



Asamblea General

Distr. general
20 de agosto de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 73 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

Este informe se presenta de conformidad con la resolución [73/136](#) de la Asamblea General, en que la Asamblea solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales y que la informara al respecto en su septuagésimo cuarto período de sesiones. El informe abarca el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018 y en él se ofrece un panorama general de los progresos conseguidos a ese respecto y se exponen las tendencias, dificultades y cuestiones temáticas conexas. El informe concluye con recomendaciones sobre nuevas mejoras.

* [A/74/150](#).



I. Resumen del año

A. Datos de los desastres ocurridos en 2018

1. En 2018 el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres registró 315 desastres, que según las estimaciones causaron la muerte a 11.804 personas, afectaron a 68,5 millones de personas y causaron daños materiales por valor de 131.700 millones de dólares¹. Los seísmos y los consiguientes tsunamis fueron los tipos de desastre más mortíferos, pues causaron el 45 % de las muertes. Las inundaciones afectaron a más personas que ningún otro tipo de desastre, ya que constituyeron el 50 % del total de casos de personas afectadas. El número de fallecimientos y el de personas afectadas y el alcance de los daños económicos provocados por los desastres en 2018 fueron inferiores al promedio anual de los últimos diez años, en parte debido a que hubo menos desastres de gran magnitud. La mortalidad causada por desastres ha disminuido con el tiempo, en parte gracias a la mejora de la gestión del riesgo de desastres y, en particular, al fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana y de las evacuaciones oportunas, así como a la mayor efectividad y prontitud de las intervenciones.

2. Desde 2008 los desastres han provocado alrededor de 265 millones de nuevos desplazamientos —más del triple que los conflictos y la violencia—, lo que de media supone 24,1 millones de desplazamientos al año². El Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos calcula que en 2018 los desastres fueron la causa de más de 17,2 millones de desplazamientos en 144 países y territorios. La mayoría de los desplazamientos tuvieron su origen en fenómenos meteorológicos, en particular ciclones tropicales. El 54 % del total de desplazamientos mundiales se produjeron en Asia y el Pacífico. Sigue sin conocerse el número de personas desplazadas en todo el mundo como consecuencia de desastres de evolución lenta, ya que en algunos países únicamente se registran, y solo de manera parcial, los desplazamientos relacionados con la sequía³.

3. Según la Organización Meteorológica Mundial (OMM), los últimos cuatro años han sido los más cálidos desde que existen registros. Aspectos relacionados con el calentamiento global, como el aumento de la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales, el efecto de isla térmica, la subida cada vez mayor del nivel del mar, el contenido de calor oceánico, la pérdida de masa de los glaciares y la disminución de la superficie del hielo marino, siguen una trayectoria fatídica⁴. Resulta imperativo tener una mayor ambición, asumir más compromisos y tomar más medidas a nivel mundial para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, revertir el incremento de la temperatura global y alcanzar los objetivos del Acuerdo de París en materia de cambio climático.

¹ Véase Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, “Natural Disasters 2018”. Puede consultarse en www.cred.be/sites/default/files/CREDNaturalDisaster2018.pdf. Los datos usados para el presente informe excluyen las epidemias y las infestaciones de insectos.

² Véase Sylvain Ponserre y Justin Ginnett, *Disaster Displacement: A Global Review, 2008-2018* (Ginebra, Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, 2019).

³ Véase Vicente Anzellini y otros, “Informe mundial sobre desplazamiento interno 2019” (Ginebra, Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, 2019).

⁴ Véase Organización Meteorológica Mundial (OMM), *Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2018* (Ginebra, 2019).

4. En 2018, 113 millones de personas de 53 países se encontraban en una situación grave de inseguridad alimentaria crítica⁵ debido fundamentalmente a conflictos, la inseguridad, desastres y perturbaciones económicas, y necesitaban con urgencia asistencia alimentaria, nutricional y sanitaria y ayuda para la subsistencia. El descenso respecto de los 124 millones de personas de 2017 se debió, en gran medida, a que los países vulnerables no sufrieron crisis ni perturbaciones climáticas tan intensas como las que experimentaron en 2017 tras el fenómeno de El Niño ocurrido en 2015-2016. Del total de 113 millones de personas, los desastres y las crisis climáticas sumieron a 29 millones de personas de 26 países en una situación de inseguridad alimentaria grave, de las cuales cerca de 23 millones vivían en 20 países de África. Otros 35 millones de personas de países afectados por el cambio climático vivían en condiciones difíciles⁶ y estaban en riesgo de sufrir una inseguridad alimentaria crítica. En el informe *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) advirtió que los países afectados por una combinación de los factores impulsores de los conflictos, el cambio climático y la desaceleración económica corrían un mayor riesgo de sufrir hambre y malnutrición. El alcance de la inseguridad alimentaria de gravedad crítica podría aumentar en el futuro como consecuencia de otras crisis y factores de estrés climático y de las condiciones climáticas menos favorables que se han dado durante la campaña agrícola de 2018-2019, que han aumentado la probabilidad de que descienda la producción agrícola en muchos países vulnerables, lo que tiene repercusiones para la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud pública⁷.

B. Resumen de los desastres asociados a peligros naturales ocurridos en 2018

5. En Asia y el Pacífico, un sismo de magnitud 7,4 asoló la provincia indonesia de Sulawesi Central y desencadenó un tsunami, desprendimientos de tierras y la licuefacción del suelo, afectando a 1,5 millones de personas. Tras ello se produjeron una serie de sismos que obligaron a desplazarse a más de 300.000 personas. Un tsunami también azotó la región del estrecho de Sunda en Indonesia, lo que causó la muerte de más de 400 personas. Las erupciones volcánicas en Vanuatu provocaron desplazamientos repetidos. Un sismo de magnitud 7,5 afectó a 544.000 personas en Papua Nueva Guinea. Dos tifones azotaron Filipinas, lo que provocó el desplazamiento de unos 2,1 millones de personas. El ciclón tropical Gita causó grandes inundaciones y daños en Samoa, Fiji y Niue y afectó al 80 % de la población de Tonga. Los ciclones tropicales Keni y Josie afectaron a más de 77.000 personas en Fiji, donde provocaron graves inundaciones.

6. Una grave sequía afectó a más de 4 millones de personas en el Afganistán y redujo la producción anual de trigo entre un 45 y un 57 %. En el Pakistán, la sequía afectó a más de 5 millones de personas de las provincias de Baluchistán y Sind. Las inundaciones en el estado de Kerala (India) dejaron un saldo de 500 muertos, provocaron el desplazamiento de más de 1 millón de personas y causaron daños y pérdidas por valor de 3.800 millones de dólares.

⁵ Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF) y Fase 3 o superior del *Cadre Harmonisé* (CH).

⁶ Fase 2 del CIF/CH.

⁷ Véase Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2019: Joint Analysis for Better Decisions* (2019); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía* (Roma, 2019).

7. En África Meridional, el período de escasez de 2018/19 comenzó temprano en muchas zonas debido a la irregularidad y el retraso de las lluvias, lo que dio lugar a malas cosechas y sumió a unos 10,8 millones de personas en una situación de inseguridad alimentaria grave. Unos 5 millones de personas de la región del Sahel precisaron con urgencia alimentos, asistencia nutricional y ayuda para la subsistencia como consecuencia de una combinación de la sequía, el conflicto y la inseguridad.

8. En Somalia, aunque la situación general de la seguridad alimentaria mejoró tras cuatro malas temporadas de lluvia consecutivas y las consiguientes sequías, las necesidades conexas persistieron y las lluvias estacionales de abril a junio, las más fuertes en esa época en casi dos decenios, provocaron inundaciones en las regiones meridional y central que afectaron a 830.000 personas y dieron lugar a 290.000 desplazados.

9. A pesar de que, en términos generales, las lluvias fueron favorables en Etiopía en 2018, las inundaciones afectaron a 419.000 personas y 190.000 se vieron obligadas a abandonar sus hogares en busca de medios de subsistencia, alimentos, agua y pastos. Al final del año, había más de 500.000 personas desplazadas por desastres.

