



Asamblea General

Distr. general
2 de septiembre de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto 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 65/264 de la Asamblea General, en que la Asamblea solicitó al Secretario General que siguiera mejorando la respuesta internacional a los desastres naturales y que la informara al respecto en su sexagésimo sexto período de sesiones. En el informe se ofrece un panorama de los desastres asociados a peligros naturales que se han producido y se hace hincapié en las nuevas tendencias observadas. También se describen algunos de los retos principales a los que hay que hacer frente y se examinan los progresos realizados en distintas esferas. El informe concluye con varias recomendaciones.

* A/66/150.



I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 65/264 de la Asamblea General y abarca el período comprendido entre el 1 de junio de 2010 y el 31 de mayo de 2011. Se han incluido información más reciente en los casos pertinentes.

II. Año que se examina (1 de junio de 2010 a 31 de mayo de 2011)

A. Datos sobre desastres correspondientes al año civil 2010

2. Durante el período comprendido entre enero y diciembre de 2010, el número y, en particular, los efectos de los desastres naturales aumentaron en comparación con 2009. El Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres informó acerca de un total de 385 desastres naturales, que provocaron la muerte de más de 297.000 personas, afectaron a 217 millones más y causaron pérdidas económicas valoradas en unos 123.900 millones de dólares de los Estados Unidos¹.

3. Si bien el número de desastres de que se ha informado no difiere mucho de la media anual del período comprendido entre 2000 y 2009 (387 desastres), el número de víctimas² aumentó con respecto a 2009 debido a varias catástrofes de gran magnitud. El año 2010 fue el más mortífero de al menos los dos últimos decenios, y lo cual constituye un testimonio desgarrador de la intensidad creciente de los fenómenos extremos. Se han seguido produciendo desastres naturales en países azotados por conflictos, lo que no hace sino agravar la situación humanitaria de las poblaciones afectadas.

B. Desastres asociados a peligros climáticos

4. Los desastres hidrológicos hicieron estragos durante el período a que se refiere el informe, ya que las lluvias torrenciales y las consecuentes inundaciones batieron récords en muchos países. En Asia, el Pakistán se vio azotado por las peores inundaciones de su historia. Más de 18 millones de personas se vieron afectadas por las inundaciones, que anegaron una quinta parte del territorio del país, destruyeron más de 1,8 millones de viviendas y dejaron sin hogar a varios millones de personas. China sufrió inundaciones y corrimientos de tierras catastróficos que causaron más de 7.000 muertes y afectaron a un total de 134 millones de personas; se calcula que las pérdidas económicas ascendieron a unos 18.000 millones de dólares. En Sri Lanka, las lluvias torrenciales causaron inundaciones, corrimientos de tierras y desplazamientos a gran escala que afectaron a 1,2 millones de personas y dieron lugar a más de 1 millón de desplazados. En Australia, las peores inundaciones en medio siglo afectaron a millones de personas, mientras que Tailandia se vio azotada

¹ La base de datos internacional de desastres EM-DAT del Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres recoge los desastres que cumplen al menos uno de los siguientes criterios: 10 o más fallecidos; 100 o más personas afectadas; declaración del estado de emergencia; solicitud de asistencia internacional.

² Definido por la base de datos EM-DAT como el número total de personas fallecidas y afectadas.

por inundaciones y sequías que afectaron a al menos 9 y 6,5 millones de personas, respectivamente.

5. En cuanto a otros lugares del mundo, las precipitaciones más intensas jamás registradas en Colombia causaron inundaciones y corrimientos de tierras que afectaron en total a 3,7 millones de personas, especialmente a personas desplazadas a raíz del conflicto armado interno y, por consiguiente, más vulnerables. Las inundaciones también azotaron la República Bolivariana de Venezuela y la región de América Central y el Caribe. En África meridional, las crecidas de los ríos durante la estación de las lluvias alcanzaron los niveles más altos jamás registrados en toda la región. Del mismo modo, las lluvias torrenciales y las inundaciones generalizadas azotaron África occidental, especialmente Benin, donde las riadas repercutieron en las vidas de 680.000 personas y destruyeron decenas de miles de hogares.

6. El período a que se refiere el informe fue relativamente tranquilo en lo que respecta a los peligros meteorológicos³. Aun así, en octubre de 2010 el tifón Megi afectó a las vidas de casi 2 millones de personas y destruyó 30.000 viviendas en Filipinas, mientras que el ciclón Giri afectó a 260.000 personas e hizo que 100.000 perdieran sus hogares en Myanmar. En México, los huracanes causaron daños en un total de 500.000 viviendas.

C. Desastres asociados a peligros geológicos

7. El 11 de marzo de 2011, un terremoto de magnitud 9,0 y el tsunami subsiguiente azotaron el Japón. A fecha de 30 de junio, el Gobierno había confirmado 15.511 víctimas mortales, 5.388 heridos y 7.189 desaparecidos, mientras que 116.213 personas continuaban evacuadas de las zonas afectadas. La combinación del seísmo y el tsunami causó graves daños a la central nuclear de Fukushima y provocó un aumento de los niveles de radiación en las zonas circundantes, lo que puso de manifiesto la necesidad de enfoques de la preparación aplicables a peligros múltiples.

8. En cuanto a otros lugares, Nueva Zelandia se vio sacudida por fuertes terremotos en septiembre de 2010 y febrero de 2011. Las pérdidas económicas derivadas del primero ascienden a un total de 6.500 millones de dólares. En Indonesia, el volcán del monte Merapi entró en erupción en dos ocasiones, en octubre y noviembre de 2010, y causó 386 víctimas mortales y 400.000 desplazados. También en octubre, un seísmo y un tsunami azotaron las islas Mentawai, lo que resultó en 460 personas muertas y 15.353 desplazadas y miles de viviendas destruidas.

D. Epidemias

9. En octubre de 2010 se confirmó un brote de cólera en Haití que, a finales de mayo de 2011, había causado más de 5.500 víctimas mortales y un total de más de 360.000 casos. Aunque la epidemia parecía haberse estabilizado en muchas zonas en marzo, a finales de mayo alcanzó un segundo punto máximo. A pesar de la

³ La base de datos EM-DAT define los peligros meteorológicos como sucesos causados por procesos atmosféricos breves de escala leve a moderada (con una duración de entre minutos y días), incluidas las tormentas de distinto tipo.

reaparición de casos de cólera, la mortalidad se ha ido reduciendo progresivamente en todas las regiones. La reaparición se afrontó gracias a acciones coordinadas de prevención y respuesta que también contribuyeron a mitigar la expansión de la epidemia. Los agentes humanitarios continuarán su labor junto con los ministerios y los agentes del desarrollo para garantizar unas inversiones suficientes en los sectores del agua y el saneamiento, de modo que se pueda hacer frente a los riesgos de las epidemias a largo plazo.

E. Peligros ambientales

10. Durante el período a que se refiere el informe continuaron sucediendo accidentes tecnológicos y desastres naturales, con las consiguientes emergencias ambientales, lo que afecta gravemente a las vidas y los medios de subsistencia de las poblaciones afectadas. Los derrames de petróleo, las grietas en las presas y los diques, los elevados niveles de contaminación y polución y los accidentes nucleares ponen de manifiesto la necesidad de prestar más atención a las consecuencias humanitarias de los desastres ecológicos y tecnológicos. Para aumentar la resiliencia de la población, las consideraciones relacionadas con los riesgos y los peligros ambientales y tecnológicos deberán integrarse mejor en las políticas globales de preparación y respuesta.

III. Carácter cambiante del riesgo de desastres

11. El número de víctimas mortales por desastres en 2010 (297.000) superó en gran medida la media anual de 82.500 del período comprendido entre 1970 y 2010. A partir de 1990, el número de desastres registrados se ha multiplicado por dos, de unos 200 a casi 400 al año. Esta subida puede deberse en parte a la mejora de los intercambios de información; no obstante, el aumento generalizado del riesgo de desastres asociado a la mayoría de los peligros obedece principalmente a que la exposición a estos se incrementa con celeridad. Hoy en día, las zonas expuestas, como las llanuras aluviales y las costas, están más pobladas.

