



Asamblea General

Distr. general
11 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 70 a) del programa provisional*

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

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

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución [68/103](#) de la Asamblea General, en la que la Asamblea solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales y que en su sexagésimo noveno período de sesiones la informara al respecto. En el informe se ofrece una sinopsis de los desastres asociados con peligros naturales que tuvieron lugar en el período que se examina y se analiza una serie de cuestiones temáticas prestando especial atención a la gestión de los riesgos y la interoperabilidad. Se presenta información general sobre las actividades en curso y los progresos realizados en el fortalecimiento de la cooperación internacional en ese sentido y se concluye con recomendaciones sobre la manera de seguir mejorando.

* [A/69/150](#).



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 68/103 de Asamblea General, en que la Asamblea solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales, y abarca el año civil 2013.

II. Resumen del año

A. Datos sobre los desastres ocurridos en 2013

2. En 2013, el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres registró 334 desastres naturales que provocaron la muerte de unas 22.600 personas, afectaron a 97 millones y causaron daños económicos por más de 118.000 millones de dólares de los Estados Unidos, con lo que 2013 fue el cuarto año consecutivo en que las pérdidas económicas anuales superaron los 100.000 millones de dólares. Asia fue la región más perjudicada: en ella se registró casi la mitad (160) de todos los desastres ocurridos en el mundo y el 88% de todas las muertes.

3. En 2013 hubo importantes crisis prolongadas y recurrentes que siguieron afectando a diversos países y regiones vulnerables, como el Sahel y Filipinas. En el último decenio, el Sahel ha atravesado múltiples crisis alimentarias y nutricionales graves, que vuelven a repetirse tras períodos de entre tres y cinco años y probablemente se tornen más frecuentes a raíz del cambio climático y el crecimiento demográfico, lo que deja poco tiempo para la recuperación en el ínterin. El costo de la respuesta humanitaria a esas crisis ha aumentado de manera espectacular, de 196 millones de dólares en 2005 a 2.200 millones de dólares en 2014. El tifón Haiyan y el terremoto de Bohol motivaron el quinto llamamiento y plan de respuesta interinstitucional en Filipinas en relación con un desastre de gran envergadura en el último decenio. Se prevé que estas tendencias empeoren en el futuro, lo que pone de relieve la necesidad de romper el círculo vicioso de crisis recurrentes y prolongadas gestionando los riesgos de desastres y atacando sus causas fundamentales.

B. Sinopsis de los desastres asociados a los peligros naturales

4. El desastre más devastador que ocurrió en el período que abarca el informe fue el tifón Haiyan (conocido localmente como Yolanda), que tocó tierra en Filipinas el 8 de noviembre y afectó a más de 14 millones de personas, entre ellas 5,4 millones de niños. Según los registros de las autoridades nacionales, hubo 6.300 muertos y 1.061 desaparecidos. El desastre también generó unos 4 millones de desplazados y daños en más de 1 millón de viviendas, de las que la mitad quedaron destruidas. Gracias a los buenos sistemas de alerta temprana, se llevaron a cabo evacuaciones importantes y casi 162.000 familias fueron trasladadas a centros de evacuación antes que el tifón tocara tierra. También en ese momento se envió un Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Caso de Desastre para reforzar la respuesta del Gobierno. Dada la magnitud de la destrucción, el Comité Interinstitucional Permanente declaró el estado de emergencia de nivel 3 el 12 de noviembre para iniciar la máxima respuesta posible en todo el sistema. El estado de emergencia de nivel 3 se levantó oficialmente tres meses después, el 14 de febrero de 2014.

5. El tifón Haiyan se produjo después de un terremoto de magnitud 7,2 que azotó la provincia insular vecina de Bohol el 15 de octubre, causó la muerte de más de 220 personas y dañó o destruyó la vivienda de más de 367.700 personas. Aunque el tifón no causó daños importantes en Bohol, sí menoscabó la capacidad de respuesta de los asociados, ya que muchas organizaciones humanitarias internacionales y gubernamentales reasignaron a las zonas afectadas por el tifón recursos que habían destinado inicialmente a Bohol.

6. En el Pakistán, las inundaciones que se produjeron durante la temporada de monzones de 2013 afectaron a menos personas que en años anteriores, pero aun así perjudicaron a 1,5 millones de personas (frente a 18 millones en 2010, 5 millones en 2011 y 4,8 millones en 2012). También hubo terremotos de gran magnitud en Baluchistán en marzo y septiembre que, en conjunto, afectaron a unas 215.000 personas y causaron la muerte de más de 400.

7. En la India, el ciclón Phailin asoló los estados de Odisha y Andhra Pradesh en octubre. Fue el segundo ciclón tropical más fuerte que ha tocado tierra en el país (el más fuerte fue el ciclón Odisha, en 1999). Gracias a las inversiones en sistemas de alerta temprana, unidas a la evacuación eficiente de las comunidades expuestas, hubo muchas menos muertes (47) que en 1999 (cuando se registraron casi 9.900).

8. En la región del Sahel, 11,3 millones de personas siguieron padeciendo inseguridad alimentaria (frente a 18 millones en 2012) y 5 millones de niños se vieron amenazados por la malnutrición. Pese a los excedentes de la producción de cereales, los más vulnerables aún sintieron las consecuencias de la crisis alimentaria y nutricional de 2012. Los efectos conjuntos del aumento del precio de los alimentos, el escaso comercio y acceso a los mercados debido a la inseguridad y el elevado nivel de pobreza, y la deuda obligaron a los más vulnerables a vender bienes para compensar el bajo poder adquisitivo. Además, cerca de medio millón de personas de toda la región se vieron damnificadas por las inundaciones. No obstante, la magnitud de las inundaciones y los daños fue considerablemente inferior a los de las copiosas precipitaciones de 2012, que afectaron a más de 1 millón de personas de la región.

9. En el África Meridional, el mayor desastre de 2013 fueron las inundaciones en Mozambique, que causaron más de 100 muertes y afectaron a 250.000 personas. En Madagascar, el ciclón tropical Haruna provocó 26 muertes y afectó a más de 42.000 personas. En todo el resto de la región, las inundaciones dejaron un saldo de 268.000 damnificados más, 172.000 de ellos en Malawi. A la temporada de lluvias intensas siguieron condiciones similares a la sequía en Angola, Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe. Las condiciones meteorológicas inestables, las invasiones de langostas y la aparición recurrente de la garrapa fueron los principales factores que arruinaron los cultivos en toda la región y provocaron una de las peores situaciones de inseguridad alimentaria en muchos años, que afectó a unos 12,4 millones de personas. Las tasas de malnutrición siguieron siendo extremadamente altas en varios países y casi la mitad de los niños de Madagascar, Malawi y Mozambique siguieron padeciendo malnutrición crónica.

10. En el África Oriental, las lluvias torrenciales y las inundaciones causaron la muerte de al menos 170 personas y desplazaron a 225.000, principalmente en Etiopía, Kenya, Somalia y Uganda. En Somalia, un ciclón tropical y las consiguientes crecidas repentinas que tuvieron lugar en noviembre provocaron la muerte de unas 80 personas y la pérdida del 80% del ganado en Puntlandia. En el

Sudán, las inundaciones de agosto, que fueron las peores de los últimos 25 años, afectaron a más de 400.000 personas, y en Sudán del Sur las inundaciones estacionales perjudicaron a casi 350.000.

11. En México, la pluviosidad sin precedentes y, al mismo tiempo, las consecuencias de los huracanes Ingrid y Manuel causaron más de 150 muertes y dejaron a más de 886.000 personas necesitadas de socorro de emergencia en septiembre. La agricultura y los medios de vida se vieron arrasados, y unas 534.000 hectáreas quedaron arruinadas. En conjunto, la temporada de huracanes de 2013 causó pérdidas económicas por valor de unos 7.500 millones de dólares en el país.

