



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
20 de mayo de 2013
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo octavo período de sesiones
Tema 70 a) de la lista preliminar*
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

Consejo Económico y Social
Período de sesiones sustantivo de 2013
Ginebra, 1 a 25 de julio de 2013
Tema 5 del programa provisional**
Asistencia económica especial, humanitaria y de socorro en casos de desastre

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 46/182 de la Asamblea General, en que la Asamblea pidió al Secretario General que informara anualmente a la Asamblea y al Consejo Económico y Social sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. El informe se presenta también en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 67/87 y 2012/3 del Consejo Económico y Social. El informe abarca el período comprendido entre junio de 2012 y mayo de 2013.

En el informe se describen las principales tendencias y problemas en la esfera humanitaria observados a lo largo del último año y se analizan dos cuestiones temáticas: la necesidad de reducir la vulnerabilidad y gestionar los riesgos y la necesidad de promover la innovación humanitaria. El informe presenta información general sobre las actividades que se están llevando a cabo para mejorar la coordinación y la respuesta humanitarias, y formula recomendaciones sobre futuras mejoras.

* A/67/252 y Add.1.
** E/2013/100.



I. Introducción

1. Las necesidades humanitarias exacerbadas por los disturbios, las violaciones de los derechos humanos y los conflictos durante el período objeto del presente informe son un recordatorio del entorno cada vez más complejo y difícil en que se realizan las operaciones de asistencia humanitaria y de la necesidad de un cumplimiento más estricto de los principios humanitarios, de tener acceso oportuno a las poblaciones afectadas y de ofrecer mayor protección a los civiles.

2. El número global de desplazados internos a causa de conflictos armados y violencia generalizada a fines de 2012 se estimaba en 28,8 millones, es decir, un aumento en comparación con los 26,4 millones notificados en 2011, y la cifra más elevada registrada hasta entonces por el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos. Se estima que alrededor de 2,1 millones de desplazados internos pudieron retornar a sus hogares en 2012; sin embargo, hay ahora unos 6,5 millones más de personas desplazadas —casi el doble que en 2011. Aproximadamente 17,7 millones de desplazados internos recibían protección y/o ayuda del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a fines de 2012. Más de 1,1 millones de personas fueron reconocidas como refugiados en 2012 —la cifra más elevada en más de un decenio. El número de refugiados que se hallaban bajo el mandato del ACNUR era de 10,5 millones a fines de 2012.

3. El Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres registró 310 desastres en 2012, que costaron la vida a unas 9.300 personas, afectaron a 106 millones de personas, y ocasionaron daños por valor de más de 138.000 millones de dólares EE.UU. La considerable disminución del número de personas afectadas en comparación con 2011 puede atribuirse parcialmente al hecho de que no se registraron “megadesastres” naturales en 2012. A pesar de la reducción del número de víctimas mortales, de conformidad con el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos se calcula que alrededor de 32,4 millones de personas en 82 países fueron desplazadas a causa de desastres naturales —casi el doble de la cifra registrada en 2011. Fue también el tercer año consecutivo en que las pérdidas económicas debido a desastres superaron los 100.000 millones de dólares.

4. Al igual que en años anteriores, se ha registrado un aumento de la demanda de asistencia humanitaria y el entorno operativo en que se presta esa ayuda se hace más complejo. Hay un mayor número y diversidad de agentes humanitarios, los Estados afectados, las organizaciones regionales y los países vecinos tienen una mayor capacidad de respuesta a las emergencias humanitarias, y los adelantos tecnológicos están dando voz a las personas afectadas y cambiando el modo en que se presta la ayuda. En el transcurso de los próximos años será indispensable que el sistema internacional encuentre los medios de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece este nuevo entorno y de responder con más eficacia a sus retos y exigencias.

II. Perspectiva general de las emergencias humanitarias

A. Emergencias complejas

5. La situación humanitaria en la República Árabe Siria se ha deteriorado rápidamente, y el número de personas necesitadas se ha cuadruplicado, pasando de un millón en marzo de 2012 a 4 millones al final del año. Al 26 de abril de 2013 se

calculaba que alrededor de 6,8 millones de personas tenían necesidad urgente de ayuda, incluidos aproximadamente 4,25 millones de desplazados internos. Otros 1,4 millones de personas han huido de la zona del conflicto en calidad de refugiados con destino a Jordania, Turquía, el Líbano, el Iraq, Egipto y otras partes de África Septentrional.