12. A pesar del aumento generalizado de los riesgos, hay países en todas las regiones que han sido capaces de reducir el riesgo de mortalidad derivado de los peligros meteorológicos. En la mayor parte del mundo, el riesgo de perecer a causa de un ciclón tropical o una fuerte crecida de un río es menor en la actualidad que en 1990⁴. Esto es indicativo de la eficacia de las medidas de reducción de los riesgos. No obstante, la mortalidad y los riesgos asociados a los desastres naturales siguen siendo más altos en los países con un producto interno bruto bajo y una gobernanza débil.

13. El vínculo entre la pobreza y el riesgo de desastres está bien demostrado. La pobreza y la falta de recursos aumentan la vulnerabilidad: las condiciones que influyen en la capacidad de una comunidad de prevenir o mitigar los desastres, prepararse para ellos o responder en caso de que se produzcan. Los problemas y las tendencias mundiales, como el cambio climático, la volatilidad de los precios de los alimentos y la energía, las tendencias macroeconómicas, la migración irregular, el

⁴ *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres*, Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, 2011.

rápido crecimiento demográfico, la urbanización no planificada y la degradación ambiental, constituyen algunos de los factores que dificultan el progreso en lo que respecta a la reducción de la vulnerabilidad en muchos países. La reducción del riesgo de desastres también es fundamental para paliar la inseguridad alimentaria y el hambre, ya que los desastres naturales destruyen y dañan los medios de vida.

14. El rápido crecimiento económico experimentado en muchos países de bajos ingresos o ingresos medianos ha mejorado el desarrollo humano y reducido la pobreza de millones de personas. Sin embargo, esto se ve contrarrestado por un aumento igualmente rápido de la exposición de los recursos económicos a los desastres naturales. Las pérdidas económicas que afectan a los hogares y las comunidades de bajos ingresos a causa de la frecuencia con que se producen desastres de pequeña escala están aumentando con gran celeridad.

15. Hay estudios recientes que confirman que las pérdidas relacionadas con los desastres afectan especialmente al bienestar y el desarrollo de los niños. En particular, se ha descubierto que las sequías inciden negativamente en los índices de malnutrición infantil. Se ha demostrado que los desastres de pequeña escala reducen considerablemente el número de matrículas en los centros educativos. Los desastres también tienen consecuencias negativas para la salud⁵ y la protección de los niños. Estos efectos adversos tienden a dificultar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

16. Como parte de las iniciativas de reducción de los riesgos, los gobiernos y las organizaciones humanitarias están dando mucha importancia al aprovechamiento de la mejora de la información meteorológica y climatológica para reducir las consecuencias de los desastres. Una mejor información sobre el clima puede beneficiar a la preparación, la prevención de desastres y la respuesta de emergencia. No obstante, la sequía en el Cuerno de África también ha demostrado que los buenos sistemas de alerta temprana solo son eficaces si los emplean los encargados de adoptar decisiones para impulsar la adopción de medidas. También se necesita mejorar el seguimiento de las tendencias en lo que respecta a la vulnerabilidad y la exposición para reducir aún más las pérdidas derivadas de los desastres.

IV. Principales retos

A. Preparación para la respuesta de emergencia

17. Las tendencias descritas anteriormente muestran que la preparación para la respuesta de emergencia tiene una gran importancia, cada vez mayor, a la hora de afrontar los problemas resultantes del aumento del número de desastres naturales y sus efectos en las vidas y medios de subsistencia de las poblaciones afectadas. Por lo tanto, el refuerzo de la capacidad de todas las partes interesadas para responder a los desastres naturales deberá seguir constituyendo una prioridad para las Naciones Unidas y sus asociados. Estos se han comprometido a implicarse más en mecanismos como el Marco de Acción de Hyogo. No obstante, la preparación abarca un amplio abanico de actividades y la comunidad internacional sigue teniendo que mejorar la definición de los papeles y las responsabilidades de los

⁵ *Ibid.*

agentes humanitarios y del desarrollo, siempre teniendo en cuenta las aspiraciones y capacidades de los países en los que prestan asistencia.

18. Existen muchos ejemplos que muestran que la preparación constituye una medida eficaz en función del costo que puede salvar vidas. Se ha demostrado en repetidas ocasiones que la existencia de sistemas eficaces de evaluación de riesgos, alerta temprana epidemiológica y en caso de peligro y comunicación de riesgos, junto con las medidas de preparación basadas en la comunidad, los planes nacionales para imprevistos y el almacenamiento preventivo de suministros, reducen los efectos que tienen los desastres sobre las poblaciones de los países afectados. Sin embargo, la preparación exige un compromiso a largo plazo por parte de todos los asociados (gobiernos, comunidades, agentes del desarrollo, sector privado y agentes humanitarios) de ayudar a los gobiernos a tomar la iniciativa y desarrollar su propia capacidad. De no ser así, las crecientes necesidades humanitarias continuarán superando la capacidad de respuesta y no bastará con los recursos disponibles, especialmente si aumentan la vulnerabilidad y los factores que acrecientan los riesgos, como el cambio climático, la degradación ambiental, la rápida urbanización y el crecimiento demográfico, y si no existen mecanismos de protección social adecuados.

19. El Marco de Acción de Hyogo subraya que la reducción del riesgo de desastres es fundamental para los procesos de desarrollo socioeconómico sostenible y no debe afrontarse en solitario. Los desastres minan los logros en materia de desarrollo. La prioridad de acción número cinco del Marco (fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel) pone de manifiesto el papel fundamental que puede desempeñar la preparación en casos de desastre, en particular si se integra dentro de un enfoque global de la reducción del riesgo de desastres.

20. Según el Marco de Acción de Hyogo, la preparación se define como las capacidades y los conocimientos desarrollados por los gobiernos, las organizaciones de respuesta profesionales, las comunidades y las personas para prever los fenómenos peligrosos y responder eficazmente a ellos. La preparación debe basarse en un análisis cabal del riesgo de desastres y estar vinculada a los sistemas de alerta temprana; abarca la planificación para imprevistos, el almacenamiento de equipo y suministros, los servicios de emergencia y los acuerdos de fuerzas de reserva, las comunicaciones, los acuerdos de gestión y coordinación de la información, la capacitación del personal, los ejercicios comunitarios y la educación pública; y debe contar con el apoyo de capacidades institucionales jurídicas y presupuestarias oficiales. La preparación no abarca las medidas de mitigación y prevención, como la ordenación territorial, las normas de construcción y los ajustes de los ciclos de cultivo, que son igualmente importantes para reducir los riesgos y prepararse para las emergencias.

21. El desarrollo de la capacidad es necesario para que las personas, las organizaciones y las sociedades adquieran y mantengan la habilidad de hacer frente a los riesgos por sí mismas con éxito. Algunas evaluaciones en tiempo real de las medidas adoptadas en situaciones de emergencia anteriores (entre las que se encuentran el terremoto de Haití y las inundaciones del Pakistán de 2010) han puesto de relieve el papel y la importancia de las organizaciones no gubernamentales nacionales y de la sociedad civil en un sentido más amplio, incluidas las organizaciones y redes de jóvenes y mujeres. Sus aportaciones suelen

pasarse por alto y deberían alentarse en las actividades de preparación que tengan lugar en el futuro. Una preparación eficaz tiene sus bases en la comunidad y, por lo tanto, requiere su participación. La participación de las comunidades en el diseño y la aplicación de las actividades contribuye a asegurar que estén bien adaptadas a la vulnerabilidad real y a las necesidades de los afectados.

22. Los sistemas de alerta temprana constituyen una parte fundamental de las iniciativas de preparación y pueden ayudar a todos los agentes implicados a prepararse mejor para hacer frente a los desastres, en lugar de reaccionar una vez que la situación se ha deteriorado y puede calificarse de crisis. No obstante, el ejemplo reciente de la respuesta a la sequía del Cuerno de África pone de manifiesto que los mensajes de alerta temprana solo son eficaces si se actúa en consecuencia. Todas las partes interesadas, incluidos los gobiernos, los donantes y la comunidad humanitaria internacional, deberían mejorar sus mecanismos de respuesta ante la información de alerta temprana. Deberían adoptarse medidas cuyo alcance pueda ampliarse rápidamente en caso de crisis, pero que no tengan efectos negativos en caso de que no se cumplan las predicciones.

