Nepal³. Es preciso aumentar la financiación en el futuro para atender efectiva y adecuadamente a las necesidades de todas las poblaciones afectadas en las situaciones de emergencia causadas por desastres naturales cuyas respuestas sigan sin estar suficientemente financiadas.

14. El Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia desembolsó 469,6 millones de dólares en 2015, de los cuales 143,1 millones se destinaron a la respuesta a los desastres naturales en 20 países, más del triple de los fondos desembolsados para responder a los desastres naturales en 2014. Esa cantidad comprendió las siguientes asignaciones: 90,1 millones de dólares para responder a las sequías, 27,3 millones de dólares para responder a las inundaciones, 19,1 millones de dólares para responder al terremoto de Nepal, 5 millones de dólares para responder al ciclón Tropical Pam en Vanuatu y 1.500.000 dólares para responder al tifón Koppu en Filipinas. Se asignaron unos 59 millones de dólares a la respuesta a El Niño de julio a diciembre de 2015. El Fondo también fue uno de los que primero contribuyeron a apoyar las actividades de respuesta tras el terremoto de Nepal, al anunciar una asignación de 15 millones de dólares para poner en marcha labores de socorro urgente en las primeras 48 horas.

15. La magnitud y la intensidad de las emergencias de 2015 hacen patente la necesidad de contar con un Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia mejor dotado y más sólido, que se adecue a la diversidad de las respuestas necesarias para atender al aumento de las necesidades humanitarias mundiales en el futuro. El Fondo complementó con sus reservas (67 millones de dólares) las contribuciones recibidas para 2015 (403 millones de dólares) a fin de apoyar la labor de asistencia vital de los asociados humanitarios en 45 países. Una financiación anual adecuada es esencial para que el Fondo pueda responder al aumento de las necesidades humanitarias y cumplir eficazmente su mandato. Con este fin, el Secretario General ha instado a incrementar el objetivo de financiación anual del Fondo a 1.000 millones de dólares para 2018.

III. Futuros retos y oportunidades para el fortalecimiento de la acción humanitaria en el contexto de los desastres y el cambio climático

16. El Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres registró un promedio anual de 335 desastres asociados a fenómenos meteorológicos entre 2005 y 2014, lo que constituye un aumento del 14% respecto del período 1995-2004 y casi duplica las cifras registradas en el período 1985-1994. Aunque es difícil determinar qué porcentaje de ese aumento se debe al cambio climático, de las predicciones de fenómenos meteorológicos más extremos en el futuro se desprende de manera casi indiscutible que la tendencia al aumento de los desastres de origen meteorológico se mantendrá en los próximos decenios. Ya hay millones de personas afrontando desastres recurrentes que los vuelven cada vez más vulnerables a nuevas conmociones y más dependientes de la asistencia humanitaria y la protección. Se necesita una concepción global de la gestión del riesgo de desastres para salvar vidas, reducir las repercusiones sanitarias y proteger los medios de subsistencia en el futuro, lo que entraña un desarrollo sostenible y consciente de los riesgos, una mayor preparación y la mejora de la alerta temprana para poder intervenir cuanto antes, junto con una respuesta y una recuperación efectivas.

17. El cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos y otros desastres constituyen una amenaza para la erradicación de la pobreza, el logro de un desarrollo

³ Al 9 de junio de 2016.

sostenible y el disfrute de los derechos humanos, y ponen de relieve la necesidad acuciante de acelerar los esfuerzos para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y afrontar factores de riesgo subyacentes, como las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, la urbanización rápida y no planificada, el uso insostenible de los recursos naturales y la degradación ambiental, la inseguridad alimentaria, la escasez de agua, la vulnerabilidad de los sistemas de salud, la debilidad de las instituciones y las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos. Las labores que se realicen en el futuro para reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia deben tener en cuenta que el crecimiento demográfico y la construcción incontrolada en las llanuras aluviales y las zonas costeras vulnerables a los peligros seguirá exponiendo a un número cada vez mayor de personas y bienes económicos a fenómenos meteorológicos extremos. Habida cuenta de los efectos negativos previstos del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos, y de la consiguiente probabilidad de que aumenten las pérdidas humanas y económicas, toda inversión en el desarrollo sostenible debe hacerse con conocimiento del riesgo. Cuando ocurren desastres, la asistencia humanitaria y la protección deben posibilitar una recuperación que ayude a las personas a lograr una reconstrucción más eficiente y con conocimiento del riesgo y a mantenerse en la senda del desarrollo sostenible.

18. Las mujeres y las niñas se ven afectadas por los desastres y expuestas a los riesgos, incluidos los riesgos sanitarios, de manera desproporcionada. La necesidad de una prestación ininterrumpida de servicios de salud sexual y reproductiva durante los desastres y en la fase posterior de recuperación se reconoce expresamente en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Las mujeres y las adolescentes corren también mayor riesgo de sufrir actos de violencia sexual y de género, como las violaciones, los matrimonios precoces y forzados y la trata de personas. La participación de las mujeres es crucial para una gestión eficaz del riesgo de desastres y para la concepción, la dotación de recursos y la aplicación de políticas, planes y programas que tengan en cuenta las cuestiones de género.

A. Mejores prácticas y enseñanzas extraídas durante el episodio de El Niño de 2015-2016

19. La movilización en torno a El Niño en 2015-2016 fue mayor que en otras manifestaciones del fenómeno e integró muchas enseñanzas extraídas a partir de desastres anteriores. Las alertas tempranas dieron lugar a medidas de prevención específicas e intervenciones oportunas, más efectivas que en episodios anteriores, gracias en parte al fortalecimiento de los sistemas interinstitucionales y gubernamentales y a unos cauces eficaces de adopción de decisiones. A partir de mediados de 2015, los agentes humanitarios intensificaron el análisis de los riesgos y las labores de evaluación, preparación y respuesta, y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia financió en fase temprana actividades para salvar vidas. Los agentes humanitarios colaboraron con los gobiernos y los asociados para el desarrollo en la reorientación de los programas vigentes de desarrollo y de reducción del riesgo de desastres y las estrategias de adaptación al cambio climático existentes a fin de reforzar la resiliencia de las comunidades afectadas, y alentaron a los donantes a aportar una financiación rápida y flexible. Hicieron hincapié en la necesidad de colaborar estrechamente con los agentes del desarrollo, sobre la base de sus ventajas comparativas, para reducir la vulnerabilidad y posibilitar el retorno a la autosuficiencia lo antes posible. Se organizaron eventos de alto nivel con asociados para el desarrollo y la Organización Meteorológica Mundial para fomentar tales relaciones de colaboración y, sobre el terreno, los equipos en los países trabajaron para lograr mayor coherencia en su labor.