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

12. La financiación humanitaria mundial comunicada al Servicio de Supervisión Financiera llegó a 14.300 millones de dólares en 2013. De esa suma, 2.100 millones de dólares (el 15%) estaba relacionada con los desastres naturales, casi el quíntuple de los 407 millones de dólares recibidos en 2012. El marcado aumento se debió a la gran cantidad de fondos destinados a responder al tifón Haiyan en Filipinas (463 millones de dólares, o el 59% de los 781 millones de dólares solicitados)¹ y la crisis alimentaria y nutricional en el Sahel (1.100 millones de dólares, o el 63% de los 1.700 millones de dólares solicitados).

13. En 2013, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia desembolsó 482 millones de dólares, de los cuales se destinaron 80,5 millones a la respuesta a los desastres naturales. Esa suma incluía 49,3 millones de dólares para responder a las inundaciones y los huracanes, 19,7 millones de dólares para la sequía, 6,5 millones de dólares para las plagas de langosta y 5 millones de dólares para los terremotos. Los cinco países que recibieron más financiación para desastres fueron Filipinas (30,3 millones de dólares), Malawi (8 millones de dólares), Nigeria (6,4 millones de dólares), Mozambique (5,8 millones de dólares) y el Sudán (5,5 millones de dólares).

III. Reducción de la vulnerabilidad y gestión de los riesgos

A. Urgencia de la cuestión: necesidades y riesgos cada vez mayores y problemas recurrentes

14. En el último decenio se han disparado el número y la magnitud de las crisis humanitarias. Las necesidades de financiación han aumentado un 430% y el número de personas necesitadas se ha duplicado. Las organizaciones humanitarias que responden a las emergencias ya están trabajando al máximo de su capacidad y se prevé que los gastos de la respuesta y el número de personas necesitadas sigan aumentando. Mientras tanto, se ha extendido la duración de la respuesta humanitaria. La asistencia de emergencia siempre se ha considerado una intervención a corto plazo para salvar vidas, en la que se presta apoyo a las personas afectadas por crisis inmediatas como los desastres. Hoy en día, lo normal son las crisis prolongadas o recurrentes. En muchos casos, los programas de desarrollo quedan suspendidos con las crisis, y las organizaciones humanitarias se ven cada

¹ Fuente: Servicio de Supervisión Financiera al 23 de julio de 2014.

vez más obligadas a responder durante varios años o en repetidas ocasiones, a menudo sin horizonte claro. Con cada vez más frecuencia se pide a los agentes humanitarios que hagan más con menos recursos y más costos.

15. El panorama del riesgo de desastres está cambiando rápidamente y tornándose cada vez más dinámico. La convergencia de tendencias mundiales aumenta el riesgo de crisis graves y, al mismo tiempo, su alcance y complejidad. Se ha comprobado que los problemas como el rápido crecimiento demográfico y la urbanización no planificada, la pobreza y la disparidad, la desigualdad entre los géneros, las violaciones de los derechos humanos, el cambio climático y la degradación ambiental, y la escasez de agua y recursos ya están haciendo que aumenten la vulnerabilidad y las necesidades. Por ejemplo, se estima que 1.200 millones de personas seguían sin electricidad en 2013 y que, para 2030, el 47% de la población mundial vivirá en zonas de gran estrés por escasez de agua. Para 2050, 6.300 millones de personas (de una población total proyectada de 9.300 millones) vivirán en zonas urbanas, y se prevé que la demanda mundial de alimentos aumente un 70%. El efecto conjunto de estas tendencias será un factor importante que incrementará el riesgo de crisis humanitarias y su complejidad en el futuro y que podría poner aún más presión en la capacidad de respuesta del sistema humanitario internacional si no se hace nada al respecto.

16. La intensidad y la frecuencia de los desastres también han dejado a la población vulnerable con pocas posibilidades de hacer frente a las adversidades, por lo que las crisis se tornan más inextricables, prolongadas y recurrentes. Los desastres socavan y retrasan el desarrollo sostenible y las vías para alcanzar el crecimiento económico. Por ello, los grandes desastres y los efectos acumulados de los desastres “silenciosos” y menores no son una cuestión exclusivamente humanitaria. Las pérdidas económicas relacionadas con los desastres ya son considerables en los países de ingresos medianos y crecimiento rápido, ya que los activos económicos e industriales están cada vez más expuestos. Al mismo tiempo, las consecuencias son especialmente devastadoras en los países más pequeños y de ingresos más bajos, que suelen ser los más vulnerables a los desastres. Las perturbaciones múltiples y frecuentes, entre ellas los desastres en pequeña escala que no suelen salir en los medios de difusión y para los cuales, por lo general, no se recibe financiación suficiente, exacerbando la pobreza extrema, truncan el proceso de recuperación y pueden atrapar a las comunidades en un círculo vicioso de creciente vulnerabilidad y desastres recurrentes. Las consecuencias de esta situación se hacen sentir especialmente entre los más vulnerables, como las mujeres pobres, que a menudo tienen menos movilidad, menos acceso a los recursos y menos resiliencia general a las adversidades.

17. Esta tendencia es insostenible y coloca al sistema humanitario internacional en una encrucijada: ya no se puede hacer las cosas como de costumbre, recurriendo solamente a la respuesta en casos de desastre. No cabe duda de que con la acción humanitaria por sí sola es imposible hacer frente al número, magnitud y complejidad cada vez mayores de las crisis. Para invertir la tendencia y aliviar el sufrimiento, hay que reforzar aún más las estrategias de prevención y preparación y la resiliencia de las comunidades.

18. Las crisis humanitarias suelen ser previsibles y prevenibles. Por lo general, las precipitaciones y las inundaciones son estacionales; con frecuencia es posible prever las crisis alimentarias y nutricionales con meses de antelación; y los huracanes y las tormentas se pueden pronosticar. Incluso cuando resulta imposible prevenir las

crisis, hay formas de reducir el riesgo de que los peligros se conviertan en desastres y de mitigar sus efectos en el momento en que ocurren. Para ello hace falta establecer alianzas más firmes en las que participen agentes humanitarios y de desarrollo, gobiernos y equipos locales de respuesta. Las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben ayudar a los gobiernos a reforzar su capacidad de prever mejor los fenómenos meteorológicos extremos, atacar las causas subyacentes del riesgo de desastres y reducir y gestionar los riesgos residuales. Ello entraña una preparación más sólida, una mayor capacidad de respuesta, mecanismos eficaces de alerta y acción tempranas, y el empoderamiento de las comunidades para aumentar su resiliencia a los riesgos. La utilización de la ciencia, la tecnología y la innovación desempeña un papel fundamental en estas iniciativas. También será esencial capitalizar la creciente importancia y el papel de los nuevos agentes que contribuyen a la gestión de los riesgos y la reducción de las vulnerabilidades.

19. La compleja combinación de desastres recurrentes y problemas mundiales y sus posibilidades catastróficas hace que la gestión del riesgo de crisis humanitarias sea más urgente que nunca. Se necesita un cambio que impulse la responsabilidad conjunta de los gobiernos y los agentes humanitarios y de desarrollo con respecto a la gestión de los riesgos. Ahora que la comunidad internacional está preparando un nuevo marco para el desarrollo sostenible después de 2015 y un instrumento que suceda al Marco de Acción de Hyogo, al que seguirá en 2016 la primera Cumbre Humanitaria Mundial, estamos ante una coyuntura crítica para dar forma al sistema internacional e incorporar la gestión de los riesgos en la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo en todas las divisiones institucionales y sectoriales. No se puede dejar pasar esa oportunidad.

