Naciones Unidas A/72/348

Asamblea General

Distr. general
17 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Septuagésimo segundo período de sesiones
Tema 74 a) del programa provisional*
Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre que prestan las Naciones Unidas, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas

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

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha elaborado en aplicación de la resolución 71/128 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 segundo período de sesiones la informara al respecto. En el informe se ofrece un panorama general de las actividades que se están llevando a cabo y los progresos conseguidos a ese respecto y se describen las correspondientes tendencias, dificultades y cuestiones temáticas en relación con la asistencia humanitaria. El informe concluye con recomendaciones sobre nuevas mejoras.

* A/72/150.

17-12523X (S)

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 71/128 de la Asamblea General, en la que esta solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales.

II. Resumen del año

A. Datos sobre los desastres ocurridos en 2016

2. En 2016, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres registró 325 desastres que, según las estimaciones, causaron unas 8.681 muertes, afectaron a 199,6 millones de personas y ocasionaron daños materiales por valor de 147.800 millones de dólares[1]. Los efectos combinados de esos desastres han socavado los progresos realizados hacia el desarrollo sostenible en muchos países.

3. Según estimaciones del Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, a raíz de los desastres repentinos registrados en 2016 se sumaron al total de desplazados más de 24,2 millones de personas, tres veces más que los desplazados por los conflictos y la violencia[2]. Esa cifra se suma a otros millones de desplazados como consecuencia de los desastres de años anteriores. Entre 2008 y 2016 había 227,6 millones de personas desplazadas por desastres repentinos –un promedio de 25,3 millones de personas al año[3].

4. Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM), 2016 fue el año más caluroso registrado hasta entonces y batió el récord anterior establecido en 2015. El nivel del mar siguió elevándose en todo el mundo y la superficie del hielo marino ártico se mantuvo por debajo de la media durante la mayor parte del año. El dióxido de carbono alcanzó una concentración media anual récord de 400 partes por millón en la atmósfera. El año se caracterizó por las graves sequías causadas por la fortaleza del episodio de El Niño de 2015/2016, que afectó a la producción agrícola y dejó a las personas expuestas a la inseguridad alimentaria en distintas partes del mundo[4]. La inseguridad alimentaria mundial ha aumentado de forma dramática, exacerbada por los conflictos y El Niño y agravada por el cambio climático. Entre 2015 y 2016, el número de personas expuestas a crisis de inseguridad alimentaria subió de 80 millones a 108 millones de personas[5]. La falta de agua limpia y potable como consecuencia de la sequía, unida a los efectos de la malnutrición en el sistema inmunológico, aumentó el riesgo y la incidencia de enfermedades infecciosas como el cólera, la fiebre tifoidea, la diarrea, las infecciones respiratorias agudas y el sarampión.

[1] Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, Base de Datos Internacional sobre Desastres, disponible en www.emdat.be (consultada el 26 de julio de 2017). En los datos utilizados para el presente informe no se incluyen 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.

[3] Kimberley Bennett y otros, “ Global report on internal displacement 2017” (Ginebra, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, 2017).

[4] Organización Meteorológica Mundial, *Declaración sobre el estado del clima mundial en 2016* (Ginebra, 2017).

[5] Red de Información sobre Seguridad Alimentaria, “ Global report on food crises 2017” (2017) cap. 2.

B. Síntesis de los desastres asociados a peligros naturales en 2016

5. Los efectos del episodio de El Niño de 2015/2016, uno de los más fuertes registrados, llevaron a 23 países de África oriental, África meridional, América Central, el Caribe y Asia y el Pacífico a solicitar asistencia humanitaria internacional para más de 60 millones de personas. Los cambios en las temperaturas y la distribución de las precipitaciones resultantes de El Niño provocaron sequías, inundaciones y tormentas tropicales, con considerables efectos sociales, económicos y ambientales, como el deterioro de la seguridad alimentaria, la nutrición, la salud y el saneamiento.

6. Si bien El Niño concluyó en mayo de 2016, sus efectos siguieron haciendo mella en las regiones afectadas por la sequía en África oriental y África meridional en 2017 y, en el momento de redactar el presente informe, seguía siendo necesaria la asistencia humanitaria. Etiopía fue el país más afectado por el fenómeno de El Niño en 2016: unos 10,2 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria en el punto álgido de la sequía. En Somalia, casi 2 millones de personas recibieron asistencia en 2016, mientras que temporadas consecutivas de escasas lluvias aumentaron la probabilidad de que 6.7 millones de personas se vieran expuestas a la hambruna en 2017. En 2016, la sequía persistió en Kenya y afectó a 1,3 millones de personas, cifra que se ha duplicado en 2017. En África meridional, la peor sequía de los últimos 35 años dejó a 41 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria a finales de 2016, lo que representa un aumento de aproximadamente 10 millones de personas con respecto a 2015. En Malawi, por ejemplo, estaban expuestas a inseguridad alimentaria 6,7 millones de personas, 3,9 millones más que el año anterior. La inseguridad alimentaria afectaba a 4,3 millones de personas en Zimbabwe, lo que representaba un aumento de 1,5 millones de personas; y a 1,5 millones en Mozambique, 1,1 de millones más que el año anterior. Las Naciones Unidas y sus asociados ayudaron a la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo a preparar un llamamiento con el fin de solicitar 2.900 millones de dólares contra la sequía regional para ofrecer asistencia humanitaria urgente a 28 millones de personas, crear un centro regional de coordinación y logística y fortalecer la capacidad de los organismos nacionales de gestión del riesgo de desastres. Los organismos humanitarios elaboraron un plan de acción regional complementario con el fin de recaudar 1.300 millones de dólares para ayudar a 13,8 millones de personas en siete países prioritarios.

7. La región de Asia y el Pacífico siguió siendo la más propensa a los desastres: el 84% de todas las personas viven en la región afectada por desastres. El Niño afectó gravemente a 11 países de toda la región, siendo Indonesia, Viet Nam, Timor-Leste y Papua Nueva Guinea los más afectados. En Viet Nam, en el punto álgido de la sequía, más de 2 millones de personas carecían de acceso a agua potable y 1,1 millones de personas necesitaban asistencia alimentaria. Las Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de) y Palau declararon el estado de emergencia debido a la sequía, mientras que Fiji y Vanuatu sufrieron también sus efectos. La sequía afectó a 121.000 personas en las Islas Marshall y a 17.500 personas en Palau.

8. La tormenta tropical Winston provocó en Fiji daños generalizados, que afectaron al 62% de la población y a los medios de subsistencia de más de 108.000 hogares. Los tifones Sarika y Haima azotaron a Filipinas en forma muy seguida y destruyeron cosechas y tierras de cultivo y desplazaron a más de 2 millones de personas, mientras que el tifón Nock-Ten afectó a 2,8 millones de personas y causó daños en casi 400.000 viviendas. En la República Popular Democrática de Corea, las graves inundaciones causadas por el tifón Lionrock dejaron a 600.000 personas necesitadas de asistencia humanitaria, desplazaron a 70.000 personas, causaron

daños en 30.000 viviendas y sumergieron más de 27.000 hectáreas de tierras de cultivo.

9. La tormenta tropical Roanu causó en Sri Lanka las peores inundaciones de los últimos 25 años, que provocaron la muerte de 216 personas y desplazaron a más de 700.000. La tormenta llegó también a Bangladesh, donde las acertadas medidas de preparación emprendidas por las autoridades y respaldadas por los asociados humanitarios contribuyeron a minimizar la pérdida de vidas. Antes de la llegada de la tormenta, el Gobierno había activado sistemas de alerta temprana, que permitieron evacuar a más de 500.000 personas en casi 3.500 refugios contra los ciclones. Se vieron afectadas aproximadamente 1,3 millones de personas y murieron 27. En Myanmar, las inundaciones monzónicas desplazaron temporalmente a más de 500.000 personas. En diciembre, un terremoto en las Islas Salomón ocasionó graves daños en los medios de subsistencia en la provincia de Makira.