20. Con todo, sigue habiendo muchos desafíos. Aunque las actividades de respuesta se iniciaron más rápido que otras veces en que se manifestó el fenómeno, siguieron siendo demasiado escasas y tardías. Los esfuerzos dirigidos a que las alertas tempranas generen intervenciones rápidas siguen viéndose entorpecidos por la resistencia a actuar en función de los pronósticos y la falta de mecanismos concertados que activen la adopción de medidas y de financiación oportuna. A pesar de la importante inversión en fase temprana de algunos Estados Miembros afectados y asociados internacionales, y a pesar de que hay abundantes pruebas de las ventajas financieras y para la población derivadas de las intervenciones rápidas, la movilización de recursos a escala suficiente en las primeras etapas de una emergencia de evolución lenta sigue siendo un reto fundamental que limita la efectividad y la puntualidad de la respuesta a la hora de salvar vidas y en otros ámbitos. El uso de mecanismos de reasignación de fondos para responder a crisis, que permiten cierta flexibilidad en la gestión de los recursos de mecanismos o fondos de desarrollo ya asignados gracias a la inyección de fondos de emergencia en programas de desarrollo existentes, es un ejemplo de práctica que podría potenciarse y perfeccionarse. Muchos de los países más afectados por El Niño no contaban con una presencia importante de los agentes humanitarios internacionales antes de que el fenómeno empezara a manifestarse, lo que exigió aumentar repentinamente la capacidad internacional en un momento complicado en el que dichos agentes se encontraban desbordados por necesidades persistentes en todo el mundo. Aumentar y coordinar la intervención temprana de los Estados afectados y sus asociados para el desarrollo a fin de reducir los riesgos y aumentar la resiliencia de las comunidades puede contribuir a evitar que se pierdan vidas y medios de subsistencia y reducir la necesidad de asistencia humanitaria y protección.

21. El episodio de El Niño de 2015-2016 puso de manifiesto que las crisis de evolución lenta requieren instrumentos diferentes de los utilizados en las de evolución rápida, con modelos cíclicos en vez de lineales que permitan ampliar o reducir las respuestas según sea necesario. Hay que optimizar los instrumentos y las metodologías para mejorar la vigilancia de las sequías y la evaluación de sus efectos. Los agentes humanitarios han empezado a trabajar con todos los interesados pertinentes en la elaboración de un conjunto de procedimientos operativos estándar, con medidas concertadas que deben aplicarse en plazos convenidos, para garantizar que se realicen las oportunas actividades de reducción de los riesgos, preparación y respuesta de cara a futuros eventos cuando, según los pronósticos, haya altas probabilidades de que se manifiesten los fenómenos de El Niño o La Niña. Esas medidas incorporarán instrumentos normalizados y actualizados de preparación humanitaria, en particular el planteamiento de Preparación de Respuestas para Situaciones de Emergencia del Comité Permanente entre Organismos. La necesidad de fomentar la comprensión del contexto concreto para decidir la intervención temprana adecuada, así como la sólida colaboración entre los agentes humanitarios y de desarrollo desde un principio, será crucial en esta labor.

22. Consciente de que el cambio climático puede hacer que las futuras manifestaciones del fenómeno de El Niño sean más intensas y frecuentes, el 20 de mayo de 2016 el Secretario General nombró a dos Enviados Especiales para el Fenómeno de El Niño y el Clima, la Sra. Mary Robinson, de Irlanda, y el Sr. Macharia Kamau, de Kenya. Los Enviados Especiales dirigirán las actividades de promoción y movilización de recursos en relación con la respuesta al fenómeno de El Niño y el fomento de la resiliencia al clima, sobre la base del Marco de Sendai, el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se centrarán en recabar apoyo para la respuesta humanitaria en los países afectados por El Niño y trabajarán también en la mejora de la preparación y la intervención rápida en previsión de una posible manifestación del fenómeno de la Niña en el futuro próximo, así como en la promoción de soluciones para reducir los

riesgos y aumentar la resiliencia contra futuros fenómenos climáticos mediante una concepción de la seguridad humana centrada en las personas, adaptable a contextos concretos, integral y orientada a la prevención. La labor de los Enviados Especiales está respaldada por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana.

B. Las agendas políticas mundiales: una nueva era para trabajar mejor juntos

23. El año 2015 fue trascendental para las agendas políticas mundiales, ya que se aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Acuerdo de París, seguidos en 2016 por los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial y los resultados que se prevé que tenga la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).

24. La Agenda 2030 constituye un marco común de resultados en el que los agentes del desarrollo y humanitarios pueden trabajar de consuno para aumentar la resiliencia y el apoyo a las personas y los países más vulnerables. La Agenda reconoce que el cambio climático, los desastres, los desplazamientos forzados, las crisis humanitarias y las amenazas mundiales a la salud, como las epidemias y las pandemias, suponen un peligro para muchos de los avances en materia de desarrollo logrados en los últimos decenios. La Agenda 2030 se compromete a no dejar a nadie atrás y a llegar primero a los más rezagados, incluyendo explícitamente a los refugiados, los desplazados internos y las personas que viven en zonas afectadas por situaciones complejas de emergencia humanitaria. Varias metas del Marco de Sendai relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia, así como distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible, contribuirán a garantizar que la labor en pro del desarrollo sostenible tenga en cuenta los riesgos.

25. El Marco de Sendai es el principal documento de orientación aprobado por la Asamblea General para integrar la reducción del riesgo de desastres en todo el sistema de las Naciones Unidas. Aporta un enfoque de la gestión del riesgo de desastres centrado en las personas y holístico en todos los niveles, y constituye la principal plataforma para la acción colectiva y que se refuerza mutuamente con miras a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Con la versión revisada del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia: “Hacia un enfoque integrado del desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos” se garantiza que la aplicación del Marco de Sendai por las Naciones Unidas contribuya con la mayor eficacia posible a que el enfoque para lograr la Agenda 2030 tenga en cuenta los riesgos y sea integrado, en particular mediante el fomento de la resiliencia frente a los desastres y el cambio climático y el apoyo a las capacidades de preparación y respuesta en el plano nacional y local.

26. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se reconoce que la financiación para el desarrollo puede contribuir a reducir la vulnerabilidad a los desastres. En ella se señala que la financiación del desarrollo y de la asistencia humanitaria deben ser coherentes, a fin de asegurar que los enfoques para gestionar los riesgos de desastre sean oportunos, amplios, adecuados y eficaces en función de los costos, mediante mecanismos de financiación innovadores y otros medios y el fortalecimiento de la capacidad nacional y local, complementados por la asistencia internacional.

27. En el Acuerdo de París, los gobiernos reconocieron la importancia de la adaptación al cambio climático y de la gestión del riesgo de desastres para reducir las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático, y convinieron en fortalecer la capacidad de adaptación de los países y las comunidades y en prestar un mayor apoyo internacional a los países en desarrollo. Ya se están aprovechando las metas y los objetivos del Marco de Sendai y del Acuerdo de París, que se refuerzan mutuamente, por ejemplo en la Iniciativa de Resiliencia Climática: Anticipar, Absorber, Remodelar, del Secretario General. Esta iniciativa tiene por objeto fortalecer la resiliencia al cambio climático de los países y las personas vulnerables, centrándose en esferas como la alerta temprana, la preparación, los seguros, la protección social y la integración de la resiliencia en la planificación urbana.

28. Entre los compromisos dimanantes de la Cumbre Humanitaria Mundial figuró ayudar a las personas y los países vulnerables a prevenir los desastres y las repercusiones del cambio climático, prepararse para ellos y mejorar su resiliencia. En la Cumbre se formuló el compromiso de aumentar el apoyo a los agentes locales y la colaboración con ellos para mejorar su capacidad, reforzar la resiliencia de las comunidades y ampliar la protección social. Entre los resultados pertinentes de la Cumbre figuran medidas de seguimiento específicas para mejorar la comprensión, la previsión y la gestión de los desastres y de los riesgos relacionados con el cambio climático, así como velar por una colaboración más amplia entre las comunidades que realizan actividades en los ámbitos de la asistencia humanitaria, el desarrollo y el cambio climático, mediante asociaciones entre interesados múltiples, agendas políticas mundiales y otros mecanismos.

29. Hábitat III y su documento final previsto, la Nueva Agenda Urbana, generarán una oportunidad de abordar de manera más eficaz el carácter cada vez más urbano de las crisis humanitarias y de adaptar la acción humanitaria en respuesta a los desastres, los desplazamientos y los efectos adversos del cambio climático en esos contextos. Para lograr mayores resultados, la acción humanitaria debe aprovechar las oportunidades que brindan los entornos urbanos, como la colaboración con las autoridades y las comunidades locales y los conocimientos especializados en materia de planificación urbana consciente de los riesgos. Con este fin, 65 organizaciones pusieron en marcha la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas en la Cumbre Humanitaria Mundial, que incluye iniciativas concretas aplicadas por un conjunto diverso de asociados comprometidos a trabajar de consuno para que las sociedades urbanas en riesgo sean más resilientes frente a las crisis humanitarias.

30. Será esencial contar con un enfoque amplio y coherente para la gestión del riesgo de desastres, que reúna a todos los interesados de los planos nacional y subnacional. Gracias a la aplicación de unas agendas que se refuerzan mutuamente, la colaboración debería poder ser más estrecha y se deberían poder coordinar los enfoques para fomentar la resiliencia frente a los desastres y el cambio climático, con un efecto transformador en las vidas de las personas vulnerables, sin dejar a nadie atrás y alcanzando los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para ello, los gobiernos y los asociados deberían cumplir los compromisos que han contraído en virtud de esas agendas a fin de aumentar el apoyo a los países y las comunidades más vulnerables.

IV. Nuevas formas de colaboración: del suministro de ayuda a acabar con las necesidades en el contexto de los desastres

31. En la Cumbre Humanitaria Mundial, el Secretario General y los jefes de ocho entidades de las Naciones Unidas⁴, con el respaldo del Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones, dieron a conocer un compromiso conjunto para tomar medidas en apoyo de la Agenda para la Humanidad y su nueva forma de trabajar para abordar el nexo entre la asistencia humanitaria y el desarrollo. Este compromiso de los principales organismos operacionales del Comité Permanente entre Organismos y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo está guiado por los principios humanitarios y se basa en tres elementos principales: a) lograr resultados colectivos orientados hacia el futuro, que sean mensurables y que no se limiten a atender las necesidades de emergencia, sino que también contribuyan a reducir los riesgos y las vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia; b) trabajar a lo largo de varios años, en reconocimiento de la realidad de que las crisis se prolongan en el tiempo y como contribución a los avances en el desarrollo a más largo plazo; c) aprovechar las ventajas comparativas de que gozan los diversos agentes, incluidos los gobiernos, los municipios, la sociedad civil, el sector privado y las instituciones financieras internacionales.

32. La nueva forma de trabajar exige reforzar los sistemas locales en lugar de sustituirlos, en consonancia con el enfoque del Marco de Sendai, la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre el fomento de la capacidad y la resiliencia de los agentes locales, las comunidades y los particulares como primera línea de respuesta, entre otras cosas velando por la participación de las comunidades en las instituciones, los procesos y la adopción de decisiones en relación con el riesgo de desastres. La Agenda para la Humanidad hace hincapié en que los esfuerzos para reducir la vulnerabilidad de las personas y fortalecer su resiliencia deben comenzar en el plano local y que la labor nacional e internacional debe basarse en los conocimientos especializados, el liderazgo y las capacidades locales, e insta a que las respuestas a los desastres tengan el carácter más local que sea posible y sean tan internacionales como haga falta. La Coalición de Mil millones para la Resiliencia, una iniciativa para fortalecer la resiliencia de las comunidades vulnerables mediante la colaboración en coaliciones mundiales, nacionales y locales a lo largo de los próximos diez años, que fue puesta en marcha por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, realizará una contribución fundamental a la promoción del llamamiento del Secretario General, incluido en la Agenda para la Humanidad, de que se sitúe a los agentes locales a la vanguardia de las medidas concretas en ese sentido.