B. Formas de comprender y superar los obstáculos estructurales, políticos y actitudinales a la gestión de los riesgos

20. Gran parte de lo que antecede no es nuevo: diversos agentes vienen analizando y debatiendo el tema desde hace años. Ha habido muchas iniciativas que han tratado de gestionar el riesgo de crisis humanitarias, pero no han sido sistemáticas ni han dado lugar a ningún cambio de paradigma sustancial ni permanente. A pesar de las muchas pruebas económicas y las crisis recurrentes en gran escala que causan un sufrimiento indescriptible, poco ha cambiado con respecto a la forma en que el sistema internacional encara los riesgos de crisis humanitarias. En informes recientes se pide un cambio a nivel de todo el sistema para dejar de “combatir crisis” y pasar a gestionar de manera proactiva y sistemática los riesgos, reforzando la resiliencia y preservando los logros en materia de desarrollo que tanto costó alcanzar².

² Véase *Saving Lives Today and Tomorrow: Managing the Risk of Humanitarian Crises* (Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios), *Informe sobre el desarrollo mundial 2014, Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento de desarrollo* (Banco Mundial), *Dare to prepare: taking risk seriously* (Comité Interinstitucional Permanente e Instituto de Desarrollo de Ultramar), *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2013: Del riesgo compartido a un valor compartido: Un argumento empresarial a favor de la reducción del riesgo de desastres* (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) y *Managing Famine Risk: Linking Early Warning to Early Action* (Real Instituto de Asuntos Internacionales Chatham House).

21. Si bien hay una serie de obstáculos a la adopción y puesta en práctica de un modelo mejor de gestión de los riesgos, en el informe de 2014 sobre políticas publicado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios titulado *Saving Lives Today and Tomorrow: Managing the Risk of Humanitarian Crises* se definen las siguientes medidas fundamentales necesarias para el cambio metodológico radical: a) asegurarse de que la información sobre los riesgos se traduzca en acciones; b) corregir la disparidad existente entre la acción humanitaria y para el desarrollo y la programación al respecto; c) reforzar la capacidad de liderazgo en la gestión de los riesgos; y d) garantizar la financiación para la gestión de los riesgos.

Traducción de la información sobre los riesgos en acciones

22. Por lo general se dispone de información sobre los riesgos, pero esta no siempre se traduce en acciones. Por ejemplo, a pesar de que se emitió una alerta temprana a tiempo, 258.000 personas murieron como consecuencia de la hambruna y la inseguridad alimentaria en Somalia entre octubre de 2010 y abril de 2012. En los últimos años, el sector humanitario ha invertido considerables recursos en reunir y analizar información, con lo que se tiene acceso a una cantidad de datos sin precedentes. No obstante, es preciso mejorar considerablemente la manera en que se comunica y difunde esa información. Por ejemplo, si bien los sistemas de alerta temprana han mejorado en muchos lugares, hay que seguir esforzándose por garantizar que los agentes y las comunidades locales participen en la planificación y la adopción de decisiones y puedan tomar las medidas adecuadas en respuesta a la alerta temprana. Sin ese último eslabón, el sistema de alerta temprana está incompleto.

23. Las organizaciones humanitarias por sí solas no siempre tienen capacidad suficiente para analizar la información sobre los riesgos y tomar decisiones en consecuencia de manera tal que lleve a la acción. Para subsanar esa situación se necesitan una mayor coordinación y una planificación y un análisis conjuntos, además de vías de comunicación y alianzas firmes con los gobiernos y las organizaciones locales. Las herramientas de análisis de los riesgos pueden ayudar en este proceso porque darían una idea común de los riesgos a fin de que todos los agentes puedan asignar sus recursos de manera coordinada y eficaz. El Índice para la Gestión de los Riesgos, que se encuentra en su fase experimental, es una iniciativa conjunta de organismos del Comité Interinstitucional Permanente y el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea encaminada a crear la primera herramienta mundial, objetiva y transparente para entender el riesgo de crisis humanitarias. El índice puede utilizarse para detectar las poblaciones y los lugares que más probablemente sufran crisis humanitarias y darles prioridad; respaldar las decisiones sobre la manera de reducir los riesgos que corren; y prever y mitigar posibles crisis, así como prepararse para ellas. A tal fin, los procesos de adopción de decisiones deben ser lo bastante eficaces para que se pueda pasar a la acción rápidamente y confiando en los datos empíricos. Si las decisiones sobre las inversiones en el desarrollo sostenible, la creación de capacidad, la preparación y la acción temprana no se basan en el análisis de los riesgos, los responsables de adoptarlas en los planos internacional, nacional y local están condenados a repetir esquemas obsoletos.

Disparidad entre la acción humanitaria y para el desarrollo y la programación al respecto

24. Se ha reconocido que la disparidad entre la acción humanitaria y para el desarrollo y la programación al respecto es un obstáculo a la gestión eficaz de los riesgos. Esa disparidad crea un vacío entre la acción humanitaria a corto plazo y los programas de desarrollo a más largo plazo, lo cual limita las actividades de mediano plazo, como la preparación, las redes de seguridad y el apoyo a los medios de vida, que se necesitan para mitigar las crisis y propiciar la recuperación. Si bien se han hecho esfuerzos para subsanar esa disparidad, sigue habiendo importantes dificultades. Aunque muchas organizaciones y gobiernos ya realizan programas que abordan las necesidades inmediatas y de más largo plazo, los ciclos de planificación, las corrientes de financiación y los métodos programáticos no siempre coinciden. Esto puede ocurrir incluso en organizaciones que tienen un doble mandato, en las que los departamentos de emergencias y desarrollo suelen estar separados y hay pocos vínculos entre sus estrategias y programas. Para remediar esa situación, los agentes humanitarios y de desarrollo deben llegar a una definición común de los riesgos subyacentes, aclarar y dividir las funciones y responsabilidades según sus respectivas especializaciones y establecer objetivos conjuntos.

25. Un paso importante en ese sentido ha sido el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia, que ayuda a intensificar la colaboración coherente y coordinada del sistema de las Naciones Unidas para que los Estados Miembros puedan reducir el riesgo de desastres más rápidamente. El plan sirve de marco dentro del cual el sistema de las Naciones Unidas puede extender a sus programas humanitarios y de desarrollo el enfoque basado en los riesgos y aumentar la preparación para prestar un apoyo eficaz a las actividades de respuesta y recuperación en los planos nacional y comunitario. Más allá de este paso positivo, los agentes humanitarios y de desarrollo deben redoblar sus esfuerzos por adoptar un enfoque de la gestión de los riesgos que sea más amplio, coherente, sistemático y centrado en las personas.

26. La transición de la respuesta a la prevención es fundamentalmente un reto político y solo habrá un cambio verdadero si los gobiernos toman la iniciativa para reformar la estructura institucional actual en sus propios países. Por ejemplo, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2014, Riesgo y oportunidad: La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*, elaborado por el Banco Mundial, se recomienda la creación de consejos nacionales de administración de riesgos, reforma institucional que ya se hizo en Singapur y que se está estudiando en Jamaica, Marruecos y Rwanda. Esos consejos gestionarían los riesgos por iniciativa propia en todos los niveles, conforme a los objetivos más amplios de desarrollo y en apoyo de ellos.