10. En América Central, más de 4,2 millones de personas padecieron las condiciones de sequía vinculadas al fenómeno de El Niño. En Guatemala y Honduras los equipos humanitarios elaboraron planes de respuesta de emergencia para atender de manera integral las necesidades humanitarias causadas por la sequía y respaldar las medidas de mitigación. En Haití, 1,4 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria y 175.000 personas fueron desplazadas a raíz del huracán Matthew en octubre, mientras que el impacto del huracán en Cuba fue más limitado y no se registraron pérdidas de vidas humanas, gracias a las medidas proactivas de evacuación. Un terremoto de magnitud 7,8 azotó el noroeste del Ecuador y causó la muerte de 659 personas y el desplazamiento de casi 30.000, así como daños materiales por un total cifrado entre 2.000 y 3.000 millones de dólares.

C. Tendencias de la financiación en relación con los desastres

11. Los planes de respuesta presupuestados en 23 países para atender las necesidades humanitarias de los 60 millones de personas afectadas a nivel mundial por El Niño de 2015/2016 requerían un total de 5.000 millones de dólares, 1.900 millones de los cuales, es decir, el 38%, estaban ya financiados en septiembre de 2016. Además, según datos comunicados al Servicio de Seguimiento Financiero de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la financiación de la respuesta a emergencias clasificadas como desastres naturales ascendió a 252 millones de dólares. De esa cifra, 138 millones de dólares, es decir, el 67%, se destinó la respuesta al huracán Matthew en el Caribe.

12. En 2016, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia asignó 438,9 millones de dólares, 107 millones de los cuales se destinaron a la respuesta en casos de desastre en 23 países, a través de la ventanilla de respuesta rápida del Fondo. En las asignaciones se incluyeron 52,8 millones de dólares para la respuesta a las sequías, 42,7 millones de dólares para la respuesta a las tormentas y las inundaciones, 9 millones de dólares para la respuesta a terremotos y 2,4 millones de dólares para la respuesta a condiciones invernales extremas. Las mayores asignaciones fueron, entre otras, las siguientes: 15,7 millones a Haití y Cuba para la respuesta al huracán Matthew; 11 millones de dólares para la respuesta a la sequía en Somalia; 8 millones de dólares para la respuesta al ciclón tropical Winston en Fiji; 7,5 millones de dólares para la respuesta al terremoto en el Ecuador; y 61,3 millones de dólares en apoyo a las medidas de respuesta en 13 países afectados por El Niño.

13. La magnitud y la intensidad de las emergencias a lo largo del tiempo hacen patente la necesidad de contar con un Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de mayor magnitud y más sólido, en consonancia con la respuesta

necesaria para atender las crecientes necesidades humanitarias mundiales en el futuro. Una financiación anual suficiente es esencial para que el Fondo pueda responder a unas necesidades humanitarias cada vez mayores y cumplir eficazmente su mandato. Con este fin, la Asamblea General ha refrendado el llamamiento del Secretario General a incrementar el objetivo de financiación anual del Fondo a 1.000 millones de dólares para 2018.

14. La recuperación después de los desastres sigue acusando una deficiencia crónica de financiación por la falta de mecanismos internacionales de financiación eficaces. En 2016, las evaluaciones de las necesidades postdesastre realizadas conjuntamente por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea con los Gobiernos de siete países afectados por grandes desastres (Angola, el Ecuador, Fiji, Haití, las Islas Marshall, Malawi y Sri Lanka) valoraron el total de necesidades de financiación para la recuperación en 9.930 millones de dólares. De esa suma, se movilizó menos del 15%. Esa falta de financiación para la recuperación después de los desastres puede mermar la capacidad de los países de bajos ingresos para reconstruir mejor con apoyo sostenido a lo largo de varios años, con lo cual aumentaría su vulnerabilidad ante futuros desastres.

III. Actuales retos y oportunidades para fortalecer la acción humanitaria

15. Si bien los conflictos y la falta de acceso humanitario a las poblaciones afectadas han provocado un grave riesgo de hambruna para más de 20 millones de personas de Nigeria nororiental, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen, en algunas circunstancias los sufrimientos se han agravado por factores que favorecen la inseguridad alimentaria crónica y la vulnerabilidad, como la fragilidad subyacente creada por la sequía, los efectos de El Niño y el cambio climático y otros riesgos de desastres. En Somalia, por ejemplo, tres malas temporadas de lluvias en un contexto de conflicto continuado y de problemas de acceso han dado lugar a una aguda inseguridad alimentaria, altos niveles de malnutrición y enfermedades y desplazamientos internos en masa. Aunque se están llevando a cabo en el país amplias operaciones humanitarias que permiten llegar mensualmente a más de 3 millones de habitantes para ofrecerles asistencia vital, ayuda a la subsistencia y servicios de protección, se prevé que las necesidades humanitarias se mantendrán en los niveles actuales hasta finales de 2017.

16. El Secretario General ha establecido un Comité Directivo de respuesta y prevención en casos de hambruna, presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que ofrecerá liderazgo estratégico, en particular sobre la promoción de la nueva forma de actuar en situaciones humanitarias. El Comité Directivo ha coordinado actividades conjuntas de promoción de las medidas de respuesta y prevención en casos de hambruna, ha estrechado los vínculos entre las instancias humanitarias y de desarrollo, incluido el Banco Mundial, y ha apoyado en los países a los dirigentes en sus esfuerzos por conseguir que las instancias humanitarias y de desarrollo actúen de manera complementaria y coherente a fin de reducir las necesidades humanitarias, el riesgo y la vulnerabilidad. Dado el carácter multisectorial de esas crisis, las inversiones deben ir más allá de la respuesta a la inseguridad alimentaria y tener en cuenta a un conjunto más amplio de sectores, incluidos los medios de vida, la salud, el agua, el saneamiento y la higiene y la protección. No obstante, en ausencia de un acceso sostenido y sin trabas de los agentes humanitarios y de respeto del derecho internacional humanitario, perdurarán la magnitud y la gravedad de esas crisis y las medidas humanitarias y de desarrollo serán insuficientes para acabar con el sufrimiento.

17. El aumento de las necesidades humanitarias y de las necesidades de financiación de las medidas de respuesta está directamente relacionado con deficiencias colectivas en la lucha contra las causas profundas y los factores impulsores de las crisis, incluida la gestión del riesgo de desastres. Los peligros, por sí solos, no se convierten necesariamente en desastres. Se convierten en desastres cuando se combinan con la vulnerabilidad y la falta de capacidad y de medidas para reducir el riesgo de desastres y para prepararse y hacer frente a sus efectos, en ausencia de resiliencia y de un desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos. A medida que aumentan los riesgos de desastres y sus consecuencias humanitarias debido al cambio climático y al aumento previsto de la frecuencia y gravedad de los desastres, es prioritaria la participación de todos los agentes (incluidos los sectores afectados de la población afectada) que pueden reducir los riesgos. Ese enfoque requiere el paso de un modus operandi reactivo a un enfoque consciente del riesgo que prevea, prevenga y reduzca las crisis.

18. El paso de la gestión de los desastres a la prevención y la gestión de los riesgos de desastre es un objetivo fundamental del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que encuentra eco en la Agenda para la Humanidad. La necesidad de ese cambio es un hilo conductor que conecta diversos marcos mundiales y se pone de relieve en la insistencia del Secretario General en la prevención para hacer frente a las causas profundas de la vulnerabilidad y las crisis. La prevención contra los efectos humanos y económicos de los desastres es no solo una cuestión humanitaria; es también un imperativo importante del desarrollo, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Nueva Agenda Urbana, así como con otros instrumentos jurídicos internacionales pertinentes, como el Reglamento Sanitario Internacional. Esos marcos reconocen que la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las zonas propensas a desastres debe tener en cuenta los riesgos y superar las barreras institucionales y sectoriales.