Definición de funciones en las iniciativas de preparación a nivel internacional

23. Se ha reconocido que la comunidad internacional tiene que desarrollar un enfoque más sistemático del apoyo prestado a los gobiernos, las organizaciones regionales y los asociados humanitarios para llevar a cabo preparativos para situaciones de emergencia. A pesar de que muchos agentes internacionales apoyan las iniciativas de preparación de los gobiernos, es preciso aclarar los papeles y las responsabilidades de cada uno. En la actualidad ningún organismo ha asumido la función de líder en esta esfera. Los agentes humanitarios pueden desempeñar una importante función de apoyo a algunos de los aspectos de la preparación de la respuesta de emergencia mencionados anteriormente y, de ese modo, complementar la labor de creación de capacidad a largo plazo emprendida por los agentes del desarrollo.

24. Las organizaciones del Comité Permanente entre Organismos han reconocido la necesidad urgente de prepararse mejor a todos los niveles para mejorar la eficacia de la respuesta de emergencia. Por ello, han fijado como prioridad para 2011 la “creación de capacidades nacionales para la preparación”. Entre las principales cuestiones que se están tratando figura un llamamiento a la acción para reforzar la coordinación entre organismos a nivel mundial a fin de proporcionar un mejor apoyo a la labor nacional de desarrollo de las capacidades de preparación, apoyar el liderazgo nacional y la realización de actividades en países prioritarios, reforzar los mecanismos flexibles e inclusivos de coordinación entre organismos a nivel nacional y promover que se destinen suficientes recursos a la preparación.

Iniciativas regionales de preparación de la respuesta

25. Las organizaciones regionales y los grupos regionales de asociados humanitarios, gracias a su proximidad y su conocimiento de la situación de la región, tienen la singular oportunidad de contribuir a una respuesta más eficaz. Los asociados humanitarios, así como las organizaciones regionales, han emprendido varias iniciativas para contribuir a preparar la respuesta a nivel regional. El Grupo regional de tareas sobre riesgos, situaciones de emergencia y desastres en América Latina y el Caribe, inspirado en el Comité Permanente entre Organismos y creado en

2004, constituye un ejemplo de colaboración eficaz. Los miembros del Grupo regional se reunieron dos horas después de que se produjera el terremoto de Haití, en enero de 2010, y fueron los primeros en desplegarse para dirigir los grupos temáticos, realizar evaluaciones y distribuir bienes y servicios provenientes de las existencias almacenadas preventivamente en la Ciudad de Panamá. Los 30 miembros de las Naciones Unidas, la Cruz Roja, la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales que integran el Grupo se reúnen frecuentemente con los donantes para intercambiar información, analizar mejores prácticas y llevar a cabo una planificación conjunta. Del mismo modo, el Grupo del Oriente Medio y el Norte de África, una plataforma oficiosa similar al Comité Permanente entre Organismos, presta servicios de desarrollo de la capacidad a los equipos de las Naciones Unidas en los países y los asociados locales y nacionales de la región, y promueve el intercambio de información entre los asociados sobre los países más propensos a los desastres.

26. En la región de Asia y el Pacífico, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) ha progresado en el desarrollo de un marco regional para la gestión de desastres a través del Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia. El Acuerdo rige la cooperación regional en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres, la respuesta y la recuperación. El Fondo para la Reducción de los Desastres de Australia e Indonesia pone de manifiesto el gran potencial de un compromiso común para mejorar la preparación y la respuesta en caso de desastres naturales. Esta asociación implica colaborar para alcanzar soluciones científicas innovadoras y análisis orientados hacia el futuro, de modo que las actividades regionales de mitigación, preparación y respuesta se vuelvan más eficaces.

27. Las Naciones Unidas ayudan a la Unidad de reducción del riesgo de desastres de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo a emprender labores de preparación ante las inundaciones y los ciclones en la región. Entre las esferas a las que se presta apoyo se encuentran el examen y la puesta al día de los planes para imprevistos, el desarrollo de herramientas de evaluación, la realización de simulacros y la movilización de recursos. A la postre, esto ha llevado a reducir el número de víctimas mortales, ya que los gobiernos han aplicado medidas de preparación, como la distribución de información de alerta temprana y la evacuación oportuna de la población. En África Occidental se creó en 2010 la Asociación Estratégica para la Preparación, un proyecto piloto con los interesados de la región. En el primer país piloto, Ghana, la evaluación de la preparación y la capacidad de respuesta frente a emergencias llevada a cabo en octubre de 2010 dio lugar a la revisión de algunos componentes del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, un plan de acción y un ejercicio nacional de simulación. Las Naciones Unidas también apoyan a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y a la Comunidad Económica de los Estados de África Central mediante la organización de consultas regionales sobre la preparación ante los desastres naturales.

Refuerzo de las redes internacionales y el intercambio de información para la preparación de la respuesta

28. Las Naciones Unidas reconocen la enorme importancia de reforzar los mecanismos de respuesta y aumentar la resiliencia ante los desastres mediante un aumento de las asociaciones, la cooperación y el intercambio de información entre

los agentes de respuesta nacionales e internacionales. Un ejemplo reciente de ello es el “Diálogo internacional sobre el fortalecimiento de las asociaciones en la respuesta ante los desastres: prestar apoyo a nivel nacional e internacional”, convocado en colaboración con el Gobierno de Suiza, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, que tendrá lugar en octubre de 2011. Las Naciones Unidas también continúan apoyando a los gobiernos a través de redes y servicios interinstitucionales, como el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, el Grupo Consultivo internacional sobre emergencias ambientales, los equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre o la coordinación humanitaria civil-militar de las Naciones Unidas.

29. En un intento por facilitar la prestación de asistencia humanitaria internacional en caso de desastre, las Naciones Unidas están trabajando para simplificar los trámites de aduanas. En colaboración con la Organización Mundial de Aduanas se ha concebido un acuerdo tipo para agilizar la importación y el tránsito de envíos de socorro. Hasta la fecha lo han firmado seis gobiernos. En 2010, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios firmó un memorando de entendimiento con la Organización Mundial de Aduanas para reforzar la aplicación y promoción de medidas que faciliten los trámites de aduana para envíos de socorro.

30. Según lo recomendado por la Asamblea General en su resolución 65/264, se ha suprimido el Registro Central de Recursos para Hacer Frente a los Desastres. Se han creado bases de datos alternativas para temas concretos que están vinculadas a varios sitios web públicos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. El mapa mundial de existencias de artículos de socorro, creado en octubre de 2010, es uno de los servicios que han sustituido al Registro Central y desempeña un papel importante en las labores de preparación. Este servicio mantiene una lista actualizada de suministros de socorro a nivel mundial que permite a los agentes conocer las capacidades de que disponen los demás mediante la difusión de información que fomenta una mejor respuesta (“quién tiene qué y dónde”).

B. Fortalecimiento de la transición del socorro al desarrollo

31. Los principios rectores de la asistencia humanitaria contenidos en la resolución 46/182 de la Asamblea General reconocen la relación de refuerzo mutuo existente entre la asistencia para el desarrollo y la asistencia humanitaria a través de ayuda de emergencia que promueva la recuperación y el desarrollo. Estos principios también reconocen que el crecimiento económico y el desarrollo sostenible son fundamentales para la preparación ante los desastres naturales y la respuesta de emergencia. Sin embargo, algunos problemas persisten a pesar de la mucha atención que se ha prestado a la brecha existente entre la acción humanitaria y para el desarrollo y la transición gradual.

32. Inmediatamente después de un desastre natural, la acción humanitaria es fundamental para sentar las bases de la recuperación y el desarrollo. No obstante, es preciso forjar unas relaciones más fuertes con los asociados nacionales y para el desarrollo, de modo que los objetivos a corto plazo sean coherentes con las metas a más largo plazo y las iniciativas internacionales complementen las capacidades locales y nacionales, en lugar de sustituirlas. Para acortar la brecha existente entre

las actividades humanitarias y las actividades para el desarrollo, la planificación estratégica conjunta en las primeras etapas es de vital importancia para dar forma a un conocimiento compartido del contexto local y lograr un acuerdo sobre los objetivos a corto, medio y largo plazo, orientando así la labor global.