10. En Nigeria, unos 2,3 millones de personas se vieron afectadas por inundaciones graves. En Malí, las inundaciones afectaron a más de 70.000 personas. En el Níger, unas 250.000 personas se vieron afectadas por las inundaciones y se perdieron 8.500 hectáreas de tierras agrícolas.

11. En 2018 surgieron importantes preocupaciones en torno a la inseguridad alimentaria en partes de América Central. La pérdida de 282.000 hectáreas de cultivos afectó a 2,2 millones de personas de El Salvador, Guatemala y Honduras. En Guatemala, la erupción volcánica provocó la muerte de 425 personas.

C. Financiación relacionada con desastres en 2018

12. En total se notificaron al Servicio de Seguimiento Financiero de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios 508,9 millones de dólares para la respuesta a emergencias clasificadas como desastres. De esa cifra, se indicó que 381,4 millones de dólares se destinaron a responder a la sequía en el Afganistán, Etiopía, Kenya, Mauritania, Somalia y Zimbabwe, mientras que 54 millones se destinaron a responder a seísmos y tsunamis. Se comunicó que 53,2 millones de dólares se destinaron a subsanar las consecuencias de las inundaciones en varios países, mientras que 20,3 millones de dólares se asignaron a responder a los ciclones y huracanes que tuvieron lugar en Madagascar, el Caribe y el Pacífico.

13. En 2018 el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia asignó 500,5 millones de dólares, de los que 125,3 millones se destinaron a operaciones cuyo objetivo era hacer frente a los efectos de los desastres. Entre ellos se incluyeron 59,3 millones para atender las necesidades en los países asolados por la sequía, 30,8 millones para atender las necesidades causadas por las inundaciones, 28,3 millones para intervenir en los casos de seísmo y erupción volcánica, y 6,9 millones para dar respuesta a ciclones, huracanes y tifones.

II. Progresos en el fortalecimiento de la preparación, la respuesta y la resiliencia en casos de desastre

A. Oportunidades para hacer frente a los riesgos climáticos y de desastres y a sus efectos

14. Como demuestran los graves desastres acontecidos recientemente en todo el mundo, los desastres climáticos y meteorológicos causan grandes estragos en las comunidades y, según las previsiones, esta carga solo puede empeorar. El informe especial de 2018 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático titulado “Global Warming of 1.5°C” añade un nuevo sentido de urgencia a los esfuerzos globales. Si no se respetan los umbrales de 1,5 y 2 °C, las posibilidades de adaptarse disminuirán drásticamente y es probable que se produzcan desplazamientos y migraciones y surjan necesidades humanitarias a una escala sin precedentes.

15. El cambio climático y sus efectos tienen importantes consecuencias para la acción humanitaria. La mayor frecuencia e intensidad de los desastres, así como la agravación de sus consecuencias por cambios en su extensión espacial, su duración y el momento en que se producen, ponen en peligro la capacidad del sistema humanitario para prepararse de manera eficaz, actuar y llegar oportunamente a las poblaciones necesitadas. Los agentes humanitarios tienen que seguir adaptando los análisis, la planificación y la programación como cuestión prioritaria para plantar cara a los crecientes riesgos climáticos y de desastres en todos los sectores y ámbitos de trabajo. Los agentes humanitarios, climáticos, de desarrollo y de derechos humanos tienen que colaborar dando una mayor prioridad a la reducción del riesgo de desastres, la prevención, la previsión y la resiliencia. Para ello es necesario invertir más en medidas que reduzcan la vulnerabilidad, mejoren el análisis de los riesgos y refuercen los mecanismos de preparación y alerta e intervención tempranas, sobre todo recurriendo en mayor medida a la climatología y las previsiones a más largo plazo, los pronósticos climáticos para cada estación, las previsiones meteorológicas y otros servicios hidrometeorológicos, así como en mecanismos de financiación adecuados.

16. Los desastres y los riesgos relacionados con el cambio climático y sus efectos, que cada vez son más frecuentes, agravados por factores como el rápido crecimiento demográfico, la urbanización no planificada y la concentración de la población, los activos y las infraestructuras críticas en lugares expuestos a riesgos, ponen en peligro la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los procesos de desarrollo y las inversiones deben tener en consideración estos riesgos y garantizar la resiliencia a los desastres y los efectos del cambio climático. Cada año los desastres afectan, obligan a desplazarse y sumen en la pobreza a millones de personas, contribuyen al aumento de las desigualdades y tienen graves consecuencias para los derechos humanos. Los desastres y los efectos adversos del cambio climático tienen repercusiones desproporcionadas para las personas que viven en la pobreza, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas de edad y otros grupos vulnerables y marginados.

17. Es necesario dar una mayor prioridad al empoderamiento a los agentes locales para que respondan preventivamente a los riesgos climáticos y de desastres, así como al fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales en materia de prevención, preparación, respuesta y recuperación en todos los sectores. Para hacer realidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es preciso velar por que las personas vulnerables afectadas o en riesgo de verse afectadas por los desastres no se queden atrás. Los agentes y asociados humanitarios tienen que identificar y dar prioridad a las personas más necesitadas, a aquellas más difíciles de alcanzar y a las que podrían

quedar excluidas⁸. Las poblaciones afectadas deben contribuir de forma decisiva al fomento de la resiliencia y la construcción de sociedades sostenibles e inclusivas, en consonancia con el tema del sexto período de sesiones de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres. Los Estados Miembros deben redoblar sus esfuerzos para cumplir la meta e) del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 de incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020 a fin de fomentar la resiliencia y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

18. Nos encontramos en un punto de inflexión decisivo para acelerar y redoblar las acciones encaminadas a fomentar la resiliencia y hacer frente a la amenaza del cambio climático. Oportunidades clave como la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Conferencia Mundial sobre Reconstrucción, la serie de sesiones sobre asuntos humanitarios del período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social⁹, la Cumbre sobre la Acción Climática de 2019, el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General, el Diálogo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, el examen de alto nivel de mitad de período de las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) y el 25° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático generan un impulso fundamental para renovar el compromiso de dar una respuesta mundial coherente y amplia a los riesgos climáticos y de desastre, los factores que los propician y sus repercusiones, así como a las causas profundas de las crisis humanitarias.

B. Medidas emprendidas para fomentar la preparación y la respuesta en el Caribe tras la temporada de huracanes del Atlántico de 2017

19. La temporada de huracanes del Atlántico de 2017 puso en tela de juicio los mecanismos de preparación y respuesta de la región del Caribe. Aprovechando las lecciones aprendidas, incluidas las tratadas en el anterior informe del Secretario General (A/73/343), las organizaciones de las Naciones Unidas y sus asociados han incrementado su presencia en la región, han reforzado los mecanismos de respuesta, la coordinación y las alianzas con el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre y han prestado asistencia a las oficinas del coordinador residente y a los equipos de las Naciones Unidas en los países para fomentar la disponibilidad operacional y la planificación para emergencias a nivel nacional.

20. El Programa Mundial de Alimentos ha mejorado la capacidad, los protocolos logísticos y la gestión de la cadena de suministro del Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre y ha reforzado el despliegue preventivo de artículos de socorro en los centros secundarios del Organismo. Además, está colaborando con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el análisis de crisis y está integrando proyectos de transferencias de emergencia en efectivo en las redes de seguridad social dirigidas por los gobiernos. La FAO, el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre y sus asociados están elaborando una estrategia y un plan de acción regionales de respuesta

⁸ Véase Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Informe mundial sobre desastres 2018: Sin que nadie quede atrás* (Ginebra, 2018).