19. El desarrollo no puede ser sostenible si no se reduce el riesgo de crisis humanitarias. Los esfuerzos para vincular la resiliencia frente a los desastres y la reducción de la pobreza son fundamentales para la promoción del desarrollo sostenible y la reducción de la vulnerabilidad. Según un estudio reciente del Banco Mundial, la contribución de los desastres a la exacerbación de la pobreza es más devastadora de lo que se creía anteriormente y afecta de manera desproporcionada a los pobres y sus medios de vida y la resiliencia socioeconómica. Se estima que los efectos de los desastres en los 117 países estudiados equivalen a la pérdida de 520.000 millones de dólares en consumo anual y bienestar, que supera con creces a las pérdidas de activos y cada año condena a la pobreza a unos 26 millones de personas. La inversión en medidas de resiliencia, como la reducción del riesgo de desastres y el seguro médico, la protección social y las redes de seguridad, entre otras, podrían ayudar a los países y a las comunidades a ahorrar 100.000 millones de dólares al año[6].

20. En 2016, la Cumbre Humanitaria Mundial reunió a las Naciones Unidas, representantes de los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales (ONG), la sociedad civil, las poblaciones afectadas por las crisis, las organizaciones internacionales, el sector privado y otras partes interesadas para lograr una movilización colectiva e individual a fin de reducir el nivel sin precedentes de necesidades humanitarias y sufrimiento en todo el mundo. La Cumbre incluyó una mesa redonda de alto nivel que se ocupó de los desastres naturales y el cambio

[6] Stephane Hallegatte y otros, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2016).

climático. Tuvo como base la Agenda para la Humanidad (véase A/70/709, anexo) y recalcó la necesidad de más medidas y apoyo sobre las formas de gestionar de distinta manera los riesgos y crisis resultantes, aplicando estrategias y planes sobre la reducción de riesgos y el cambio climático, reforzando la gestión nacional y local de los riesgos de desastres y asociados con el cambio climático, invirtiendo en datos, análisis y alerta temprana, fomentando la resiliencia de la comunidad como primera línea de respuesta fundamental y velando por que la asistencia humanitaria regional y mundial en caso de desastres naturales complemente los esfuerzos nacionales y locales. Se pusieron en marcha varias iniciativas y asociaciones que se reseñan en el presente informe, como la Alianza Mundial para la Preparación, la Coalición de Mil Millones para la Resiliencia y la Carta para el Cambio.

IV. Progresos en el fortalecimiento de la resiliencia y la respuesta en casos de desastre

A. Enseñanzas extraídas del episodio de El Niño de 2015/2016 y oportunidades para mejorar la respuesta futura

21. El episodio de El Niño de 2015/2016 afectó gravemente a más de 60 millones de personas en todo el mundo, lo que obligó a 23 países a solicitar 5.000 millones de dólares de asistencia humanitaria internacional. La respuesta humanitaria mundial se movilizó con mayor rapidez que en episodios anteriores, y las Naciones Unidas y sus asociados ampliaron sus medidas antes de que se produjera el impacto, lo que ayudó a los países a dar una respuesta oportuna y eficaz. Los agentes de desarrollo ampliaron la escala y el alcance de las redes de seguridad social, utilizaron mecanismos de reasignación de fondos para responder a crisis con el fin de adaptar los programas de desarrollo teniendo en cuenta los riesgos previstos y llevaron a cabo una programación a más largo plazo en las comunidades crónicamente vulnerables y de alto riesgo con el fin de aumentar la resiliencia y mitigar los riesgos. Mejoró la colaboración entre los agentes humanitarios y de desarrollo, en particular en materia de riesgos y análisis de las necesidades y planificación de la respuesta.

22. A pesar de esas mejoras, sigue habiendo problemas importantes para dar una respuesta temprana en la escala necesaria para impedir que fenómenos meteorológicos previsibles se conviertan en situaciones de emergencia humanitaria. Entre esos problemas se incluyen la insuficiencia de fondos para la pronta adopción de medidas, la preparación y las actividades de reducción del riesgo de desastres; la falta de mecanismos de activación y umbrales para conseguir que la alerta temprana conduzca a una acción temprana; y la ausencia de vínculos con la comunidad científica. Es ya obvio que la comunidad internacional no puede demorar su intervención hasta disponer de certezas o a hasta que se produzca el desastre. Las iniciativas de desarrollo relacionadas con la mitigación de riesgos y el fomento de la resiliencia deberían centrarse, ya en una fase temprana, en las personas más vulnerables o en mayor situación de riesgo. Hay cada vez más pruebas de que esas intervenciones impiden la pérdida de vidas y los sufrimientos, protegen los logros en materia de desarrollo y son mucho más eficaces en función del costo que las intervenciones de emergencia. Muchas medidas iniciales, como el fomento de la resiliencia mediante el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la protección social y las redes de seguridad, tienen un efecto neto positivo, independientemente de si la amenaza de desastres se hace o no realidad. La mayor certeza de que se va a producir un episodio de El Niño o La Niña hace que las actividades humanitarias tempranas puedan impedir que las personas sean más vulnerables.

23. Dos procesos en curso tienen por objeto mejorar la respuesta colectiva a los episodios futuros. En diciembre de 2016, los enviados especiales del Secretario General sobre El Niño y el clima elaboraron un informe titulado “Preventing El Niño southern oscillation episodes from becoming disasters: a blueprint for action” (Cómo impedir que los episodios del fenómeno El Niño/Oscilación Austral se conviertan en desastres: plan para la acción). El plan esboza las esferas que deben recibir prioridad en las políticas y planes nacionales y, por lo tanto, ofrece a los Estados afectados y a sus asociados un instrumento para impedir que futuros episodios se conviertan en desastres. Se va a constituir un grupo de trabajo interinstitucional en el marco del enfoque estratégico de acción de las Naciones Unidas sobre el cambio climático para poner en marcha el plan para la acción en apoyo de los países “pioneros” y la movilización de recursos. El plan constituirá una parte importante de la estrategia de resiliencia para todo el sistema que deberá elaborarse, bajo la dirección del Secretario General Adjunto, para noviembre de 2017.

24. Los asociados humanitarios y para el desarrollo en el marco del Grupo de Referencia del Comité Permanente entre Organismos sobre Riesgos, Alerta Temprana y Preparación están elaborando procedimientos operativos estándar para ayudar a catalizar y orientar las medidas tempranas encaminadas a mitigar los efectos de futuros episodios de El Niño y La Niña. En julio de 2017, la OMM preveía un 40% de probabilidad de que se registrara un episodio de El Niño en la segunda mitad de 2017. De conformidad con los procedimientos operativos estándar, se convocó una célula de análisis interinstitucional mundial para llegar a un acuerdo sobre países de mayor riesgo, en los que debería darse prioridad a una intervención temprana. Esa información se comunicó a los países afectados pertinentes a través de los coordinadores residentes/coordinadores de asuntos humanitarios a fin de destacar los riesgos y contribuir a poner en práctica las enseñanzas extraídas, en particular mediante la realización de medidas tempranas para aumentar la resiliencia y mitigar los efectos más probables.

B. Previsión y prevención de desastres: fortalecimiento de la alerta temprana y la preparación en los países más vulnerables en situación de riesgo

25. La falta de fondos previsibles, oportunos y suficientes sigue siendo un obstáculo para una preparación eficaz. La limitada financiación disponible suele estar fragmentada, ya que abarca la asistencia humanitaria, el desarrollo y el clima. La preparación para casos de desastre sigue siendo insuficiente, a pesar de las pruebas que demuestran que puede reducir el costo de la respuesta y proteger las vidas y los medios de subsistencia en los desastres tanto repentinos como de evolución lenta. Según un estudio sobre la rentabilidad de las inversiones en medidas de preparación llevado a cabo por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en el Chad, Madagascar y el Pakistán[7], la inversión en preparación podría, en promedio, reducir los costos de la respuesta humanitaria más del 50% y acelerar el tiempo de respuesta vital más de una semana, lo que permitiría llegar a más personas, con un tiempo de respuesta más rápido y reducir la mortalidad.

