



Asamblea General

Distr. general
27 de agosto de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 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 63/141 de la Asamblea General de 10 de marzo de 2009, en la que ésta pedía al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales y que le informara al respecto en su sexagésimo cuarto período de sesiones. En el informe se ofrece un panorama de los desastres asociados con peligros naturales y de la respuesta humanitaria ante los mismos, y se hace hincapié en las nuevas tendencias, sus consecuencias para la acción humanitaria y los principales retos a los que se tiene que hacer frente. Abarca el período transcurrido entre el 1º de enero de 2008 y el 31 de mayo de 2009.

A/64/150.

09-49607 (S) 220909 230909



Se ruega reciclar 

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 63/141 de la Asamblea General. En él se ofrece un panorama de los desastres asociados con peligros naturales y de la respuesta humanitaria ante los mismos y se hace hincapié en las nuevas tendencias, sus consecuencias para la acción humanitaria y los principales retos a los que se tiene que hacer frente. Concluye con varias recomendaciones. El informe abarca el período transcurrido entre el 1° de enero de 2008 y el 31 de mayo de 2009.

II. Panorama de las tendencias y nuevos problemas¹

2. En el año civil 2008, el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres registró 354 desastres asociados con peligros naturales. Esos desastres causaron 235.264 muertes y afectaron aproximadamente a 214 millones de personas. El número de desastres ocurridos en 2008 fue inferior al promedio del período 2000-2007, de 397 desastres cada año. No obstante, el número de muertes fue aproximadamente tres veces superior al promedio del período 2000-2007, debido a dos fenómenos importantes: el ciclón Nargis, que causó la muerte de 138.366 personas en Myanmar, y el terremoto de Sichuan, ocurrido en China, que ocasionó 87.476 muertes.

3. El número de desastres registrados se ha duplicado, de un promedio de 200 a 400 por año en los últimos 20 años. Esta tendencia puede atribuirse en parte a una mejor información, pero también refleja cambios en las pautas de los peligros naturales, concretamente los relacionados con el clima, y en los asentamientos humanos y la vulnerabilidad.

4. Las inundaciones fueron el tipo de desastre más común registrado en 2008 (166 fenómenos), seguido de las tormentas (112 fenómenos) y los terremotos (23). Los peligros relacionados con el clima causaron el 91% de los desastres en 2008, lo que concuerda con la tendencia del aumento de los desastres relacionados con el clima registrado en los últimos años. Como promedio, alrededor del 70% de los desastres se relacionan actualmente con el clima, en comparación con el 50% registrado hace dos décadas.

5. Asia fue nuevamente la región más afectada por desastres asociados con peligros naturales. El 40% de los desastres registrados, el 99% de las muertes relacionadas con desastres y el 62% de las pérdidas económicas ocurrieron en Asia. Nueve de los diez países que tuvieron el mayor número de muertes relacionadas con desastres en 2008 están en Asia. China, los Estados Unidos de América, Filipinas e Indonesia comunicaron el mayor número de desastres naturales.

6. En 2008, los desastres asociados con peligros naturales causaron pérdidas económicas por valor de 190.000 millones de dólares de los EE.UU., o sea más del doble de la media anual registrada en el período 2000-2007 y se atribuye

¹ Los datos agregados que figuran en la sección II se refieren al año civil 2008. Los datos y las observaciones que figuran en las secciones posteriores se refieren al período que se examina (1° de junio de 2008 al 31 de mayo de 2009). Los detalles de los desastres ocurridos entre el 1° de enero y el 31 de mayo de 2008, en particular el ciclón Nargis en Myanmar y el terremoto de Sichuan, figuran en el informe del último año (A/63/277).

principalmente al terremoto de Sichuan ocurrido en China (85.000 millones de dólares) y al huracán Ike ocurrido en los Estados Unidos (30.000 millones de dólares). A pesar de las grandes pérdidas financieras ocurridas en los Estados Unidos y Europa en términos absolutos, las consecuencias económicas relativas de los desastres fueron superiores en los países de bajos y medianos ingresos.

7. Según el *Informe de evaluación general sobre la reducción del riesgo de desastres*, publicado en mayo de 2009 por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, el riesgo de desastres en todo el mundo va en aumento y se concentra notablemente en los países más pobres y de gobernanza más débil. La exposición de las personas y de los bienes a los peligros naturales está aumentando a un ritmo más rápido que el fortalecimiento de la capacidad para reducir los riesgos, lo que da lugar a un incremento del riesgo de desastres, especialmente en los países de bajos y medianos ingresos que experimentan un rápido crecimiento económico. En el informe se constata que el riesgo de desastres relacionados con las condiciones meteorológicas está aumentando rápidamente en cuanto a los territorios afectados, las pérdidas comunicadas y la frecuencia de los fenómenos. Los factores de riesgos subyacentes, como las deficiencias de la gobernanza urbana, los medios de vida rurales vulnerables y el debilitamiento de los ecosistemas explican la rápida expansión del riesgo de desastres relacionado con las condiciones meteorológicas. En el informe se observa que el cambio climático ya está modificando la distribución geográfica, la frecuencia y la intensidad de los peligros relacionados con las condiciones meteorológicas y amenaza socavar la capacidad de los países y las comunidades más pobres para absorber las pérdidas y recuperarse de las consecuencias de los desastres. Esta combinación del aumento de los peligros y la reducción de la resiliencia convierte al cambio climático en un factor global de riesgo de desastres. En el informe también se observa que los recursos y las acciones relativas a la reducción del riesgo de desastres no llegan a las comunidades locales más vulnerables, y esta constatación se ve confirmada por las informaciones de la Red Global de Organismos de Sociedad Civil para la Reducción de Desastres.

8. La rápida urbanización está agravando la vulnerabilidad de los habitantes de las zonas urbanas, en particular los pobres que habitan en estas zonas, ante los efectos de los desastres y el cambio climático. Más del 50% de la población mundial vive actualmente en zonas urbanas, y se prevé que esta cifra aumente hasta el 60%, o sea casi 5.000 millones de personas, para el año 2030. De esta población urbana, casi 635 millones de personas viven en zonas costeras en situación de riesgo. La pobreza de las poblaciones urbanas aumenta aún más su vulnerabilidad. Los desastres naturales y los efectos del cambio climático en las zonas urbanas afectan a toda la población de un país debido a la dependencia de las economías urbanas como motores del crecimiento económico nacional, y a los efectos de los desastres sobre la gobernanza y, por tanto, sobre la estabilidad política. Debido a su importancia sobre los países en su conjunto, las respuestas ante los desastres urbanos requieren que se apliquen estrategias de recuperación temprana desde la etapa inicial de las operaciones de socorro. En marzo de 2009, el Comité Permanente entre Organismos, que es el principal mecanismo de coordinación entre organismos, elaboración de políticas y adopción de decisiones relacionadas con la asistencia humanitaria, estableció el Grupo de Trabajo sobre la Acción Humanitaria y los Derechos Humanos, al que se confió el mandato de elaborar una estrategia para hacer frente a las consecuencias humanitarias de la urbanización.

9. Si bien las poblaciones pobres en general sufren las mayores pérdidas durante y después de los desastres naturales, sus efectos también agravan las desigualdades existentes entre los géneros y aumentan la disparidad entre mujeres y hombres con respecto a su vulnerabilidad ante los desastres y a su capacidad de hacer frente a ellos en un clima en evolución. La mayoría de las personas que mueren como consecuencia de desastres naturales son mujeres. Las mujeres a menudo tienen menos acceso a los recursos esenciales en materia de preparación para casos de desastre, mitigación y rehabilitación. En las comunidades pobres que dependen en gran medida de los recursos naturales locales para su subsistencia, las responsabilidades familiares de las mujeres las hacen más vulnerables ante los cambios ambientales, lo que puede agravar los efectos del cambio climático. Se ha subestimado la contribución de la mujer a la reducción del riesgo de desastres. Debido a sus papeles tradicionales y a sus conocimientos acerca del medio ambiente, la participación de la mujer en la adopción de decisiones tiene un gran valor para elaborar estrategias de reducción del riesgo de desastres. La Conferencia internacional sobre el género y la reducción del riesgo de desastres, celebrada en 2009 en Beijing, permitió lograr una mayor comprensión del vínculo entre el género y la reducción del riesgo de desastres.