27. En el plano mundial, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con el Grupo de Promotores Políticos sobre la Resiliencia frente a los Desastres, están estudiando la manera de crear nuevos incentivos para el cambio institucional y de terminar con la compartimentación entre los agentes humanitarios y de desarrollo a fin de armonizar su labor. También se están poniendo a prueba otras iniciativas encaminadas a superar los obstáculos a una gestión de los riesgos más coherente e integrada. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el PNUD (en nombre del Comité Interinstitucional Permanente y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

están analizando formas prácticas de respaldar la planificación estratégica a fin de armonizar los marcos humanitario y para el desarrollo, como planes estratégicos de respuesta, Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y marcos nacionales a más largo plazo. Por ejemplo, con el llamamiento regional para el Sahel 2014-2016 se procura dar respuesta a las deficiencias agudas y crónicas, crear capacidad nacional y regional, intensificar el diálogo con las comunidades y afianzar el sentido de asociación con agentes gubernamentales y de desarrollo. El Marco Común para el Fomento de la Capacidad de Preparación ante Situaciones de Emergencia elaborado por el Comité Interinstitucional Permanente, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres también respalda el desarrollo de la capacidad de preparación de manera más coherente. Se trata de un enfoque sistemático de alcance nacional con el que se evalúan tanto las necesidades como la capacidad y se utiliza esa evaluación para elaborar y ejecutar conjuntamente programas y planes encaminados a fortalecer la preparación.

Función rectora en la gestión de los riesgos

28. Los intentos por adoptar un enfoque de gestión de los riesgos no darán resultado si los gobiernos afectados, los donantes y las organizaciones humanitarias y de desarrollo no asumen una firme función rectora. Para que la gestión de los riesgos se integre satisfactoriamente en los sistemas humanitarios y de desarrollo se necesita una vigorosa promoción y adopción de decisiones en el plano institucional, así como planes operacionales detallados para la puesta en práctica. Los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios pueden actuar como catalizadores respaldando la función rectora de los gobiernos y ejerciendo la coordinación, en particular entre las entidades de las Naciones Unidas, facilitando la integración de la preparación para casos de desastre y la gestión de los riesgos en las alianzas y los marcos de desarrollo de las Naciones Unidas. Es posible que para ello haya que asignar más recursos y dar más apoyo a los coordinadores y sus oficinas a fin de que creen la capacidad necesaria para ejercer esa función transformadora en todas las organizaciones y superar los obstáculos institucionales.

29. El Marco Común para el Fomento de la Capacidad de Preparación ante Situaciones de Emergencia puede ayudar a los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios y los equipos en los países ya que en él se prevé la utilización de asesores que aporten sus conocimientos especializados sobre gestión de los riesgos y desarrollo de la capacidad. En el Marco Común se reconoce que la colaboración interinstitucional internacional debería respaldar la función directiva de los gobiernos nacionales y locales en la preparación como parte de una gestión más amplia del riesgo de desastres, que debería integrarse en las instituciones y los marcos jurídicos nacionales pertinentes a fin de crear capacidad sostenible. Será fundamental que la dirección del Comité Interinstitucional Permanente, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres demuestren su adhesión constante al Marco Común y su aplicación en el plano nacional, como parte de la planificación y ejecución de programas humanitarios y de desarrollo.

30. Para que los gobiernos y las organizaciones den suficiente prioridad política a la gestión de los riesgos de crisis humanitarias, el marco y la filosofía institucionales actuales deben adaptarse a los objetivos. Hace falta entender mejor los incentivos que pueden impulsar de la mejor manera posible la transformación

necesaria del modelo institucional que emplean los agentes nacionales e internacionales. Para ello quizá haya que asumir los riesgos adecuados y concebir los nuevos riesgos como oportunidades para lograr un desarrollo sostenible que sea eficiente en función de los costos y tenga en cuenta los riesgos. La iniciativa necesaria para la gestión de los riesgos debería recibir reconocimiento político. La prevención de una crisis de grandes proporciones, por ejemplo porque se ha tenido en cuenta la información sobre la alerta temprana, debe considerarse un triunfo y reconocerse, registrarse y recompensarse debidamente. En este sentido, cabría seguir buscando estímulos eficaces para la acción adecuada y enfoques útiles en todos los casos, es decir, intervenciones que den resultados positivos se materialicen o no los riesgos con el tiempo, como el desarrollo de la capacidad de los equipos de respuesta nacionales y locales mediante actividades de capacitación y simulacros de emergencias.

Financiación para la gestión de los riesgos

31. La financiación es un factor crítico para la adopción de un enfoque más previsor. La financiación refleja las prioridades; en los últimos 20 años, apenas el 0,5% de toda la ayuda internacional se destinó a actividades de preparación y prevención. Lo que es más, solo el 1% de la asistencia para el desarrollo dirigida a los 40 principales receptores de asistencia humanitaria se invirtió en reducir el riesgo de desastres. Como pone de manifiesto el estudio realizado por el Comité Interinstitucional Permanente y el Instituto de Desarrollo de Ultramar titulado *Dare to prepare: taking risk seriously*, la preparación se ve debilitada por la estructura fragmentada de la asistencia, que no se ha ajustado ni adaptado a la creciente demanda de una gestión más integral de los riesgos ni a las exigencias que esta conlleva. Los motivos por los que la financiación es tan escasa son muchos y difíciles de superar. Tanto los donantes como los gobiernos afectados tienden a priorizar las medidas a corto plazo que dan resultados rápidos. A veces, el análisis de rentabilidad de la inversión en la reducción del riesgo de desastres, que incluye un análisis costo-beneficio, es difícil de comunicar de manera convincente y a los encargados de la formulación de políticas les cuesta traducirlo en medidas concretas por la necesidad de que se adapte al contexto, por el tiempo que lleva percibir el rendimiento de la inversión y por la falta de certeza que caracteriza la gestión de los riesgos de desastres. Entre otros motivos cabe citar la rigurosidad de la legislación, las necesidades encontradas de financiación de la respuesta y la separación de los presupuestos de asistencia humanitaria y para el desarrollo. Pese a esas limitaciones, ha habido novedades alentadoras, como el hecho de que la cartera de reducción del riesgo de desastres del Banco Mundial prácticamente se duplicó de 2010 a 2013 y ahora llega a los 3.800 millones de dólares. Habría que aplicar de manera más generalizada las enseñanzas que dejan esos logros.

32. Por otra parte, la financiación se destina con muy poco criterio. Por ejemplo, según el Índice para la Gestión de los Riesgos, Sudán del Sur tiene el riesgo más elevado de crisis humanitaria y, aun así, ocupa el puesto 46º en la lista de asistencia oficial para el desarrollo *per capita*. Si la financiación se basara en una evaluación objetiva y común de los riesgos, se podría asignar distintos grados de prioridad a los flujos de fondos y promover una mejor coordinación y distribución de la carga entre los donantes. La financiación flexible y a más largo plazo también aumentaría la inversión en la gestión de los riesgos. Fomentaría la acción temprana ya que sería posible ampliar la escala de los programas y adaptarlos con más facilidad y

gestionar los riesgos de manera más eficaz mediante la preparación y el apoyo a los medios de vida que exigen compromisos a más largo plazo.

El camino que se habrá de seguir en el futuro

33. Para superar esos obstáculos y hacer la transición hacia un enfoque previsor, los países afectados y los donantes, los agentes humanitarios y de desarrollo y otros interesados deben dar prioridad urgente a la gestión de los riesgos. Los agentes humanitarios y de desarrollo deben colaborar en iniciativas conjuntas para detectar los riesgos y ejecutar programas integrales que trasciendan la respuesta inmediata. La presupuestación, la planificación, la programación y la coordinación deben servir de marco estratégico y operacional coherente para resolver las dificultades que plantea la gestión de los riesgos.