26. El enfoque sobre la Preparación para Respuestas de Emergencia del Comité Permanente entre Organismos se está aplicando en 59 países, a los que seguirán otros 17 antes de mediados de 2018, a fin de promover la preparación interinstitucional, especialmente en los países con alto riesgo de crisis que podrían

[7] Heino Meerkatt y otros, “UNICEF/WFP return on investment for emergency preparedness study” (UNICEF y WFP, 2015).

requerir la respuesta humanitaria internacional. Ese enfoque ayuda a analizar y supervisar los riesgos y priorizar las medidas para establecer un nivel mínimo de preparación y lograr la disponibilidad para responder a los riesgos detectados con una mayor rapidez, amplitud, previsibilidad y eficacia de la asistencia vital al comienzo de una crisis, sobre la base de la alerta temprana y la previsión de riesgos a nivel interinstitucional. Dicho enfoque está cambiando realmente la situación, en particular en la respuesta al terremoto de abril de 2016 en el Ecuador, donde el equipo humanitario en el país y los grupos temáticos pudieron intervenir en cuestión de horas, el Gobierno tuvo conocimiento de la estructura de coordinación y los mecanismos de financiación internacionales y se hizo un llamamiento antes de transcurridos cuatro días. En respuesta a la posibilidad de hambruna en Somalia, el equipo humanitario en el país y los grupos temáticos adoptaron un enfoque para orientar las medidas de ampliación operacional y prevención de la hambruna.

27. La Alianza Mundial para la Preparación 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 15 países en situación de riesgo. La Alianza, puesta en marcha en la Cumbre Humanitaria Mundial, se propone resolver el problema del enfoque fragmentario de la preparación ofreciendo a los Gobiernos una amplia gama de asociados y una corriente de financiación específica, al mismo tiempo que se establecen vínculos para aprovechar otras iniciativas. Permite a los asociados armonizar los objetivos y los recursos en un enfoque coordinado y coherente que es específico para cada contexto, bajo el liderazgo de los Gobiernos nacionales.

28. La experiencia de las operaciones en casos de desastre en todo el mundo ha demostrado que un marco jurídico e institucional bien preparado es indispensable para que los Estados afectados logren coordinar con eficacia la respuesta en casos de desastre en su territorio. Desde la aprobación en 2007 de las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con apoyo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y otros asociados, han prestado apoyo técnico a más de 50 Gobiernos en el examen de sus leyes y procedimientos para la asistencia humanitaria internacional, lo que ha permitido que 29 países hayan adoptado nuevas leyes o procedimientos. En 2016 y 2017, esas leyes fueron aprobadas por varios países, como Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Kirguistán, Mongolia, Nauru y Tailandia. En el plano regional, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, la Comunidad Andina, el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo y la Unión Africana aprobaron documentos de orientación de alcance regional para la gestión de la asistencia internacional en casos de desastre en 2016 y 2017. Debe proseguir la aplicación de esas medidas de fortalecimiento de la preparación jurídica para la asistencia internacional en casos de desastre.

29. La Iniciativa de Conexión Empresarial es impulsada por el sector privado y cuenta con el apoyo de las Naciones Unidas en forma de orientaciones, herramientas y recursos para fortalecer la resiliencia de las empresas y su intervención colectiva rápida y eficaz antes, durante y después de las crisis. En el contexto de la iniciativa, había diez empresas activas en todo el mundo para fines de 2016, que respondieron a las crisis de Haití, Kenya, Filipinas y Sri Lanka, y prestaron apoyo, por ejemplo, para la programación de las transferencias de efectivo, las telecomunicaciones, la movilización de recursos y la distribución de artículos de socorro.

30. En el último decenio, el creciente reconocimiento de la importancia de la alerta y la intervención tempranas ha estimulado las inversiones en servicios

climáticos, información sobre las previsiones y protocolos de comunicación. Por ejemplo, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el PMA y otros asociados, están elaborando mecanismos de financiación basados en previsiones, que facilitan el acceso a financiación para la intervención temprana y la preparación de la respuesta cuando se reciben previsiones y se alcanzan los umbrales de riesgo. Se han puesto en marcha proyectos piloto en más de 15 países para investigar cómo se podría proyectar en mayor escala ese mecanismo innovador. Por ejemplo, durante las inundaciones registradas en el Togo en 2016 se experimentó con buenos resultados un algoritmo de autoaprendizaje para la previsión de las inundaciones, integrado en una central hidroeléctrica que utilizaba la información sobre las precipitaciones para estimar la probabilidad de inundaciones en comunidades vulnerables situadas aguas abajo. Cuando se prevén inundaciones, el mecanismo permite a la Sociedad de la Cruz Roja local enviar a las comunidades información sobre una alerta temprana y entregar fondos preasignados para intervenciones tempranas.

31. La iniciativa relativa al Riesgo Climático y Sistemas de Alerta Temprana, establecida en el 21° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se propone recaudar 100 millones de dólares para 2020 con el fin de fortalecer los sistemas de alerta temprana multirriesgos en los países menos adelantados y en los pequeños Estados insulares en desarrollo. La iniciativa ya está en funcionamiento, y dos de sus asociados en la ejecución, el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación del Banco Mundial y la OMM, están colaborando con los Gobiernos de Burkina Faso y Malí y en la región del Pacífico. Además, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por conducto de su programa de información sobre el clima para un desarrollo resiliente en África, presta apoyo a 11 países vulnerables a fin de mejorar sus capacidades de recopilación de información sobre el clima para los sistemas de alerta temprana y prestar servicios climáticos a las poblaciones vulnerables.

32. A pesar de los avances en el desarrollo de sistemas de alerta temprana multirriesgos, sigue habiendo problemas para que las poblaciones más remotas y vulnerables reciban información oportuna, fiable y viable, así como para financiar y llevar a cabo intervenciones tempranas antes del impacto de los episodios meteorológicos y climáticos previstos. Se necesitarán más iniciativas e inversiones en esta esfera en los próximos años.

C. Mejora del análisis del riesgo de desastres y el uso de los datos y la tecnología para mejorar la gestión del riesgo de desastres

33. El Índice para la Gestión de los Riesgos es una herramienta mundial de código abierto para el análisis del riesgo humanitario que cuenta con el apoyo de varios organismos de las Naciones Unidas y asociados externos. Tiene por objeto contribuir a la adopción de decisiones y lograr un entendimiento común de base empírica de los riesgos humanitarios y su gravedad en los planos mundial y subnacional. Durante 2016, los modelos subnacionales generados por el Índice, que ofrecen un panorama detallado de los riesgos y sus componentes que es comparable en el conjunto de una determinada región o país, se pusieron en marcha a nivel regional en Asia central, América Latina y el Caribe y África meridional y en Guatemala, Honduras y Jordania. En 2017, se dispondrá de orientación e instrumentos de mayor calidad y de un programa de capacitación para la creación de modelos subnacionales del Índice mediante un programa de aceleración, que incluirá entre otras cosas la prestación de apoyo directo a los asociados locales para elaborar modelos en cinco países prioritarios.

34. Un análisis del Índice con respecto a la financiación humanitaria y para el desarrollo revela que la asignación de recursos para la reducción del riesgo de desastres y la preparación para casos de desastre aún no están debidamente armonizadas con la ubicación y el nivel de riesgo. La falta de armonización en ese sentido debe abordarse mediante la aplicación continuada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai, así como los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial, incluido el Gran Pacto.