10. Las vulnerabilidades preexistentes y las pautas de discriminación a menudo resultan agravadas en las situaciones posteriores a los desastres, como se desprende del aumento de las violaciones de derechos humanos en situaciones de desastre. Entre ellas figuran la violencia basada en el género (incluida la violencia sexual), las violaciones relativas a la vivienda, las tierras y los derechos de propiedad, la documentación personal y la condición jurídica; la discriminación en el acceso a la asistencia y la distribución de la misma; y las violaciones del derecho a la educación y el derecho a acceder al trabajo y a los medios de subsistencia con posterioridad a un desastre.

11. Los desastres naturales son la causa principal de los desplazamientos internos en todo el mundo. Es esencial asegurar soluciones duraderas y sostenibles para los desplazados internos en las situaciones posteriores a los desastres, ya sea que esas soluciones supongan el regreso al hogar, la integración local o el reasentamiento. No se pueden conseguir soluciones duraderas si no se cumplen algunas condiciones previas, entre las que figuran: un entorno seguro; el acceso a los servicios básicos; mecanismos eficaces que permitan reparar y reconstruir las viviendas y las infraestructuras dañadas o destruidas o, cuando esto no resulta posible, el pago de indemnizaciones; e igualdad de acceso a las oportunidades de tener medios de subsistencia y de acceder a los servicios públicos.

III. Año que se examina (1º de junio de 2008 a 31 de mayo de 2009)

A. Desastres asociados con peligros climáticos

1. África

12. Los efectos de los peligros naturales han seguido contribuyendo a la compleja situación humanitaria existente en el Cuerno de África. La frecuencia de las sequías pone en peligro los medios de subsistencia de millones de personas que habitan en

comunidades rurales o urbanas. Las lluvias registradas en los meses de octubre a diciembre fueron inferiores al promedio en toda la región y casi inexistentes en algunas partes de Etiopía, Kenya y Somalia. En otras regiones, las lluvias torrenciales causaron graves inundaciones y la destrucción de cultivos. En agosto, más de 40.000 personas se vieron desplazadas por las inundaciones en el Sudán meridional. En octubre y noviembre, las severas inundaciones y los desprendimientos de tierras ocurridos en Kenya afectaron a un número de personas estimado en 300.000. Los efectos de las frecuentes sequías y las reiteradas inundaciones han erosionado progresivamente los medios de subsistencia y los mecanismos comunitarios para hacer frente a la situación en toda la región.

13. En África occidental, las inundaciones ocurridas entre los meses de julio y septiembre de 2008 afectaron a más de 300.000 personas en Benin, Burkina Faso, el Camerún, Ghana, Malí, el Níger, el Senegal y el Togo, y también causaron extensos daños a los cultivos y las infraestructuras esenciales. Las lluvias estacionales también ocasionaron daños en Guinea-Bissau, Liberia y Sierra Leona.

14. A comienzos de 2009, las inundaciones afectaron a numerosas zonas de África meridional, entre ellas Angola meridional y central, Namibia septentrional, la mayor parte de Zambia, la zona sudoriental de Madagascar, el norte de Mozambique, Malawi septentrional y meridional y el norte de Botswana. En Namibia, las inundaciones causaron 92 muertes y afectaron a aproximadamente 750.000 personas; se estima que 54.000 resultaron desplazadas. Los efectos de las inundaciones se prolongaron a lo largo de varias semanas y se vieron exacerbados por altos niveles de vulnerabilidad y por la recuperación aún en curso de las inundaciones de 2008. En marzo de 2009, se lanzó un llamamiento urgente para solicitar 2,7 millones de dólares. No obstante, el número de poblaciones afectadas y desplazadas siguió aumentando, y en julio de 2009 el llamamiento se revisó, aumentándose a 7,1 millones de dólares, sobre la base de evaluaciones ulteriores.

2. Asia y Oceanía

15. Las lluvias y las nevadas de invierno estuvieron muy por debajo de lo normal en la mayor parte del territorio del Afganistán a fines de 2007 y comienzos de 2008, generando las peores condiciones de sequía de los últimos 10 años. Como resultado de ello, el Afganistán solo cosechó las dos terceras partes de sus necesidades de alimentos en 2008. Además, fue uno de los primeros países que sufrieron los efectos de la crisis de los precios alimentarios. Esos factores agravaron considerablemente la inseguridad alimentaria en todo el país. Como respuesta, las Naciones Unidas, el Gobierno del Afganistán y sus organizaciones no gubernamentales asociadas lanzaron un llamamiento de emergencia de ayuda alimentaria y sequía por un importe de 404 millones de dólares para abarcar el período que iba desde julio de 2008 hasta julio de 2009. Hasta mayo de 2009, el llamamiento había permitido recaudar 201 millones de dólares, o sea el 50% del importe solicitado. La temporada de invierno de 2009 fue relativamente moderada y no ocasionó una emergencia comparable a la del invierno de 2008. Entre abril y mayo de 2009, se produjeron graves inundaciones en las regiones del norte, el noreste y el oeste del Afganistán, que afectaron a más de 13.000 hogares.

16. En enero de 2009, se lanzó el Plan de acción humanitario para el Afganistán, que presenta propuestas de proyectos por un total de 604 millones de dólares y se propone satisfacer las necesidades inmediatas y promover la resiliencia de quienes

han resultado más vulnerables debido a los desastres naturales, la falta de acceso a los servicios sociales básicos, el aumento de la inseguridad alimentaria, el conflicto armado en curso y el empeoramiento de la situación en materia de seguridad.

17. Los monzones ocasionaron en 2008 lluvias inusualmente intensas, que produjeron graves inundaciones en Bangladesh, la India, Nepal y el Pakistán, causando la muerte de más de 1.500 personas y obligando a varios millones de habitantes a abandonar sus hogares en los cuatro países. En Nepal, la inundación del río Koshi, en agosto de 2008, afectó a una cifra estimada de 70.000 personas. Posteriormente, el río cambió de curso, ocasionando inundaciones masivas en el estado de Bihar (India), donde el río es denominado Kosi, y desplazando a unos 3 millones de personas. Por otra parte, en la India, las inundaciones causaron la muerte de más de 1.000 personas y afectaron a 2,3 millones en Uttar Pradesh y a más de 1 millón en Assam, y más de 500.000 personas resultaron desplazadas por las inundaciones ocurridas en Orissa. En Bangladesh central y septentrional, más de 975.000 personas fueron afectadas por las inundaciones ocurridas en agosto y septiembre. En el Pakistán, las inundaciones producidas en septiembre afectaron a más de 200.000 personas, principalmente en la Provincia Fronteriza Noroccidental y zonas vecinas cercanas a la frontera con el Afganistán. En septiembre, las intensas lluvias causaron inundaciones y desprendimientos de tierras en las regiones occidentales de Nepal, ocasionando el desplazamiento de más de 180.000 personas. Nepal también sufrió una de las peores sequías registradas durante el invierno de 2008-2009, que afectaron a 1,5 millones de personas. En noviembre de 2008, las inundaciones afectaron a más de 300.000 personas en el norte de Sri Lanka.

18. La República Árabe Siria está experimentando su peor sequía de los últimos 40 años. Más de 1 millón de personas, sobre todo pastores y agricultores de subsistencia, padecieron directamente los graves efectos de la sequía, que afectó a su seguridad alimentaria y sus medios de subsistencia. En septiembre de 2008, cinco organismos de las Naciones Unidas lanzaron un llamamiento por un importe de 20 millones de dólares, de los cuales 4 millones fueron financiados, o sea el 19% del importe solicitado. En octubre de 2008, las inundaciones y las intensas lluvias afectaron al Yemen oriental, ocasionando uno de los desastres más graves del país en las últimas décadas. Resultaron muertas al menos 90 personas y 25.000 fueron desplazadas. Se lanzó un llamamiento urgente por un importe de 11 millones de dólares, de los cuales se recaudaron 5,1 millones, o sea el 44% de la suma solicitada.