33. Para que esta nueva forma de trabajar sea lo más eficaz posible, es necesario adaptarla a los distintos contextos. Ello requiere una serie de enfoques aplicables en contextos específicos, que ayudarán a determinar el grado de colaboración entre los agentes humanitarios y de desarrollo y otras partes interesadas y el nivel de análisis, planificación y programación coordinados compatibles con los principios humanitarios. Los contextos proclives a peligros naturales recurrentes, en particular las manifestaciones de los fenómenos de El Niño y La Niña, las sequías y las tormentas tropicales estacionales, se prestan a que los agentes humanitarios y de desarrollo y las autoridades nacionales colaboren estrechamente para lograr resultados colectivos en la re-

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Programa Mundial de Alimentos y Organización Mundial de la Salud.

ducción de los riesgos, de la vulnerabilidad y de la necesidad. Tales esfuerzos deberían incluir un enfoque amplio de la gestión del riesgo de desastres y el fomento de la resiliencia, dando prioridad a la preparación y la alerta temprana como requisitos previos para la respuesta oportuna y eficaz y la recuperación, así como al fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales. Para los agentes de desarrollo, esto requerirá una mayor tolerancia al riesgo, un compromiso más temprano y una programación más flexible, que se pueda adaptar a distintos contextos. Cuando las medidas para el desarrollo se aplican al nivel apropiado, es posible mejorar la colaboración entre los agentes humanitarios y de desarrollo para garantizar una coordinación óptima y, en última instancia, una estrategia de salida para los esfuerzos internacionales de socorro.

34. Para el sector humanitario, el nuevo requisito de prever las crisis, en lugar de limitarse a reaccionar ante ellas, podría transformar la manera en que la información sobre el riesgo de desastres se tiene en cuenta en la planificación de la asistencia humanitaria y en la acción al respecto. Muchos de los participantes en la Cumbre Humanitaria Mundial apoyaron el establecimiento de una plataforma mundial de riesgos que haga un mapeo de los enfoques aplicados a la evaluación, la vigilancia y la gestión de los riesgos y establezca vínculos entre ellos. La Plataforma examinará las tendencias a corto y largo plazo y los efectos combinados de los riesgos, incluidos los relacionados con los desastres y el cambio climático, así como la forma en que cambian con el tiempo. La labor de la plataforma quedará integrada en la de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, que es el principal foro mundial para la coordinación del asesoramiento estratégico y la creación de asociaciones para la reducción del riesgo de desastres.

35. Otra iniciativa lanzada en la Cumbre Humanitaria Mundial es la Alianza Mundial para la Preparación⁵, que tiene por objeto fortalecer las capacidades de preparación a fin de lograr, para 2020, un nivel mínimo de preparación para los riesgos de desastres futuros y relacionados con el cambio climático, inicialmente en 20 países en riesgo. La Alianza procurará complementar los mecanismos del Comité Permanente entre Organismos, mejorar el acceso a los análisis de los riesgos y la alerta temprana y combinar el aumento de la inversión en preparación con mecanismos de activación y financiación que aseguren la pronta adopción de medidas cuando se produzcan desastres. También complementa la inversión en servicios de información hidrometeorológica apoyada por la iniciativa de Riesgo Climático y Sistemas de Alerta Temprana establecida en el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

36. Los datos abiertos y el análisis coordinado son el primer paso para hacer frente a los riesgos y responder a las necesidades de las personas más vulnerables y de los lugares más propensos a riesgos. Para gestionar riesgos complejos e interrelacionados de manera colectiva y eficaz, es imprescindible un entendimiento y un análisis común de esos riesgos. Los gobiernos y los agentes regionales e internacionales deberían recopilar, analizar y supervisar los datos sobre riesgos antes, durante y después de los desastres para determinar el tipo y el nivel de respuesta necesarios. Se debería aumentar el apoyo internacional para fortalecer la capacidad nacional y local y para que la falta de datos y pruebas fiables no suponga un problema, entre otras cosas mediante bases de datos nacionales sobre las pérdidas y los daños.

⁵ Liderada por el Grupo de los 20 de Ministros de Finanzas del Foro de Vulnerabilidad Climática, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación del Banco Mundial.

37. El Índice para la Gestión de los Riesgos (INFORM) es una herramienta mundial de código abierto de análisis del riesgo humanitario, que cuenta con el apoyo de varios organismos de las Naciones Unidas y asociados externos, comprende 193 países y combina alrededor de 50 indicadores de riesgo humanitario. Gracias a los datos y análisis, puede ayudar a generar una interpretación común de los riesgos humanitarios y de las necesidades de preparación entre los agentes humanitarios y de desarrollo, a que se hagan declaraciones conjuntas sobre los problemas, según el contexto, y a priorizar la inversión en la preparación. Todo el año pasado, INFORM ha colaborado con asociados locales para elaborar modelos de riesgo humanitario subnacionales para Colombia, el Líbano, el Sahel y la región del Cuerno de África. Los modelos subnacionales de INFORM utilizan los mismos enfoques abiertos y metodología y proceso de desarrollo que el modelo mundial, pero se adaptan a los riesgos regionales o nacionales y proporcionan un mayor nivel de detalle geográfico. Pueden ayudar a priorizar las inversiones en preparación y desarrollo de la resiliencia en esos niveles. INFORM trabajará para aplicar modelos subnacionales en más regiones y países, que pertenezcan a los asociados locales y sean mantenidos por ellos, pero estén validados con arreglo a normas mundiales.