6. El conflicto en la zona septentrional de Malí, y las repercusiones de la crisis alimentaria y nutricional en la región, han ocasionado el desplazamiento de más de 467.000 personas desde marzo de 2012 (casi 292.700 desplazados internos y 175.300 refugiados en Mauritania, el Níger y Burkina Faso). Alrededor de 750.000 personas necesitan ayuda alimentaria inmediata, y hay 1,3 millones de personas aquejadas de inseguridad alimentaria. Aproximadamente 4 millones de personas necesitan servicios de agua y saneamiento en todo el país, y 2 millones necesitan ayuda médica. Hay 200.000 niños sin acceso a la educación. Las operaciones militares, los incidentes relacionados con minas y la violencia de los grupos armados continúan creando un entorno de enorme inestabilidad.

7. En Myanmar, la violencia intercomunitaria que se desató en el Estado de Rakhine en junio y octubre de 2012 costó la vida a 167 personas, dejó heridas a otras 223 y destruyó 10.100 propiedades privadas, públicas y religiosas. Al 27 de marzo de 2013, 125.000 personas seguían desplazadas y continuaba el toque de queda en nueve lugares. También se registraron incidentes de violencia intercomunitaria el 20 de marzo de 2013 en Meiktila, región de Mandalay, a raíz de los cuales murieron 44 personas y más de 12.000 fueron desplazadas. En la República Centroafricana, los enfrentamientos que se iniciaron en diciembre de 2012 habían ocasionado el desplazamiento de más de 222.000 personas al 7 de mayo de 2013 (173.000 desplazados internos y 49.000 refugiados en la República Democrática del Congo, la República del Congo, el Camerún y el Chad).

8. Durante el período comprendido en el presente informe se produjo también una intensificación de las situaciones de emergencia y de conflicto complejas, que ocasionaron nuevos desplazamientos. Al 31 marzo de 2013 había casi 2,6 millones de desplazados internos en la República Democrática del Congo —incluidos 1,6 millones en los Kivus, como consecuencia de los enfrentamientos entre las fuerzas del Gobierno y grupos armados como el Movimiento 23 de Marzo (M23). El conflicto se extendió a las provincias de Maniema y Katanga y tuvo nuevas repercusiones regionales con la llegada a Rwanda y Uganda de grupos de refugiados congoleños. Los enfrentamientos tribales y los conflictos entre los grupos armados y las Fuerzas Armadas del Sudán en Darfur (Sudán) han ocasionado el desplazamiento interno de aproximadamente 237.000 personas y la entrada de unos 27.000 refugiados en el Chad. En el Sudán, el conflicto entre el Gobierno y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés [Norte] continuó en los Estados de Kordofán del Sur y Nilo Azul, dejando alrededor de 1,3 millones de desplazados, incluidos 32.000 refugiados en Etiopía y 197.000 en Sudán del Sur.

9. Sudán del Sur da acogida a 27.800 refugiados de la República Democrática del Congo, Etiopía y la República Centroafricana. En el Estado de Jonglei, en Sudán del Sur, más de 12.400 personas han sido desplazadas a causa de los enfrentamientos intercomunitarios desde comienzos de 2013, y se estima que hay decenas de miles más de afectados en zonas que son de muy difícil acceso. Todavía hay más de un millón de refugiados somalíes en el Cuerno de África (más de 492.000 en Kenya y más de 240.000 en Etiopía) y 1,1 millones de desplazados internos en Somalia.

10. Las luchas entre tribus del Yemen ocasionaron un nuevo desplazamiento de 38.500 personas en el norte (Hajjah) en 2012. Hay más de 344.000 personas desplazadas en diferentes regiones del país. Aunque más del 80% de los desplazados internos en el sur han retornado a sus hogares, solo se han registrado retornos en pequeña escala en el norte del país, donde aproximadamente 322.450 personas siguen desplazadas. El Yemen da acogida a 242.000 refugiados, aproximadamente un 95% de Somalia, así como a alrededor de 100.000 migrantes, principalmente de Etiopía. La violencia entre clanes y el conflicto armado en Mindanao (Filipinas), ocasionaron el desplazamiento de 150.000 personas, como mínimo, en 2012.

11. En el Afganistán, el prolongado conflicto armado continúa ocasionando el desplazamiento de personas y afectando el retorno de los refugiados. Hay alrededor de 534.000 desplazados internos en el Afganistán a causa del conflicto, y más de 81.000 personas fueron desplazadas durante el periodo que abarca el presente informe. Según datos del ACNUR, casi 2,5 millones de refugiados afganos viven en el Pakistán y en la República Islámica del Irán. En 2012, más de 94.300 refugiados retornaron al Afganistán, 83.000 procedentes del Pakistán y 14.800 del Irán, como parte del programa de repatriación voluntaria asistida del ACNUR (lo que representa un 62% de aumento en comparación con 2011). Sin embargo, es probable que una serie de elementos de incertidumbre en materia de seguridad y política, relacionados con el período de transición en curso, continúen dificultando los retornos y limitando la capacidad de absorción del país.