19. En Indonesia, las lluvias torrenciales producidas entre septiembre y diciembre de 2008 causaron numerosas inundaciones y desprendimientos de tierras. Al menos 31.500 personas resultaron temporalmente desplazadas. En diciembre de 2008, una combinación de altas mareas y depresiones tropicales ocasionó una subida inusual del nivel del mar, que afectó a las islas con zonas costeras bajas y regiones costeras de Papua Nueva Guinea. En su punto máximo, resultaron afectadas por las inundaciones un número estimado de 75.000 personas. En enero de 2009, las intensas lluvias causaron graves inundaciones en las divisiones septentrional, central y occidental de Fiji.

3. Las Américas

20. La temporada de huracanes del Atlántico de 2008 fue sumamente activa: 16 tormentas tropicales, incluidos 8 huracanes. También fue una de las más

devastadoras, y causó un enorme número de víctimas (855 víctimas directas) y una amplia destrucción en el Caribe, Centroamérica y los Estados Unidos.

21. En agosto y septiembre de 2008, cuatro huracanes y tormentas tropicales sucesivos castigaron a Haití, afectando a más de 800.000 personas y causando pérdidas económicas estimadas en el 15% del producto interno bruto. Según las cifras ofrecidas por el Gobierno, los huracanes y tormentas tropicales Fay, Gustav, Hanna e Ike ocasionaron 793 muertes y 548 heridos. Se lanzó un llamamiento urgente por un importe de 127 millones de dólares destinados a actividades humanitarias y algunas tareas de recuperación temprana dentro de un período de seis meses. El llamamiento recaudó 69 millones, o sea el 55% de la cantidad solicitada.

22. Entre el 16 de agosto y el 10 de septiembre, Cuba fue afectada por dos tormentas tropicales y dos huracanes, el Ike y el Gustav. Los daños resultantes de estos fenómenos meteorológicos fueron 7 muertes y pérdidas económicas por valor de 10.000 millones de dólares. Resultaron dañadas más de 440.000 viviendas, debido a lo cual un número aproximado de 200.000 personas quedaron sin hogar y las viviendas de otros cientos de miles resultaron gravemente dañadas.

23. Honduras y Guatemala experimentaron una temporada de lluvias intensas en 2008. En octubre, Honduras resultó afectada por intensas precipitaciones, que ocasionaron inundaciones en 17 de los 18 departamentos del país. Las inundaciones y los desprendimientos de tierras consiguientes produjeron la muerte de 33 personas y afectaron a más de 300.000. También resultaron destruidos cultivos e infraestructuras públicas. Se lanzó un llamamiento urgente por un importe de 17 millones de dólares, de los cuales se recibieron 6 millones. En Guatemala, las inundaciones causaron la muerte de 3 personas y afectaron a otras 180.000. En noviembre de 2008, se produjeron en Panamá inundaciones y desprendimientos de tierras en muchas partes del país, que causaron 10 muertes, afectaron a 24.000 personas y dañaron o destruyeron 3.300 viviendas. A fines de 2008, las extensas inundaciones y desprendimientos de tierras ocurridos en Colombia afectaron a más de 700.000 personas.

B. Desastres asociados con peligros geológicos

24. El 5 de octubre de 2008 se produjo en el sur de Kirguistán un terremoto de magnitud 6,6 en la escala de Richter, que afectó aproximadamente a 1.200 personas y causó la muerte de 75. El 29 de octubre de 2008 se produjo en la provincia de Baluchistán, en el Pakistán sudoriental, un terremoto de magnitud 6,4, que afectó aproximadamente a 35.000 personas, causando la muerte de 166 y desplazando a aproximadamente 7.000. La comunidad humanitaria, en consulta con las autoridades nacionales, elaboró un plan de respuesta y recabó un total de 19 millones de dólares para prestar asistencia inmediata durante un período de seis meses; se recibieron 12,6 millones de dólares. El 8 de enero de 2009, un terremoto ocurrido en la provincia de Alajuela de Costa Rica causó la muerte de 15 personas y el desplazamiento de otras 3.700.

C. Epidemias

25. Durante el período que se examina, diversos brotes de enfermedades siguieron ocasionando sufrimiento a los seres humanos, desorganizando la estructura social y

económica y obstaculizando el desarrollo en las comunidades afectadas. En Zimbabwe, se comunicaron, entre el 1º de agosto de 2008 y el 31 de mayo de 2009, 98.424 presuntos casos de cólera, que ocasionaron 4.276 muertes. En diciembre de 2008, los asociados humanitarios decidieron iniciar un plan operacional para lograr una respuesta previsible y coordinada ante la epidemia. Solicitaron una cantidad total de 41 millones de dólares. En Somalia, se comunicaron durante el período examinado un total de 94.650 casos de enfermedades diarreicas y 1.175 casos de sarampión.

26. Durante el período que se examina, el virus H5N1 de la gripe aviar, altamente patógeno, siguió causando muertes en varios países, sobre todo en la cuenca del río Nilo y en Asia sudoriental. No obstante, se registró un número inferior de brotes en animales y de infecciones en humanos, así como un número menor de nuevos países afectados que en los dos años anteriores. El poder letal del virus se mantuvo relativamente estable en aproximadamente el 60%, y no hubo datos que indicaran un incremento de la transmisibilidad entre personas.

27. En abril de 2009, México sufrió un brote de la nueva gripe A(H1N1), que posteriormente la Organización Mundial de la Salud declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional. Al 31 de mayo de 2009, 62 países habían comunicado oficialmente más de 17.000 casos, incluidas 115 muertes. Desde fines del período objeto del informe, el virus ha seguido propagándose y ha afectado a más de 160 países. Se considera inevitable una mayor propagación, dentro de los países afectados y hacia nuevos países. La infección sigue causando una enfermedad leve. No obstante, existe la preocupación de que en el nuevo virus H1N1 pueda más adelante mutar, convirtiéndose en una cepa más virulenta, y causar una grave pandemia.

D. Peligros ambientales

28. Durante el período que se examina, los efectos ambientales secundarios de los desastres naturales, tales como los residuos de desastres y los daños a infraestructuras esenciales, siguieron agravando las crisis humanitarias. Por ejemplo, los residuos de desastres obstaculizaron las actividades de recuperación temprana tras los huracanes en Haití y otras islas del Caribe. El sistema de las Naciones Unidas siguió trabajando para asegurar una respuesta humanitaria eficaz ante las emergencias ambientales, sobre todo mediante la pronta identificación y mitigación de posibles riesgos ambientales. Cuando se solicitó, se prestó asistencia especializada a los países afectados. Los riesgos ambientales secundarios se identifican actualmente con mayor frecuencia desde el comienzo de desastres naturales importantes, y las preocupaciones relacionadas con el medio ambiente se incluyen como cuestión intersectorial en las actividades de respuesta humanitaria. Es probable que la industrialización, la urbanización y los efectos del cambio climático ocasionen un aumento de las emergencias ambientales, particularmente en los países que tienen una capacidad limitada para prepararse ante los desastres y para darles respuesta.

E. Financiación humanitaria para casos de desastres asociados con peligros naturales

29. En 2008, los donantes aportaron más de 1.300 millones de dólares para respuestas en casos de desastres asociados con peligros, según el Servicio de Supervisión Financiera de las Naciones Unidas, que registra toda la ayuda humanitaria internacional comunicada, con inclusión de la ayuda en especie y las donaciones privadas. Esta contribución representó un aumento en comparación con los 800 millones de dólares aportados en 2007. En 2008, las donaciones para respuesta en casos de desastre relacionados con peligros representaron aproximadamente el 11% del total de la financiación humanitaria mundial.

30. Durante el período que se examina, el sistema de las Naciones Unidas y sus organizaciones asociadas lanzaron seis llamamientos urgentes para desastres relacionados con peligros, en Haití, Honduras, Kirguistán, Madagascar, Namibia y el Yemen. Al 31 de mayo de 2009, se había recaudado un total de 106 millones de dólares, que representaba el 54% del total solicitado, de 194 millones de dólares. Esta cifra incluye las asignaciones de 23 millones de dólares del Fondo central para la acción en casos de emergencia.