⁹ Véase la declaración del Presidente con ocasión de la serie de sesiones sobre asuntos humanitarios de 2019. Puede consultarse en <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/ECOSOC%20HAS%20-%20CHAIR%20STATEMENT.pdf>.

de emergencia para el sector agrícola. El UNICEF y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) firmaron con el Organismo memorandos de entendimiento en materia de protección infantil e igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en la respuesta a los desastres, respectivamente. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, por su parte, continúan fortaleciendo los sistemas comunitarios de alerta temprana. La Organización Panamericana de la Salud presta asistencia técnica a los países del Caribe de cara a gestionar los riesgos sanitarios asociados a los desastres y hacer que los hospitales sean seguros estructuralmente y estén operativos cuando se produzcan desastres.

21. En 2018 la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios puso en marcha la primera fase de una estrategia bianual cuyo fin era ayudar al Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre a incrementar la disponibilidad operacional y la capacidad de respuesta. La Oficina organizó talleres relativos a la preparación de las intervenciones, el ciclo de programación humanitaria, los mecanismos de financiación, la gestión de la información, la evaluación de las necesidades y la interoperabilidad entre los mecanismos de respuesta de las Naciones Unidas, como el Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre, y el Mecanismo Regional de Respuesta del Organismo. Se revisaron las modalidades de implantación, la evaluación de las necesidades, la coordinación civil-militar y los mecanismos de presentación de informes y se definieron recomendaciones para todos los asociados. Se celebraron ejercicios de simulación en Jamaica en el caso del Caribe occidental y en Barbados para las islas de Barlovento septentrionales. La Oficina llevó a cabo una misión de preparación en Dominica para apoyar la formulación de un plan de contingencia en caso de huracán y procedimientos operativos estándar. Asimismo, ofreció su apoyo para la planificación para emergencias y la ejecución de planes de acción para una preparación mínima en Belice, la República Dominicana y Trinidad y Tabago. En Haití, la Oficina y sus asociados han fomentado la capacidad nacional de respuesta gracias a la coordinación civil-militar en materia humanitaria, la capacitación del Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre y el despliegue preventivo de artículos de socorro. Se envió a San Martín una misión de preparación en caso de huracán del Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre con el objetivo de incrementar la capacidad de coordinación de las intervenciones y de definir planes de acción de preparación que puedan aplicarse en el futuro antes de que se produzcan huracanes.

C. Seguridad alimentaria y desastres

22. La variabilidad de los desastres y del clima es uno de los principales factores que han impulsado el reciente aumento del hambre en el mundo y una de las causas de las crisis alimentarias y de los riesgos conexos, como los brotes de enfermedades. El calentamiento climático repercute negativamente en la producción de cereales básicos, lo cual tiene consecuencias directas para la seguridad alimentaria y la cantidad de personas vulnerables que necesitan asistencia. En los países con una exposición elevada a fenómenos climáticos extremos hay más del doble de personas subalimentadas que en los países menos expuestos a tales fenómenos. El hambre es más frecuente en los países cuyos sistemas agrícolas son muy sensibles a la variabilidad de las lluvias y las temperaturas y a la sequía y donde los medios de subsistencia de una gran parte de la población vulnerable, en especial de los pobres de las zonas rurales y los pequeños productores, dependen de la agricultura⁴.

23. Los datos y la tecnología ayudan a detectar los cambios en la seguridad alimentaria y determinan las políticas, estrategias y planes de prevención, mitigación, preparación y respuesta. Aunque ha mejorado la calidad de los datos, en muchos países sigue habiendo lagunas. Resulta esencial recabar y analizar datos sobre las personas vulnerables a la inseguridad alimentaria para determinar cuáles son los factores fundamentales que causan hambre y que los agentes humanitarios y del sector del desarrollo puedan dar una respuesta específica e integrada que atienda las necesidades de emergencia y ataque las causas profundas de la vulnerabilidad.

24. Los hogares pobres son más susceptibles a las crisis recurrentes y pueden tener una resiliencia limitada debido a la escasez de ingresos, la falta de ahorros, la exclusión social, bases de activos reducidas y su gran dependencia de la agricultura de secano y los recursos naturales. Los programas nacionales de protección social se han utilizado cada vez más para apoyar a las personas más pobres y vulnerables con vistas a mitigar la vulnerabilidad social y basada en los ingresos y el uso de estrategias de adaptación negativas. Estos programas pueden incentivar medios de subsistencia agrícolas resilientes al cambio climático y favorecer una preparación y una respuesta inclusivas en casos de desastre. Los sistemas de protección social que responden a situaciones de crisis permiten que la asistencia humanitaria complemente los programas de desarrollo encaminados a mejorar los medios de vida y la capacidad productiva de los hogares pobres y vulnerables.

25. Las iniciativas a escala mundial y regional desempeñan un papel central para reforzar la seguridad alimentaria y reducir la vulnerabilidad. En 2018 las Naciones Unidas ayudaron a la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental a concebir una postura regional y estrategias nacionales específicas que ofrecieran una protección social que tuviera en cuenta los riesgos y respondiera a las situaciones de crisis, con miras a incrementar la capacidad de los países para combatir la inseguridad alimentaria. Se tomaron medidas cruciales para poner en marcha la Red Mundial contra las Crisis Alimentarias, una iniciativa de múltiples asociados orientada a promover la adopción de soluciones conjuntas para las crisis alimentarias.

D. Promoción de la colaboración en cuestiones humanitarias y de desarrollo

26. En 2018 el Comité Directivo Conjunto para Promover la Colaboración en Cuestiones Humanitarias y de Desarrollo acordó centrar sus medidas iniciales en siete países prioritarios¹⁰ y examinó los progresos y las lecciones aprendidas en la formulación y aplicación de documentos de conclusiones colectivas¹¹ en esos países¹². En el examen se observó que hasta el momento se habían creado buenas prácticas de colaboración en cuestiones humanitarias y de desarrollo, en especial en lo tocante a los análisis conjuntos y la planificación común. También se insistió en la necesidad de que todas las partes interesadas relevantes armonicen de un modo más sistemático la programación y la financiación con los documentos de conclusiones colectivas a fin de reducir las necesidades, los riesgos y las vulnerabilidades de forma efectiva, aumentar la resiliencia y avanzar en pos de un desarrollo sostenible.

¹⁰ Burkina Faso, el Camerún, el Chad, Etiopía, el Níger, Nigeria y Somalia. Véase <https://www.un.org/jsc/>.

¹¹ Los documentos de conclusiones colectivas contienen resultados concretos y mensurables que los agentes humanitarios, de desarrollo y de otro tipo quieren alcanzar conjuntamente en un plazo de 3 a 5 años con vistas a reducir las necesidades, los riesgos y las vulnerabilidades de la población e incrementar su resiliencia. Para más información, véase <https://www.un.org/jsc/>.

¹² Otros países, como Mauritania, la República Democrática del Congo, el Sudán y Sudán del Sur han elaborado documentos de conclusiones colectivas más allá del alcance del examen.

27. En algunos países se ha constatado que los documentos de conclusiones colectivas reducen los riesgos y las vulnerabilidades asociados a los desastres y el clima, combaten la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y promueven la prestación de servicios básicos para mitigar los efectos de los desastres recurrentes.

28. En Burkina Faso y Mauritania, la sequía que afectó al Sahel y dio lugar a una inseguridad alimentaria y una malnutrición a gran escala en 2018 puso a prueba los documentos de conclusiones colectivas. En Burkina Faso, el Gobierno y donantes como la Unión Europea y el Banco Mundial financiaron las intervenciones nutricionales con arreglo a los documentos de conclusiones colectivas. En Mauritania se introdujo un plan de respuesta humanitaria destinado a movilizar financiación para la respuesta a la sequía y complementar el marco de asociación para el desarrollo sostenible para 2018-2022, que está integrado por múltiples partes interesadas.

29. En Somalia se elaboraron documentos de conclusiones colectivas en 2018, tras responder a la sequía, que se basaron en la evaluación de las necesidades derivadas de los efectos de la sequía y el análisis de las necesidades humanitarias en el país. La redacción de dichos documentos puso de relieve la importancia de reducir sistemáticamente los riesgos y la vulnerabilidad mediante una programación y una financiación humanitarias y de desarrollo armonizadas y de activar con carácter urgente el marco de recuperación y resiliencia y el mecanismo de acción contra la hambruna del Banco Mundial a fin de complementar el plan de respuesta humanitaria.