12. En el Pakistán, una escalada de las hostilidades en marzo de 2012 en el valle de Tirah, ubicado en las áreas tribales bajo administración federal, ocasionó una nueva ola de desplazamiento. Al 7 de mayo de 2013, el ACNUR había efectuado el registro de unos 80.000 desplazados internos recientes. Aunque el volumen de retornos sigue siendo considerable todos los años, todavía hay un millón de personas desplazadas en Khyber Pakhtunkhwa y en las áreas tribales bajo administración federal.

13. En noviembre de 2012, 100 civiles palestinos y 4 civiles israelíes murieron en el peor brote de violencia en el conflicto israelo-palestino desde la Operación Plomo Fundido de 2009. A pesar de algunos reajustes efectuados por las autoridades israelíes en los últimos años, el bloqueo de la Franja de Gaza, que está ya en su séptimo año, sigue siendo la causa de elevados niveles de desempleo e inseguridad alimentaria, que hacen que la mayoría de los habitantes de Gaza dependan de la ayuda. Desde 2009 se registra un aumento constante de las demoliciones y desplazamientos en la Zona C de la Ribera Occidental, en el Territorio Palestino Ocupado. En 2012, 886 palestinos fueron desplazados y se demolieron 598 estructuras de propiedad de palestinos. Al 15 de abril de 2013, 156 estructuras habían sido demolidas, ocasionando el desplazamiento de 309 personas.

14. En varios países se registraron algunos progresos alentadores, pero preliminares, en las negociaciones de paz y el retorno de los desplazados. El 7 de octubre de 2012, el Gobierno de Filipinas y el Frente Moro de Liberación Islámica, el mayor grupo rebelde musulmán del país, alcanzaron un histórico acuerdo de paz que establece el marco para un Acuerdo de Paz definitivo que pueda poner fin a cuatro decenios de conflicto armado que se han cobrado 120.000 vidas. En el Yemen, alrededor de 143.000 personas desplazadas por los combates en el sur desde mediados de 2011 hasta mediados de 2012, retornaron a Abyan pero hacen frente a una difícil situación por los cuantiosos daños en los edificios y la infraestructura del

sector civil, las minas terrestres y las municiones sin explotar, la falta de medios de subsistencia y servicios y la fragilidad del estado de derecho y de la situación en materia de seguridad. El 18 de octubre de 2012, las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia se iniciaron en Oslo y continuaron en La Habana. Sin embargo, desde que se anunciaron las conversaciones las cifras indican una tendencia creciente en las hostilidades y los ataques contra infraestructura.

B. Desastres asociados a los riesgos naturales

15. El tifón Bopha, que azotó el sur de la isla de Mindanao (Filipinas) el 4 de diciembre de 2012, fue el desastre natural que ocasionó las mayores pérdidas de vida en 2012. Fuentes del Gobierno indican que hubo al menos 1.900 personas muertas o desaparecidas, y alrededor de 233.000 viviendas dañadas. Más de 6,2 millones de personas resultaron afectadas, incluidas más de 934.000 que quedaron sin hogar. Sin embargo, gracias a las medidas de preparación, incluidos sistemas de alerta temprana, evacuaciones preventivas, distribución anticipada de artículos de primera necesidad y envío de personal de apoyo, fue posible salvar a un mayor número de personas que en el caso de la tormenta tropical Washi que azotó a Filipinas en 2011, a pesar de que el tifón Bopha tuvo ráfagas de viento de intensidad tres veces mayor y precipitaciones fluviales dos veces superiores a las de la tormenta Washi.

16. Aunque Asia fue el continente que sufrió el mayor número de desastres naturales y tuvo el número más elevado de víctimas mortales en 2012, las Américas soportaron el 63% de las pérdidas económicas. Eso se debió principalmente al huracán Sandy, que azotó la costa oriental de los Estados Unidos de América y la región del Caribe en octubre de 2012, causando pérdidas por valor de más de 50.000 millones de dólares, y a la sequía que afectó al 62% de la parte continental de los Estados Unidos, ocasionando pérdidas estimadas en 20.000 millones de dólares.