33. La promoción de la autosuficiencia de las comunidades afectadas es una condición indispensable para lograr un desarrollo sostenido. Los agentes humanitarios deben aprovechar al máximo las oportunidades que se les ofrecen para prestar asistencia que apoye a las comunidades y promueva la sostenibilidad, a través de la participación activa de las personas afectadas y mediante asociaciones con los gobiernos locales y otros agentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Los sistemas de protección social y las redes de seguridad constituyen herramientas importantes para hacer frente a los peligros naturales, dado que facilitan la preparación y la respuesta a nivel nacional, y aumentan la resiliencia de las comunidades vulnerables.

34. La asistencia humanitaria que promueve los medios de vida (principalmente agrícolas), las capacidades y los servicios sociales locales fomenta más la recuperación sostenible. Para ello es preciso establecer vínculos más estrechos con el comercio con miras a estimular la actividad económica y proporcionar financiación a fin de facilitar la recuperación. Las adquisiciones locales, los planes de efectivo a cambio de trabajo y las iniciativas de microcrédito pueden contribuir a estimular la economía local y promover los medios de vida locales. La creación de infraestructuras para la salud y la educación también fomenta la creación de empleo y el desarrollo. Las iniciativas de efectivo a cambio de formación que sirven para desarrollar aptitudes empresariales también estimulan la economía, a la vez que crean capacidad para la generación de ingresos.

35. Se está llevando a cabo una labor de refuerzo de los vínculos entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo, y las iniciativas que se han puesto en marcha recientemente en Haití y el Pakistán reflejan un compromiso mayor con la adopción de enfoques humanitarios más sostenibles. A nivel mundial, el Grupo de Trabajo sobre problemas en la transición del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo reúne a asociados humanitarios y para el desarrollo con el fin de desarrollar una política y una práctica mundiales en contextos de transición, y se están llevando a cabo iniciativas para reforzar la cooperación de los agentes humanitarios y los agentes para el desarrollo sobre el terreno. El Comité Permanente entre Organismos publicó recientemente unas orientaciones para grupos temáticos (aprobadas en julio de 2011) sobre la mejora de las relaciones con las autoridades nacionales y se ha formado un grupo de referencia del Comité Permanente encargado de trabajar con las autoridades locales para hacer frente a los problemas de las ciudades. En Haití, los grupos temáticos han emprendido una acción coordinada para reforzar las relaciones con los agentes nacionales y, finalmente, evolucionar a estructuras nacionales. Cabe mencionar también la iniciativa de comunicación con las comunidades afectadas por desastres que puso en marcha en Haití y el Pakistán un grupo de organismos de socorro, desarrollo y medios de comunicación con el objetivo de proporcionar medios de comunicación locales para transmitir información vital a las personas afectadas y hacer que se oigan sus voces, de modo que influyan en la concepción y la aplicación de iniciativas de socorro y recuperación. Dado que se conoce bien la necesidad de promover la autosuficiencia y estimular la economía local, se han proporcionado pagos al contado (en lugar de

entregar artículos no alimentarios) a las comunidades de Haití, el Pakistán y, más recientemente, el Cuerno de África, que se ha visto afectado por la sequía.

36. A fin de apoyar estas iniciativas, el sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y los agentes humanitarios pueden adoptar medidas para asegurar que la planificación humanitaria tenga en cuenta enfoques de recuperación y desarrollo a largo plazo mediante la participación de expertos en desarrollo en el diálogo de planificación estratégica, la referencia a los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los planes nacionales de desarrollo, y la evaluación de las capacidades disponibles y los efectos para el desarrollo. También pueden adoptarse medidas para garantizar que la financiación de las actividades humanitarias, incluso mediante llamamientos de las Naciones Unidas y acuerdos de financiación común, preste suficiente atención a los trabajos que logran objetivos humanitarios y de desarrollo a largo plazo sobre la base del apoyo mutuo. La participación de los agentes nacionales y de desarrollo, como las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas locales e internacionales y las comunidades locales, debería incorporarse sistemáticamente a los mecanismos de coordinación, a distintos niveles. Los donantes también pueden contribuir a reducir la brecha entre la financiación humanitaria y para el desarrollo mediante una financiación flexible a largo plazo y permitiendo que los fondos se destinen al desarrollo o a las emergencias según el contexto externo.

C. Respuesta humanitaria en entornos urbanos

37. La mayor parte de la población mundial vive en la actualidad en zonas urbanas y se calcula que un 59% del total residirá en ciudades en 2030. Más del 90% de este crecimiento urbano tendrá lugar en los países en desarrollo. Según los cálculos, un tercio de las personas residentes en ciudades se encuentran en una situación de pobreza crónica y viven en asentamientos informales precarios y barrios marginales, sin suficientes servicios de suministro de agua, saneamiento, salud, educación o transporte. Estas comunidades son especialmente vulnerables a los peligros naturales, dado que sus mecanismos de supervivencia y su resiliencia ya están mermados. También son extremadamente vulnerables a la volatilidad de los precios de los alimentos, ya que dependen casi por completo de los mercados de productos alimentarios. El informe conjunto de 2010 del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Organización Mundial de la Salud, titulado *Hidden Cities: Unmasking and Overcoming Health Inequities*, puso de manifiesto la necesidad de reforzar las capacidades de gestión de las emergencias sanitarias para reducir la vulnerabilidad y mejorar los mecanismos de respuesta ante los desastres en la ciudades. Los efectos del cambio climático serán desproporcionadamente acusados para los residentes en las ciudades, dado que el 13% de la población urbana mundial vive en zonas costeras poco elevadas en muchas de las ciudades más grandes del mundo, especialmente en Asia. Cada vez con más frecuencia, la degradación ambiental y la desertificación obligan a muchas familias pobres a desplazarse a asentamientos urbanos informales que cuentan con pocos servicios.

38. Dado que en las ciudades residen masas de población densas y de gran tamaño, la magnitud de los posibles efectos de los desastres naturales puede ser enorme, en lo que respecta tanto al número de víctimas como a las pérdidas económicas.

Además, la rápida urbanización está haciendo aumentar drásticamente el número de personas en peligro. Los más vulnerables son los 1.000 millones de personas pobres que residen en las ciudades, en asentamientos improvisados y barrios marginales densamente poblados que crecen rápidamente y de manera descontrolada, y se encuentran en zonas expuestas a desastres. La incapacidad de las autoridades urbanas de establecer unas normas de construcción y planificación del uso de la tierra aumentan la vulnerabilidad y complican la gestión de las crisis humanitarias en las zonas urbanas. La concentración de recursos económicos, centros de salud, infraestructuras esenciales y otros recursos sociales en las ciudades también implica que los desastres que ocurran en ellas pueden tener unos efectos desproporcionadamente acusados sobre la economía y los servicios nacionales.

39. La complejidad social y política de las zonas urbanas exige asociaciones con los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones basadas en la comunidad (incluidas las redes de jóvenes y mujeres) para reducir el riesgo de desastres, prepararse ante ellos y prestar ayuda de emergencia. El acceso a las zonas urbanas densamente pobladas suele ser difícil y los métodos convencionales de evaluación de las necesidades no siempre distinguen correctamente entre las necesidades crónicas habituales de los pobres que residen en las ciudades y el aumento de la vulnerabilidad debido a un desastre.

40. Para aumentar la eficacia de la capacidad de respuesta de los agentes humanitarios ante las emergencias en zonas urbanas, el Comité Permanente entre Organismos aprobó su primera estrategia y plan de acción para hacer frente a los retos humanitarios en las zonas urbanas en noviembre de 2010. La estrategia se basa en seis objetivos estratégicos: desarrollar estrategias operacionales inmediatamente después de que se produzca un desastre, si no antes, que aseguren la formación de asociaciones entre múltiples interesados para mejorar la coordinación, los efectos y la eficacia de las intervenciones humanitarias; reforzar la capacidad técnica de despliegue para las emergencias en zonas urbanas; eliminar las deficiencias en los enfoques humanitarios y las herramientas para las zonas urbanas; promover la protección de las poblaciones vulnerables de las zonas urbanas frente a la violencia y la explotación; restablecer los medios de vida y las oportunidades económicas a partir de la fase de emergencia; e incorporar la preparación en las políticas de asistencia humanitaria relacionadas con planes más generales para la reducción del riesgo de desastres.