30. Las Naciones Unidas están potenciando la colaboración de sus entidades humanitarias y de desarrollo fomentando la aplicación de medidas en todo el sistema que reduzcan el riesgo de desastres e incrementen la resiliencia. El 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 facilita una herramienta fundamental para maximizar el impacto que tiene el apoyo que se presta a los países en el fomento de la planificación y la inversión en materia de desarrollo basadas en los riesgos, así como para aplicar planes de acción coherentes orientados a reducir el riesgo de desastres, aumentar la resiliencia y alcanzar las metas de la Agenda 2030, el Marco de Sendái y el Acuerdo de París.

31. Las directrices comunes de las Naciones Unidas que buscan facilitar la creación de sociedades resilientes sirven como base para aumentar la resiliencia con el fin de implementar la Agenda 2030 y están integradas en el programa de reformas y prevención del Secretario General, así como en otros marcos globales clave. El objetivo de las directrices es incrementar la coherencia de las iniciativas de resiliencia incorporando una gran variedad de dimensiones, peligros y riesgos asociados a la resiliencia a las actividades e inversiones en diversos marcos temporales, con miras a ayudar a los países que sufren desastres recurrentes a fortalecer sus instituciones, mejorar la autosuficiencia de las comunidades y romper el ciclo de los desastres y la recuperación. Las directrices se están probando sobre el terreno en países seleccionados y se ultimarán en 2019.

E. Previsión de desastres reforzando la preparación para la respuesta y la recuperación

32. Todavía urge seguir fomentando la preparación, la alerta y la intervención tempranas, la respuesta rápida y la recuperación resiliente en los países y con las personas en riesgo de sufrir desastres cada vez más graves y frecuentes o de verse afectados por ellos. Este fue uno de los asuntos fundamentales que se trataron en la última serie de sesiones sobre asuntos humanitarios y las reuniones especiales conexas celebradas en los periodos de sesiones del Consejo Económico y Social.

33. Los riesgos climáticos y de desastres, cada vez mayores, hacen necesario invertir más en la gestión del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia. Para salvar vidas resulta esencial contar con sistemas de alerta temprana efectivos y realizar evacuaciones eficaces, elementos que deberían ser parte integral de las estrategias de preparación y respuesta y de las iniciativas en materia de desarrollo sostenible y adaptación. La ciencia, la tecnología de la información y las comunicaciones y los macrodatos pueden facilitar que la información de alerta temprana llegue al último tramo y que se adopten medidas tempranas eficaces antes de que se produzcan los desastres.

34. Los agentes humanitarios deben fomentar la colaboración con servicios hidrometeorológicos y climáticos a fin de garantizar la disponibilidad de información de alerta temprana y mapas de peligros que puedan conducir a la adopción de medidas. A tal fin, la OMM está dando más apoyo a las organizaciones humanitarias, entre otras cosas por medio del sistema mundial de alerta sobre múltiples peligros. En 2018, la iniciativa Riesgo Climático y Sistemas de Alerta Temprana puso en marcha dos proyectos regionales en África Occidental y el Caribe y prestó asistencia a 41 países para mejorar sus capacidades de previsión meteorológica y predicción climática, reforzar la colaboración entre los organismos de alerta temprana e implicar a las comunidades en el levantamiento de mapas de riesgos y la intervención temprana.

35. Los procedimientos operativos estándar interinstitucionales para la adopción temprana de medidas en episodios de El Niño y La Niña establecen un marco para la intervención interinstitucional temprana catalizando y orientando la acción humanitaria y las labores de desarrollo previas con vistas a mitigar y prevenir las consecuencias de los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con El Niño. Indican qué medidas deben tomarse en cuanto haya signos de un episodio probable de El Niño o La Niña, quién debe hacerlo y cuándo. En septiembre de 2018, a raíz de una alerta sobre un posible episodio previsto para finales de 2018 o principios de 2019, el Comité Permanente entre Organismos puso en marcha un sistema de vigilancia del fenómeno de El Niño y activó una célula de análisis que detectó 25 países con alto riesgo en África, Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe, donde se adoptaron medidas regionales y nacionales de preparación y de intervención temprana. A finales de 2018, las estructuras regionales se habían reunido y las organizaciones humanitarias y de desarrollo habían formulado o revisado los planes de preparación y respuesta, conseguido financiación preliminar y llevado a cabo intervenciones tempranas en los países en riesgo.

36. En noviembre de 2018, los principales responsables del Comité Permanente entre Organismos aprobaron el Protocolo de Activación de la Ampliación de Todo el Sistema Humanitario, que permite movilizar con rapidez a todo el sistema para atender las necesidades humanitarias acuciantes en caso de crisis repentinas o que empeoren notablemente proporcionando más capacidad sobre el terreno y asegurando el establecimiento de mecanismos de liderazgo y coordinación oportunos para la prestación de asistencia y protección.

37. A finales de 2018, el Plan de Preparación de la Respuesta en Casos de Emergencia del Comité Permanente entre Organismos se había implementado efectivamente en 72 países. En dichos países se efectúan análisis periódicos de los riesgos (al menos una vez al año), hay un sistema para hacer un seguimiento de esos riesgos y se ha llevado a cabo un análisis de las deficiencias para determinar las acciones de preparación que los agentes locales deben emprender con carácter prioritario con el apoyo, según proceda, de agentes a nivel regional y mundial.

38. El Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre celebró su 25º aniversario en 2018. Desde sus orígenes, el Equipo de Coordinación ha respondido a más de 285 emergencias en más de un centenar de

países. En 2018 sus equipos se movilizaron para proporcionar una asistencia adaptada a distintos contextos de desastre. En respuesta al seísmo en Papua Nueva Guinea, el Equipo de Coordinación prestó apoyo al Gobierno y el equipo humanitario en el país en los ámbitos de la gestión de la información, la presentación de informes, la coordinación y el análisis de la situación y de los riesgos ambientales. En Nigeria, el Equipo de Coordinación respaldó a los centros gubernamentales de apoyo de emergencia en la respuesta a las inundaciones. En Indonesia, apoyó la respuesta impulsada por el Gobierno al seísmo y el tsunami. Asimismo, se envió a San Martín una misión del Equipo de Coordinación de preparación para la respuesta.

39. En 2018, el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate siguió redoblando la capacidad de búsqueda y salvamento en zonas urbanas de los Estados Miembros, incluso mediante la realización de ejercicios de intervención regional a seísmos en Armenia y Filipinas. El Grupo Asesor también proporcionó asesoramiento técnico para emplear la tecnología en apoyo de la respuesta, y a finales de 2018 más de 450 miembros de 38 equipos de búsqueda y salvamento en zonas urbanas habían recibido capacitación en materia de recopilación de datos y gestión de la información.

40. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y sus asociados respaldaron las iniciativas nacionales destinadas a desarrollar las capacidades de prevención, detección y respuesta ante amenazas a la salud pública, incluidas las asociadas con desastres, y a aplicar el Reglamento Sanitario Internacional. La OMS ayudó a 27 países a llevar a cabo ejercicios de simulación, a 18 países a efectuar exámenes *a posteriori* y a 19 países a realizar evaluaciones de riesgos de emergencias sanitarias en las que concurren múltiples peligros.

41. Como los desastres tienen un costo humano y económico mayor y a menudo son recurrentes, ha aumentado la importancia de lograr una recuperación resiliente. La recuperación, que engloba la reconstrucción de casas e infraestructuras, devuelve a la población sus activos y medios de vida, detiene la caída de las personas afectadas en la pobreza y les permite retomar su camino hacia el desarrollo sostenible. La recuperación constituye una oportunidad para aprender de las deficiencias del pasado y reconstruir mejor adoptando un enfoque resiliente, inclusivo y basado en los riesgos. Esto implica llevar a cabo políticas e inversiones que tengan en cuenta los riesgos climáticos y de desastres e integren la resiliencia en todos los sectores, a fin de evitar volver a caer en las vulnerabilidades existentes antes del desastre y que se produzcan grandes pérdidas en futuros desastres, entre otras cosas creando infraestructuras y medios de vida resilientes a ellos y mejorando el uso de la tierra y la aplicación de los códigos de construcción.