31. Durante el período que se examina, el Fondo central para la acción en casos de emergencia asignó 84,2 millones de dólares a proyectos relacionados con desastres naturales, lo que representaba un tercio de la asignación total. Estos fondos fueron utilizados por asociados humanitarios para realizar actividades destinadas a salvar vidas de forma inmediata y a intervenciones destinadas a mejorar el acceso a las poblaciones afectadas. Los recursos financieros del Fondo se utilizaron para poner en marcha la respuesta humanitaria a una amplia variedad de crisis. Por ejemplo, mediante varias asignaciones de fondos para respuestas rápidas, el Fondo proporcionó más de 9 millones de dólares a agentes humanitarios en Haití con el objeto de mitigar la crisis humanitaria causada por los huracanes. Se asignaron casi 7 millones de dólares para responder a la situación creada por los huracanes en Cuba. El Fondo aportó 2 millones de dólares para una respuesta de emergencia rápida al terremoto ocurrido en Baluchistán (Pakistán) y 1,5 millones de dólares para las actividades de socorro en Honduras y otros 1,5 millones de dólares para los esfuerzos realizados en Guatemala, a fin de hacer posible una respuesta humanitaria inmediata a las inundaciones ocurridas en octubre. La asignación individual más grande aportada por el Fondo durante el período que se examina fue de 7,9 millones de dólares, destinados a ayudar a prevenir la propagación del cólera en Zimbabwe.

IV. Principales retos

32. Pese al éxito de la comunidad humanitaria al conseguir la reducción de las muertes causadas por los desastres durante los últimos 20 años, resulta claro que el riesgo de desastres está aumentando en todo el mundo. Los efectos de este aumento recaen de manera más perjudicial en las comunidades pobres del mundo en desarrollo. Los retos mundiales incluyen la pobreza extrema, la crisis alimentaria, la crisis financiera, la escasez de agua y de energía, los desplazamientos forzados y las migraciones, el crecimiento de la población, la urbanización y las pandemias, que aumentan la vulnerabilidad subyacente de muchas comunidades pobres, reduciendo

su capacidad de respuesta y haciendo más probable que necesiten ayuda externa en casos de desastre.

33. El cambio climático global aumenta la intensidad de los peligros y su frecuencia, lo que amplifica el riesgo de desastres. Los efectos del cambio climático, como los cambios en la disponibilidad de agua a nivel mundial, crearán posiblemente nuevos tipos de retos a medida que los países luchan para adaptarse a la cambiante distribución de recursos y a los efectos secundarios, tales como los desplazamientos forzados, las migraciones y los posibles conflictos. La respuesta eficaz a necesidades humanitarias agudas que podrían cada vez más resultar de una combinación de amenazas múltiples y complejas, más que de un fenómeno específico, constituirá un reto creciente en los años venideros.

34. Los agentes humanitarios tienen a su cargo una función esencial en la gestión del riesgo mundial y el sistema de reducción de riesgos. Ya están en la primera línea de los esfuerzos encaminados a promover la reducción preventiva del riesgo de desastres, y resulta claro que los sistemas de alerta temprana y de preparación tendrán que ser reforzados en mayor medida para hacer frente a la creciente demanda mundial y para utilizar de manera más eficiente los escasos recursos disponibles. Además, las aptitudes de la comunidad humanitaria en la gestión de los riesgos tradicionales y los nuevos tipos de riesgos siguen siendo esenciales. Para una gran parte de las poblaciones más vulnerables del mundo, la asistencia humanitaria procedente de fuentes nacionales o internacionales es la única garantía o red de seguridad social de que disponen ante un desastre de gran envergadura.

35. Los agentes humanitarios trabajan para lograr una mayor eficiencia y adaptar sus sistemas para responder a los retos futuros. Esto supone: a) un cambio para prestar una mayor atención a un entorno de peligros múltiples, en particular los riesgos derivados del cambio climático; b) una mayor atención a la preparación para casos de desastre a fin de brindar una respuesta efectiva, y c) esfuerzos para asegurar una transición eficaz del socorro a la recuperación, lo que reduce la dependencia a largo plazo de la asistencia externa y disminuye futuros riesgos de desastre. Estos retos principales se examinan más a fondo en las secciones siguientes del presente informe.

36. En este panorama humanitario cambiante, el desarrollo de la capacidad nacional y local para la acción humanitaria en lo tocante a la preparación, la respuesta y la recuperación para situaciones de emergencia se reconoce cada vez como esencial para mejorar la prestación global de la asistencia humanitaria. Cuando las comunidades son más fuertes y los países han mejorado su capacidad para atender las necesidades de las poblaciones en casos de emergencia, la demanda de asistencia internacional disminuye extraordinariamente. Por consiguiente, la mejora de la capacidad local y nacional debe constituir una prioridad a fin de mitigar los riesgos a que hacen frente las poblaciones y asegurar la eficacia de la preparación para casos de desastre, la reducción de riesgos y las operaciones de respuesta iniciales.

A. Medidas destinadas a hacer frente a las consecuencias del cambio climático en el sistema humanitario

37. En su Cuarto Informe de Evaluación, respaldado por 194 Estados Miembros, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha confirmado

que la distribución geográfica y la frecuencia y la intensidad de los peligros naturales ya están siendo considerablemente modificados por el cambio climático. Los cambios afectan a la cantidad, la intensidad y la frecuencia de las precipitaciones y están asociados al incremento de las superficies afectadas por las sequías, el número de precipitaciones intensas que dan lugar a inundaciones, y la intensidad y duración de algunos tipos de tormentas tropicales. Se prevé que esas tendencias se acelerarán. Mediante sus efectos en la producción agrícola y la seguridad del abastecimiento de agua, se prevé también que el cambio climático dará lugar al aumento de la inseguridad alimentaria, especialmente en las zonas en que trabajan los agentes humanitarios. También suscitan considerable preocupación los efectos del cambio climático en el desplazamiento de personas, las migraciones y la seguridad.

38. Los efectos del cambio climático aumentarán las demandas que pesan sobre el sistema humanitario, especialmente cuando la vulnerabilidad ante los desastres ya es elevada. La adaptación a esos efectos exigirá un enfoque integrado de gestión del riesgo de peligros múltiples y un importante aumento y adaptación de los sistemas humanitarios a fin de asegurar que los gobiernos y las comunidades puedan responder a peligros extremos más frecuentes y a los efectos de la inseguridad alimentaria, el desplazamiento de personas, las migraciones y posibles conflictos. Esto requerirá que se preste una mayor atención a la preparación y la prevención, así como al fomento de la capacidad nacional y local, lo que ayudará a reducir la demanda de una respuesta internacional. En particular, existe una urgente necesidad de aumentar las inversiones en la preparación para casos de desastre en los entornos de alto riesgo. Los sistemas de alerta temprana y los análisis de vulnerabilidad revisten una especial importancia, y los agentes humanitarios deberán trabajar en una asociación más estrecha con los agentes que se ocupan del desarrollo.

39. El aumento de la intensidad y frecuencia de los peligros relacionados con el cambio climático están ocurriendo en un mundo en el que el número de personas afectadas por los desastres ya se ha triplicado durante la última década. Más de las dos terceras partes de las pérdidas humanas y económicas causadas por desastres comunicados a nivel internacional están asociadas con peligros relacionados con el clima. En 2008, el sistema humanitario de las Naciones Unidas lanzó 12 llamamientos urgentes. Diez de ellos respondían a una emergencia causada, al menos en parte, por condiciones meteorológicas extremas. En 2007, 14 de 15 llamamientos urgentes se hicieron en respuesta a desastres ocasionados por condiciones meteorológicas extremas. El análisis de los puntos críticos de peligros relacionados con el clima muestra que esos puntos se concentran en determinadas zonas y que los pobres corren riesgos considerablemente más elevados.