41. La estrategia reconoce claramente que, para que las actividades de reducción del riesgo de desastres y preparación sean completamente eficaces, deberá aumentarse o reforzarse la capacidad de aplicación nacional en la mayor parte de los países. No obstante, para cumplir su objetivo de salvar las vidas y proteger los medios de subsistencia de las poblaciones locales afectadas en entornos urbanos complejos, los planes de reducción del riesgo de desastres y preparación deberán pasar del nivel nacional al municipal. La creación de capacidad es igualmente importante para las autoridades municipales y las organizaciones comunitarias.

42. Los asociados del Comité Permanente entre Organismos están trabajando con varios gobiernos nacionales y municipales, instituciones de gestión de desastres y organizaciones de la sociedad civil para desarrollar estrategias de preparación para países en riesgo como actividades piloto vinculadas a planes más generales de reducción del riesgo de desastres. Entre las capacidades que deben reforzarse se encuentran las siguientes: identificación de peligros y elaboración de mapas de riesgos

urbanos; evaluación de los riesgos de las comunidades vinculada a programas urbanos y nacionales de gestión del riesgo de desastres; creación de foros consultivos para múltiples interesados; refuerzo de las conexiones y el intercambio de información entre las comunidades y los gobiernos locales para la planificación y aplicación de actividades de reducción del riesgo de desastres y preparación; mejora de los sistemas de alerta temprana; concertación de acuerdos internacionales para la gestión permanente de la reducción del riesgo de desastres; e integración de la reducción del riesgo de desastres en los planes de desarrollo local, incluida la planificación urbana. Se están llevando a cabo varias iniciativas para hacer frente a algunas de estas cuestiones. Entre ellas se encuentra la cooperación entre la Campaña Urbana Mundial del ONU-Hábitat y la Campaña de Resiliencia Urbana de la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres con el fin de reforzar el Marco de Hyogo y la reducción del riesgo de desastres en colaboración con los gobiernos locales, así como diversas iniciativas del Subgrupo de Trabajo sobre preparación del Comité Permanente entre Organismos.

V. Progresos realizados en el fortalecimiento de la asistencia humanitaria en la esfera de los desastres naturales

A. Experiencia adquirida en la mejora de la capacidad de coordinación y respuesta en casos de desastres naturales de gran magnitud

43. En 2010, las respuestas al terremoto de Haití y a las inundaciones del Pakistán pusieron a prueba la capacidad de la comunidad humanitaria y destacaron la importancia de contar con un liderazgo sólido y de ofrecer una respuesta integrada debidamente coordinada con las estructuras gubernamentales. De las evaluaciones interinstitucionales en tiempo real se desprende que, aunque se han hecho progresos, esa falta de liderazgo ha ocasionado problemas de coordinación y respuesta. La mera envergadura de las intervenciones, en cuanto a número de agentes y alcance geográfico, provocó dificultades de coordinación sin precedentes que requerían estructuras flexibles, un análisis en profundidad y coordinadores de grupos temáticos experimentados y especializados que contasen con apoyo para gestionar la información. Estos obstáculos pusieron una vez más de manifiesto la necesidad de desplegar inmediatamente al personal adecuado con las competencias adecuadas.

44. Las evaluaciones pusieron también de relieve la necesidad de aprovechar la capacidad local y mejorar la participación de las poblaciones afectadas en las actividades de socorro. Durante la intervención en Haití se estableció un mecanismo innovador para promover la rendición de cuentas a la población damnificada. La iniciativa de comunicación con las comunidades afectadas por los desastres reunió a asociados y expertos en un esfuerzo colectivo por mejorar la comunicación entre estas y la comunidad humanitaria. El Manual del Proyecto Esfera recientemente revisado (2011), proporciona también una importante herramienta que contribuye a que los programas se ejecuten conforme a los criterios más estrictos⁶.

⁶ *Proyecto Esfera: Carta humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre.*

45. A raíz de la experiencia adquirida en los diversos desastres, los máximos responsables del Comité Permanente entre Organismos se han comprometido a trabajar en asociación para mejorar de manera cuantificable la coordinación de las labores humanitarias y la respuesta a las emergencias de gran escala. Todas y cada una de las nuevas respuestas a emergencias graves se reexaminan para asegurar que disponen del personal necesario para dirigir las. Cuando se detecte una falta de dirigentes experimentados de rango superior, esta se suplirá con rapidez. Otra forma de mejorar la dirección y la coordinación es la convocatoria del Comité Permanente entre Organismos al más alto nivel para analizar la respuesta a una nueva crisis. Se está ampliando el número de coordinadores humanitarios, coordinadores de grupos temáticos y otros asesores y especialistas en gestión de situaciones de emergencia que se hallan disponibles, cuentan con experiencia y son competentes, y las organizaciones que integran el Comité Permanente entre Organismos disponen de mecanismos flexibles de recursos humanos que permiten un despliegue rápido. Cabe mencionar también la labor que se está llevando a cabo para reorientar las funciones de los organismos coordinadores de los grupos temáticos y los asociados y centrarlas en lograr los resultados convenidos, definir los criterios de participación en los grupos temáticos y aclarar la definición de proveedor de última instancia. En este contexto, los consorcios de organizaciones no gubernamentales también están fijando los requisitos mínimos que debe cumplir una organización para formar parte de un grupo temático y de un equipo humanitario en el país.

B. Financiación humanitaria para casos de desastres asociados a peligros naturales

46. Desde junio de 2010, las Naciones Unidas y sus organizaciones asociadas han emitido llamamientos urgentes y establecido planes de acción para emergencias a fin de hacer frente a los desastres naturales ocurridos en cuatro países. El Fondo central para la acción en casos de emergencia fue la principal fuente de ingresos en tres de estos llamamientos, con contribuciones de entre 1,2 millones y 6,1 millones de dólares, salvo en el caso del Pakistán, donde las aportaciones ascendieron a 42 millones de dólares. El Fondo Especial de Asistencia de Emergencia en Casos de Desastre de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que desempeña una función complementaria de la del Fondo central para la acción en casos de emergencia, asignó un total de 21,6 millones de dólares en 2010 a las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en apoyo de sus operaciones de respuesta en casos de desastre. Tres cuartas partes de esa cuantía se destinaron a cubrir los costos de las operaciones de pequeña o mediana escala, para las que no se había emitido ningún llamamiento urgente.

47. Los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes desempeñaron un papel estratégico en las respuestas a los desastres naturales. El fondo para la acción en casos de emergencia destinado al Pakistán aportó 34,6 millones de dólares para 3,8 millones de personas afectadas, y en África Oriental y el Cuerno de África (Somalia, Kenya, Etiopía y Uganda), los fondos humanitarios comunes y los fondos para la acción en casos de emergencia, gracias a una aportación de 83 millones de dólares, permitieron intervenir con rapidez para hacer frente a las sequías y las inundaciones. Al no tratarse de asignaciones con fines concretos, las decisiones se pueden tomar sobre el terreno, donde se conocen mejor las necesidades y los pagos se efectúan con rapidez.

48. En 2010, las contribuciones del sector privado al Fondo central para la acción en casos de emergencia alcanzaron la cifra récord de 4,4 millones de dólares, debido en parte a las emergencias de gran escala, como el terremoto de Haití y las inundaciones del Pakistán. Las Naciones Unidas siguen afianzando las asociaciones con el sector privado.