42. En 2018 las Naciones Unidas, en colaboración con el Banco Mundial y la Unión Europea, llevaron a cabo siete¹³ evaluaciones de necesidades posdesastre que presentan el panorama general de los daños y las pérdidas y sientan las bases de los programas de recuperación y reconstrucción. Si bien el impacto cada vez mayor de los desastres ha multiplicado la demanda de estas evaluaciones y pone de relieve la importancia de atender las necesidades de recuperación, la inexistencia de una financiación suficiente y predecible sigue dificultando enormemente la planificación y aplicación de los programas de recuperación y reconstrucción. Una evaluación de necesidades posdesastre llevada a cabo entre 2014 y 2016 muestra que, en promedio, solo se financió el 24 % de las necesidades de recuperación¹⁴.

¹³ En Côte d'Ivoire, Djibouti, India (Kerala), Indonesia, la República Democrática Popular Lao, Rwanda y Somalia.

¹⁴ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación, Banco Mundial y Unión Europea, *Post-Disaster Needs Assessments: Lessons from a Decade of Experience* (2018).

F. Mejora del uso de los datos

43. Resulta esencial recabar, presentar, analizar y emplear datos desglosados sobre el riesgo de desastres y las pérdidas y los daños causados por ellos para entender las necesidades, vulnerabilidades y capacidades específicas de las personas vulnerables y afectadas, así como para garantizar la eficacia e inclusividad de las estrategias de reducción del riesgo de desastres y las actividades de respuesta y recuperación. Es necesario redoblar los esfuerzos a fin de desarrollar la capacidad de los organismos nacionales de gestión de desastres, las oficinas de estadística y otros contribuyentes de datos oficiales para crear y consolidar soluciones empíricas con las que hacer frente a los riesgos de desastres y sus consecuencias.

44. El mecanismo de seguimiento del Marco de Sendái ofrece una herramienta para hacer un seguimiento de los avances en la consecución de las metas del Marco de Sendái y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible conexos (1, 11 y 13), mientras que el sistema actualizado de la base de datos sobre las pérdidas causadas por los desastres DesInventar Sendai facilita que los Estados Miembros registren y analicen los impactos y las tendencias de los desastres en consonancia con el mecanismo de seguimiento.

45. La iniciativa INFORM continúa publicando su índice sobre el riesgo mundial cada dos años. En 2018, apoyó la realización de nuevos análisis subnacionales de los riesgos en Burundi, el Chad, Myanmar, Nepal y el Níger. También publicó orientaciones detalladas y material de capacitación para los países y las organizaciones que deseen llevar a cabo análisis de los riesgos empleando la metodología INFORM.

46. La protección de los datos y la privacidad son de suma importancia para la acción humanitaria. El riesgo de que los datos se usen indebidamente socava la confianza de las personas afectadas y repercute negativamente en las operaciones humanitarias. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y sus asociados han elaborado directrices operacionales sobre el uso responsable de los datos en el sector humanitario con el fin de promover la gestión segura, ética y efectiva de los datos en las respuestas humanitarias.

47. El Centro de Datos Humanitarios supervisó el aumento de los registros en la plataforma de intercambio de datos humanitarios Humanitarian Data Exchange de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios que, al 16 de julio de 2019, contenía más de 9.800 conjuntos de datos compartidos por 243 organizaciones. El notable crecimiento en 2018 del número de usuarios y de la cantidad de datos descargados de la plataforma indica que ahora se emplean más datos que nunca para concienciar y orientar las decisiones del sistema humanitario.

G. Financiación de medidas preventivas

48. Para hacer frente a las crecientes necesidades y a los riesgos de desastres, cada vez mayores, las organizaciones humanitarias están pasando de tomar medidas reactivas a adoptar enfoques de un carácter más preventivo. Este cambio busca incrementar la eficacia de la prevención, la mitigación, la preparación, la alerta e intervención tempranas, la respuesta rápida, la recuperación y el fomento de la resiliencia en contextos de alto riesgo en los que se producen desastres recurrentes, con el fin de salvar vidas y medios de subsistencia y de reducir los plazos de actuación, las necesidades humanitarias y el costo de las respuestas. Para que esto sea posible y mejorar los resultados que se ofrecen a las personas afectadas y en riesgo, la financiación ha de ser predecible, puntual, flexible, suficiente y plurianual,

así como tolerar cierto grado de incertidumbre en lo que respecta a las previsiones y a si los peligros se convierten o no en desastres de grandes proporciones.

49. Un sistema más preventivo que no espere hasta que se produzcan todas las consecuencias de los desastres requiere un mayor nivel de previsión, análisis predictivos y sistemas de alerta temprana que lleguen a las poblaciones en riesgo, unidos al diseño y aprovechamiento óptimos de todos los instrumentos financieros e intervenciones disponibles. Existen pruebas cada vez más convincentes de los beneficios de adoptar soluciones preventivas en las que la financiación se acuerde por adelantado y se abone para permitir la toma de medidas tempranas cuando se prevea un peligro inminente.

50. Las medidas basadas en el pronóstico del Fondo de Emergencia para el Socorro en Casos de Desastre son un mecanismo de financiación concebido con el objetivo específico de financiar de forma predecible y oportuna las actividades incluidas en los protocolos de intervención temprana de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, con desembolsos automáticos conforme a factores desencadenantes del pronóstico previamente acordados que indiquen que existe un peligro inminente. A finales de 2018, 20 de estas sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja estaban en proceso de elaborar protocolos de este tipo. Desde su lanzamiento en mayo de 2018, el mecanismo ha aprobado asignaciones para adoptar medidas de intervención temprana en Bangladesh, el Ecuador, Mozambique y el Perú.

51. La evaluación del proyecto piloto de financiación basada en pronósticos de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en Bangladesh demostró que los hogares que recibieron subvenciones en efectivo no condicionadas entre tres y siete días antes de las inundaciones pudieron reducir claramente las consecuencias de estas. Perdieron menos cabezas de ganado, gozaron de una mayor seguridad alimentaria durante el desastre y después de él, acumularon menos deudas y sufrieron menos angustia psicológica que los hogares que no contaron con el apoyo de intervenciones tempranas. El proyecto ayudó a conectar la preparación para casos de desastre y la respuesta a ellos con actividades de resiliencia y desarrollo a más largo plazo y demostró que las estrategias basadas en pronósticos salvan vidas, protegen los medios de subsistencia y ahorran dinero.

52. En 2018 la FAO llevó a cabo, junto con asociados internacionales y nacionales, actividades específicas de intervención temprana orientadas a prevenir y mitigar el impacto de los peligros pronosticados en siete países de África, Asia y América Latina, además de las tres intervenciones que estaban en curso desde 2017. El análisis de los riesgos y la información de alerta temprana que dieron lugar a la intervención temprana demostraron ser certeros y oportunos, ya que todos los peligros pronosticados acabaron materializándose. Las intervenciones tempranas ayudaron a proteger medios agrícolas de subsistencia, mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición e incrementar la resiliencia de los hogares. Hay estudios que demuestran que las intervenciones tempranas en el sector agrícola resultan rentables y ayudan a reducir el costo de la asistencia humanitaria: por cada dólar que se invirtió en ayuda para la subsistencia antes de que apareciesen los peligros pronosticados, los hogares obtuvieron rendimientos de entre 2,5 y 7,1 dólares por el aumento de la producción agrícola y evitaron sufrir pérdidas en la producción y daños en sus activos¹⁵.