40. Se estima que aproximadamente 36 millones de personas han sido desplazadas por desastres naturales repentinos en 2008. De esas personas, más de 20 millones resultaron desplazadas por desastres relacionados con el clima. El número total de nuevos desplazados internos resultantes de conflictos y violencia en todo el mundo fue de aproximadamente 4,6 millones de personas en el mismo año. No hay estimaciones fiables acerca de la magnitud de las futuras corrientes de población como resultado del cambio climático, pero las estimaciones que se mencionan más a menudo indican que es posible que para 2050 se desplacen entre 50 y 200 millones de personas, sea dentro de sus propios países o cruzando fronteras, bien de manera permanente o temporal. Por consiguiente, la respuesta a las necesidades humanitarias y de protección de las personas desplazadas como consecuencia de

fenómenos y procesos relacionados con el clima reviste una especial importancia. Hay una necesidad clara y acuciante de subsanar las lagunas que existen en los marcos jurídicos vigentes, en particular las que se refieren a las personas que se ven obligadas a cruzar una frontera, y en las esferas de la investigación y el análisis, las políticas y la capacidad operacional.

41. Durante el período que se examina, los agentes humanitarios han aumentado sus esfuerzos para comprender y adaptarse a los efectos del cambio climático sobre las operaciones humanitarias en tres aspectos principales. En primer lugar, comenzaron a examinar de qué manera las operaciones existentes se podrían llevar a cabo de forma más eficaz ante una demanda creciente, determinando que esta meta se podría alcanzar mediante una mejor utilización de los conocimientos científicos sobre el cambio climático y las innovaciones tecnológicas y el fortalecimiento de los sistemas de preparación y de alerta temprana. En segundo lugar, comenzaron a integrar las consideraciones relativas a la protección en el examen del modo en que los efectos del cambio climático, particularmente el aumento de los desplazamientos forzados y las migraciones relacionadas con el cambio climático, se podrían gestionar mediante los marcos jurídicos y las normas existentes a nivel mundial. En tercer lugar, entablaron un proceso de negociación intergubernamental encaminado a concertar un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático que sustituya al Protocolo de Kyoto cuando este expire en 2012. Se prevé que las negociaciones culminen en un acuerdo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebrará en Copenhague en diciembre de 2009.

42. En junio de 2008, el Comité Permanente entre Organismos estableció un equipo de tareas oficioso sobre el cambio climático con el objeto de apoyar a las organizaciones humanitarias en la elaboración de políticas y operaciones a nivel local, regional y nacional, y de aportar contribuciones de gran calidad a las negociaciones sobre un futuro acuerdo mundial sobre el cambio climático. En 2009, ese grupo de tareas organizó una ronda inicial de consultas interinstitucionales a nivel nacional y regional para identificar los efectos humanitarios del cambio climático y examinar los enfoques, las mejores prácticas y los retos para hacer frente a esos efectos. Las principales necesidades identificadas fueron las siguientes: a) promover un más amplio reconocimiento del rostro “humano” del cambio climático; b) mejorar la comprensión del cambio climático y de los efectos humanitarios asociados; c) reconocer la acción humanitaria como un componente clave de la adaptación al cambio climático; d) aumentar y fortalecer las actividades de preparación existentes a fin de responder al número y la intensidad crecientes de desastres repentinos o de evolución lenta; y e) mejorar los vínculos y coordinar las actividades entre los agentes humanitarios, los de desarrollo y otros agentes relacionados con el cambio climático.

43. Un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático ofrece una oportunidad sin precedentes para mejorar el sistema mundial de gestión de riesgos en los entornos sumamente vulnerables. A la inversa, crear un sistema paralelo de gestión de los fenómenos meteorológicos extremos podría quizá fragmentar o causar confusión en el sistema actual o incluso desviar recursos de los mecanismos de gestión de desastres existentes que prestan apoyo a las operaciones humanitarias. Durante el período que se examina, los agentes humanitarios han promovido un sólido marco de adaptación al cambio climático que dé prioridad a los más vulnerables. Mediante comunicaciones técnicas a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y mediante actividades de

promoción, los agentes humanitarios han insistido en que un nuevo marco mundial de adaptación al cambio climático debería: a) reconocer la necesidad de estrategias de reducción del riesgo de desastres y de mecanismos de gestión de riesgos como primera línea de defensa contra los efectos del cambio climático y de medidas de vía rápida en materia de adaptación; b) basarse en las estrategias y mecanismos existentes en lo tocante a la reducción del riesgo de desastres y la gestión del riesgo; c) tener en cuenta y gestionar las consecuencias humanitarias del cambio climático, y proteger la seguridad humana mediante la reducción sistemática del riesgo de desastres y el fortalecimiento de los mecanismos de preparación, respuesta y recuperación ante situaciones de emergencia, en todos los niveles; d) asegurar la disponibilidad de considerables recursos humanos y financieros, así como recursos adicionales, para la reducción del riesgo de desastres y la gestión del riesgo, y velar por que los criterios aplicados en materia de financiación sean plenamente compatibles con los principios del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres; y e) tener en cuenta y gestionar las consecuencias de los desplazamientos forzados y las migraciones que pueden producirse en el contexto del cambio climático.

B. Fortalecimiento de la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz

44. La inversión en actividades de preparación disminuye las posibles pérdidas económicas y humanas que pueden causar los desastres y reduce el tiempo necesario para organizar una respuesta eficaz que permita salvar vidas. La inversión en actividades de preparación será especialmente importante en el contexto del aumento de la frecuencia y la intensidad de los peligros relacionados con el clima. Una preparación eficaz para casos de desastre incluye el establecimiento previo de acuerdos institucionales, el mantenimiento de sistemas de alerta temprana eficaces, sistemas de gestión de la información y planificación para casos de emergencia, y almacenamiento de equipo y suministros. También revisten importancia el fortalecimiento de los servicios de emergencia y los acuerdos sobre servicios de reserva, la asignación de recursos y fondos suficientes, el establecimiento de acuerdos sobre comunicaciones y coordinación y las actividades de capacitación y educación pública, que abarquen a las mujeres y los hombres de forma igualitaria. El fomento de la capacidad local y nacional, así como la promoción de la cooperación regional e internacional, son esenciales para fortalecer aún más la preparación.

45. La experiencia de los huracanes Gustav e Ike, que golpearon a Cuba en agosto de 2008, ofrecen un ejemplo de cómo las medidas de preparación eficaces pueden proteger vidas y medios de subsistencia. El huracán Gustav fue considerado como el más grave que afectó a la isla en los últimos 50 años. El huracán Ike fue menos intenso, pero cruzó todo el país, induciendo a las autoridades a evacuar a más de 3 millones de personas a refugios o a terrenos más altos. Como resultado de esas medidas de mitigación, solo se perdieron siete vidas durante la temporada de huracanes, a pesar de su severidad.

46. La prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo promueve el fortalecimiento de la preparación para una respuesta eficaz ante los desastres en todos los niveles y destaca el papel esencial que la preparación puede desempeñar para salvar vidas y medios de subsistencia, especialmente cuando se integra en un enfoque global de

reducción del riesgo de desastres. En consonancia con sus obligaciones en virtud del Marco, la comunidad humanitaria ha proseguido su labor de preparación, principalmente para fortalecer la capacidad de respuesta de los interesados internacionales a nivel mundial, regional y nacional, y también de las autoridades nacionales. Los agentes humanitarios también han incrementado los esfuerzos encaminados a aprovechar los sistemas mundiales de gestión de las comunicaciones y la información para la preparación en casos de desastre, así como para fortalecer la preparación ante las pandemias.