35. Las mejoras en la recopilación, desglose, intercambio y utilización de los datos aumentan la eficacia de la preparación y respuesta en casos de desastre. El Centro de Datos Humanitarios se estableció en La Haya en agosto de 2017 con carácter experimental, con el objetivo de aumentar la utilización y los efectos de los datos en el sector humanitario y crear nuevos modelos de colaboración en el intercambio de datos. Ofrecerá a las oficinas sobre el terreno servicios de datos y asesoramiento en materia de políticas sobre datos y fortalecerá las aptitudes del personal humanitario para su manejo. El Centro tiene como base la plataforma de datos abiertos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios —conocida con el nombre de Intercambio de Datos Humanitarios—, que, en julio de 2017, cuenta con más de 5.200 conjuntos de datos procedentes de 290 organizaciones que se dedican a responder a las crisis en todo el mundo.

36. Se han elaborado indicadores para supervisar los progresos en la aplicación del Marco de Sendai, que se comparten para la supervisión de los objetivos y metas de la Agenda 2030 relacionados con desastres, lo que permite la coherencia en su aplicación. Se está trabajando para lograr la coherencia con el futuro mecanismo para supervisar el Acuerdo de París y para subsanar las deficiencias en la recopilación de datos sobre las pérdidas ocasionadas por los desastres y fomentar su utilización en apoyo de las estrategias nacionales y subnacionales, las políticas relacionadas con el riesgo, las inversiones y los procesos de toma de decisiones. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, junto con sus asociados, ha apoyado la creación y el fortalecimiento de bases de datos sobre pérdidas ocasionadas por desastres en unos 90 países. En febrero de 2017, examinó en 87 países la disponibilidad de datos en el contexto del Marco de Sendai. Más del 90% de los países indicaron que necesitaban recursos financieros para subsanar la falta de datos. Muchos países tienen también importantes deficiencias en materia de capacidad y tecnología, que merman sus posibilidades de hacer un seguimiento de los progresos.

37. Un número cada vez mayor de agentes humanitarios y de desarrollo, incluidas las autoridades nacionales de gestión de desastres y las comunidades mundiales en línea, participan en el análisis a distancia del riesgo de desastres y el impacto de los desastres en la población local, la ubicación de las zonas afectadas y en situación de riesgo y el seguimiento de la respuesta. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en colaboración con la Red Humanitaria Digital, coordinó las actividades de 22 organizaciones en el ámbito del análisis a distancia, que comenzaron antes de la llegada del huracán Matthew a Haití. Los asociados compartieron sus datos y análisis, contribuyeron al análisis conjunto, ayudaron a orientar la elaboración del llamamiento urgente y apoyaron al Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre desplegado sobre el terreno.

38. En el marco de su programa sobre la respuesta a la desigualdad de género ante el riesgo y la promoción de la resiliencia de las comunidades frente a los peligros naturales en un clima cambiante, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ayuda a los

Estados Miembros para contribuir, entre otras cosas, al fortalecimiento de la recopilación y utilización de datos desglosados por sexo y edad, a fin de comprender y abordar mejor los efectos de los desastres en los miembros de la comunidad, teniendo en cuenta las distintas necesidades, vulnerabilidades y mecanismos de supervivencia de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres.

39. El Programa Operacional sobre Aplicaciones de Satélite del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios siguen colaborando para cerrar la brecha entre la adquisición de imágenes por satélite y el suministro de información útil para los encargados de adoptar decisiones humanitarias sobre el terreno. El programa ha mejorado sus estimaciones rápidas de las personas afectadas para ayudar a orientar el análisis inicial y sigue aumentando la calidad, rapidez y previsibilidad de las evaluaciones remotas de los daños y de los modelos de previsión durante inundaciones a gran escala. En 2016, el Programa presentó un análisis del impacto de los desastres en relación con las crisis causadas por el ciclón tropical Winston en Fiji, el huracán Matthew en Haití y las inundaciones en el Ecuador.

D. Fortalecimiento de la capacidad y los sistemas de respuesta en el plano local, nacional y regional

40. Las autoridades locales y nacionales, las ONG y la sociedad civil desempeñan un papel fundamental en el sistema humanitario internacional y tienen ventajas comparativas en la reducción del riesgo de desastres y en la respuesta ante ellos. A menudo son las primeras en responder a los desastres repentinos, y su conocimiento de los riesgos y prioridades locales puede dar lugar a soluciones eficaces a los desafíos a largo plazo. Tienen acceso a las comunidades afectadas y permanecen posteriormente para fomentar la resiliencia después de que se hayan ido los agentes internacionales. Se necesitan más inversiones en la capacidad local y nacional, liderazgo y coordinación, en particular mediante una financiación más cuantiosa y de mejor calidad.

41. El Marco de Sendai pone de relieve la necesidad de empoderar a las autoridades y las comunidades locales para reducir el riesgo de desastres. El llamamiento a reforzar y no sustituir la capacidad y a los agentes nacionales y locales es uno de los resultados principales de la Cumbre Humanitaria Mundial. El Gran Pacto pone de relieve la necesidad de proporcionar recursos directos a los agentes locales y nacionales y de reforzar su capacidad. Esas iniciativas han situado la localización en un lugar importante del programa humanitario internacional y están promoviendo un cambio en la forma en que se coordina y entrega la asistencia humanitaria. El liderazgo en la respuesta a los desastres y el fomento de la resiliencia debe confiarse a los agentes nacionales y locales siempre que sea posible y debe mejorarse la rendición de cuentas a las personas afectadas. Es imprescindible reconocer que estas, especialmente las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, son titulares de derechos que deben ocupar un lugar central en la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación en las cuestiones relacionadas con la ayuda.

42. Los agentes humanitarios internacionales deben incorporar las iniciativas nacionales y locales de creación de capacidad como parte integrante de su apoyo y establecer asociaciones con las comunidades locales a fin de empoderarlas y promover su participación plena, significativa y eficaz en los procesos decisorios. Deben invertir en los equipos de respuesta locales y nacionales a lo largo del tiempo, especialmente en contextos de alto riesgo, mucho antes del desastre. Esas medidas deben formar parte de una estrategia general de gestión del riesgo de

desastres a nivel nacional y no deben terminar una vez finalizada la fase de emergencia.

43. En todas las regiones, las oficinas regionales de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, junto con sus asociados en África meridional, África occidental, África central, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, se desplegaron en más de 40 países en 2016 para apoyar la capacitación y el fomento de la capacidad de preparación y respuesta regional.

44. Las Naciones Unidas y sus asociados siguen fortaleciendo la capacidad local, nacional y regional para la gestión del riesgo de desastres. La Iniciativa sobre la Capacidad de Reducción de los Desastres es una alianza mundial de las entidades y asociados de las Naciones Unidas que fortalece la capacidad nacional para prevenir y gestionar los desastres y recuperarse posteriormente. En 2016, la Iniciativa contribuyó al desarrollo de la capacidad en Côte d'Ivoire, Georgia, Guinea, Namibia, Santo Tomé y Príncipe y Serbia, donde promovió evaluaciones de la capacidad nacional que dieron lugar a recomendaciones sobre medidas prioritarias adaptadas a cada país con el fin de promover la reducción del riesgo de desastres en consonancia con el Marco de Sendai. Los planes de acción, programas y estrategias nacionales y las reformas legislativas, institucionales y normativas elaboradas por los gobiernos con apoyo de la Iniciativa están orientando ahora la asignación de recursos y la inversión en medidas de desarrollo, preparación y la reconstrucción que tengan en cuenta los riesgos.