17. Más de 18 millones de personas de la región del Sahel, incluidos alrededor de 1,1 millones de niños en riesgo de malnutrición aguda, continúan afectadas por la sequía —cuyas repercusiones son agravadas por la pobreza crónica, la baja productividad agrícola y los precios elevados. Los sistemas de alerta temprana y la rápida movilización de fondos permitieron una ágil acción humanitaria en nueve países, aliviando los efectos en las personas. Entre junio y septiembre de 2012, por ejemplo, aproximadamente 5 millones de personas recibieron asistencia alimentaria todos los meses. En 2012, 915.000 niños fueron admitidos en centros de alimentación terapéutica en el Sahel.

18. Las inundaciones en Nigeria fueron las peores en más de 40 años, habiendo notificado el Gobierno la muerte de 363 personas y el registro oficial de 2,1 millones de desplazados internos y alrededor de 7,7 millones de damnificados. El Pakistán fue nuevamente escenario de grandes inundaciones que afectaron a unos 5 millones de personas, ocasionando 473 muertes, 2.900 heridos y daños en 466.000 viviendas. Las provincias de Balochistan, Punjab y Sindh sufrieron los peores daños. La India también sufrió inundaciones, que ocasionaron la muerte de más de 100 personas y el desplazamiento de más de 2 millones en Assam en julio de 2012. En el Afganistán hubo una serie de desastres naturales de diversa magnitud durante

el período comprendido por el presente informe, que afectaron a 280.000 personas, ocasionando daños o destrucción en 35.000 viviendas.

19. El terremoto que sacudió a la República Islámica del Irán el 11 de agosto de 2012 ocasionó la muerte de más de 300 personas, la cifra de víctimas mortales más elevada durante el período que abarca el presente informe. El 20 de abril de 2013 se registró un terremoto de magnitud 7 en la ciudad de Ya'an, en la provincia de Sichuan, en China. Al 23 de abril de 2013 se había notificado un total de 193 personas fallecidas y aproximadamente 12.200 heridos. Según datos del Departamento de Asuntos Civiles de Sichuan, los damnificados eran alrededor de 2 millones en 115 condados.

III. Progresos alcanzados en la coordinación de la asistencia humanitaria

A. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria

Capacidad y Coordinación en el terreno

20. En 2012, los máximos responsables del Comité Permanente entre Organismos acordaron un plan de acción que esbozaba con claridad las responsabilidades en relación con la aplicación de las recomendaciones que figuran en el Programa de Cambio del Comité Permanente entre Organismos para mejorar el liderazgo humanitario, la coordinación y la rendición de cuentas en la sede y en el terreno. Las misiones interinstitucionales realizadas en el Chad, Myanmar y Sudán del Sur permitieron asegurar el ensayo sobre el terreno de las nuevas políticas y procedimientos, e identificaron las prácticas óptimas que podrían aplicarse en otros países. A fines de 2012 se acordaron cinco protocolos del Programa de Cambio y otros tres serán acordados en 2013. Esos protocolos aportan orientación práctica al personal sobre el terreno que contribuye a mejorar la acción colectiva en situaciones de emergencia humanitaria¹.

21. Con el fin de asegurar un liderazgo humanitario adecuado desde el inicio de una emergencia de grandes magnitudes, se ha establecido una lista compuesta por 18 candidatos de las categorías de Secretario General Adjunto y Director de seis organizaciones pertenecientes al Comité Permanente entre Organismos, que están disponibles para desplegarse en un periodo máximo de 72 horas para supervisar situaciones de crisis de gran escala. El liderazgo eficaz sigue siendo un aspecto de fundamental importancia en las emergencias humanitarias. En 2012 se cubrieron 12 puestos de Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios con miembros del grupo de coordinadores de asuntos humanitarios —una lista de líderes humanitarios, poseedores de experiencia, apoyados por el Comité Permanente entre Organismos. Con el fin de prestar apoyo adicional a los nuevos coordinadores de asuntos humanitarios se estableció un programa de mentores,

¹ Si bien apoyan plenamente el proceso del Programa de Cambio, y con el fin de mantener su independencia, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que no son miembros del Comité Interinstitucional Permanente sino invitados permanentes, no son signatarios de los protocolos de 2012 del Programa de Cambio.

integrado por ex Coordinadores Residentes y de Asuntos Humanitarios, poseedores de experiencia, que pueden prestar asesoramiento sobre cuestiones administrativas, estructurales y estratégicas. El establecimiento del mecanismo interinstitucional de respuesta rápida contribuirá al despliegue de personal humanitario experimentado en situaciones de crisis humanitaria.