1. La capacidad de respuesta de los gobiernos y los interesados internacionales a nivel mundial, regional y nacional

47. Durante el período que se examina, se adoptaron diversas medidas clave a fin de fortalecer la preparación para casos de desastre. La Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres, establecida en 2007, siguió prestando servicios de mejora de la capacidad a los gobiernos y al sistema de las Naciones Unidas, apoyando el fomento de la capacidad en dos países (Mozambique y Uganda) y en Europa sudoriental (12 países). La Iniciativa también elaboró varios materiales de capacitación participativos y apoyó la capacitación en reducción del riesgo de desastres impartida a más de 100 funcionarios superiores de las Naciones Unidas, y ha contribuido a la difusión de las directrices de reducción del riesgo de desastres para la evaluación común para los países, recientemente aprobadas, y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

48. El sistema de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre siguió colaborando con los Estados Miembros para mejorar su preparación y capacidad de respuesta. Durante el período que se examina, se desplegaron seis misiones de preparación de ese sistema a Bhután, Camboya, Honduras, Uganda, Papua Nueva Guinea y el Perú. Las misiones se desplegaron para ayudar directamente a los gobiernos a evaluar sus planes nacionales de preparación de la respuesta y formular recomendaciones para su mejora. Además, se llevaron a cabo nueve misiones en respuesta a los desastres ocurridos en Haití, Honduras, Namibia, Panamá, Papua Nueva Guinea, Nepal, la República Unida de Tanzania, las Islas Turcas y Caicos y el Yemen.

49. Durante el período que se examina, el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, que es una red mundial de proveedores de servicios de búsqueda y salvamento urbanos que establece las normas mundiales para la respuesta en casos de terremotos, evaluó y clasificó formalmente a cuatro equipos internacionales de búsqueda y salvamento urbanos de Australia, Polonia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza. Mediante tres cursos de concienciación organizados por el Grupo Consultivo y el equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre, llevados a cabo en Croacia, la Federación de Rusia y los Emiratos Árabes Unidos, se familiarizó a los administradores nacionales de situaciones de emergencia en regiones propensas a desastres con el sistema internacional de respuesta humanitaria ante desastres repentinos.

50. Los organismos humanitarios siguieron ayudando a los Estados Miembros en la aplicación de la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo (preparación para casos de desastre a fin de mejorar la eficacia de la respuesta). Durante el período que se examina, se prestó asistencia a Azerbaiyán, Camboya, las Comoras, Ghana,

Indonesia, Malí, México, Nepal, Nicaragua, el Perú, el Senegal, el Togo y Uganda. Los organismos humanitarios también se ocuparon de promover el conjunto de directrices e indicadores para la aplicación de la prioridad 5. Las directrices apoyan a los Estados Miembros, la sociedad civil, las organizaciones regionales y los agentes internacionales para fortalecer su capacidad de preparación en los países.

51. Mediante la organización de cursos de capacitación y el intercambio de las mejores prácticas, los organismos humanitarios han trabajado para aumentar la difusión, la comprensión y la aplicación de las directrices interinstitucionales revisadas sobre la planificación para imprevistos en casos de asistencia humanitaria, que contienen recomendaciones sobre la forma de establecer y llevar a la práctica un proceso de planificación interinstitucional coordinado para imprevistos, elaborar planes integrados y supervisar las actividades de preparación en curso. Durante el período que se examina, 53 países elaboraron o actualizaron sus planes interinstitucionales para imprevistos con respecto a situaciones específicas o emergencias de peligros múltiples. Además, el conjunto interinstitucional de elementos de simulación para casos de emergencia, elaborado a comienzos de 2008, se ensayó en cinco países durante el período que se examina y ya se ha procedido a su lanzamiento a nivel mundial.

52. Los organismos humanitarios han seguido contribuyendo al análisis común del riesgo mediante la publicación del informe trimestral “Early Warning Early Action” (alerta temprana y pronta respuesta), cuya finalidad consiste en fomentar una mejor preparación y una pronta respuesta humanitaria. Los principales agentes humanitarios también participaron en la reunión de directores de las operaciones de emergencia, una red destinada a identificar y proceder al seguimiento de las actividades de preparación en los casos de grandes o posibles emergencias humanitarias, que llevó a cabo varias reuniones oficiales y especiales durante el período que se examina. Las recomendaciones relativas a la estrategia y las políticas operacionales emanadas de este foro han permitido mejorar la calidad de la respuesta humanitaria, por ejemplo en el Afganistán, Filipinas, Somalia, el Sudán y el Yemen, entre otros países.

53. La protección de las poblaciones afectadas, especialmente de los grupos más vulnerables, en las situaciones de desastres naturales, siguió siendo una prioridad para los agentes humanitarios. La protección entraña una amplia variedad de actividades destinadas a garantizar el respeto de los derechos de todas las personas. Durante el período que se examina, el grupo de trabajo temático sobre la protección, de alcance mundial, siguió impartiendo orientación técnica y apoyo a los equipos de asistencia humanitaria y los coordinadores residentes/humanitarios para incorporar las cuestiones relativas a la protección en la gestión de los desastres y la planificación ante imprevistos. Basándose en las directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales (A/HRC/4/38/Add.1, anexo), adoptadas por el Comité Permanente entre Organismos, se llevaron a cabo talleres sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos con respecto a la preparación y respuesta en situaciones de emergencia en Madagascar, Mozambique, Panamá y Sudáfrica. El grupo de trabajo siguió revisando el manual que acompaña a las directrices, basándose en consultas mantenidas con los especialistas que actúan sobre el terreno. Se impartió capacitación sobre la protección en casos de desastres naturales a los funcionarios superiores del proyecto de protección de la capacidad de reserva, dos de los cuales fueron destacados a Haití y a Myanmar. El grupo de trabajo también realizó misiones de apoyo a Haití y Myanmar. Además, el grupo de

trabajo prestó apoyo al Representante del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos de los desplazados internos a fin de integrar los principios de derechos humanos y las normas de protección en la preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción en caso de desastres.

54. El mandato revisado de los coordinadores humanitarios y la descripción de las funciones de los coordinadores residentes, aprobados en 2009, hicieron considerable hincapié en la función de los coordinadores residentes y humanitarios en las actividades de preparación. Esto incluye el apoyo a los gobiernos anfitriones para aplicar medidas de preparación, además de dirigir y coordinar las actividades de preparación de los equipos en los países y otros agentes humanitarios para prestar asistencia a los esfuerzos nacionales. No obstante, para que puedan desempeñar esas funciones eficazmente, los coordinadores residentes/humanitarios necesitan una mayor capacidad.

55. El sistema de las Naciones Unidas y sus asociados cuentan cada vez más con equipo y capacidad para prestar apoyo rápido a corto plazo en casos de nuevas emergencias, y en caso de desastres en gran escala, a fin de establecer sólidas operaciones humanitarias que puedan durar durante un año o más. Sin embargo, sigue habiendo dificultades para desplegar rápidamente personal humanitario calificado y experimentado —con inclusión de los que dirigen las actividades de coordinación— que puedan desplegarse al inicio de emergencias en pequeña y mediana escala y permanecer durante períodos de tres a seis meses. Estos plazos no están adecuadamente cubiertos en los actuales mecanismos de reserva.

56. Durante el período que se examina, las organizaciones humanitarias y sus asociados comenzaron a incorporar las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial, en el marco jurídico y gestión de desastres y en las iniciativas de reducción del riesgo. Esas Directrices se han elaborado para ayudar a los gobiernos a preparar sus disposiciones jurídicas e institucionales para la asistencia internacional en casos de desastre. Se impartió capacitación o asesoramiento específicos en Camboya, Kenya, Malasia, Nigeria, Panamá, Papua Nueva Guinea, el Perú, la República Democrática Popular Lao, Sierra Leona y Viet Nam. Además, los organismos humanitarios apoyaron un proceso impulsado por Estados Miembros en la región de Asia central con el objeto de mejorar la preparación jurídica para la colaboración regional en casos de emergencia. El sistema de las Naciones Unidas siguió promoviendo la conclusión del acuerdo modelo de facilitación aduanera entre las Naciones Unidas y los países receptores o de tránsito del socorro en casos de desastre.

57. Mediante la Campaña mundial de reducción de desastres en hospitales seguros frente a los desastres, los agentes humanitarios y sus asociados promovieron la necesidad de proteger las instalaciones sanitarias y asegurar su funcionamiento durante los desastres y con posterioridad a ellos. Se establecieron marcos regionales y algunos países están elaborando programas de hospitales seguros, que harán posible una respuesta sanitaria más eficaz ante los desastres. El Día Mundial de la Salud también se dedicó al tema de la seguridad de las instalaciones sanitarias durante las emergencias.