53. El mecanismo de seguro de la Capacidad Africana para la Gestión de Riesgos se ha aumentado con la implantación del producto Replica, que está diseñado con el propósito de que las organizaciones humanitarias puedan obtener pólizas de seguros

¹⁵ Véase FAO, *Madagascar, Impact of Early Warning Early Action* (Roma, 2019); FAO, *Mongolia, Impact of Early Warning Early Action* (Roma, 2018); FAO, *The Sudan, Impact of Early Warning Early Action* (Roma, 2019).

complementarias frente a riesgos climáticos en las que los pagos se efectúen cuando los datos de los satélites confirmen ciertos índices, como la escasez de lluvias o la disminución de la vegetación. Este mecanismo se introdujo para complementar la Capacidad Africana para la Gestión de Riesgos en la prestación de financiación fiable y predecible para llevar a cabo intervenciones humanitarias tempranas, ayudar a proteger los hogares vulnerables y romper el ciclo de la pobreza ante fenómenos meteorológicos extremos.

54. En 2018 la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios recibió asistencia del Grupo Consultivo del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia para estudiar un uso más preventivo del Fondo, tras lo cual organizó consultas técnicas y encargó exámenes independientes. Un estudio llevado a cabo recientemente expuso el valor añadido del Fondo como instrumento de financiación para la actuación preventiva y puso de relieve el nicho específico que ocupa en este campo, así como las actividades adecuadas conforme a sus criterios para salvar vidas. La Oficina diseñará y realizará, con las asignaciones del Fondo, pruebas piloto en contextos cuidadosamente seleccionados a fin de comprender mejor la idoneidad del Fondo en este sentido. Las pruebas piloto ayudarán a generar pruebas y a extraer enseñanzas acerca de las cuestiones técnicas, institucionales y de política de cómo financiar la labor preventiva de manera coordinada.

55. El paso de la reacción a la previsión en la financiación supone un cambio en todo el sistema. En la actualidad, las acciones preventivas suelen plantearse, con contadas excepciones, como proyectos de un solo organismo con un alcance relativamente modesto. Las pruebas recabadas hasta la fecha respecto de la eficacia y las ventajas de las acciones preventivas impulsan la adopción de nuevas medidas encaminadas a ampliar los modelos y los volúmenes de financiación para la intervención temprana y a redoblar la coordinación, la coherencia, los efectos y el alcance de tales iniciativas. En este sentido, es imprescindible continuar probando las soluciones, recogiendo pruebas sobre los efectos y los resultados que producen en las personas afectadas, y aprendiendo de la integración de la información de alerta temprana, los análisis predictivos y el seguimiento y el análisis de los riesgos en la adopción de decisiones.

H. Localización de la preparación y la respuesta a desastres

56. La Cumbre Humanitaria Mundial, la Agenda para la Humanidad y el Gran Pacto han aprovechado el impulso de la localización de acuerdo con el llamamiento a fortalecer los sistemas y agentes locales y nacionales, en lugar de sustituirlos. Los agentes internacionales han invertido en el refuerzo de la capacidad local mediante la capacitación y la prestación de asistencia técnica. Algunos donantes y organizaciones internacionales han efectuado cambios jurídicos y normativos que están permitiendo adoptar nuevos enfoques, como la prestación de financiación directa a los agentes locales, y dando lugar a nuevas alianzas. Pese a ello, la localización sigue afrontando numerosos desafíos. Se puede hacer más para reforzar las iniciativas encaminadas a incluir a los agentes nacionales y locales en las estructuras internacionales de coordinación sobre el terreno y en los procesos decisorios mundiales. Sigue habiendo barreras estructurales que impiden que los agentes locales accedan a financiación internacional. Es preciso seguir intentando ampliar el diálogo y mejorar el cumplimiento de los compromisos asumidos sobre el terreno.

57. Las evaluaciones de la acción humanitaria sugieren que los agentes nacionales y locales hacen más efectiva la respuesta humanitaria. Los agentes locales están presentes sobre el terreno antes, durante y después de los conflictos y son fundamentales para intensificar la prevención, la resiliencia y la preparación. Son los que más cerca se encuentran de las personas afectadas y poseen conocimientos y

experiencias locales de los que los agentes internacionales tal vez carezcan. Los agentes nacionales y locales son particularmente imprescindibles para ampliar el alcance de los equipos de respuesta internacionales, dado que trabajan en zonas de difícil acceso. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales tienen capacidades y funciones únicas para movilizar a voluntarios, poner en contacto a los distintos agentes y prestar servicios especializados a las comunidades.

58. La respuesta dirigida a nivel local ante los seísmos que azotaron Indonesia en 2018 demostró los beneficios de la localización y de invertir en la capacidad y el liderazgo de los equipos y los mecanismos de respuesta locales. Desde el tsunami del océano Índico de 2004, el Gobierno de Indonesia y agentes locales de la sociedad civil han realizado inversiones provechosas con el apoyo de la comunidad internacional para fortalecer la estructura y la capacidad de gestión del riesgo de desastres en los planos nacional, provincial y de distrito, entre las que se incluye el marco nacional de respuesta ante los desastres aprobado en 2018. Gracias a estas inversiones, el Gobierno pudo asumir un fuerte liderazgo y los equipos locales de respuesta pudieron desplegar sus redes de voluntarios, movilizar financiación local y hacerse cargo de la respuesta, mientras que los agentes internacionales brindaron a sus homólogos nacionales y locales un apoyo complementario adaptado a la situación. Aumentaron notablemente la presencia y la participación de los agentes nacionales y locales en los foros de coordinación, en los que representantes del Gobierno nacional o de las administraciones locales dirigieron diversos grupos.

59. Los agentes locales y nacionales tienen un acceso cada vez mayor a financiación internacional. En 2018 los fondos mancomunados para países concretos asignaron el 25 % (208 millones de dólares) de su financiación directamente a ONG nacionales y locales. En aquellos contextos en que estas organizaciones tienen una gran capacidad, los fondos mancomunados para países concretos les han asignado entre el 40 y el 80 % de sus recursos, un porcentaje significativamente superior. Factores como la realización de una labor activa de divulgación y la prestación de apoyo en materia de capacitación a estas organizaciones, unidos a su participación en los procesos decisivos y de definición de prioridades de estos fondos, han contribuido al crecimiento de las asignaciones directas que reciben estos agentes con respecto al 16 % (74,3 millones de dólares) que obtuvieron en 2015. Además, una gran parte de la financiación del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia llega a los equipos nacionales y locales de respuesta en su calidad de asociados de las organizaciones de las Naciones Unidas en la ejecución. Otras fuentes de financiación humanitaria deberían asignar un porcentaje mayor de su financiación a los agentes locales para complementar estos esfuerzos.

I. Desplazamientos debidos a desastres

60. Los desplazamientos debidos a desastres tienen consecuencias devastadoras para las personas y sus medios de subsistencia. Entre 2008 y 2018, los desastres provocaron más del triple de desplazamientos internos que los conflictos y la violencia. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático prevé que los patrones de movilidad humana cambiarán en respuesta a la variabilidad climática, fenómenos meteorológicos extremos, desastres de evolución lenta y procesos como el aumento del nivel del mar. Los peligros meteorológicos representan más del 87 % del total de desplazamientos debidos a desastres y se prevé que el cambio climático agravará los riesgos e impactos asociados a ellos². De media, cada año más de 17 millones de personas de todo el mundo corren el riesgo de tener que desplazarse solo a causa de las inundaciones, y más del 80 % de ellas viven en zonas urbanas y periurbanas³. Habida cuenta de la rápida tasa de urbanización y de la concentración cada vez mayor de la población en lugares expuestos, es probable que

su vulnerabilidad y exposición a los desastres y los desplazamientos conexos aumente. Si no se adoptan medidas concretas en relación con el clima y el desarrollo, los efectos de aparición lenta del cambio climático, como la escasez de agua y la disminución del rendimiento de los cultivos, podrían obligar a más de 143 millones de personas de América Latina, Asia Meridional y África Subsahariana a desplazarse dentro de sus países de aquí a 2050¹⁶.