22. En 2012 continuaron las actividades destinadas a mejorar la obtención colectiva de resultados por parte de las Naciones Unidas y sus asociados mediante la aplicación de mecanismos de coordinación eficaces. Una encuesta y análisis de los grupos temáticos activos en 25 países, realizada en octubre de 2012, indicó que actualmente el 78% de los grupos temáticos tiene planes estratégicos y el 81% lleva a cabo evaluaciones coordinadas de las necesidades. La ampliación de la participación de agentes gubernamentales y nacionales competentes en los grupos temáticos, incluidas las organizaciones no gubernamentales, sigue siendo una prioridad. En la actualidad existe participación gubernamental en el 75% de los grupos temáticos, mientras que en el 90% de los grupos establecidos se cuenta con la participación de las ONG nacionales. Con el fin de tener la seguridad de que los grupos temáticos siguen siendo pertinentes en condiciones de evolución de la situación, y que están en consonancia con las estructuras nacionales, se realizan exámenes periódicos del desempeño cuando corresponde. En Burundi, por ejemplo, los grupos temáticos fueron oficialmente desactivados en agosto de 2012, lo que refleja una disminución de las necesidades urgentes. El apoyo se presta por conducto de sectores dirigidos por el Gobierno.

23. Con el fin de reforzar el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Comité Permanente entre Organismos para mejorar la rendición de cuentas ante las personas afectadas, lo que incluye mayor transparencia, mecanismos de comunicación de los resultados y de presentación de quejas, y participación en el diseño, el seguimiento y la evaluación de los programas, varios organismos de las Naciones Unidas han adoptado medidas para una mejor integración de esos elementos en sus programas y políticas. Por ejemplo, en el Pakistán, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en colaboración con Transparency International, ha establecido un sistema de comunicación directa de los resultados y de presentación de denuncias que pueden utilizar las personas a través de teléfonos móviles, correo electrónico y servicio postal. El sistema responde a las denuncias e inquietudes y proporciona información sobre los servicios de ayuda disponibles, lo que contribuye a que la programación del PMA sea un proceso bien fundamentado, con rendición de cuentas y sensible a las necesidades. El PMA ha empezado a aplicar ese modelo en otros países, como el Afganistán, Sri Lanka, Filipinas y Kenya.

24. En 2013, el Comité Permanente entre Organismos continuará cumpliendo su compromiso de fortalecer la preparación en los países. Para ello, está elaborando el marco común de creación de capacidad de preparación para responder a situaciones de emergencia, que combinará las actividades que realizan las organizaciones humanitarias y de desarrollo al nivel de los países para crear, apoyar y complementar la capacidad de los gobiernos nacionales y locales y de las comunidades para prever situaciones de emergencia y realizar los preparativos necesarios.

25. El fortalecimiento de la preparación jurídica sigue siendo indispensable para la prestación oportuna de la asistencia humanitaria. México y Namibia han aprobado nuevos acuerdos jurídicos basados en 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 más de una docena de Estados tienen legislación pertinente en trámite de aprobación. Es necesario que los Estados establezcan reglamentos y procedimientos claros para prevenir los problemas de reglamentación más comunes, como los retrasos en la tramitación de los permisos de entrada para el personal de socorro, los bienes, el equipo y los medios de transporte, y las deficiencias de supervisión con respecto a la calidad e idoneidad de la ayuda en grandes operaciones de respuesta internacionales. Las Directrices y su Ley modelo pueden ayudar a los Estados a prever y evitar esos problemas.

Ampliación de las asociaciones

26. Durante el período que abarca el presente informe, las Naciones Unidas siguieron fortaleciendo sus asociaciones a escalas mundial, regional y nacional. En América Latina y el Caribe, las Naciones Unidas prestan apoyo a 29 países y organizaciones regionales por conducto de los Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria, dirigidos por los Estados Miembros. Esos mecanismos tienen por objeto mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la movilización de los recursos, mejorar la gestión de la información y fortalecer la coordinación en todos los niveles, promoviendo alianzas entre los departamentos gubernamentales que se ocupan de la asistencia humanitaria, el sector privado y la sociedad civil.

27. En colaboración con las comunidades económicas regionales africanas, las Naciones Unidas trabajan con asociados africanos en la elaboración de listas de emergencia, el fortalecimiento de las redes de encargados de la gestión de desastres, el despliegue de equipos de respuesta rápida, el desembolso de fondos para fines humanitarios y la mejora de la información relativa a situaciones de crisis. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios presta apoyo al Departamento de Asistencia Humanitaria de la Organización de Cooperación Islámica (OCI), inclusive a través de actividades de difusión y creación de capacidad que se llevan a cabo por conducto de las ONG afiliadas a la OCI, además de una misión conjunta de establecimiento de alianzas realizada en el Níger, Malí y Burkina Faso. En la región de Asia y el Pacífico, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios publicó la *Asia Pacific Guide for Disaster Managers*, una guía de la que pueden valerse las organizaciones nacionales de gestión de desastres para obtener información relativa a los servicios e instrumentos internacionales disponibles para facilitar su capacidad de respuesta y preparación.