2. Mejora de las comunicaciones mundiales y gestión de la información para la preparación en casos de desastre

58. Es fundamental el aprovechamiento de las mejoras de las tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar la preparación a fin de proporcionar una respuesta eficaz. Durante el período que se examina, el Subgrupo de Trabajo sobre telecomunicaciones en situaciones de emergencia del Comité Permanente entre Organismos siguió promoviendo la adopción de normas de telecomunicaciones para situaciones de emergencia y la concertación de acuerdos bilaterales entre las organizaciones humanitarias y sus asociados con el sector privado a fin de mejorar la preparación de las telecomunicaciones en situaciones de emergencia.

59. Se siguió promoviendo el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe. Con la adhesión de Armenia, Colombia y el Pakistán en 2008, son ahora 40 los Estados que han ratificado el Convenio.

60. La aplicación de los últimos adelantos tecnológicos en materia de teleobservación, cartografía y obtención de imágenes por satélite ha demostrado ser muy valiosa para los agentes humanitarios. Durante el período que se examina, la Plataforma de las Naciones Unidas de información obtenida desde el espacio para la gestión de desastres y la respuesta de emergencia continuó sus esfuerzos encaminados a asegurar el acceso y la utilización de todo tipo de información basada en la tecnología espacial para apoyar el ciclo completo de la gestión de desastres.

61. De conformidad con la petición contenida en la resolución 62/92 de la Asamblea General, se llevó a cabo un examen externo e independiente para evaluar el valor añadido y la satisfacción de los usuarios del Registro Central de Recursos para Hacer Frente a los Desastres. Los ocho directorios del Registro se crearon en 1992 de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, que instó a que se estableciera “un registro central de todo el personal especializado y los grupos de especialistas técnicos, así como de los suministros, el equipo y los servicios de socorro disponibles en el sistema de las Naciones Unidas y que pudieran obtenerse de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en respuesta a solicitudes efectuadas por las Naciones Unidas en breve plazo”. El examen constató que los directorios del Registro tienen actualmente un valor añadido limitado para las Naciones Unidas y el conjunto de la comunidad de asistencia humanitaria de emergencia. Concebidos hace 17 años y, en algunos casos, superados por los sistemas y redes posteriores, los directorios son en general poco conocidos y tienen en general un bajo nivel de utilización, y la mayoría de ellos no han llegado a los posibles usuarios tal como se preveía. Según el examen, en los últimos dos años los directorios del Registro no han desempeñado una función importante en los procesos de respuesta de emergencia, y la mayoría de quienes han utilizado los directorios han mostrado un bajo nivel de satisfacción. El examen recomienda que se reexamine el futuro de cada uno de los ocho directorios del Registro. En particular, propone que se reexamine la necesidad de siete de los ocho directorios en su formato actual.

3. Fortalecimiento de la preparación para casos de pandemia

62. Los agentes humanitarios siguen preparándose y prestando apoyo a los Estados Miembros para responder a una pandemia grave, que podría tener importantes

efectos humanitarios, especialmente en los países en desarrollo. Los equipos de las Naciones Unidas en los países y los organismos humanitarios continúan revisando y sometiendo a prueba sus planes de continuidad de las operaciones y sus planes de emergencia para casos de pandemia. Durante el período que se examina, los agentes humanitarios prestaron apoyo para la planificación en casos de pandemia a 90 equipos de las Naciones Unidas en los países y llevaron a cabo 44 ejercicios de simulación para equipos en los países, gobiernos nacionales, grupos interinstitucionales de la Sede y actores regionales, a fin de aumentar la concienciación acerca de la amenaza de la pandemia y revitalizar los procesos de planificación. Miembros del personal directivo superior del sistema de las Naciones Unidas, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y asociados humanitarios realizaron un ejercicio de simulación de alto nivel para comprender de qué forma coordinarían y dividirían el trabajo durante una pandemia. Desde la aparición de la nueva gripe A(H1N1), los equipos de las Naciones Unidas en los países y otras entidades clave del sistema de las Naciones Unidas han actualizado sus planes y han comenzado a aplicar medidas de preparación fundamentales, en cooperación con las autoridades nacionales y los asociados operacionales de la comunidad humanitaria. Muchas autoridades nacionales también han elaborado y ejecutado estrategias nacionales para prever la pandemia de la gripe.

C. Fortalecimiento de la transición del socorro al desarrollo

63. La gestión de la transición del socorro al desarrollo es una preocupación fundamental. La experiencia muestra cada vez más que, si se la gestiona adecuadamente, la fase de recuperación posterior a un desastre ofrece una importante oportunidad para reducir la vulnerabilidad y la dependencia a largo plazo de la asistencia humanitaria. Las actividades de recuperación temprana del sistema de las Naciones Unidas se proponen generar procesos autosostenibles, resilientes y asumidos como propios por los países a fin de apoyar el restablecimiento de los servicios básicos y la infraestructura primaria, los medios de subsistencia, la vivienda, la gobernanza, la seguridad y el estado de derecho, y el medio ambiente. También promueven soluciones duraderas y basadas en los derechos para las personas desplazadas, y actividades encaminadas a reducir el futuro riesgo de desastres. La gestión de la transición del socorro al desarrollo requiere una dirección y una coordinación eficaces para identificar las lagunas y vulnerabilidades pendientes; armonizar las necesidades y la utilización de recursos, y asegurar una coherencia operativa global entre los distintos agentes y actividades en todas las fases de las actividades de asistencia. Cuando se producen desastres en situaciones de conflictos en curso, recientes o potenciales, es menester que el fomento de la cohesión social se incorpore en la asistencia para la pronta recuperación.

Esfuerzos para fortalecer la transición del socorro a la recuperación

64. Durante el período que se examina, se adoptaron varias medidas clave a nivel mundial para fortalecer la transición del socorro al desarrollo. El Grupo de trabajo mixto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios sobre problemas en la transición colaboraron para fortalecer la planificación, la coordinación y la financiación para la transición a fin de prestar apoyo a una respuesta más sólida y coherente del sistema de las Naciones Unidas

para apoyar las actividades nacionales de recuperación. Las actividades del Grupo de trabajo incluyeron la elaboración de directrices e instrumentos para su utilización sobre el terreno y la estructura global de transición, y la garantía de una capacidad adecuada para prestar apoyo a los países, la financiación para la transición y la transferencia de sistemas de información humanitaria a entidades nacionales.

65. El Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos sobre recuperación rápida, integrado por 30 organizaciones, tiene el mandato de dirigir las actividades encaminadas a apoyar una respuesta coordinada de recuperación rápida, tanto en los casos de desastres naturales y situaciones de conflicto, como con posterioridad a ellos. Durante el período que se examina, el Grupo de Trabajo prestó apoyo en situaciones posteriores a desastres a nueve grupos y redes sobre recuperación rápida a nivel de los países. Por ejemplo, tras el ciclón Nargis ocurrido en Myanmar, se estableció rápidamente una red interinstitucional sobre recuperación rápida, lo que hizo posible el despliegue de apoyo técnico adicional a la evaluación conjunta de las necesidades con posterioridad al ciclón. Esto dio lugar a una revisión del llamamiento urgente para Myanmar a fin de incluir un sólido elemento de recuperación temprana y constituyó la base del actual marco estratégico para la recuperación temprana.

66. Durante el período examinado, se envió a 17 expertos en actividades iniciales de recuperación, que figuraban en listas de personal para respuestas rápidas, a 13 países en situaciones posteriores a desastres, que se añadieron al considerable número de personal destacado por el Grupo de Trabajo sobre recuperación rápida. El apoyo prestado incluía asesoramiento sobre el establecimiento y administración de mecanismos de coordinación de la respuesta temprana; capacidad adicional y conocimientos especializados para planificar y llevar a cabo evaluaciones de las necesidades posteriores a los desastres; apoyo para una planificación estratégica de la pronta recuperación basada en la asistencia humanitaria y en vínculos con procesos de planificación de la recuperación a largo plazo; difusión y aplicación de nuevas directrices e instrumentos sobre recuperación temprana; capacidad adicional y asesoramiento sobre gestión de la información para apoyar una respuesta coordinada de recuperación temprana; diseño de marcos de supervisión y evaluación para las actividades de recuperación temprana; y apoyo para la movilización de recursos destinados a la recuperación temprana. Además, el Grupo de Trabajo elaboró y difundió diversos instrumentos y recursos específicos para fortalecer la recuperación temprana sobre el terreno. Es esencial seguir fortaleciendo esos sistemas.