61. La reducción del riesgo de desastres es fundamental para prevenir los desplazamientos causados por desastres y mitigar el riesgo de que se produzcan, incrementar la resiliencia de las poblaciones en riesgo de desplazamiento, atender las necesidades de las personas desplazadas y hallar soluciones duraderas a su desplazamiento. La inclusión y la participación significativa de las personas desplazadas en esta labor resulta esencial. El Marco de Sendái pretende incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020. Esto brinda la oportunidad de incluir los desplazamientos debidos a desastres y otros tipos de movilidad humana en estas estrategias como paso en pos de la reducción del número de personas afectadas por desastres.

62. El modo en que las políticas y los procesos a todos los niveles influyan en la exposición y la vulnerabilidad de las personas, las infraestructuras y los activos a los peligros naturales determinará el riesgo de que se produzcan desplazamientos como consecuencia de desastres. En este sentido, los programas y marcos de política existentes a nivel mundial reconocen el reto que plantean los desplazamientos y proporcionan orientaciones para dar respuestas normativas. Deberían establecerse metas e indicadores adecuados para cada país destinados a reducir los desplazamientos causados por desastres, los cuales deberían emplearse para informar de los progresos realizados en relación con el Marco de Sendái y la Agenda 2030.

63. En su 24º período de sesiones, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebró las recomendaciones relativas a enfoques integrados propuestas por el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos para evitar, minimizar y remediar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático, las cuales figuran en el informe anual del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático. La Conferencia de las Partes, en su decisión 10/CP.24, también invitó a las partes, a los órganos de la Convención y el Acuerdo de París, a los organismos de las Naciones Unidas y a las partes interesadas relevantes a tener en cuenta las recomendaciones cuando lleven a cabo labores que guarden relación con ellas. Las recomendaciones hacen referencia a acciones e instrumentos que buscan fortalecer las políticas, los marcos institucionales, las herramientas y las directrices en materia de cambio climático, reducción del riesgo de desastres y acción humanitaria. Su puesta en práctica ayudará a entender mejor y a afrontar los riesgos y las consecuencias de los desplazamientos asociados a los desastres y el cambio climático.

64. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular reconoce el nexo que existe entre los desastres, los efectos nocivos del cambio climático, la degradación ambiental y la migración. Plantea una gama de medidas, instrumentos de política y mejores prácticas que los Estados pueden considerar para reducir al mínimo los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a dejar su país de origen y para concebir planteamientos y soluciones en apoyo de estas personas, por ejemplo, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en procesos como el

¹⁶ Véase Kumari Rigaud y otros, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* (Washington D. C., Banco Mundial, 2018).

Programa de Protección de la Iniciativa Nansen y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres. El Pacto también hace hincapié en la necesidad de reforzar la recopilación y el análisis de datos para adoptar enfoques políticos coherentes y favorecer la cooperación regional.

65. El pacto mundial sobre los refugiados reconoce la interacción cada vez mayor de los desastres, el cambio climático y la degradación ambiental con los factores que impulsan los movimientos de refugiados. El pacto exhorta a la comunidad internacional a apoyar los esfuerzos encaminados a reducir los riesgos de desastres, de conformidad con la Agenda 2030 y otros marcos pertinentes, como el Marco de Sendái.

66. La aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos es esencial para reducir y resolver estos desplazamientos en los países. En conmemoración del 20º aniversario de los Principios Rectores, en 2018 se puso en marcha el Plan de Acción para Promover la Prevención, la Protección y las Soluciones en favor de los Desplazados Internos 2018-2020, un plan trienal de múltiples partes interesadas que tiene por objeto volver a centrar la atención internacional en los desplazamientos internos, movilizar más iniciativas colaborativas y multidisciplinarias y difundir mejores prácticas. Como parte de los intercambios regionales, expertos técnicos de la región del Pacífico y el Caribe estudiarán las reubicaciones planificadas en el contexto de los desastres y el cambio climático.

67. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres continuó poniendo en práctica el Programa de Protección de la Iniciativa Nansen, que ofrece un conjunto unificado de prácticas y opciones de política sobre formas de prevenir, reducir, prepararse y responder a los desplazamientos internos y transfronterizos en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático. En 2018 los países miembros de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones aprobaron unas directrices regionales relativas a la protección de las personas desplazadas a través de las fronteras y a las personas migrantes que se encuentran en países afectados por desastres vinculados a peligros naturales, un proceso que la Plataforma viene respaldando desde 2016. La Plataforma dio su apoyo a la formulación de políticas, la capacitación y el intercambio de prácticas efectivas en América, el Cuerno de África, Asia Sudoriental y el Pacífico. La Plataforma contribuyó a la sexta Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres registrando los avances logrados en la ejecución de las disposiciones sobre desplazamientos debidos a desastres incluidas en el Marco de Sendái y difundiendo las directrices sobre desplazamientos por desastres de “Words into Action” para ponerlas a prueba en las regiones seleccionadas.

68. A pesar de la magnitud de los desplazamientos causados por desastres, existen lagunas en la cobertura de los datos que nos impiden conocer por completo sus impactos y dinámicas y saber qué respuestas y estrategias efectivas se precisan para satisfacer las necesidades, ofrecer soluciones y reducir el riesgo de que se produzcan desplazamientos en el futuro. Sigue siendo difícil hacer un seguimiento del final de los desplazamientos y existe poca información sobre los flujos de retorno o sobre si las personas desplazadas consiguen integrarse localmente o asentarse en otros lugares con éxito. Para adaptar las respuestas a las necesidades y hacer un seguimiento de los progresos logrados a la hora de hacer frente a los desplazamientos debidos a desastres, resulta necesario entender mejor las causas, la duración y la gravedad de los desplazamientos y las distintas capacidades de afrontamiento de las personas desplazadas. También es necesario adoptar un enfoque más sistemático que conlleve la aplicación de normas comunes y la mejora de la recopilación, el desglose y la interoperabilidad de los datos a fin de permitir el acceso, análisis, gestión y uso efectivos de los datos¹⁷. Las herramientas existentes, reforzadas

¹⁷ Vicente Anzellini y otros (2019), capítulo 2; Sylvain Ponserre y Justin Ginnett (2019).

con nuevas tecnologías y soluciones, pueden ayudar a obtener datos desglosados que sean amplios, oportunos y precisos. Al mismo tiempo, es preciso potenciar la capacidad de los agentes nacionales, incluidas las oficinas de estadística, para recabar y analizar datos, entre otras cosas teniendo en cuenta las orientaciones formuladas por el Grupo de Expertos sobre Estadísticas de los Refugiados y los Desplazados Internos.

J. Protección en casos de desastre

69. Las personas afectadas por desastres y desplazadas a causa de ellos están expuestas a riesgos que ponen en peligro su seguridad y dignidad y el disfrute de derechos por su parte. Durante los desastres se agravan las vulnerabilidades preexistentes y aumentan los riesgos en materia de protección y las violaciones de derechos, entre los que se incluyen el acceso desigual a ayuda, los malos tratos y la explotación, la separación de familias, la pérdida de documentación personal, la violencia física y de otra índole, incluida la violencia sexual y por razón de género y la trata, así como cuestiones relacionadas con los derechos sobre las tierras, a la vivienda y a la propiedad.

70. Es esencial incluir una perspectiva de protección en todas las actividades de gestión del riesgo de desastres. Los agentes humanitarios que intervienen en situaciones de desastre deben cumplir su obligación de no dañar, analizar y atender las necesidades en materia de protección, actuar colectivamente para alcanzar resultados de protección que reduzcan los riesgos, y vigilar y evaluar estos resultados y sus repercusiones. La política sobre la protección en la acción humanitaria del Comité Permanente entre Organismos proporciona un marco para dar a la protección un lugar central en las respuestas, mientras que otras herramientas, como las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales del Comité y *El Manual Esfera*, ofrecen orientaciones adicionales en lo tocante a la protección en la preparación y la respuesta en casos de desastre. Con el objetivo de contribuir a la resolución de las preocupaciones en materia de protección, la Iniciativa Interinstitucional para Crear Capacidad de Reserva en materia de Protección destaca a asesores superiores para que ayuden a intensificar la respuesta humanitaria. Los equipos humanitarios en los países que se encuentran en contextos proclives a los desastres deberían plantearse la posibilidad de formular estrategias para otorgar a la protección un lugar central en sus actividades y mitigar la exposición a riesgos relacionados con la protección.