45. Las estrategias con perspectiva de género son fundamentales. La contribución de la mujer a medidas de respuesta y en favor de la resiliencia, su liderazgo en las primeras medidas de respuesta y su función central en la resiliencia comunitaria son recursos insuficientemente aprovechados. La promoción del liderazgo de la mujer y su participación plena y en pie de igualdad, así como la utilización sistemática del análisis de género y los datos desglosados por sexo y edad, contribuirán a que se comprendan y tengan en cuenta los derechos, necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres. El fortalecimiento de las alianzas con las organizaciones de mujeres y la asignación de una financiación previsible y específica para colmar las lagunas importantes en los compromisos con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en casos de desastre deben abordar las dimensiones de género del riesgo de desastres y la vulnerabilidad.

46. Los agentes nacionales y locales deben incluirse en los mecanismos de coordinación humanitaria. Un enfoque inclusivo de la planificación, aplicación, supervisión y financiación de la asistencia humanitaria y la gestión del riesgo de desastres es condición necesaria para llegar a todas las personas vulnerables y marginadas. La Carta de la Inclusión establece los cinco pasos de la respuesta humanitaria imparcial para los más vulnerables[8]. Sus signatarios se comprometieron a colaborar sistemáticamente con las personas afectadas y a fomentar la participación activa y significativa de los más marginados, a fin de incluir sus capacidades y opiniones en todos los aspectos de la respuesta humanitaria, así como a recopilar y utilizar sistemáticamente datos desglosados.

47. Hay varias iniciativas en marcha para aumentar la financiación directa y previsible en apoyo de los agentes a nivel nacional y local y de la resiliencia de la comunidad. El Gran Pacto obliga a los donantes y a las organizaciones de ayuda a destinar el 25% de la financiación a los equipos locales y nacionales de respuesta, de la forma más directa posible, no más tarde de 2020. Las ONG internacionales signatarias de la Carta para el Cambio se han comprometido a transferir al menos el 20% de su financiación humanitaria directamente a las ONG nacionales en los

[8] Disponible en www.inclusioncharter.org.

países en desarrollo a más tardar en mayo de 2018. El Equipo de Tareas del Comité Permanente entre Organismos sobre la Financiación de la Asistencia Humanitaria ha apoyado a los signatarios del Gran Pacto con recomendaciones sobre la metodología para mejorar la medición y la presentación de informes sobre la financiación presentados a los agentes nacionales y locales.

48. Se necesitan metas más audaces para aumentar la proporción de fondos asignados a quienes se encuentran en las mejores condiciones de responder, incluidos los agentes locales. La Agenda para la Humanidad contiene una petición de incrementar hasta el 15% la proporción total de la financiación del llamamiento humanitario entregada a través de los fondos mancomunados de países concretos de las Naciones Unidas. En 2016, los fondos mancomunados asignaron a los asociados humanitarios 713 millones de dólares, 129 millones de los cuales, es decir, el 18%, se destinó directamente a las ONG nacionales. Esa cifra es casi el doble de la suma neta registrada en los dos años anteriores.

49. Se han puesto en marcha varias iniciativas para fortalecer la resiliencia comunitaria. Por ejemplo, la Coalición de Mil Millones para la Resiliencia, que fue convocada por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y cuenta con la participación del UNICEF, el PMA y la Iniciativa de Conexión Empresarial, está conectando las redes y reforzando la soluciones para aumentar la resiliencia a nivel local y priorizar los riesgos, aunar recursos y compartir soluciones. Ese triple enfoque elaborado por el PMA reúne a los asociados para fortalecer la resiliencia comunitaria, las redes de seguridad y la planificación de los medios de vida estacionales.

E. Desplazamientos debidos a desastres

50. Cada año, los desastres repentinos obligan a alejarse o a abandonar sus hogares a millones de personas, la mayoría de las cuales permanecen en sus países de residencia. En promedio, los desastres repentinos han causado cada año el desplazamiento de 25,3 millones de personas desde 2008. La mayor parte de estos desplazamientos —86%— fueron consecuencia de los efectos de desastres relacionados con el clima y la meteorología[3].

51. El riesgo de desplazamientos debidos a desastres es mayor en los países de ingresos bajos y en los de ingresos bajos y medianos bajos muy vulnerables a los peligros naturales, con alta densidad de población en las zonas con infraestructuras no resilientes y limitada capacidad para reducir el riesgo de desastres. Los pequeños Estados insulares en desarrollo se ven afectados de manera desproporcionada en relación con el tamaño de su población. Esos países requieren particular atención y apoyo para gestionar el riesgo de desplazamiento asociado con los desastres. El desarrollo sostenible basado en la información sobre riesgos es indispensable para reducir ese riesgo de desplazamiento y conseguir que nadie se quede atrás, en consonancia con la Agenda 2030.

52. Se prevé que, en el futuro, el cambio climático, junto con otros factores, seguirá aumentando los desplazamientos, socavando el desarrollo y obstaculizando el disfrute de los derechos humanos, debido a la mayor frecuencia y gravedad de los desastres. Se necesita más inversión en recopilación de datos, elaboración de modelos y análisis de los riesgos de desplazamiento asociados a los desastres y sus efectos para orientar políticas y medidas que tengan en cuenta sus causas y la necesidad de soluciones duraderas.

53. La gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático son esenciales para abordar los desplazamientos asociados con los desastres. Esos desplazamientos asociados y la movilidad humana deberían integrarse en las

estrategias nacionales y regionales con disposiciones para reforzar la resiliencia, reducir el riesgo de desplazamiento, prevenir los desplazamientos, abordar las necesidades de protección de los desplazados y promover soluciones duraderas. Los derechos, necesidades y capacidades de los desplazados deberían quedar plasmados en la planificación y en mecanismos de respuesta y recuperación, incluidos los sistemas de alerta temprana y los planes de contingencia.

54. Se necesitan más inversiones en resiliencia frente a los desastres, que es un factor importante para determinar si las personas se ven desplazadas o no, hasta qué punto se ven afectadas y con qué rapidez y eficacia pueden avanzar hacia soluciones duraderas. La resiliencia frente a los desastres se ve reforzada por factores entre los que se incluyen los sistemas de alerta temprana; la aplicación y el cumplimiento de las leyes sobre la gestión de los desastres y el cambio climático, los códigos de construcción y la reglamentación del aprovechamiento de la tierra teniendo en cuenta el riesgo; la gestión ambiental; y el acceso a medios de vida diversos, a servicios sociales y a redes de seguridad social. Una recuperación bien planificada puede proporcionar soluciones duraderas y ayudar a prevenir futuros desplazamientos.

55. El desplazamiento se incluye entre los principales desafíos humanitarios y al desarrollo en todos los marcos normativos mundiales. El Marco de Sendai, la Agenda 2030, el Acuerdo de París y la Agenda para la Humanidad son importantes marcos y compromisos de acción colectiva para aumentar la resiliencia y reforzar las medidas para proteger de manera más eficaz y ayudar a las personas que corren riesgo de desplazamiento en el contexto de los desastres y el cambio climático. Esos marcos y la atención a la reducción de los desplazamientos asociados a los desastres se han reforzado mediante la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y la Nueva Agenda Urbana.

56. En la Declaración de Nueva York, los Estados Miembros observaron que era necesario reflexionar sobre estrategias eficaces para garantizar de manera apropiada la prestación de asistencia a los desplazados internos y su protección y para prevenir y reducir esos desplazamientos. Reconocieron también el papel de los desastres y los efectos adversos del cambio climático como factores de desplazamiento. Los Estados Miembros se han comprometido, mediante la Declaración, a adoptar medidas para hacer realidad la Agenda 2030 y su objetivo para responder con eficacia a los desastres y a los efectos adversos del cambio climático. Los Estados Miembros se comprometieron también a ayudar, con imparcialidad y según las necesidades, a los migrantes de países que atraviesan conflictos o sufren desastres naturales, coordinando la labor, según proceda, con las autoridades nacionales competentes.