28. Se ha fortalecido también la participación global y estratégica en cuestiones normativas y operativas. En mayo de 2012, el Gobierno de Turkmenistán, la OCI y el ACNUR organizaron la Conferencia Ministerial Internacional sobre los Refugiados en el Mundo Musulmán. Observando que la mayoría de los refugiados del mundo se encuentran en los Estados Miembros de la OCI, la Conferencia aprobó la Declaración de Ashgabat que exhorta a la comunidad internacional a que, en cooperación con el ACNUR y otras organizaciones internacionales pertinentes, redoble los esfuerzos para abordar las causas básicas de los casos de refugiados. Los Estados Miembros y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios también continuaron mejorando el diálogo sobre cuestiones humanitarias, inclusive por conducto del Diálogo informal sobre asociaciones humanitarias, iniciado por Suecia y el Brasil, y del Diálogo sobre la respuesta en casos de desastre —una iniciativa

conjunta de Suiza, la OCAH, la FICR y el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias.

Financiación de las actividades humanitarias

29. En 2012, al menos 100 países, así como empresas y particulares del sector privado aportaron fondos por un valor total de 12.700 millones de dólares EE.UU.² tanto en el marco como al margen del procedimiento de llamamientos unificados. Esto representó una disminución general respecto de los últimos años, que podría obedecer al hecho de que en ese año no hubo ningún “megadesastre” natural. La financiación por conducto del procedimiento de llamamientos unificados en términos absolutos y en proporción a las necesidades consolidadas fue semejante a la de 2011: 5.600 millones de dólares financiados respecto de los 8.900 millones de dólares solicitados (el 63%) en ambos años.

30. Los Estados Miembros y el sector privado aportaron 427 millones de dólares en promesas y contribuciones al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia. Esas contribuciones, junto con los fondos transferidos de la ventanilla de préstamos del Fondo Central y las reservas arrastradas de 2011, permitieron al Coordinador del Socorro de Emergencia asignar alrededor de 485 millones de dólares para la realización de actividades destinadas a salvar vidas en situaciones de emergencias en 44 países y territorios —el monto anual más elevado asignado desde la creación del Fondo en 2006.

31. Los fondos mancomunados de países concretos —a saber, fondos humanitarios comunes y fondos para la acción en casos de emergencia— recibieron un total de 472 millones de dólares en contribuciones de los donantes en 2012. Ese año se establecieron fondos mancomunados en Sudán del Sur y en la República Árabe Siria. Los fondos humanitarios comunes se crearon en 2006 para ofrecer una financiación oportuna y previsible para atender a las necesidades humanitarias más apremiantes identificadas en el contexto del procedimiento de llamamientos unificados. En 2012 las contribuciones a los cinco fondos humanitarios comunes alcanzaron el nivel sin precedentes de 386 millones de dólares, asignándose el 58% del total a organizaciones no gubernamentales.

32. En 1997 se establecieron los fondos para la acción en casos de emergencia destinados a prestar asistencia humanitaria para necesidades nuevas e imprevistas mediante el apoyo a las ONG internacionales y nacionales. Actualmente hay fondos para la acción en casos de emergencia en 13 países. En 2012, los Fondos recibieron 86 millones de dólares en contribuciones, asignándose el 70% a organizaciones no gubernamentales. En una evaluación global de esos fondos, llevada a cabo en el período abarcado en el presente informe, se encontró que los Fondos pueden desempeñar una valiosa función en la arquitectura de la financiación de las actividades humanitarias pese a su cuantía relativamente reducida.

33. Con el fin de mejorar la respuesta humanitaria a crisis prolongadas y promover una respuesta que contribuya a crear capacidad de recuperación en las comunidades vulnerables se están aplicando de manera experimental nuevos procedimientos de llamamientos unificados plurianuales. En 2011 se emitió un procedimiento de llamamiento unificado trienal para Kenya, y en 2013 hubo un nuevo llamamiento unificado trienal para Somalia con objetivos y metas graduales, adaptados a la

² Según el Servicio de Supervisión Financiera (<http://fts.unocha.org/>) al 3 de abril de 2013.

situación del país y enfocados tanto a las intervenciones para salvar vidas como a las iniciativas de fomento de la capacidad de recuperación. Los procedimientos de llamamientos unificados plurianuales mejorarán la planificación y la financiación de la transición y contribuirán a una mejor consonancia entre la programación de las actividades humanitarias y de desarrollo. La utilización de los procedimientos de llamamientos unificados plurianuales podría servir también en otras crisis prolongadas en las que no es probable que se produzca notable cambio de la situación durante un período de tiempo largo.