49. Aunque las Naciones Unidas han logrado notables avances en cuanto a la eficacia de la utilización de los fondos mancomunados de países concretos y el Fondo central para la acción en casos de emergencia, aún no existen fondos semejantes para las medidas de preparación. La preparación se sigue financiando caso por caso y de forma poco sistemática y hay que buscar formas innovadoras de conseguir recursos específicos para la preparación de las respuestas. El Grupo sobre financiación de la asistencia humanitaria del Comité Permanente entre Organismos se ocupa del seguimiento de los fondos destinados a las actividades de preparación, por ejemplo, a través de los mecanismos de financiación existentes, con miras a mejorar su previsibilidad y calidad. Por otra parte, las contribuciones destinadas a las actividades de recuperación temprana suelen ser limitadas y llegar con retraso, lo que conlleva el riesgo de que las respuestas pierdan efectividad.

C. Fortalecimiento de la adopción de decisiones basadas en pruebas objetivas en las operaciones humanitarias: evaluación y análisis de las necesidades

50. Para mejorar la eficacia de la ayuda y la rendición de cuentas a los beneficiarios, la adopción de decisiones y la financiación, es fundamental coordinar y armonizar mejor las evaluaciones de las necesidades. Con tal fin, las Naciones Unidas y sus asociados, por conducto del Equipo de Tareas sobre la evaluación de las necesidades del Comité Permanente entre Organismos, se han ocupado principalmente de ultimar un marco operativo consistente en directrices sobre coordinación de las evaluaciones, indicadores clave, una metodología de evaluación conjunta y una plataforma de consolidación de la información. Se ha establecido una reserva y una lista de expertos en evaluación, y se ha desarrollado la capacidad de los asociados nacionales e internacionales. Estas inversiones tienen por objeto mejorar la preparación y la capacidad para basar en datos fidedignos y objetivos las respuestas de emergencia y los procedimientos de llamamientos unificados.

51. En las directrices operacionales sobre evaluación coordinada en crisis humanitarias se describen las principales medidas, las funciones y las atribuciones y los principios comunes de la coordinación de las evaluaciones, y se subraya la responsabilidad general de las autoridades nacionales. Se recomiendan metodologías de evaluación adaptadas a las necesidades y se proponen procedimientos operativos estándar. El Equipo de Tareas también acordó un conjunto normalizado de indicadores cualitativos y cuantitativos para cada sector. La evaluación rápida inicial de grupos múltiples, que tiene por finalidad ofrecer una visión general de las necesidades de la población afectada y de las prioridades del apoyo internacional en la fase inicial de una emergencia, permite a las partes interesadas llegar a un entendimiento común sobre la situación humanitaria desde el principio. Se han preparado “consolas humanitarias”, esto es, plataformas para la consolidación de la información y el análisis sobre cuestiones humanitarias, para cuatro países, y se hallan dos más en elaboración. A más tardar a finales de 2011, las directrices y sus

instrumentos se habrán aplicado en al menos cuatro emergencias humanitarias y contextos de preparación. Paralelamente, habida cuenta de la necesidad de vincular las evaluaciones de las necesidades con las tareas de preparación, se está haciendo más hincapié en integrar la reducción del riesgo de desastres en la labor de recuperación al revisarse la metodología de evaluación de las necesidades después de los desastres.

D. Principios humanitarios y acceso del personal humanitario a las poblaciones afectadas por desastres naturales

52. La labor humanitaria debe basarse en las necesidades y respetar los principios fundamentales de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Las autoridades nacionales son las principales responsables de proporcionar asistencia y protección adecuadas a los afectados por un desastre natural. También se insta a los Estados Miembros a que faciliten el acceso a los damnificados, condición indispensable para poder llegar hasta ellos y prestarles asistencia a tiempo. Lamentablemente, en muchas crisis humanitarias, el acceso de los agentes humanitarios a la población sigue estando en peligro.

53. Por lo general, las restricciones del acceso no son deliberadas y en muchos casos no dependen de un solo factor, sino de una combinación de factores que lo dificultan. Los desastres suelen provocar la destrucción masiva de viviendas e infraestructura pública, entre otras cosas, de carreteras. A veces no es posible ni determinar quiénes necesitan asistencia ni prestar esa asistencia debido a las limitaciones del acceso físico a las zonas de desastre y a los problemas de seguridad (en particular, en las primeras semanas de la emergencia). Otros obstáculos son los trámites burocráticos que se imponen a la entrada del personal y a la importación de equipo y suministros de socorro, la desviación de la ayuda y las interferencias en el paso del personal y las mercancías y en el desarrollo de las actividades.

54. El logro y el mantenimiento del acceso requieren esfuerzos coordinados y vínculos con los agentes pertinentes a todos los niveles para que se acepte al personal humanitario y su labor. En caso de desastre natural, las tareas de preparación pueden contribuir a atenuar las dificultades que limitan el acceso, por ejemplo, si se abordan durante los procesos de planificación para imprevistos. Además, con objeto de ayudar a los Estados a preparar sus mecanismos jurídicos e institucionales de asistencia internacional en casos de desastre, las Naciones Unidas y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja siguen promoviendo la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial. En la 31ª Conferencia Nacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que se celebrará en noviembre de 2011, los Estados partes en los Convenios de Ginebra tendrán la ocasión de examinar sus progresos en la aplicación de las Directrices y elaborar estrategias para acelerar este proceso, sobre todo en los países propensos a los desastres.

E. Desplazamiento y protección en situaciones de desastre natural

55. Los desastres naturales son la principal causa de los desplazamientos. Según un estudio del Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, unos 42 millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares en 2010 como consecuencia de desastres naturales repentinos⁷. Las medidas de reducción del riesgo de desastres y de preparación para esos casos, si son eficaces, ayudan a evitar los desplazamientos y a reducir su magnitud, duración y efectos. Una vez finalizada la fase de emergencia deberá intentarse también encontrar soluciones duraderas que faciliten el regreso o la integración local de forma voluntaria, digna y en condiciones de seguridad. El Comité Permanente entre Organismos ha elaborado directrices para asistir a las autoridades nacionales y los agentes humanitarios y de desarrollo en sus esfuerzos por ayudar a los desplazados internos a rehacer su vida después de un desastre⁸.

56. La experiencia ha demostrado que muchos desastres naturales, como los ocurridos recientemente en Haití y el Pakistán, crean nuevos problemas en materia de protección y exacerban las vulnerabilidades ya existentes. Entre estos problemas está el de asegurar el acceso equitativo a la asistencia, en particular de las personas de edad, las personas con discapacidad, los desplazados internos y otras personas con necesidades especiales, como los niños separados de sus familias, las víctimas de la violencia sexual y los hogares encabezados por una sola persona. Igualmente importante es hacer frente a la falta de seguridad, prevenir la violencia por razones de género, incluidas la violencia sexual y prácticas tradicionales tan dañinas como los matrimonios tempranos y los matrimonios forzados, y adoptar medidas para combatirla, renovar la documentación personal (suele ser necesaria para tener acceso a servicios esenciales) y conservar la vivienda, las tierras y los derechos de propiedad. Después de un desastre natural también suele plantearse la necesidad de recoger los cadáveres, reunificar a las familias separadas y prevenir la trata de niños y la adopción ilegal. Además, los efectos psicosociales de los desastres naturales son considerables. Para reducir esos riesgos o evitarlos totalmente será preciso tener en cuenta las garantías de protección pertinentes en la respuesta a los desastres. En octubre de 2010, el Comité Permanente entre Organismos aprobó las Directrices operacionales revisadas sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales a fin de ayudar a las organizaciones humanitarias y las autoridades nacionales a llevar a cabo la tarea esencial de incorporar la protección en las actividades de preparación, respuesta y recuperación relacionadas con los desastres⁹.

57. Aunque los problemas de protección suelen ser graves cuando se produce un desastre natural, hasta la fecha la comunidad internacional ha carecido en estas ocasiones, de un liderazgo y una coordinación previsibles y efectivos. En enero de

⁷ *Displacement due to natural hazard-induced disasters*, Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, junio de 2011.

⁸ Marco sobre soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos, abril de 2010; puede consultarse en http://www.brookings.edu/reports/2010/04_durable_solutions.aspx.

⁹ Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos, enero de 2011; pueden consultarse en <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Operational%20Guidelines.pdf>.