38. Un elemento central de esta nueva forma de trabajar es que las crisis y los desastres dejen de abordarse mediante proyectos individuales a corto plazo y, en su lugar, se enfoquen con el objetivo de conseguir resultados colectivos en el marco de un calendario de ejecución plurianual, con indicadores que midan los progresos en función de los resultados y no de los productos. Para que esta visión se transforme en realidad, será imprescindible un liderazgo empoderado y eficaz que garantice una colaboración coherente, colectiva y predecible, así como la aplicación de planes plurianuales. Los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios deberían tener atribuciones para instituir un liderazgo firme que ayude a que las contribuciones de las Naciones Unidas y sus asociados reduzcan las necesidades, las vulnerabilidades y los riesgos, reuniendo a los agentes que estén en mejores condiciones de actuar para atender esas prioridades (los que hayan demostrado ventajas comparativas, teniendo en cuenta las responsabilidades establecidas en sus mandatos) y coordinando las actividades de esos agentes. También deberían desempeñar un papel importante en la consolidación de los datos y el análisis, la gestión de los recursos para los planes plurianuales y el uso de toda la estructura de financiación que apoya el logro de resultados colectivos, así como en la tarea de complementar el liderazgo nacional con miras a reforzar la resiliencia y a reducir el riesgo de desastres.

39. Si bien es importante trabajar para lograr resultados colectivos que reduzcan la necesidad, la vulnerabilidad y los riesgos, sigue siendo fundamental conservar la capacidad de emergencia para que la respuesta en casos de desastre sea rápida y eficaz, con el fin de prestar asistencia vital urgente y protección. Esto debería incluir el establecimiento de umbrales claros y efectivos y de mecanismos de activación de la respuesta internacional y la intervención temprana. En el plano nacional, se deberían desarrollar y reforzar la preparación jurídica y las normas, los procedimientos y los arreglos institucionales nacionales para facilitar y regular el socorro internacional en casos de desastre y la asistencia para la recuperación, especialmente en los países propensos a los desastres, de conformidad con los principios establecidos en las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial. Desde la aprobación de estas últimas en 2007, 23 países han adoptado nuevas leyes, normas o procedimientos basándose en ellas. Sin embargo, muchos países todavía carecen de procedimientos adecuados para facilitar y gestionar la labor internacional de socorro, a pesar de las investigaciones que demuestran que los obstáculos reglamentarios siguen frenando la eficacia de las operaciones de socorro. A fin de agilizar la entrada de los suministros de socorro internacional y de fortalecer las capacidades nacionales,

la Organización Mundial de Aduanas y Deutsche Post DHL se han comprometido a ampliar la modernización de las aduanas, la carga y descarga en los aeropuertos y la logística. En 2015, en reconocimiento de la función cada vez más importante de las organizaciones regionales a la hora de complementar la preparación nacional e internacional y las actividades de respuesta, se estableció la Red de Organizaciones Regionales de Acción Humanitaria, que fue presentada oficialmente en la Cumbre Humanitaria Mundial, con el objetivo de fortalecer la colaboración y el intercambio de buenas prácticas entre las organizaciones regionales.

40. Se debería procurar encontrar otras formas de fortalecimiento de la colaboración entre los distintos agentes. Un ejemplo es el proceso de colaboración para elaborar estándares comunes de coordinación civil-militar humanitaria en el marco del Grupo Consultivo de Coordinación Civil-Militar Humanitaria formado por múltiples interesados. Los estándares tienen por objeto poner en práctica y contextualizar los principios y conceptos de 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), a fin de ayudar a los agentes gubernamentales, militares y humanitarios a todos los niveles, sobre la base de la experiencia adquirida por todos los agentes pertinentes.

La financiación de la nueva forma de trabajar

41. La financiación debe ser más predecible y diversa y proyectarse a lo largo de varios años. Debe hacer uso de distintas opciones e instrumentos de financiación para facilitar el logro de resultados colectivos en lugar de apoyar la fragmentación institucional y a distintos proyectos que compitan entre sí. Para lograr resultados colectivos de fomento de la resiliencia en el contexto de los desastres recurrentes, la financiación debería ser flexible, de manera que los agentes puedan adaptar la programación a los riesgos cambiantes, las perturbaciones y las necesidades. La financiación también debería ayudar a aprovechar las oportunidades de armonizar los enfoques humanitarios y de desarrollo, por ejemplo con modalidades coherentes de operaciones en efectivo que apoyen los sistemas de protección social de los gobiernos y, cuando sea posible, se canalicen a través de ellos. Asimismo, debería basarse en las prioridades identificadas por las personas interesadas y por los datos y análisis. Los gobiernos y otros agentes deberían dedicar recursos al fortalecimiento de la capacidad nacional y local y a la resiliencia. Todas las inversiones en desarrollo sostenible deberían tener en cuenta los riesgos, y los recursos nacionales, tanto públicos como privados, deberían desempeñar un papel primordial en la financiación.

42. Se necesitarán distintos instrumentos de financiación para apoyar a los agentes que trabajan simultáneamente en la ejecución de programas con distintos plazos con miras a lograr resultados colectivos. Esos resultados no se lograrán únicamente con subvenciones a corto plazo: aunque son esenciales para la respuesta en casos de desastre, deben complementarse con una gama más amplia de opciones de financiación, como la mancomunación de riesgos, los seguros, los microgravámenes y préstamos en condiciones favorables para aumentar la resiliencia y reforzar las capacidades nacionales a largo plazo.

43. Se deberían aumentar la financiación predecible y las inversiones que tengan en cuenta los riesgos en apoyo de la intervención temprana, el aliento a la preparación y el fortalecimiento de la recuperación. Se deberían desembolsar fondos sobre la base de que son “útiles en todo caso” para crear resiliencia al generar beneficios y dividendos, tales como el mejoramiento de las prácticas agrícolas o el fortalecimiento de las redes de seguridad y las políticas de protección social, aun cuando el peligro previsto no llegue a materializarse. Se debería recurrir a financiación basada en previsiones y a fi-

nanciación para el cambio climático, incluido el Fondo Verde para el Clima, con miras a planificar y reducir los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos.

44. Las alianzas público-privadas pueden desempeñar un papel fundamental para apoyar y alentar las inversiones en apoyo de la resiliencia que tengan en cuenta los riesgos. La Iniciativa de Conexión Empresarial, presentada en la Cumbre Humanitaria Mundial, apoya la creación de redes para aumentar la escala y eficacia de la participación del sector privado en la gestión del riesgo de desastres en colaboración con las Naciones Unidas, los gobiernos nacionales y la sociedad civil, de manera coordinada. Otras iniciativas, como el recientemente constituido Foro para el Desarrollo de los Seguros, tienen por objetivo apoyar la financiación y la cobertura de los seguros para las personas en países vulnerables mediante el aumento de la cobertura de los seguros en relación con las pérdidas económicas totales causadas por los desastres. La iniciativa Principios para la Sostenibilidad en Seguros, una colaboración entre las Naciones Unidas y el sector de los seguros, reunió a las principales compañías de seguros de todo el mundo para reforzar su compromiso de acelerar la aplicación del Marco de Sendai a través de asociaciones público-privadas. Estas iniciativas pueden promover métodos de modelización de los riesgos y el uso de seguros para incentivar las inversiones en reducción del riesgo de desastres y en tecnologías que ayuden a aumentar la resiliencia.