C. La gestión de los riesgos en la agenda para el desarrollo después de 2015, el marco para la reducción del riesgo de desastres y la Cumbre Humanitaria Mundial

34. Los marcos para el desarrollo y para la reducción del riesgo de desastres después de 2015, un nuevo acuerdo sobre el clima y la Cumbre Humanitaria Mundial presentan oportunidades únicas de lograr el cambio necesario en el plano institucional mundial. El desarrollo no puede ser sostenible si el riesgo de crisis humanitarias no se tiene en cuenta ni se trata como una prioridad común. Para la acción humanitaria y de desarrollo y para satisfacer las necesidades de los más vulnerables es fundamental hacer frente a cuestiones tales como la pobreza, la desigualdad y la discriminación, el cambio climático y la degradación ambiental, la inseguridad alimentaria y nutricional y la malnutrición, el desplazamiento prolongado, y los conflictos y la fragilidad, en particular protegiendo y promoviendo los derechos humanos y aumentando la resiliencia de las comunidades y los medios de vida.

35. Los logros dispares que se han alcanzado en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la fragilidad y la vulnerabilidad crónicas, y las crisis recurrentes y prolongadas ponen de relieve la necesidad de asignar los recursos de manera más específica a los países que son vulnerables a desastres y otras crisis humanitarias. El nuevo marco de desarrollo que se acuerde debe incluir y beneficiar a las personas más pobres y vulnerables. La agenda para el desarrollo después de 2015 ofrece una oportunidad única a la comunidad humanitaria de procurar que se dé la prioridad suficiente, y que se asignen recursos previsibles y a largo plazo, a la programación para el desarrollo que tenga la capacidad de reducir el riesgo de crisis humanitarias y respaldar la recuperación sostenible en entornos de transición y posteriores a crisis. Las consecuencias están interrelacionadas: las crisis humanitarias prolongadas actúan como impedimentos al desarrollo sostenible porque menoscaban la recuperación y la resiliencia a largo plazo y, a la inversa, la falta de desarrollo puede provocar un retroceso y amplificar las repercusiones de las crisis en los grupos vulnerables. La asistencia humanitaria puede representar una inversión en el desarrollo, especialmente si se presta teniendo en cuenta objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo. La gestión de los riesgos puede ser una valiosa herramienta para el desarrollo, ya que acerca los medios necesarios para progresar a las personas de países en desarrollo y de los lugares donde las perturbaciones son uno de los principales factores que impiden a los hogares superar el umbral de pobreza.

36. Con el marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 hay muchas posibilidades de introducir los cambios necesarios para mejorar las prácticas vigentes de gestión de los riesgos en la planificación y la inversión para el desarrollo. La Tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, que se celebrará en Sendai (Japón) del 14 al 18 de marzo de 2015, tendrá por objetivo, entre otros, adoptar un marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 y definir modalidades de cooperación para su aplicación y examen periódico. La Asamblea General alienta encarecidamente también a que se promueva la adopción de un enfoque complementario y coherente de la relación entre el marco para la reducción del riesgo de desastres después de 2015 y la agenda para el desarrollo después de 2015. La reducción del riesgo de desastres debería considerarse una herramienta fundamental para lograr el desarrollo sostenible porque los objetivos de desarrollo sostenible podrían tener en cuenta el riesgo de desastres. Es necesario concebir y reconocer la reducción del riesgo de desastres como guía no solo para la consecución eficaz de los objetivos de desarrollo sostenible, sino también para la aplicación del acuerdo sobre el cambio climático y los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial. En las consultas celebradas hasta la fecha se ha insistido sistemáticamente en la necesidad de garantizar la vinculación y complementariedad de ambas tareas. También es importante establecer un sistema integrado para medir los resultados que abarque todos estos procesos normativos mundiales y aumente al máximo los efectos de la reducción del riesgo de desastres.

37. La Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 brindará la oportunidad de celebrar una consulta mundial para ayudar a fomentar una acción humanitaria más inclusiva y diversa y establecer un programa humanitario común para el futuro. Uno de los temas de la Cumbre es la reducción de la vulnerabilidad y la gestión de los riesgos. En las deliberaciones sobre este tema se tratará de entender de qué forma los agentes humanitarios y de desarrollo pueden colaborar mejor para gestionar los riesgos de crisis. Las consultas que se celebren inmediatamente antes de la Cumbre aprovecharán las consultas y los resultados sobre el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de desastres después de 2015 y nutrirán esos procesos.

IV. Interoperabilidad y fortalecimiento de las alianzas operacionales

38. Ahora que las crisis humanitarias tienen más magnitud y frecuencia, el sistema internacional siente cada vez más la presión de responder con eficacia. Para satisfacer las necesidades humanitarias actuales y futuras se necesitan respuestas que cuenten con el apoyo mundial y que trasciendan el ámbito del sistema humanitario internacional creado en gran medida mediante la resolución 46/182 de la Asamblea General³. Los agentes humanitarios deben poder contar con un conjunto más amplio y diverso de recursos internacionales. Por lo tanto, la respuesta eficaz y sostenida tal vez radique en una colaboración, comunicación e interacción

³ Cabe señalar que el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no son miembros del sistema humanitario creado mediante la resolución 46/182 de la Asamblea General. El Comité y la Federación tienen sus propias estructuras y mecanismos de coordinación independientes y forman parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

más estrechas con una amplia variedad de agentes, como gobiernos anfitriones, organizaciones regionales, organizaciones comunitarias, el sector privado, grupos de la diáspora y agentes militares, que no necesariamente pretendan sumarse al sistema internacional oficial, sino que en algunos casos respondan por su cuenta. En muchos contextos, esos agentes ya contribuyen considerablemente a la respuesta humanitaria en función de intereses, motivaciones e incentivos propios y a veces ajenos.

A. El lugar central de las necesidades humanitarias

39. Velar por que las necesidades humanitarias de los más vulnerables se satisfagan a tiempo y de manera adecuada debe seguir ocupando un lugar central en toda respuesta humanitaria, cualquiera sea el sistema o agente encargado de esa respuesta, siempre que sea el que esté en mejores condiciones de hacerlo según su ventaja comparativa. Con frecuencia, los agentes que no pertenecen al sistema humanitario internacional oficial tienen más capacidad para satisfacer las necesidades de la población afectada. La cuestión consiste en determinar de qué manera los agentes internacionales pueden colaborar mejor con esos grupos, en lugar de crear sistemas paralelos que interfieran en esa tarea o tal vez sean menos eficaces.

B. Sinopsis de los diferentes actores y ventajas comparativas

40. Durante los desastres e inmediatamente después, de estos, los agentes locales y la propia comunidad afectada son los primeros en responder, los que tienen más posibilidades de tener acceso directo a las personas afectadas, y permanecen en el lugar para apoyar la recuperación una vez que ha terminado la fase de emergencia. En los países que padecen una vulnerabilidad crónica a causa de desastres recurrentes o crisis prolongadas, las organizaciones de la sociedad civil son expertas en responder a las necesidades locales utilizando enfoques culturalmente pertinentes para apoyar a sus comunidades y, por lo general, están integradas en los planes nacionales de preparación y respuesta.

41. Si bien los agentes locales siempre han sido una parte importante de la respuesta, aún queda mucho por hacer para reconocer del todo su papel y asegurarse de que la respuesta internacional apoye y haga posible la respuesta local en lugar de reemplazarla. Sin embargo, no siempre se recurre a las organizaciones nacionales y locales en calidad de verdaderos asociados, sino más bien en cuanto intermediarios a través de los cuales Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales realizan su labor y canalizan la financiación. En algunos casos se corre el riesgo de que, con la llegada de numerosos equipos internacionales de respuesta, queden marginados los equipos locales y su conocimiento del contexto. En otros, los agentes internacionales no siempre invierten lo suficiente en desarrollar la capacidad de los asociados operacionales locales.