2011, el Comité Permanente entre Organismos decidió poner en marcha con carácter experimental un nuevo mecanismo para designar un organismo coordinador del grupo temático de protección en estas situaciones. Este nuevo mecanismo prevé que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados asuma la función de coordinación a petición del Estado interesado y con su consentimiento, siempre y cuando los dos organismos con mandatos de protección, a saber el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos no se hallen ya presentes o no dispongan de la suficiente capacidad y competencias técnicas para cumplir esa función.

58. En el período de que se informa, los agentes humanitarios también han intentado reforzar la protección en las intervenciones realizadas en varios países aumentando la respuesta a los desastres naturales y, con ese fin, han desplegado más personal a través de los mecanismos de reserva establecidos al efecto a fin de ayudar a incorporar este componente en las respuestas a los desastres ocurridos en varios países. Por otra parte, el Equipo de Tareas sobre desastres naturales del grupo temático mundial sobre protección ha creado un módulo de capacitación del personal humanitario en protección en caso de desastres naturales.

F. Fomento de la incorporación de la perspectiva de género

59. En el período de que se informa, una de las prioridades del Subgrupo de Trabajo sobre cuestiones de género del Comité Permanente entre Organismos ha sido incorporar la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres. Uno de los aspectos de esa labor ha sido el despliegue de asesores en cuestiones de género en el marco del proyecto de capacidad de reserva en materia de género (GenCap) en las regiones de África Meridional y del Pacífico Sur. Se trata de una iniciativa piloto que permitirá extraer conclusiones para su más amplia difusión. En África Meridional, el asesor en cuestiones de género centra su labor en cuatro países de la región (Comoras, Madagascar, Mozambique y Zambia) que todos los años sufren el azote de las inundaciones, los ciclones y las sequías. Los ejercicios de simulación y la experiencia adquirida en las emergencias de la región pusieron de manifiesto que las actividades de preparación y respuesta no suelen tomar en consideración las cuestiones de género. Las políticas y los planes nacionales no siempre tienen en cuenta las vulnerabilidades y las capacidades de las mujeres y las niñas, en particular, ni siquiera cuando estas participan a nivel comunitario.

60. Para subsanar esa deficiencia, el equipo humanitario de Mozambique por ejemplo, tomó la decisión, de incorporar la perspectiva de género en su plan para imprevistos de 2012. En abril de 2011, se informó a los miembros de los grupos temáticos sobre la utilización del “marcador de género”, instrumento destinado a asegurar que las necesidades distintas de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres se tengan plenamente en cuenta en los proyectos diseñados en el marco de los procesos de llamamientos unificados y los fondos de reserva a fin de mejorar la respuesta humanitaria. También se están elaborando instrumentos que tengan en cuenta el género para analizar debidamente los problemas en ese ámbito. Cuando estén terminados, estos instrumentos se distribuirán a los Estados miembros de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo a fin de que los utilicen en las actividades de reducción de los riesgos de desastre que se lleven a cabo en su territorio.

61. En la región del Pacífico, se están llevando a cabo tareas similares para promover la incorporación de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres, inicialmente en Fiji, Islas Salomón, Samoa, Tonga y Vanuatu. Las mujeres del Pacífico participan a menudo en las labores locales de preparación y en las iniciativas para aumentar la resistencia de las comunidades a los desastres. Sin embargo, en los procesos oficiales de gestión de los desastres no se reconoce su contribución a las tareas de preparación y mitigación y a la gestión de las emergencias, y suelen quedar al margen en los procesos de planificación de la distribución de los suministros de socorro. En los cinco países se han creado redes de igualdad entre los géneros a fin de facilitar su participación.

G. Relaciones entre civiles y militares en la respuesta a los desastres naturales

62. Se ha tratado constantemente, de entender mejor cuál debe ser la interacción entre los agentes militares y las organizaciones humanitarias en la preparación y la respuesta a los desastres naturales. La capacidad sin parangón de las fuerzas militares, sean nacionales, internacionales o de las Naciones Unidas, les permite desempeñar un importante papel de apoyo a las operaciones humanitarias de respuesta a los desastres. Mediante un amplio programa de formación y ejercicios en materia de coordinación humanitaria civil-militar se sigue ayudando a los Estados Miembros a mejorar su capacidad de preparación y repuesta.

63. Como puso de manifiesto el terremoto de Haití, una serie de posibles problemas de coordinación, como el mantenimiento del carácter civil de la asistencia humanitaria, se exacerban cuando, a solicitud del Estado afectado, se recibe asistencia militar extranjera bilateral. Se insta a los Estados Miembros que aportan contingentes militares en apoyo a la respuesta humanitaria a que se mantengan en contacto con los mecanismos humanitarios de coordinación desde las primeras fases de la emergencia y a todos los niveles a fin utilizar de la mejor manera posible y de forma coordinada las principales capacidades militares.

64. El terremoto de Haití y las inundaciones del Pakistán también pusieron de relieve la necesidad de que los agentes humanitarios y militares mantengan un diálogo constante. Tras el terremoto de Haití y tras haberse detectado problemas de coordinación entre el personal humanitario y las fuerzas militares internacionales, la comunidad humanitaria elaboró directrices específicas para el país sobre la interacción entre las organizaciones humanitarias y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Este proceso ha sido esencial en los preparativos para la temporada de huracanes de 2011 y los posibles brotes de cólera. Se alienta encarecidamente a los Estados Miembros a que sigan respaldando la elaboración de directrices para países específicos y, cuando proceda, para regiones, sobre la coordinación humanitaria civil-militar, así como su difusión entre sus ejércitos nacionales.

65. Los recursos militares de apoyo a la labor humanitaria deben suministrarse de manera apropiada, previsible y complementaria a fin de asegurar que las necesidades humanitarias se atienden allí donde surgen y de conformidad con los principios humanitarios. Las “Directrices de Oslo” sobre la utilización de recursos militares y de defensa civil extranjeros para las operaciones de socorro en casos de desastre y las Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa

civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas son algunas de las directrices internacionales destinadas a respaldar esos esfuerzos. Los recursos militares solo deberán desplegarse en última instancia, para hacer frente a necesidades específicas detectadas por la comunidad humanitaria, respetando las directrices internacionales y nacionales y en apoyo de la labor humanitaria. En 2011, la Asamblea General aprobó su resolución 65/307 titulada “Mejora de la eficacia y la coordinación de los recursos militares y de la defensa civil en la respuesta a los desastres naturales”.

H. Evolución de la función de la tecnología en la respuesta a los desastres

66. En los últimos años, los progresos en el sector de las comunicaciones han transformado la forma en que los agentes humanitarios comunican, utilizan y procesan la información. Los recientes avances tendrán un impacto directo e inmediato en las operaciones de respuesta a los desastres y en la vida de las comunidades vulnerables a los peligros naturales o afectadas por un desastre. Entre las tendencias en este sector figuran la creciente participación de las poblaciones afectadas en la creación y el intercambio de información, el uso cada vez más frecuente de la tecnología móvil y los medios sociales de comunicación, la necesidad de gestionar un volumen de información cada vez mayor y la función creciente que desempeñan las comunidades de voluntarios en la creación de información a través de la subcontratación voluntaria¹⁰. Se prevé que los dispositivos móviles, en particular el teléfono inteligente, influirán considerablemente en las futuras respuestas humanitarias. La tecnología de la información también puede desempeñar un importante papel en la preparación y en la evaluación de las necesidades, ya sea mediante la preparación de conjuntos de datos operacionales comunes¹¹, mediante programas de preparación comunitaria, mediante teleobservación, o mediante complejos sistemas de alerta temprana que combinan la vigilancia del medio ambiente con datos preexistentes, y poner en contacto a los agentes humanitarios con los agentes de defensa civil, con los gobiernos nacionales y locales y con las comunidades. También permite mejorar la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Para avanzar en la utilización de la tecnología en la respuesta a los desastres, será importante promover la creación de nuevas asociaciones con el sector privado y consolidar las existentes.