45. El Gran Pacto, una iniciativa de los principales donantes, organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, presentada en la Cumbre Humanitaria Mundial, constituye un acuerdo entre los principales donantes y organizaciones de ayuda sobre medidas de reforma y compromisos para que la financiación humanitaria sea más eficiente y eficaz. Entre otras cosas, será un paso crucial hacia la aplicación de la nueva forma de trabajar, el fortalecimiento de sus elementos básicos y la supervisión de los progresos, con ámbitos de compromiso específico, por ejemplo sobre la mejora de la colaboración entre los agentes humanitarios y de desarrollo y la mayor planificación y financiación plurianual, con el objetivo de establecer una visión común de resultados colectivos.

46. Para que la nueva forma de trabajar tenga éxito, serán necesarios cambios tangibles en el análisis, la planificación, la programación, la financiación y el liderazgo a todos los niveles. Se necesitarán un conjunto de medidas de seguimiento e iniciativas concretas con metas ambiciosas en esos ámbitos para que la visión se transforme en acción.

V. Los desplazamientos

47. Todos los años, millones de personas se ven obligadas a abandonar sus hogares a causa de desastres. Entre 2008 y 2015, los desastres obligaron a 203,4 millones de personas a dejar sus hogares. Según el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, la probabilidad de desplazamiento debido a un desastre hoy en día es un 60% mayor que en el decenio de 1970. Este aumento se debe a múltiples factores, como el crecimiento demográfico, la urbanización rápida y sin planificar, el desarrollo económico en zonas proclives a peligros y fenómenos meteorológicos. En el futuro, se prevé que el cambio climático, en combinación con otros factores, ocasione un mayor número de desplazamientos, porque los desastres serán más frecuentes y severos.

48. Si bien la inmensa mayoría de las personas desplazadas por desastres permanecen en su propio país, los desplazamientos transfronterizos en el contexto de los desastres y el cambio climático ya son una realidad. Según se prevé, el número de desplazados transfronterizos seguirá aumentando mientras se sientan los efectos del cambio climático. Para muchos, como los pequeños Estados insulares en desarrollo y sus habi-

tantes, el cambio climático constituye una amenaza existencial. Deben promulgarse leyes nacionales y adoptarse medidas operacionales e institucionales, junto con marcos regionales de cooperación, a fin de preparar a los países para recibir, proteger y asistir a personas que no gocen de la protección de la condición de refugiados. Los países y las comunidades de acogida necesitarán un apoyo a largo plazo suficiente y previsible, que incluya la vivienda, el empleo, la educación, la atención de la salud y otros servicios públicos. Para asegurar todo esto, el Secretario General insta en su Agenda para la Humanidad a adoptar un marco internacional adecuado, legislación nacional y marcos de cooperación regional antes de 2025 para garantizar que los países en regiones proclives a sufrir desastres estén preparados para recibir y proteger a las personas desplazadas a través de las fronteras que no gocen de la condición de refugiados.

49. Medidas como el fortalecimiento de la preparación y el fomento de la resiliencia frente a los desastres pueden ayudar a las comunidades a adaptarse más eficazmente a los efectos adversos del cambio climático y evitar los desplazamientos. En las estrategias nacionales de adaptación, los planes para la reducción del riesgo de desastres y las políticas de desarrollo sostenible, se deberían incluir medidas como el reasentamiento planificado con respeto de los derechos de las personas y asegurando una migración digna. Los países más vulnerables al cambio climático deberían poder acceder al Fondo Verde para el Clima para poder ejecutar esas medidas.

50. En el Acuerdo de París se reconoció la relación entre el cambio climático y los desplazamientos, y se estableció un equipo de tareas encargado de elaborar recomendaciones para la adopción de enfoques integrados para prevenir y minimizar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático y responder ante ellos. Además, el plan de trabajo de dos años del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático incluye una esfera de acción dedicada a las migraciones, los desplazamientos y la movilidad humana, con especial hincapié en la mejora de la comprensión y la competencia técnica sobre la forma en que los efectos del cambio climático están afectando a esas tendencias.

51. La Iniciativa Nansen sobre los desplazamientos transfronterizos en el contexto de los desastres y los efectos del cambio climático culminó con la aprobación por 109 Estados en Ginebra, en octubre de 2015, del Programa para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el Contexto de los Desastres y del Cambio Climático (Programa de Protección). El Programa de Protección consolida un conjunto de prácticas y políticas sobre las formas de prevenir los desplazamientos, tanto internos como transfronterizos, a causa de desastres, prepararse para ellos y abordarlos, y de proteger y asistir de manera más eficaz a las personas desplazadas en el contexto de los desastres y el cambio climático.

52. Para dar seguimiento a la Iniciativa Nansen y aplicar las recomendaciones del Programa de Protección, en mayo de 2016 se puso en marcha la Plataforma sobre Desplazamientos Debidos a Desastres. La Plataforma se ocupará de subsanar las lagunas de conocimientos y datos sobre el por qué, el dónde, el cuándo y el cómo de los desplazamientos de personas en el contexto de los desastres y el cambio climático. Promoverá el uso de prácticas eficaces para la protección de los desplazados transfronterizos y la gestión del riesgo de desplazamiento debido a desastres en el país de origen, incluida la migración voluntaria con dignidad y el reasentamiento planificado con respeto de los derechos de las personas. Fomentará la coherencia de las políticas y la incorporación de los problemas de la movilidad humana, también de manera transversal, en políticas y medidas como la acción humanitaria, la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático, la gestión de las migraciones y la asistencia para el desarrollo. Promoverá, asimismo, la elaboración de políticas y el desa-

rrollo normativo en esferas en las que hay deficiencias, como proporcionar vías seguras y medidas de protección en ausencia de la condición de refugiado. La Plataforma constituye un vehículo importante para que los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y otros agentes pertinentes aumenten la cooperación y la coordinación y garanticen la aplicación de un enfoque integral a los desplazamientos transfronterizos provocados por desastres.