57. Los Estados Miembros se han comprometido a elaborar un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, cuya aprobación está prevista en 2018. Como parte de las consultas, en una sesión temática oficiosa celebrada en mayo de 2017, los Estados Miembros abordaron las causas de la migración y se estudiaron posibles formas de reducir al mínimo los efectos adversos de los desastres, el cambio climático y la degradación ambiental en la migración y garantizar mecanismos eficaces de preparación y respuesta. Examinaron también la vinculación de los marcos normativos internacionales pertinentes a fin de lograr la complementariedad y la coherencia al abordar esos efectos en todos los niveles.

58. Otro de los resultados de la Declaración de Nueva York es el compromiso de todos los Estados Miembros de aplicar el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (resolución 71/1 de la Asamblea General, anexo I) y trabajar por la aprobación de un pacto mundial sobre los refugiados. Hay una interrelación compleja entre los grandes desplazamientos de refugiados y los desastres, el cambio

climático y la degradación del medio ambiente. Esos tres factores pueden llegar a ser una de las causas fundamentales y un factor de los desplazamientos, un multiplicador de las causas básicas y determinantes, entre las que se incluyen los conflictos, y un factor que hace que las situaciones sean todavía peores para los ya desplazados y puede mermar la posibilidad de que los refugiados regresen a su país de origen. Los grandes desplazamientos de refugiados tienen efectos ambientales y pueden limitar la capacidad de los países de acogida para responder a los desastres y a los efectos del cambio climático. El proceso de debates temáticos conducentes al Pacto Mundial sobre los refugiados examinará, junto con otras cuestiones, de qué manera se pueden abordar en el Pacto.

59. La Nueva Agenda Urbana contiene disposiciones importantes para evitar o limitar los desplazamientos asociados a desastres y atender las necesidades de los desplazados que se trasladan a las zonas urbanas o dentro de ellas. Los Estados Miembros se comprometieron, entre otras cosas, a promover, según corresponda, el empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos y las oportunidades de subsistencia en las ciudades y los asentamientos humanos, con especial atención a las necesidades y posibilidades de los grupos vulnerables, como los desplazados, y a velar por el pleno respeto de sus derechos humanos.

60. Un componente esencial de los esfuerzos para prepararse y responder mejor a los desplazamientos asociados con desastres es la recopilación, supervisión y análisis sistemático de datos suficientes, fiables y desglosados para apoyar las medidas de prevención y mitigación de base empírica. Estos datos son necesarios para disponer, con el tiempo, de una mejor perspectiva de las causas, escala, tendencias y pautas de los desplazamientos y número total de personas desplazadas, atender sus necesidades y mejorar la rendición de cuentas. La supervisión y recopilación continuada de datos desglosados puede utilizarse para adaptar los planes y las estrategias de apoyo teniendo en cuenta las circunstancias y los progresos hacia el logro de soluciones duraderas. Para satisfacer la creciente demanda de datos y de pruebas sobre los desplazamientos asociados a desastres se necesitará una inversión suficiente.

61. Si bien la mayoría de las personas desplazadas por desastres permanecen dentro de sus propios países, se prevé que los desplazamientos transfronterizos aumenten como consecuencia de factores relacionados con el cambio climático. En algunos casos, por ejemplo en los pequeños Estados insulares en desarrollo, el cambio climático pone en peligro su propia existencia. Los Gobiernos deberían reforzar la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y elaborar medidas previsibles de protección humanitaria y mecanismos de estancia temporal si los desplazados transfronterizos en casos de desastre no pueden ser considerados como refugiados. Cuando hay amenazas asociadas con desastres y el cambio climático, la migración voluntaria con dignidad y el reasentamiento planificado con respeto de los derechos de las personas, como medidas de protección de última instancia, pueden ayudar a las personas vulnerables a adaptarse a las nuevas circunstancias.

62. La Plataforma sobre Desplazamientos Debidos a Desastres está aplicando la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático resultante de la Iniciativa Nansen. La Agenda, que fue aprobada por 109 Estados, ofrece un conjunto consolidado de prácticas y políticas sobre posibles medidas de prevención, preparación e intervención ante los desplazamientos internos y transfronterizos debidos a desastres y sobre la manera de abordar los efectos adversos del cambio climático y proteger de manera más eficaz a las personas desplazadas en ese contexto. Entre los logros iniciales de la Plataforma cabe señalar su apoyo a la elaboración, aprobación y aplicación de la guía de prácticas eficaces para los países miembros de la

Conferencia Regional sobre Migración en América Central y América del Norte, a la que siguió la elaboración de procedimientos operativos estándar para las situaciones de desplazamientos transfronterizos debidos a desastres. El modelo ofrece posibilidades alentadoras para el intercambio de enseñanzas extraídas y mejores prácticas en otras regiones.

F. Fortalecimiento del vínculo entre las actividades humanitarias y las de desarrollo

63. Muchas de las cuestiones examinadas anteriormente han confirmado la necesidad de poner en marcha la nueva forma de actuar para superar la brecha entre las actividades humanitarias y de desarrollo. La nueva forma de actuar requiere la transición de la coordinación de productos de organismos o donantes concretos a medidas de apoyo al logro de resultados colectivos para reducir las necesidades, los riesgos y la vulnerabilidad a lo largo de varios años teniendo en cuenta las ventajas comparativas de un grupo heterogéneo de agentes. El empoderamiento del liderazgo y una estructura de financiación apropiada, que incorpore una amplia gama de corrientes financieras e instrumentos adaptados a diferentes contextos, son factores conducentes a la aplicación de la nueva forma de actuar. Los coordinadores residentes y coordinadores de asuntos humanitarios deben contar con el apoyo de personal técnico especializado en actividades humanitarias y de desarrollo a fin de aplicar ese enfoque, en particular mediante la adaptación de las herramientas y los procesos al contexto de su país y, de esa manera, analizar y aplicar medidas combinadas de planificación con diversos interesados.

64. La nueva forma de actuar es particularmente pertinente en situaciones de desastres recurrentes, donde la información y el análisis de los riesgos permiten un enfoque más previsor de las crisis y una atención centrada en los resultados, y no solo en la prestación de la ayuda proporcionada año tras año. En entornos complejos, las poblaciones marginadas o vulnerables atrapadas entre las partes en conflicto están más expuestas a los efectos de los desastres, incluidos los brotes conexos. La prevención y la gestión de los riesgos de desastre y la prevención de las causas de los desastres, en vez de limitarse a abordar las consecuencias, requieren un nuevo enfoque basado en los resultados obtenidos por los agentes humanitarios y de desarrollo, los Gobiernos, las instituciones financieras internacionales y el sector privado. Sobre la base de esos resultados colectivos relacionados con contextos concretos, los interesados pueden contribuir al logro de objetivos a corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con sus ventajas comparativas, respetando plenamente los principios humanitarios. El Banco Mundial ha sido un asociado clave en la promoción de la nueva forma de actuar. El nuevo marco de asociación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial para aumentar la resiliencia de las personas más vulnerables, suscrito en abril de 2017, se basa en los compromisos de acción firmados en la Cumbre Humanitaria Mundial, y renueva ese compromiso conjunto con la nueva formar de actuar, incluso en situaciones relacionadas con los desastres, el cambio climático y el consiguiente desplazamiento, contexto en que la nueva forma de actuar tiene un gran potencial.

65. La región del Sahel, donde, en enero de 2017, se celebró el primer seminario regional sobre la nueva forma de actuar, sigue promoviendo ese enfoque de manera concreta. Por ejemplo, en Burkina Faso, el equipo de las Naciones Unidas en el país ha incorporado el análisis de los riesgos y la vulnerabilidad humanitaria en la nueva evaluación común para el país, lo que permite llegar a un entendimiento común compartido por el Gobierno, las Naciones Unidas, los asociados financieros y operacionales y las ONG. La nueva evaluación común constituye la base para la reducción de las necesidades, los riesgos y la vulnerabilidad relacionados con la

sequía y la inseguridad alimentaria, en particular mediante el nuevo Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que especifica también las metas prioritarias de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para fomentar la resiliencia y reducir los riesgos de desastres relacionados con la sequía y la inseguridad alimentaria. Se han iniciado procesos similares en el Camerún y Mauritania.