67. Durante la respuesta al terremoto de Haití en enero de 2010, por ejemplo, quedó patente el valor añadido que podía aportar a la respuesta humanitaria la comunidad técnica y de voluntarios. Los miembros de la comunidad afectada generaron información utilizando los medios sociales y las tecnologías móviles, de amplia disponibilidad. Pero el sistema humanitario internacional no estaba dotado del equipo necesario para gestionar esta información. Voluntarios de todo el mundo ayudaron a reunir y traducir esta información y a trasladarla a mapas. Si bien la

¹⁰ La subcontratación voluntaria consiste en la subcontratación externa de tareas tradicionalmente realizadas por un empleado o un contratista a un amplio grupo de personas o a una comunidad a través de un llamamiento abierto. En la subcontratación voluntaria llevan a cabo estas tareas personas dispuestas a aportar contenido y a resolver problemas de forma voluntaria.

¹¹ Los conjuntos de datos operacionales comunes son una serie de bases de datos de referencia de importancia crucial acordados por el Comité Permanente entre Organismos para coordinar la labor de los agentes humanitarios.

utilización de la tecnología permite a las poblaciones afectadas por un desastre transmitir información de importancia fundamental y aumentar con ello la velocidad, pertinencia y eficacia de la asistencia prestada, siguen existiendo problemas, como los relacionados con la privacidad, la pertinencia y la verificación de la información, la duplicación de tareas y el cumplimiento de las expectativas que esta interacción puede generar. Habida cuenta de ello, las Naciones Unidas han encargado un informe en el que se examinan el actual panorama informativo, las necesidades y las posibles oportunidades y dificultades, y se formulan recomendaciones¹². El Grupo de Tareas de gestión de la información del Comité Permanente entre Organismos ha tomando en consideración estas recomendaciones en sus deliberaciones, que aún no han concluido.

VI. Recomendaciones

68. Se alienta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y los asociados humanitarios a que reconozcan la importancia decisiva de la preparación para casos de desastre y, a este respecto, se insta a los Estados Miembros a que apoyen en mayor medida las iniciativas de las Naciones Unidas y los asociados humanitarios para fortalecer la capacidad de respuesta de los agentes locales, regionales y nacionales, en particular la capacidad de primeros auxilios.

69. 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 a que suscriban 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.

70. Se exhorta al sistema de las Naciones Unidas y otros agentes humanitarios a que sigan velando por que se tenga en cuenta la recuperación temprana en los programas humanitarios de todos los sectores y por que se incluya a los agentes de desarrollo en una fase más temprana del proceso de planificación estratégica.

71. Se insta encarecidamente a los Estados Miembros y a la comunidad humanitaria a que tengan en cuenta las singulares consecuencias de los desastres naturales en las zonas urbanas y velen por que estas se reflejen debidamente en las medidas de preparación. Los Estados Miembros deben promover la formación de asociaciones de trabajo sólidas entre los gobiernos nacionales y locales, las comunidades, el sector privado, los agentes de la sociedad civil y otros agentes humanitarios para garantizar la eficacia en la gestión de los riesgos, la planificación para imprevistos y la preparación para emergencias, incluso en las zonas urbanas.

72. Se insta al sistema de las Naciones Unidas y otros agentes humanitarios a que aumenten el nivel de los recursos humanos y financieros proporcionados a los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios para dirigir y coordinar las actividades de preparación para casos de desastre y de recuperación temprana, y se les alienta a utilizar instrumentos como el manual para los coordinadores residentes

¹² Harvard Humanitarian Initiative. *Disaster Relief 2.0: The Future of Information Sharing in Humanitarian Emergencies*. Asociación de colaboración tecnológica entre la Fundación pro Naciones Unidas y la Fundación Vodafone, 2011.

y de asuntos humanitarios sobre las actividades de preparación y respuesta en casos de emergencia.

73. Se alienta a los Estados Miembros a que aporten una financiación oportuna, flexible y previsible para la preparación y la recuperación temprana, en particular mediante el establecimiento de instrumentos de financiación humanitaria.

74. Se alienta además a los Estados Miembros a que sigan asumiendo compromisos tempranos y plurianuales con respecto al Fondo central para la acción en casos de emergencia y otros mecanismos de financiación humanitaria, tanto de las Naciones Unidas como ajenos a la Organización, como el Fondo de Respuesta de Emergencia a los Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con objeto de asegurar un acceso previsible y oportuno a los recursos destinados a las emergencias humanitarias provocadas por desastres asociados a peligros naturales. También se alienta a los asociados del sector privado a que realicen aportaciones al Fondo central para la acción en casos de emergencia y otros mecanismos de financiación humanitaria.

75. Una condición indispensable para la prestación efectiva de asistencia humanitaria es tener acceso seguro, oportuno y sin trabas a las poblaciones vulnerables. Se insta a los Estados Miembros a que faciliten el acceso rápido y sin obstáculos del personal y los suministros humanitarios a las comunidades afectadas por desastres naturales.

76. Se alienta a los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y los agentes humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos a determinar los problemas relativos a la protección antes, durante y después de un desastre y a ocuparse de ellos de forma sistemática y en estrecha colaboración con las comunidades afectadas y los gobiernos locales y nacionales, en los procesos de preparación, socorro y recuperación, reconociendo que las actividades de protección permiten salvar tantas vidas como cualquier otra actividad sectorial en los casos de desastre natural.

77. Se alienta a los Estados Miembros a tener presentes las Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales adoptadas por el Comité Permanente entre Organismos en la ejecución de los planes para imprevistos y en las actividades de preparación, respuesta y recuperación en casos de desastre, y a trabajar juntos estudiando las experiencias de los países y regiones propensos a desastres con el fin de reducir la escala, la duración y el impacto de los desplazamientos internos en caso de desastres naturales.

78. Se alienta también a los Estados Miembros a que promuevan los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los incorporen en la legislación, las políticas y los programas nacionales a fin de tener en cuenta las necesidades y los derechos de las personas desplazadas por los desastres.

79. Se recuerda a los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias la necesidad de mantener el carácter fundamentalmente civil de la asistencia humanitaria de emergencia, y se les pide que velen por que los recursos militares extranjeros se usen de manera adecuada y oportuna, conforme a su capacidad y disponibilidad únicas, solo a petición del Estado afectado o con su consentimiento y en coordinación con el coordinador del socorro de emergencia, como último recurso y de conformidad con el derecho internacional y con los principios humanitarios, así

como con las directrices establecidas internacionalmente, como las Directrices de Oslo, las Directrices sobre la utilización de los recursos militares y de la defensa civil y, de existir, las directrices específicas para el contexto o país de que se trate.

80. Se alienta a los Estados Miembros a que apoyen la labor del sistema de las Naciones Unidas en coordinación con otros agentes humanitarios para mejorar la coordinación y armonización de las evaluaciones de las necesidades, entre otras cosas, respaldando el desarrollo de las capacidades internacionales y nacionales de evaluación de las tareas humanitarias.

81. Se alienta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y los asociados humanitarios a que examinen la forma de aprovechar mejor el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías con el fin de aumentar la eficacia y la rendición de cuentas de la respuesta humanitaria y a que establezcan contactos con la comunidad técnica y de voluntarios para utilizar la información de diversas fuentes disponible durante las emergencias.

82. Se alienta a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que apliquen un enfoque que abarque peligros múltiples a sus actividades de preparación. Se les pide, en particular, que tengan debidamente en cuenta los peligros ambientales secundarios, sobre todo los derivados de los accidentes industriales y tecnológicos, y a que presten más atención al componente humanitario de las emergencias ambientales.

83. Se alienta también 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 y a que promuevan la participación de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas en los procesos de preparación y planificación para imprevistos, entre otras cosas, mediante la recopilación y análisis de datos desglosados por género, edad y otros factores pertinentes, y a que apliquen los marcadores de género en los mecanismos de financiación humanitaria a fin de realizar un seguimiento de los fondos asignados a la programación en materia de género y contra la violencia basada en el género.

84. Se alienta a los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y los agentes humanitarios a tener en cuenta los principios y las normas mínimas esbozados en la versión revisada del Manual del Proyecto Esfera: *Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria* en su acción humanitaria y su respuesta a los desastres.

85. Se exhorta a las Naciones Unidas y a los demás agentes humanitarios a que sigan fomentando las asociaciones y la colaboración con el sector privado en ámbitos como la movilización de recursos, la asistencia en especie y la transferencia de conocimientos y capacidades.