K. Género, edad y desastres

71. Las mujeres suelen ser las primeras en responder a los desastres y desempeñan un papel fundamental en la supervivencia y la resiliencia de las familias y las comunidades. No es posible dar una respuesta humanitaria basada en principios sin entender que las mujeres y los hombres ocupan una posición distinta en las esferas socioeconómica y política y cómo esto les permite o les impide contribuir y acceder a ayuda. Las orientaciones y estrategias mejoradas que se pusieron en marcha en 2018, como el *Manual de género para acción humanitaria* del Comité Permanente entre Organismos, constituyen un enorme paso adelante en la capacidad de incorporar este análisis en el diseño y la ejecución de políticas y programas humanitarios. El manual actualizado se publicó en 2018 y se está empleando un marco de rendición de cuentas para hacer un seguimiento del rendimiento colectivo del Comité.

72. En junio de 2018 se introdujo el marcador de género con edad del Comité Permanente entre Organismos, un instrumento de planificación y seguimiento que dota a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la capacidad para

informar acerca de los compromisos de no dejar a nadie atrás contraídos en la Cumbre Humanitaria Mundial y el Gran Pacto. Este marcador mejora el marcador original al incluir la edad, añadir un componente de seguimiento y permitir analizar las medidas de calidad de los programas como los mecanismos de rendición de cuentas, protección, retroalimentación y queja. Con el apoyo de los asesores del proyecto Capacidad de Reserva en Cuestiones de Género, el marcador se aplicó en más de 2.700 proyectos humanitarios, entre los que se incluyó el 44 % de los aceptados para el ciclo de programación humanitaria de 2019, y los países presentaron unos índices de finalización de entre el 4 y el 80 %.

L. Personas con discapacidad y desastres

73. Las personas con discapacidad están entre las personas más marginadas de las comunidades afectadas por un desastre. La escasez de datos, la mala identificación y el registro deficiente, y el hecho de que no se dé una cabida razonable a sus necesidades y derechos en las acciones humanitarias, sobre todo en las fases de respuesta y recuperación, agravan su exclusión. Su participación, inclusión y empoderamiento plenos, efectivos y significativos como partes interesadas activas en todos los aspectos de las políticas y programas humanitarios, de gestión del riesgo de desastres, de desarrollo y de recuperación es esencial, también para incrementar su resiliencia en situaciones de desastre, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cumplir los compromisos centrales de la Agenda para la Humanidad y la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás, y asegurar la dignidad y los derechos humanos de todas las personas.

74. El Comité Permanente entre Organismos está elaborando directrices para todo el sistema sobre la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria, que estarán terminadas a finales de 2019, con el objetivo de fomentar la eficacia y eficiencia de las intervenciones humanitarias inclusivas y ayudar a los agentes humanitarios, los Gobiernos y las comunidades afectadas a emprender las medidas conexas. La nueva Estrategia de las Naciones Unidas para la Inclusión de la Discapacidad proporciona un marco para incrementar la accesibilidad de todo el sistema e incorporar los derechos de las personas con discapacidad, también en contextos humanitarios. En la Cumbre Mundial sobre la Discapacidad celebrada en Londres en julio de 2018 se movilizaron nuevos compromisos y entregables para abordar la inclusión de las personas con discapacidad en la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo.

III. Recomendaciones

75. Sobre la base del presente informe, el Secretario General recomienda que los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otros interesados pertinentes:

a) Sean más ambiciosos y redoblen sus esfuerzos encaminados a afrontar y gestionar los riesgos y efectos del cambio climático y, en este sentido, respalden plenamente la Cumbre sobre la Acción Climática de 2019 del Secretario General y la ejecución de los resultados, iniciativas y medidas transformadoras pertinentes que de ella se deriven;

b) Redoblen y aceleren los esfuerzos encaminados a combatir los impactos humanitarios del cambio climático y adapten los análisis, la planificación y la programación para que hagan frente a los crecientes riesgos climáticos y de desastre en las acciones humanitarias en todos los sectores y ámbitos de trabajo;

c) Afiancen la colaboración y las alianzas entre los agentes humanitarios, de desarrollo y relacionados con el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres en todos los niveles, a fin de comprender mejor, prever, prevenir y reducir las necesidades, los riesgos y las vulnerabilidades asociados a los desastres y el cambio climático y responder a ellos;

d) Determinen qué personas y comunidades corren un mayor riesgo y están más afectadas por los desastres y los efectos adversos del cambio climático y les den apoyo incrementando su resiliencia y capacidad de respuesta y velando por que sus necesidades se satisfagan de manera efectiva y que no se deje a nadie atrás;

e) Sigán consolidando los sistemas de alerta temprana multirisgos y la comunicación oportuna de la información de alerta temprana que pueda conducir a la adopción de medidas en los planos mundial, regional, nacional y local;

f) Aprovechen las oportunidades que les ofrecen la ciencia, la tecnología y los datos para mejorar la previsión, el pronóstico y el análisis de los riesgos y el levantamiento de mapas de riesgos, los servicios climáticos y la alerta temprana a fin de prever y gestionar mejor el riesgo de desastres;

g) Continúen probando y ampliando las soluciones e iniciativas de financiación preventiva y basada en pronósticos;

h) Aumenten la financiación predecible que destinan a la recuperación tras un desastre y, en este sentido, examinen las opciones que tienen para adoptar enfoques e instrumentos efectivos;

i) Creen y refuercen sistemas alimentarios resilientes al clima y sistemas de protección social que respondan a las crisis que prevean, prevengan y reduzcan el riesgo y el impacto de los desastres y el cambio climático; faciliten las intervenciones; potencien los medios de subsistencia, la producción de alimentos, la resiliencia y la recuperación, y se vinculen de un modo efectivo con la asistencia humanitaria, incluidas las transferencias de efectivo y el apoyo complementario a los medios de vida, con los mecanismos de transferencia de riesgos, como los seguros contra riesgos climáticos y con los esfuerzos orientados a atacar las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el contexto de los desastres y el cambio climático;

j) Tengan un mayor conocimiento de los agentes, sistemas y capacidades nacionales y locales existentes antes de los desastres, promuevan el establecimiento de alianzas igualitarias con organizaciones locales y potencien su capacidad para gestionar los riesgos de desastres y participar en la respuesta humanitaria conforme a una serie de principios;

k) Respalden la aplicación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en particular reduciendo al mínimo los impulsores adversos y los factores estructurales que obligan a las personas a salir de sus países de origen en el contexto de un desastre natural, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, teniendo en cuenta los instrumentos de política y las orientaciones disponibles y aprovechando las alianzas que ya existen;

l) Impulsen la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en el contexto de los desastres;

m) Refuercen la recopilación, el intercambio, el desglose y la interoperabilidad de los datos sobre desplazamientos internos y transfronterizos en el contexto de los desastres y el cambio climático a todos los niveles;

n) Incluyan en las estrategias, políticas y planes nacionales metas e indicadores para reducir el número de desplazamientos debidos a desastres e informar sobre los progresos realizados en relación con el Marco de Sendái y la Agenda 2030;

o) Promuevan la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres y las niñas en la toma de decisiones y en la planificación y ejecución de medidas humanitarias con vistas a atender de manera efectiva sus necesidades y luchar contra la desigualdad de género, por ejemplo, aumentando la financiación que proporcionan a las organizaciones de mujeres;

p) Incorporen una perspectiva de protección en la gestión del riesgo de desastres e intensifiquen sus esfuerzos para prevenir y combatir la violencia sexual y por razón de género en el contexto de los desastres.