42. Será importante que los agentes humanitarios internacionales establezcan contactos más estrechos con los gobiernos y los equipos de respuesta nacionales y locales para reforzar su estructura directiva, capacidad y mecanismos de respuesta internos. Muchos gobiernos del Sur Global están asumiendo cada vez más protagonismo cuando responden a los desastres y las necesidades de su pueblo. Los gobiernos de países propensos a los desastres cuentan con sistemas, herramientas y marcos para prestar asistencia. Los agentes internacionales tienen que vincularse

eficazmente con esos sistemas, desarrollar y fortalecer la capacidad nacional y articular sus actividades con las del gobierno. Por ejemplo, el aumento del número y la capacidad de los organismos nacionales de gestión de desastres ha puesto de relieve la necesidad de que el sistema internacional colabore más estrechamente con los gobiernos para atender las prioridades locales y el desarrollo de la capacidad de respuesta. Entre los ejemplos de buenas prácticas cabe citar el caso de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que se ha asociado con diversos organismos nacionales de gestión de desastres, en particular en Filipinas, Mozambique y Tailandia, con el fin de formar a más de 5.000 funcionarios que participan en las actividades de coordinación y gestión de campamentos para desarrollar la capacidad de respuesta y dirección en ese sector concreto.

43. Con los años, las organizaciones regionales han aumentado su capacidad de prepararse para la respuesta operacional a las crisis importantes y contribuir a esas actividades. La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental estableció el Centro de Coordinación de la Asistencia Humanitaria Destinada a la Gestión de Desastres a finales de 2011. La Organización de Cooperación Islámica creó un mecanismo específico de financiación humanitaria y estableció el Departamento de Cooperación Internacional y Asuntos Humanitarios, y la Unión Africana está en vías de aprobar su Marco de Políticas Humanitarias. Las organizaciones regionales cumplen una función importante en la movilización de recursos y la respuesta rápida. También pueden fortalecer la interoperabilidad abogando por que las actividades de preparación y respuesta respeten las normas internacionales en diversos países y se ajusten a ellas.

44. Los agentes del sector privado local, nacional e internacional participan cada vez más en las actividades de respuesta humanitaria como proveedores, encargados de la ejecución y fuentes de financiación. El sector privado, aunque se guía principalmente por las posibilidades de negocio y el lucro, suele funcionar como innovador de la capacidad tecnológica que se puede utilizar para aumentar la eficacia de la respuesta humanitaria, en particular en los ámbitos de las telecomunicaciones, los sistemas de alerta temprana y los mecanismos para recabar la opinión de los beneficiarios. Las empresas suelen estar en el terreno, entre las comunidades, antes de que lleguen los organismos internacionales de ayuda y, por lo general, disponen de cadenas de suministro eficientes, canales de distribución consolidados, capacidad logística y rápido acceso a fondos y recursos. Por ejemplo, después de que el tifón Haiyan azotó Filipinas, la Fundación Filipina de Recuperación en Casos de Desastre coordinó las actividades de las empresas privadas que colaboraron en la respuesta. La Fundación definió cinco esferas temáticas (educación, recuperación temprana, medio ambiente, incluida la pesca; vivienda y saneamiento de agua; e infraestructura y salud) para las empresas que estaban organizando actividades de respuesta sobre el terreno. Mediante proyectos conjuntos coordinados, como una campaña móvil de recaudación de fondos, y junto con los asociados, esas empresas ayudaron a reabrir tiendas de artículos varios y reestablecer las cadenas de suministro.

45. Las comunidades de la diáspora tienen contactos directos con las personas afectadas y suelen entender la situación general y las necesidades de los hogares. Son capaces de prestar apoyo en persona fuera de las vías humanitarias establecidas, lo cual puede ser una forma económica de llegar a los damnificados, especialmente si las transferencias de efectivo sin condiciones pasan por alto los intermediarios institucionales que cobran tasas generales y se evitan las comisiones después de

grandes desastres. Es difícil reunir información financiera precisa de las comunidades de la diáspora, pero el Banco Mundial estimó que en 2013 los trabajadores migratorios de los países en desarrollo enviaron remesas registradas por valor de 414.000 millones de dólares a sus países de origen, un 6,3% más que el año anterior. Para 2016, se prevé que esas remesas lleguen a 540.000 millones de dólares. Las remesas marcan una considerable diferencia para las personas vulnerables afectadas por los desastres, ya que las ayuda a complementar los medios de vida y afrontar las adversidades tales como los desastres. Según las conclusiones derivadas de la respuesta al tifón Haiyan, el apoyo que enviaron los familiares residentes en el extranjero ayudó a salvar del hambre a gran parte de la población afectada. Los que recibieron las remesas después del tifón tuvieron cinco veces más posibilidades de gozar de seguridad alimentaria que otros hogares.

46. En muchos países, las fuerzas militares y de defensa civil, siguiendo su mandato, son los primeros en responder a nivel nacional, y los ejércitos extranjeros responden bilateralmente a petición del gobierno interesado cuando los desastres desbordan la capacidad nacional. Los ejércitos, gracias a sus sistemas de mando y control eficaces y su capacidad logística, pueden movilizar y desplegar rápidamente activos esenciales y experiencia técnica única para las operaciones de respuesta y ayudar a salvar vidas y aliviar el sufrimiento. No obstante, la diferencia de objetivos, motivaciones, principios rectores, cultura institucional y formas de trabajar puede plantear problemas para la interacción y coordinación eficaces entre los agentes militares y los agentes civiles y humanitarios. Es posible sortear esos problemas siguiendo muy de cerca directrices bien establecidas sobre la utilización de activos militares y de protección civil para las actividades humanitarias y de socorro en casos de desastre, que pueden ayudar a garantizar una respuesta eficaz y permitir a los agentes humanitarios y militares fijar objetivos comunes cuando corresponda. En la respuesta al tifón Haiyan, 22 Estados Miembros desplegaron activos militares extranjeros. La coordinación eficaz de las actividades humanitarias civiles y militares fue fundamental para abordar las complejidades y las dificultades operacionales que planteaban la extensión geográfica del desastre y la destrucción en gran escala de la infraestructura. Entre los elementos importantes que ayudaron a coordinar la respuesta con eficacia cabe mencionar los canales de comunicación abiertos y el intercambio de información entre los agentes humanitarios y militares, su ubicación conjunta y el valor añadido que aportó un oficial nacional de enlace entre civiles y militares.

C. Consecuencias para el futuro

47. Los desastres recientes han unido a agentes de los planos nacional y regional, pero en general esa colaboración sigue siendo desigual y poco sistemática y carece de procedimientos operativos estándar comunes. Muchos de esos agentes ya cuentan con sus propios sistemas y procesos de respuesta a situaciones de emergencia humanitaria o intentan desarrollarlos. Los organismos humanitarios internacionales seguirán teniendo la misma importancia de siempre, pero es posible que su función pase a ser la de complementar esta nueva capacidad externa, actuar como intermediarios para forjar nuevas alianzas y alentar a quienes estén en las mejores condiciones de responder a que así lo hagan. Es fundamental reforzar las sinergias y estrechar las relaciones con esos agentes para cumplir el imperativo humanitario y satisfacer efectivamente las necesidades tanto ahora como en el futuro.

48. A fin de sacar provecho de esos diferentes enfoques para atender mejor las necesidades humanitarias, hay que reconocer a estos agentes y sistemas y colaborar con ellos. Es preciso entender mejor las ventajas comparativas, la experiencia única y la contribución de cada agente para que la oferta se adecue a las necesidades en contextos específicos y para lograr la complementariedad. Para ello, hay que entender en mayor profundidad qué agentes están en las mejores condiciones de responder a qué, cuándo y cómo. También es importante tener en cuenta sus motivaciones, ya que, a la hora de actuar, cada uno se rige en gran medida por sus propias normas, filosofía e intereses. Determinar los principales incentivos y capacidades de los agentes puede ayudar a que esa dinámica e interacción sea más previsible y organizada. Por lo tanto, es necesario determinar los puntos en común, concertar arreglos para la interacción y, posiblemente, elaborar normas para la cooperación con el fin de lograr el objetivo general de satisfacer con más eficacia las crecientes necesidades humanitarias.