67. Las evaluaciones de necesidades posteriores a los desastres es una evaluación conjunta que reúne los aspectos físicos, económicos y humanos de la evaluación de la recuperación. Esas evaluaciones se llevaron a cabo en varias situaciones posteriores a desastres durante el período que se examina, en particular en Myanmar (julio de 2008), Haití (noviembre de 2008) y Namibia (mayo de 2009). En cada uno de esos casos, las evaluaciones permitieron elaborar un marco de recuperación global, con inclusión de prioridades para orientar las actividades de recuperación desde el momento inmediato a la crisis hasta la recuperación a largo plazo. A pesar de estos resultados satisfactorios, siguen existiendo problemas, en particular una falta de un entendimiento común de las cuestiones metodológicas entre el personal sobre el terreno y una armonización insuficiente entre las metodologías existentes. Estos problemas se están abordando mediante el establecimiento de una plataforma

de información destinada a apoyar el proceso de las evaluaciones, y también mediante la capacitación del personal sobre el terreno.

68. Aunque el sistema de las Naciones Unidas trabaja para fortalecer sus actividades en apoyo de los gobiernos nacionales en contextos de transición, la transición eficaz puede verse obstaculizada por una falta de planificación coherente, una capacidad limitada por parte de los agentes nacionales e internacionales para la programación de la recuperación y el fomento de la capacidad, y la insuficiencia o el retraso de la financiación. La capacidad nacional en materia de pronta recuperación sigue siendo desigual y puede resultar considerablemente agotada como resultado de un desastre. Se requieren más esfuerzos para atender las necesidades interinstitucionales integradas y las evaluaciones de la capacidad con posterioridad a los desastres, centrándose en la recuperación temprana y en los vínculos con la recuperación y la reconstrucción a largo plazo, así como para asegurar que se realizan pronto esfuerzos a fin de revitalizar la capacidad de los gobiernos para gestionar las actividades de recuperación.

69. Los coordinadores residentes/humanitarios tienen a su cargo una función esencial en la dirección de las actividades del sistema de las Naciones Unidas para apoyar a los gobiernos en la recuperación temprana y deben asegurar que se establezcan vínculos adecuados entre las actividades de socorro, recuperación, transición y desarrollo a nivel de los países. No obstante, según una evaluación reciente, se necesitan recursos humanos y financieros adicionales para apoyar la labor de los coordinadores residentes/humanitarios, que incluye la evaluación, la coordinación, la planificación y la iniciación de programas de recuperación temprana. Esa capacidad se debe desplegar más prontamente y de forma más global de lo que se hace actualmente.

70. La planificación de la recuperación temprana no siempre se incluye en la planificación nacional y local de la preparación para casos de desastre. Es menester que las estrategias y los programas de recuperación temprana se elaboren utilizando las evaluaciones integradas, basadas en un análisis apropiado de las lagunas existentes, la dinámica del riesgo y la capacidad nacional y local.

71. La recuperación temprana sistemáticamente recibe menos fondos de los necesarios, tanto de los instrumentos de financiación humanitarios como de los instrumentos de financiación del desarrollo. No existe actualmente ningún mecanismo interinstitucional formal y previsible para movilizar recursos destinados a programas de transición. Los instrumentos de financiación humanitaria se centran predominantemente en intervenciones inmediatas para salvar vidas, mientras que la financiación para el desarrollo se centra en la promoción de beneficios socioeconómicos sostenidos y a largo plazo, lo que hace que la financiación destinada a la transición a menudo se pase por alto. Cuando la recuperación temprana no se financia durante la fase humanitaria, faltan fondos en el período durante el cual la financiación humanitaria se deja de aportar y los fondos destinados al desarrollo aún no se han movilizado ni están disponibles.

V. Recomendaciones

72. Se alienta a los Estados Miembros a que destaquen la importancia de los compromisos tempranos y plurianuales al Fondo central para la acción en casos de emergencia y otros mecanismos de financiación humanitaria, tanto de las Naciones

Unidas como ajenos a ella, a fin de asegurar un acceso previsible y oportuno a los recursos en las emergencias humanitarias resultantes de desastres asociados con peligros naturales.

73. Se exhorta a los Estados Miembros a que aceleren la aplicación del Marco de Acción de Hyogo y a que insistan decididamente en la promoción y el fortalecimiento de las actividades de preparación para casos de desastre en todos los niveles, especialmente en las comunidades más vulnerables. Se insta a los Estados Miembros a que aumenten los fondos destinados a la reducción del riesgo de desastres, en particular las actividades de preparación para casos de desastre.

74. Se alienta a los Estados Miembros a que fortalezcan el apoyo a los agentes humanitarios para que éstos puedan hacer frente a la creciente carga humanitaria vinculada al cambio climático y dar prioridad a los esfuerzos desplegados en los contextos más vulnerables.

75. Se alienta a los Estados Miembros a que examinen y revisen los actuales planes de respuesta ante las pandemias, y a que adopten las medidas de preparación necesarias y otras actividades para responder a la pandemia de la gripe, en particular realizando actividades de planificación transfronteriza con respecto a la pandemia en colaboración con los países vecinos.

76. Se alienta al sistema de las Naciones Unidas y otros agentes humanitarios a que sigan fortaleciendo la capacidad para desplegar profesionales humanitarios de manera rápida y flexible a fin de apoyar a los gobiernos y los equipos en los países, e inmediatamente después de producido un desastre, teniendo especialmente en cuenta el período de tres a seis meses, con respecto a los cuales los mecanismos existentes son limitados.

77. Se insta al sistema de las Naciones Unidas y otros agentes humanitarios a que aumenten considerablemente el nivel de los recursos humanos y financieros proporcionados a los coordinadores humanitarios y residentes para su tarea de dirigir y coordinar las actividades de preparación para casos de desastre y de recuperación temprana.

78. Se alienta a los Estados Miembros a que aumenten su preparación jurídica para una gestión de desastres eficaz, utilizando las directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial y también que contemplen la posibilidad de suscribir el acuerdo modelo de facilitación aduanera a fin de facilitar la importación y el tránsito de envíos de socorro y bienes del personal de socorro en el caso de desastres y otras emergencias.

79. Se exhorta al sistema de las Naciones Unidas y otros agentes humanitarios a que integren la recuperación temprana en su labor, en todos los sectores y esferas temáticas, y a que mejoren la difusión y aplicación de los instrumentos y servicios destinados a las actividades de recuperación temprana. Se alienta a los Estados Miembros a que aporten una financiación oportuna, flexible y previsible para la recuperación temprana, en particular mediante el establecimiento de instrumentos de financiación humanitaria, y a que velen por que la recuperación temprana se incluya en la planificación de la preparación para casos de desastre.

80. Se alienta a los Estados Miembros y a las Naciones Unidas a que apoyen las iniciativas destinadas a abordar los diferentes efectos de los desastres naturales sobre los individuos y los grupos, en particular mediante la recopilación y análisis de datos desglosados por género, edad y otros factores pertinentes.

81. Se insta a los Estados Miembros a que tengan en cuenta las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos en la aplicación de planes para casos de emergencia, preparación y respuesta en casos de desastre, y también en materia de recuperación temprana y soluciones duraderas, y a que trabajen conjuntamente, analizando las experiencias de los países y las regiones propensos a los desastres a fin de reducir la escala, la duración y los efectos de los desplazamientos internos en el caso de desastres naturales.

82. Se alienta a los Estados Miembros, al sistema de las Naciones Unidas y a los agentes humanitarios a que consideren las consecuencias específicas de los desastres naturales en las zonas urbanas, en particular con respecto a la reducción del riesgo de desastres, la preparación y las estrategias de recuperación temprana.