53. Juntos, el Marco de Sendai, la Agenda 2030, el Acuerdo de París, la Cumbre Humanitaria Mundial, la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, que se celebrará en septiembre de 2016, y la conferencia Hábitat III, prevista para octubre de 2016, brindan una oportunidad histórica de compromiso de acción colectiva para fortalecer la preparación y la capacidad de respuesta a fin de proteger y asistir de manera más eficaz a las personas en riesgo de desplazamiento por los desastres y el cambio climático. En el Marco de Sendai se abordan de manera prominente las necesidades de los desplazados y la reducción de los riesgos de desplazamiento relacionados con desastres. La Agenda 2030 reconoce la importancia de hacer frente a los desplazamientos forzados como parte del desarrollo sostenible y se compromete a no dejar a nadie atrás, incluidas las personas en el contexto de los desplazamientos. Ello proporcionará a las personas desplazadas la oportunidad de una vida mejor con dignidad y autosuficiencia, para que persigan sus aspiraciones y se beneficien del desarrollo sostenible en sus comunidades de acogida, y contribuyan a él. Para esos esfuerzos será fundamental promover, proteger y respetar los derechos humanos.

54. Los desplazamientos son un reto complejo que requiere apoyo y soluciones coordinadas a corto y largo plazo, basados en medidas de asistencia humanitaria, desarrollo, acción política y derechos humanos. Las ideas preconcebidas de que los desplazamientos provocados por desastres son de corta duración y temporales pueden ocasionar el descuido de personas que necesitan protección y asistencia. En realidad, los desplazamientos en el contexto de los desastres y el cambio climático a menudo se repiten, y pueden durar años o decenios, erosionar la resiliencia y atrapar a las personas en la pobreza y nuevos ciclos de crisis. Para prevenir, reducir y resolver los desplazamientos causados por los desastres y el cambio climático, se necesitan voluntad política y cambios importantes a todos los niveles, junto con nuevos enfoques y alianzas que vayan más allá de la mentalidad compartimentada.

55. No habrá soluciones sostenibles mientras no se reduzca el riesgo de desastres y desplazamientos ni se fortalezca la resiliencia de las comunidades. Se necesita mejorar el seguimiento de las situaciones de personas desplazadas por desastres y reunir datos a lo largo del tiempo para poner en marcha medidas basadas en pruebas que sirvan para prevenir y mitigar el riesgo de que los desplazamientos se vuelvan prolongados o crónicos. En la actualidad, se sabe poco y se informa mal sobre la dinámica y los efectos de los desplazamientos relacionados con desastres de evolución lenta, como las sequías. Es preciso prestar más atención para evitar, reducir al mínimo y detectar los desplazamientos en el contexto de desastres de evolución lenta y de la degradación gradual del medio ambiente, incluidos los efectos de las sequías pertinaces y de la desertización para los medios de vida, la seguridad alimentaria y las pautas de las migraciones y los desplazamientos, así como para reaccionar ante estos desplazamientos. Para poder responder con medidas operacionales y políticas bien enfocadas y oportunas, es importante reunir datos fiables sobre los desplazamientos y las migraciones, así como sobre las necesidades de las personas afectadas por desastres de evolución lenta y situaciones que se degradan de forma gradual. Se necesitan capacidades técnicas más sólidas para abordar los problemas relacionados con la disponibilidad de tierras, los recursos para viviendas y otros derechos y servicios en el contexto de los desplazamientos.

56. El compromiso colectivo de no dejar a nadie atrás exige medidas normativas, operacionales y financieras, no solo para atender las necesidades de las personas más vulnerables, incluidos los desplazados en situaciones de conflicto y desastres, sino también para reducir el riesgo de convertirse en desplazado por cualquier motivo, a través de medidas como la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible. A este respecto, será fundamental una perspectiva de derechos humanos, ya que las personas y las comunidades que corren mayor riesgo de discriminación, marginación y exclusión son probablemente las más vulnerables en el contexto de estos desplazamientos, tanto internos como transfronterizos. La legislación, las políticas y las capacidades nacionales son importantes para proteger a los desplazados y para su integración en las redes de protección social nacionales, los programas de educación, los sistemas de salud, los mercados de trabajo y los planes de desarrollo, al tiempo que se los reconoce como elementos socioeconómicos positivos y contribuyentes en los mercados locales y la actividad del sector privado. Se deberían canalizar recursos nacionales y financiación internacional hacia los sistemas nacionales y locales que se ocupan de las necesidades de los desplazados internos y sus comunidades de acogida. También es fundamental una mayor adhesión a las leyes y marcos normativos nacionales, regionales e internacionales, como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África, así como su aplicación más sistemática.

57. Los agentes humanitarios y de desarrollo, las autoridades locales y el sector privado deberían trabajar colectivamente, más allá de los mandatos, en marcos plurianuales y evitando la mentalidad compartimentada para poner fin a la dependencia de la ayuda y fomentar la autosuficiencia de los desplazados internos. Este nuevo enfoque para satisfacer necesidades humanitarias inmediatas y resultados de desarrollo a más largo plazo con miras a aumentar la resiliencia y autosuficiencia de los desplazados y de las comunidades de acogida es importante para reducir considerablemente los desplazamientos internos, incluida la labor para lograr la meta de una reducción del 50% para 2030. Se debe prestar más apoyo, mediante el fortalecimiento de los instrumentos de financiación multilaterales y otros mecanismos, a las comunidades que acogen a poblaciones desplazadas o que reciben a un gran número de repatriados para hacer frente a las consecuencias humanitarias y socioeconómicas de los desplazamientos.