V. Progresos realizados en el fortalecimiento de la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural

49. Durante el período que abarca el informe se realizaron progresos en el fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de las actividades para subsanar las deficiencias relacionadas con el desplazamiento y la protección, así como la logística y la prestación de asistencia de socorro en especie en el contexto de los desastres naturales.

A. Desplazamiento y protección en situaciones de desastre natural

50. Los desastres tienen efectos devastadores sobre todo en los pobres y otros grupos marginados, cuya vulnerabilidad suele aumentar con cada desastre. Los desastres destruyen hogares y causan desplazamientos, lo cual debilita o destruye las redes sociales y aumenta el riesgo de exposición de las personas y los grupos a violaciones de sus derechos, incluida la marginación derivada de la discriminación y la desigualdad entre los géneros, así como la violencia sexual y por razón de género, lo que suele exacerbar las vulnerabilidades y los tipos de discriminación existentes. Los desastres perturban la educación, los medios de vida y la prestación de servicios de salud y otro tipo, y plantean dificultades considerables en cuanto a la capacidad de respuesta de las autoridades nacionales y locales.

51. Las personas afectadas por los desastres siguen gozando de la protección del derecho internacional de los derechos humanos. Esto también incluye la protección frente al desplazamiento arbitrario y secundario. Los Estados tienen el deber de proteger los derechos humanos, sobre todo los derechos relacionados con el agua, la alimentación, la salud, la educación y la restitución de viviendas y de bienes. Los Estados también tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a la justicia, especialmente si se interrumpió después de un desastre, y de tomar medidas que permitan y faciliten el acceso humanitario a la población necesitada de asistencia y protección.

52. Es preciso definir y atender con eficacia las necesidades y vulnerabilidades bien diferenciadas de las personas afectadas por desastres naturales. Para hacer un

análisis correcto de cuestiones de género y edad, hay que reunir datos desglosados por sexo, edad y discapacidad y mantener consultas directas con mujeres, niñas, niños y hombres de todas las edades. En esas consultas se evalúan sus necesidades, debilidades y capacidades, la forma de asistencia y protección que necesitan y el papel que pueden desempeñar en la programación. Esto es indispensable para fundamentar el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la respuesta y para garantizar su eficacia y calidad.

53. Aunque se reconoce cada vez más la necesidad de prevenir y combatir todas las formas de violencia y abuso, en particular la violencia sexual y por razón de género en el contexto de la respuesta en casos de desastre, esas medidas deben integrarse mejor en la preparación y la planificación para imprevistos. Tras el paso del tifón Haiyan, el desplazamiento masivo a centros de evacuación superpoblados redujo la seguridad y la privacidad y aumentó los riesgos para la seguridad y el bienestar de las mujeres, los hombres y los niños, por ejemplo, la violencia sexual y por razón de género. Para solucionar ese problema, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en colaboración con el equipo de respuesta rápida relativo a la violencia por razón de género, ayudó a capacitar y desplegar a casi 100 mujeres policías de la Dependencia de la Policía Nacional de Protección de la Mujer y del Niño para patrullar centros de evacuación en Tacloban. Gracias a ese enfoque que tuvo en cuenta las cuestiones de género se pudo prevenir la violencia por razón de género y se creó capacidad para futuras situaciones de emergencia.

54. Después de un desastre, es fundamental velar por que los planes de reconstrucción respalden los medios de vida y la construcción de viviendas duraderas y ayuden a garantizar la tenencia de la tierra, en particular para las mujeres pobres de las zonas rurales. La recuperación después de un gran desastre es un proceso largo. Cuatro años después del devastador terremoto en Haití, que se cobró la vida de más de 217.000 personas y provocó el desplazamiento de más de 2,1 millones de personas, los asociados humanitarios y para el desarrollo siguen prestando apoyo a los desplazados internos, proporcionándoles alojamiento provisional, subvenciones y subsidios de alquiler y oportunidades de generación de ingresos, a la espera de que se consoliden soluciones más duraderas. En Filipinas, aunque tal vez haya que reubicar a las personas que viven en las zonas costeras de alto riesgo, es esencial velar por que se respeten, protejan y hagan efectivos sus derechos cuando se tomen y pongan en práctica esas decisiones, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y las normas y orientaciones conexas, como las Directrices Operacionales del Comité Interinstitucional Permanente sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales.

55. Los sistemas de gestión de la información pueden facilitar protección y otros servicios a las personas desplazadas. En Filipinas, como en la mayoría de las grandes emergencias, se activó la matriz de seguimiento de desplazamientos de la OIM en el grupo temático de coordinación y gestión de campamentos para que todos los grupos temáticos pudieran reunir información de referencia, vigilar la ubicación y las necesidades multisectoriales de las comunidades desplazadas y determinar las necesidades y prioridades urgentes. Por ejemplo, gracias a la matriz se determinó la ubicación precisa de centros de evacuación en los que había menores no acompañados y se pudo movilizar al grupo temático de protección del niño para que diera respuesta inmediata. Además, la matriz sigue facilitando la transición a la recuperación en Haití y proporcionando a los homólogos nacionales la manera de vincular el registro a gran escala con las soluciones individuales de vivienda.

56. La formulación de políticas nacionales sobre el desplazamiento interno a causa de desastres y la búsqueda de soluciones duraderas ayudan a garantizar una preparación y respuesta más previsible y acorde a las normas internacionales. En consonancia con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, países como el Afganistán, Kenya, Nepal, el Perú y Uganda han formulado políticas nacionales que aclaran las responsabilidades y describen un enfoque amplio para la prevención de los desplazamientos y la respuesta a ellos. Los Estados Miembros y las Naciones Unidas también podrían estudiar más en profundidad la posibilidad de elaborar orientaciones sobre la reubicación de la población de las zonas propensas a los desastres.

57. En 2013, la Iniciativa Nansen, encabezada por Noruega y Suiza, celebró dos consultas regionales intergubernamentales, en el Pacífico y América Central, sobre las necesidades de protección de las personas desplazadas entre fronteras internacionales en el contexto de desastres, incluidos los vinculados al cambio climático. Las primeras conclusiones confirman la importancia fundamental de la cuestión, que se manifiesta de distintas maneras según la región de que se trate. Las consultas y el trabajo de investigación pusieron de relieve la importancia de incorporar las cuestiones relativas a la movilidad humana en las medidas de gestión del riesgo de desastres, desarrollo y adaptación al cambio climático para evitar y reducir al mínimo los desplazamientos cuando sea posible. Se sugirió que, entre los mecanismos de protección que se podían crear y armonizar, se encontraban las medidas de protección provisional, como la de otorgar visados o permisos de permanencia por motivos humanitarios a quienes cruzaban las fronteras a raíz de un desastre repentino. A fin de dar una solución integral a la cuestión, era menester aprovechar las oportunidades detectadas para subsanar las lagunas de protección en los procesos normativos y de planificación en curso, como las negociaciones sobre el cambio climático y los marcos para la reducción del riesgo de desastres y para el desarrollo después de 2015. Las consultas regionales adicionales y las reuniones complementarias de la sociedad civil darán paso a una reunión mundial sobre la agenda de protección en 2015, en la que se propondrá un conjunto común de principios y un plan de acción sobre la movilidad transfronteriza en el contexto de los desastres y los efectos del cambio climático.