66. El Secretario General presentó un conjunto de recomendaciones en su reciente informe sobre el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030 (A/72/124-E/2018/3), en particular sobre el vínculo entre las actividades humanitarias y las de desarrollo y la nueva forma de actuar. Ello proporciona una oportunidad para fortalecer el vínculo en apoyo a la Agenda 2030.

V. Recomendaciones

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

a) **Los Estados Miembros y otros agentes pertinentes deberían aumentar su apoyo y sus contribuciones al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y ampliar y diversificar su base de ingresos a fin de que el Fondo alcance el nivel de financiación anual de 1.000 millones de dólares para 2018, solicitado por el Secretario General, y pueda estar a la altura de la magnitud de la respuesta necesaria para abordar el aumento de las necesidades humanitarias en el mundo y seguir dando una respuesta oportuna y previsible a las situaciones de emergencia humanitaria;**

b) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, 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, y eventos similares o conexos, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de la pronosticación, la alerta temprana multirriesgos, 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 los casos en que sea posible, en las regiones, países y comunidades que probablemente se vean afectados por estos fenómenos, y observando la labor de los Enviados Especiales del Secretario General para el Fenómeno de El Niño y el Clima y el Plan para la Acción que han preparado;**

c) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otros agentes pertinentes deberían intensificar los esfuerzos para responder ante el aumento de la inseguridad alimentaria mundial que afecta a millones de personas, en particular las que corren riesgo de hambruna, y prevenir ese aumento, entre otros medios incrementando la cooperación humanitaria para el desarrollo y facilitando una financiación urgente y adecuada;**

d) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y sus asociados deberían seguir apoyando las iniciativas de alerta temprana y acción temprana a nivel mundial, regional y nacional, e invirtiendo en ellas, en particular en los sistemas de alerta temprana multirriesgos, los servicios climáticos, la determinación de la exposición y la vulnerabilidad, las nuevas tecnologías y los protocolos de comunicación, a fin de garantizar que las poblaciones vulnerables expuestas a los peligros naturales, incluidas las que se encuentran en zonas**

geográficamente alejadas, reciban información de alerta temprana de manera oportuna, fiable, exacta y útil para la adopción de medidas;

e) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y sus asociados deberían garantizar que las medidas tempranas se financien y apliquen de manera efectiva en el momento oportuno, en particular mediante mecanismos que permitan una financiación mayor, previsible, flexible y plurianual, como la financiación basada en previsiones;**

f) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y otras partes interesadas deberían fortalecer el análisis intersectorial de múltiples partes interesadas, la planificación y las alianzas para gestionar los riesgos de desastres y aumentar la resiliencia y reforzar la coordinación y la coherencia a ese respecto;**

g) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y otras partes interesadas deberían seguir fortaleciendo la cooperación con los países considerados de alto riesgo de desastres y expuestos a los efectos adversos del cambio climático, y prestarles apoyo, a fin de fortalecer su preparación y capacidad de respuesta;**

h) **Los Estados Miembros y las instituciones financieras internacionales deberían aumentar la financiación previsible, oportuna y adecuada para la reducción del riesgo de desastres, que abarque la preparación y el fomento de la capacidad, en particular mejorando la coherencia de la asistencia para las actividades humanitarias y de desarrollo y relacionadas con el clima, en particular en contextos de alto riesgo de desastres;**

i) **Los Estados Miembros, con apoyo de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, según proceda, deberían continuar fortaleciendo la preparación jurídica e institucional para la asistencia internacional en casos de desastre y para la reducción del riesgo de desastres en su territorio;**

j) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otras partes interesadas deberían seguir adoptando medidas concretas para la aplicación eficaz de la Nueva Agenda Urbana, en particular para fortalecer la resiliencia a los desastres y los efectos adversos del cambio climático y conseguir que el desarrollo sostenible en entornos urbanos tenga en cuenta el riesgo de desastres, con especial atención a las necesidades y capacidades de los grupos vulnerables;**

k) **Los Estados Miembros, con apoyo de las Naciones Unidas, deberían establecer y fortalecer las bases de datos nacionales sobre las pérdidas y seguir reuniendo, compartiendo y utilizando esos datos, en particular sobre los desplazados, para orientar las políticas y estrategias sobre la acción humanitaria, el desarrollo sostenible y el cambio climático y su financiación coherente, previsible y plurianual;**

l) **Las Naciones Unidas deberían seguir fortaleciendo su prestación de servicios de datos y asesoramiento normativo y fomentar las aptitudes de su personal humanitario a fin de aumentar la eficacia de la preparación y respuesta en casos de desastre;**

m) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales deberían seguir fomentado la capacidad nacional y local y los esfuerzos de recuperación en casos de desastre e integrando la recuperación en las políticas y estrategias sobre la gestión del riesgo de desastres, con financiación previsible y plurianual para la recuperación en casos de desastre;**

n) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y otras partes interesadas deberían seguir apoyando la localización de la preparación y respuesta para casos de desastre y tratando de asegurar que los agentes nacionales y locales y los que se encuentran en mejores condiciones para responder reciban financiación más directa y previsible para responder a las necesidades y prioridades de la comunidad;**

o) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían seguir fomentando la participación y el liderazgo pleno y en igualdad de condiciones de las mujeres en situaciones de desastre, fortaleciendo la utilización del análisis de género y datos desglosados por sexo y edad, previniendo y combatiendo la violencia sexual y la violencia de género, y velando por que las mujeres y niñas en edad de procrear tengan acceso a servicios integrales de salud sexual y reproductiva;**

p) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían seguir mejorando la inclusión y la participación activa de las poblaciones afectadas y su rendición de cuentas a las poblaciones en situaciones de desastre, incluidas las personas con discapacidad, de conformidad con la Carta sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria;**

q) **Las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otras partes interesadas deberían seguir colaborando, de conformidad con sus mandatos, para superar las diferencias en materia de desarrollo humanitario y aspirar al logro de resultados colectivos con el fin de reducir la necesidad, la vulnerabilidad y el riesgo en marcos temporales plurianuales, incluso en los contextos de desastres recurrentes;**

r) **Los Estados Miembros, las instituciones financieras internacionales y el sector privado deberían movilizar financiación plurianual previsible y flexible a fin de lograr resultados colectivos en la reducción de la necesidad, el riesgo y la vulnerabilidad, haciendo uso de una amplia gama de fuentes de financiación, instrumentos y asociaciones para movilizar recursos adicionales en cada contexto;**

s) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían mejorar la vigilancia, la recopilación y el intercambio sistemáticos de datos desglosados sobre los desplazamientos en el contexto de los desastres y el cambio climático a lo largo del tiempo a fin de lograr una mayor comprensión de los factores, la escala, la dinámica, los efectos, las pautas y la duración de estos desplazamientos, y reforzar las políticas de base empírica y las respuestas operacionales en todos los niveles a ese respecto, en particular para abordar las causas profundas de esos desplazamientos y fortalecer la resiliencia de los desplazados y sus comunidades de acogida;**

t) **Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y la sociedad civil deberían invertir en sistemas de alerta temprana, preparación para casos de desastre y coordinación de la respuesta para prevenir y reducir los desplazamientos provocados por desastres;**

u) **Los Estados Miembros y otras partes interesadas deberían prestar la debida atención a los desplazamientos en el contexto de los desastres y el cambio climático en el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular y el pacto mundial sobre los refugiados.**