58. Los desplazamientos son un fenómeno y un problema cada vez más urbano. Hábitat III constituye una oportunidad fundamental para garantizar que los pueblos y las ciudades están en condiciones de gestionar los desplazamientos internos, sin dejar de reconocer las vulnerabilidades existentes y la pobreza en las zonas urbanas, así como la presión adicional que los desplazamientos pueden suponer para los servicios locales. La Alianza Mundial para las Crisis Urbanas, presentada en la Cumbre Humanitaria Mundial, hace especial hincapié en las necesidades de las personas desplazadas, en el contexto de los desastres y en otros, y reconoce que sus vulnerabilidades específicas y las necesidades de las comunidades locales han de ser tenidas en cuenta en la planificación urbana, la infraestructura y los servicios.

VI. Recomendaciones

59. Sobre la base del presente informe, el Secretario General formula las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otras partes interesadas deberían garantizar la aplicación de un enfoque amplio y coherente en los planos mundial, regional, nacional y local en relación con los fenómenos de El Niño y La Niña, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de la

previsión, la alerta temprana, la prevención, la preparación, el desarrollo de la resiliencia y la respuesta oportuna, con el apoyo de un liderazgo eficaz y de una financiación predecible, suficiente y temprana, en las regiones, los países y las comunidades que probablemente se vean afectadas por estos fenómenos;

b) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deberían seguir promoviendo modos de que los gobiernos puedan gestionar los riesgos de desastre y relacionados con el cambio climático, y responder ante ellos, entre otras cosas proporcionando apoyo y refuerzo a las capacidades nacionales y locales de liderazgo, preparación y respuesta, y fomentando la resiliencia, teniendo en cuenta las necesidades distintas de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres de todas las edades;

c) Las Naciones Unidas deberían seguir aumentando el apoyo que prestan a los Estados Miembros para aplicar el Marco de Sendai según sus prioridades, en particular mediante el Plan de Acción revisado de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia, a fin de garantizar que la aplicación del Marco de Sendai contribuya de la manera más eficaz posible a un enfoque integrado y que tenga en cuenta los riesgos para la consecución de la Agenda 2030, en especial mediante el fomento de la resiliencia frente a los desastres y el cambio climático y apoyando la preparación y las capacidades de respuesta en los planos nacional y local;

d) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y todas las partes interesadas deberían procurar, trabajando por encima de las divisiones institucionales y a través de las distintas agendas, y de una manera que se refuerce mutuamente, colaborar más estrechamente y adoptar enfoques coordinados para el fomento de la resiliencia a los desastres y el cambio climático, con miras a asegurar un efecto transformador para la vida de las personas vulnerables, no dejar a nadie atrás y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

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

f) Los Estados Miembros, en consonancia con el llamamiento hecho en el Marco de Sendai, deberían promover la realización de ejercicios periódicos de preparación, respuesta y recuperación en casos de desastre, con miras a asegurar una respuesta rápida y eficaz a los desastres y a los desplazamientos conexos y a promover la cooperación internacional para aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres, incluidos los riesgos de desplazamiento;

g) Las Naciones Unidas y sus asociados deberían trascender las divisiones entre la labor humanitaria y la relativa al desarrollo y colaborar para lograr resultados colectivos para las personas más vulnerables, con el fin de reducir las necesidades, la vulnerabilidad y el riesgo a lo largo de marcos plurianuales. Esto debe hacerse posible mediante un liderazgo eficaz y una financiación flexible, sobre la base de las ventajas comparativas de una amplia gama de agentes y de una interpretación común de las necesidades y los riesgos en un contexto determinado, incluidos, en particular, los peligros naturales recurrentes, y mediante el reconocimiento de la importancia de los principios humanitarios para la acción humanitaria;

h) Los Estados Miembros, las instituciones financieras internacionales y el sector privado deberían movilizar una financiación plurianual predecible y flexible

para lograr resultados colectivos, al tiempo que hacen uso de diferentes instrumentos de financiación, dirigida a agentes con una ventaja comparativa establecida para lograr resultados colectivos y guiada por prioridades señaladas por las personas afectadas, datos y análisis. Para esto se debería hacer un uso más eficaz de los recursos y capacidades existentes, movilizándolo al mismo tiempo nuevas alianzas para obtener recursos y capacidades adicionales en apoyo del logro de resultados colectivos;

i) Los Estados Miembros, las instituciones financieras internacionales, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo, el sector privado y otras partes interesadas deberían trabajar para asegurar que todas las inversiones en desarrollo sostenible tengan en cuenta los riesgos;

j) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otras partes interesadas deberían adoptar un nuevo enfoque para atender las necesidades humanitarias inmediatas y lograr resultados de desarrollo a más largo plazo, con miras a mejorar la resiliencia y la autosuficiencia de las personas desplazadas y las comunidades de acogida, entre otras cosas en el contexto de los desastres y el cambio climático. En este sentido, se deberían promover y apoyar soluciones seguras, dignas y duraderas mediante actividades internacionales, regionales y nacionales coherentes, que reconozcan tanto los retos humanitarios como los de desarrollo que entrañan los desplazamientos, y adoptando las medidas políticas, normativas, jurídicas y financieras necesarias en contextos específicos;

k) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían mejorar la cooperación y la coordinación para asegurar que se adopte un enfoque amplio en relación con los desplazamientos transfronterizos en el contexto de los desastres y el cambio climático, con opciones sobre cómo prevenir y abordar dichos desplazamientos y prepararse para ellos, a fin de proteger y asistir a las personas desplazadas en esos contextos de manera más eficaz, incluida la utilización de medidas humanitarias como la protección temporal y el visado humanitario y mediante la migración voluntaria con dignidad y los reasentamientos planificados, con el respeto de los derechos de las personas;

l) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otras partes interesadas deberían mejorar la comprensión, el análisis, la vigilancia y la evaluación de la dinámica y los efectos de los desplazamientos en el contexto de los desastres de evolución lenta y de la degradación gradual del medio ambiente, y mejorar la reunión de datos, desglosados por sexo y edad, y las respuestas normativas y operacionales en ese sentido;

m) Los Estados Miembros deberían colaborar estrechamente con las Naciones Unidas, los gobiernos locales y otros agentes pertinentes a fin de aumentar la eficacia de la preparación y respuesta en casos de desastre en zonas urbanas, entre otras cosas para abordar los desplazamientos internos, reconociendo al mismo tiempo las vulnerabilidades específicas y las necesidades de los desplazados internos y de las comunidades de acogida, y deberían prestar la debida atención a esas cuestiones en Hábitat III y en la aplicación de sus resultados.