B. Logística

58. Durante el período que abarca el informe prosiguieron los esfuerzos por que la logística y la coordinación y distribución del socorro en especie fueran más eficaces. Esos esfuerzos estaban encaminados a desarrollar la capacidad de preparación y respuesta, y procuraban paliar las deficiencias y los cuellos de botella, además de fortalecer las alianzas y la interoperabilidad necesarias para hacer frente a los crecientes riesgos y necesidades.

59. Después de los talleres regionales celebrados en 2012 en la República Dominicana y Tailandia, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la Organización Mundial de Aduanas siguieron colaborando en 2013 y celebraron un seminario para Asia Central organizado por el Gobierno de Kazajstán sobre la facilitación de los trámites aduaneros durante las operaciones de socorro. El seminario reunió a representantes de autoridades nacionales de gestión de desastres, servicios de aduanas y sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para

examinar problemas recurrentes, comparar las leyes nacionales y encontrar soluciones para agilizar la importación de envíos de socorro después de los desastres. Está previsto celebrar otros talleres para África y el Oriente Medio. Además, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios entabló conversaciones con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo para poner en práctica un módulo de facilitación de trámites aduaneros en su Sistema Aduanero Automatizado, que se utiliza en más de 100 países.

60. En la práctica, el resultado de esas conversaciones se puso de manifiesto durante la respuesta al tifón Haiyan, cuando las autoridades nacionales facilitaron rápidamente una ventanilla única de aduanas en el aeropuerto de Cebu. Esa estructura, junto con el personal del sector privado adscrito al grupo temático sobre logística, ayudó a solucionar cuestiones aduaneras y agilizó y simplificó los procedimientos de ingreso de los envíos y los trabajadores de socorro.

61. En 2013, Deutsche Post DHL siguió realizando, junto con el PNUD, el programa “Get airports ready for disasters”, que consiste en reforzar la capacidad de los aeropuertos de países propensos a los desastres. El programa incluye la prestación de asesoramiento de expertos en aviación de DHL a los directores de aeropuertos medianos y al personal de organismos nacionales de gestión de desastres sobre la manera de prepararse para las dificultades logísticas que plantean los desastres. Al mes de enero de 2014, más de 300 representantes de 21 aeropuertos habían participado en los talleres del programa.

62. Para tener una mejor visión a nivel mundial de los artículos de socorro que llegan a los países afectados por desastres, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, con el apoyo de Deutsche Post DHL, puso en marcha una nueva base de datos, llamada LogIK, con la que se puede hacer un seguimiento de los movimientos transfronterizos de los envíos de socorro. Este sistema complementa la información financiera del Servicio de Supervisión Financiera y el sistema de seguimiento que utiliza el grupo temático sobre logística en los distintos países. El sistema se empleó por primera vez en la respuesta al tifón Haiyan. En el transcurso de tres semanas se registraron más de 140 envíos de 79 organizaciones, lo que facilitó valiosa información para las actividades de respuesta y confirmó la necesidad de contar con este tipo de datos.

63. El plan estratégico para hacer frente al problema de las donaciones en especie no solicitadas y otros bienes humanitarios indebidos encargado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios se puso en práctica en 2013, y en 2014 se empezarán a aplicar plenamente sus recomendaciones, como la creación de una entidad de referencia para las contribuciones en especie, el intercambio de información más sistemático y el fomento de la normalización de artículos. En consonancia con las recomendaciones, la cantidad de envíos no solicitados e indebidos que llegaron a Filipinas después del tifón Haiyan siguió siendo relativamente pequeña tras la rápida publicación de la “Guía para donar” y la promoción estratégica y oportuna.

VI. Recomendaciones

64. Se insta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otros interesados a que den prioridad a la gestión de los riesgos y adopten un enfoque previsor de las crisis humanitarias a fin de prevenir y reducir el sufrimiento humano y las pérdidas económicas.

65. Se insta a las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que adopten medidas concretas para mejorar el análisis, la planificación y la programación conjuntos en la gestión de los riesgos y fortalecer la capacidad de los Estados Miembros, en particular los más vulnerables a los peligros naturales, a fin de gestionar los riesgos de crisis.

66. Se insta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que sigan llevando a la práctica la agenda sobre la resiliencia, sobre todo en lugares de alto riesgo y escasa capacidad y crisis recurrentes y prolongadas.

67. Se alienta a las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que lleguen a un acuerdo sobre lo que se entiende por riesgos subyacentes, aclaren las funciones y responsabilidades según sus respectivos mandatos y establezcan objetivos y programas conjuntos para reforzar la coordinación y la coherencia entre las actividades a corto, mediano y largo plazo.

68. Se insta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo, el sector privado y la sociedad civil a que determinen y aborden las necesidades y debilidades diferentes y específicas de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres en el contexto de los desastres, en particular velando por que se integre una perspectiva de género en todos los aspectos de la gestión de los riesgos y por que los grupos vulnerables, especialmente las mujeres y los niños, participen en la evaluación, la formulación y la aplicación de estrategias de gestión de los riesgos.

69. Se insta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que determinen formas de ampliar, mejorar y transformar la actual estructura de financiación para financiar mejor, de manera coherente, previsible y flexible y a más largo plazo, la gestión de los riesgos en las estrategias plurianuales, en particular la preparación, sobre la base de una evaluación mundial de los riesgos, que permita determinar mejor el orden de prioridad de los recursos en los casos en que el riesgo es mayor.

70. Se insta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que garanticen la adopción de un enfoque de la gestión de los riesgos que sea más amplio, coherente, sistemático y centrado en las personas, entre otras cosas mediante los nuevos marcos mundiales que se están creando para el desarrollo sostenible, la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático y mediante los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial.

71. Se alienta a las Naciones Unidas a que celebren consultas con todas las partes interesadas y examinen las mejores prácticas y posibles medidas para integrar la gestión de los riesgos en todas las etapas de la acción humanitaria y a que informen a los Estados Miembros sobre los progresos realizados.

72. Se alienta a las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias a que sigan estudiando de qué manera se puede facilitar la interoperabilidad entre los actores clave en los entornos de desastres.

73. Se alienta a los Estados Miembros a que coordinen su labor con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en las primeras fases de la respuesta en casos de desastre a fin de que los activos militares extranjeros y el personal de apoyo a la asistencia humanitaria se desplieguen de manera previsible y según las necesidades.

74. Se insta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que hagan frente al problema del desplazamiento y sus efectos en los pobres y marginados en las actividades de gestión del riesgo de desastres y a que refuercen la resiliencia de las personas en situación de riesgo a fin de prevenir el desplazamiento prolongado.

75. Se alienta a los Estados Miembros a que, con el apoyo de las Naciones Unidas, formulen políticas nacionales sobre el desplazamiento interno que aborden el desplazamiento causado por los desastres, detallen las responsabilidades y las medidas para reducir al mínimo los efectos de los desastres, protejan y ayuden a los desplazados internos después de los desastres y garanticen soluciones duraderas.

76. Se alienta a los Estados Miembros a que sigan fortaleciendo el papel y la eficacia de las administraciones de aduanas en la preparación y respuesta en casos de desastre, en particular poniendo en práctica medidas adecuadas de facilitación de trámites aduaneros sobre la base de convenciones internacionales y el acuerdo tipo entre las Naciones Unidas y el Estado o gobierno de que se trate.

77. Se alienta a los Estados Miembros a que sigan reduciendo y canalizando mejor las donaciones en especie no solicitadas y otros bienes de socorro inapropiados, en particular aplicando el plan estratégico de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para hacer frente al problema de las donaciones en especie no solicitadas y otros bienes humanitarios inapropiados.

78. Se alienta a los Estados Miembros, el sector privado y las organizaciones humanitarias a que proporcionen información sobre los envíos de socorro que se proponen despachar después de los desastres a fin de ayudar a que se tenga una mejor visión general de los artículos de socorro que llegan a los países afectados.