Gestión de la información y evaluación de las necesidades

34. En respuesta al creciente volumen y ámbito de la información que se genera en las situaciones de emergencia humanitaria, el sistema humanitario internacional ha llevado a cabo una considerable labor de formulación de orientaciones sobre las prácticas óptimas en materia de evaluación de las necesidades y la consiguiente gestión de la información. Se reconoce también cada vez más la importancia de la evaluación de las necesidades y la gestión de la información, y de las prácticas óptimas conexas. Por ejemplo, tanto el ACNUR como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) aplican estrategias de gestión de la información, y la respuesta a la publicación de las Directrices operacionales para la evaluación coordinada en las crisis humanitarias, del Comité Permanente entre Organismos, ha sido positiva tanto en los gobiernos de acogida como entre los equipos humanitarios en los países que solicitan asistencia para adaptar y aplicar las Directrices. La creación del sitio Web [humanitarianresponse.info](http://data.unhcr.org) y de los portales regionales del ACNUR sobre las actividades en relación con los refugiados (<http://data.unhcr.org>) han facilitado el acceso de los trabajadores humanitarios a información sobre las operaciones y los recursos pertinentes.

35. Aunque se han registrado progresos en la elaboración de orientaciones para una mejor gestión de la información, subsisten dificultades para llevar a la práctica esas orientaciones al nivel operativo. La demanda de capacidad técnica para realizar una evaluación eficaz de las necesidades y para la gestión de la información en el terreno sobrepasa con creces a la oferta. Se están adoptando medidas para resolver esos problemas, pero es más lo que se podría hacer para crear capacidad de gestión de la información en los gobiernos y las ONG locales. Para disponer de una abundante base de datos se requiere acceso físico a las zonas en las que existen necesidades humanitarias, acceso a la información ya obtenida y compatibilidad de los conjuntos de datos de modo que sea posible realizar un análisis intersectorial de la información —todo lo cual sigue siendo problemático en muchas situaciones de emergencia.

36. Se alienta a las organizaciones participantes en las actividades humanitarias a cumplir las normas relativas a los datos, como el conjunto de datos operacionales comunes del Comité Permanente entre Organismos al organizar sus datos y a proporcionar libre acceso a los datos cuando las inquietudes en materia de protección y seguridad lo permitan. Esas medidas facilitarían la recopilación de una gran variedad de datos en una serie de productos de información de fácil consulta, destinados a las personas encargadas de adoptar las decisiones en situaciones de emergencia. Esos productos prestarían apoyo directo a los encargados nacionales e internacionales de las operaciones de respuesta y a las comunidades afectadas en la preparación para hacer frente a la crisis y responder a ella.

Mejora de la acción humanitaria para todos

37. Las crisis humanitarias no afectan a todas las personas de la misma manera. Para que la acción humanitaria sea eficaz, debe basarse en una comprensión de las diferentes necesidades de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres, las personas con discapacidad, los adolescentes y las personas de edad, para tener la seguridad de que todos ellos tengan igualdad de acceso y obtengan los mismos beneficios de los servicios.

38. El indicador de políticas de igualdad entre los géneros, del Comité Permanente entre Organismos, es un instrumento práctico que clasifica los proyectos de los procedimientos de llamamientos unificados en función de la eficacia con que aseguran que las distintas necesidades de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres se integren en la programación humanitaria. En 2013, el indicador de políticas de igualdad entre los géneros del Comité Permanente entre Organismos se aplicó en 16 procedimientos de llamamientos unificados y cinco fondos mancomunados por países, determinándose que el 52% de los proyectos ofrecía la posibilidad de contribuir grandemente a la igualdad entre los géneros. Dado que el indicador de políticas de igualdad entre los géneros adquirió carácter vinculante en los procedimientos de llamamientos unificados recién en 2012, será importante asegurar que las actividades para integrar las inquietudes en materia de género en el diseño de los proyectos sean aplicadas y supervisadas para garantizar que los programas humanitarios beneficien a las mujeres, las niñas, los niños y los hombres por igual.

39. En situaciones de emergencia humanitaria las personas pueden hacer frente a un mayor riesgo de violencia por razón de género debido a que las instituciones y sistemas de protección física y social pueden estar debilitados o destruidos. Las familias y las comunidades por lo general quedan separadas, lo que puede contribuir a un mayor deterioro de los sistemas y mecanismos comunitarios de protección. El Comité Permanente entre Organismos ha intensificado sus actividades para fortalecer la prevención de la violencia por razón de género y la respuesta a situaciones de emergencia humanitaria. Se desplegó un nuevo equipo de respuesta rápida en 18 misiones llevadas a cabo en 14 emergencias humanitarias para la prestación de apoyo a los trabajadores humanitarios a fin de asegurar que las actividades de prevención y respuesta a la violencia por razón de género se tuvieran en cuenta en todos sus programas sectoriales. Los gobiernos y las organizaciones humanitarias pueden hacer más para aplicar y financiar programas que aborden específicamente las inquietudes relacionadas con la violencia de género, incluidos actividades de asesoramiento, medidas para poner en contacto a los sobrevivientes con los programas de asistencia y medidas de protección para las mujeres y niñas en situaciones de emergencia humanitaria.

40. Los organismos de las Naciones Unidas también han alcanzado progresos en la integración de las necesidades de las personas con discapacidad en la acción humanitaria. Por ejemplo, el ACNUR ha publicado sus propias directrices sobre *El Trabajo con Personas con Discapacidad durante el Desplazamiento Forzado*, y presta apoyo técnico sobre la inclusión de la discapacidad en sus operaciones en los países por conducto de las organizaciones asociadas. El UNICEF también está elaborando una estrategia sobre la discapacidad, que abordará cuestiones de equidad relativas a las personas con discapacidad en emergencias humanitarias. Sin embargo, aunque las organizaciones humanitarias están adoptando medidas, se

necesitan normas y directrices para la integración sistemática de las necesidades de las personas con discapacidad y las personas de edad en la programación humanitaria. Por ejemplo, un estudio realizado por HelpAge International y Handicap International³, encontró que solo el 1,6% y el 0,78% de los proyectos presentados en el contexto del procedimiento de llamamientos unificados o de los llamamientos urgentes en 2010 y 2011 incluían una o más actividades destinadas a personas con discapacidad y personas de edad, respectivamente.

41. Aunque se han alcanzado progresos en la recopilación de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad, podría hacerse más para la recopilación y el análisis sistemáticos de esos datos para utilizarlos en el diseño, la ejecución y la supervisión de la programación humanitaria.

B. Fortalecimiento del cumplimiento de los principios humanitarios y el acceso a las poblaciones

La realización de las operaciones en entornos de alto riesgo

42. Pese a los esfuerzos que realizan los trabajadores humanitarios para reforzar la seguridad operacional en entornos inseguros, los ataques que se traducen en muertes, secuestros o lesiones graves continúan afectando gravemente al personal humanitario. Los registros preliminares de la base de datos sobre la seguridad del personal de asistencia correspondientes a 2012⁴ indican que el número de muertos y heridos graves entre los trabajadores de ayuda humanitaria disminuyó en el 58% y el 18%, respectivamente, en comparación con la media de los 10 años anteriores. Los secuestros y el uso de armas explosivas en zonas habitadas pasaron a ser los medios más frecuentes de violencia contra los trabajadores de ayuda humanitaria —se registró un aumento del 49% en el número de secuestros y el uso de armas explosivas ocasionó la muerte de 6 trabajadores de ayuda humanitaria, y otros 23 resultaron heridos de gravedad. Todo ello es motivo de mayor inquietud en relación con los efectos para la acción humanitaria del uso de armas explosivas en zonas habitadas. Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y sus asociados deben determinar las opciones normativas y operativas que podrían adoptar para proteger a los civiles contra los efectos de corto y largo plazo de ese tipo de armas.

43. A pesar de la protección especial que otorgan el derecho internacional humanitario y las disposiciones aplicables del derecho internacional de los derechos humanos a los servicios sanitarios y los trabajadores de la salud, en muchos países los ataques o amenazas contra el personal, las instalaciones, los vehículos y los servicios sanitarios siguen impidiendo que los heridos y los enfermos reciban la atención y la protección que necesitan. Entre enero y diciembre de 2012, el CICR presentó información sobre más de 921 incidentes que habían afectado la prestación de servicios de atención de la salud a personas necesitadas. En el 91% de los incidentes registrados, el personal local de atención sanitaria fue directamente afectado por la violencia, principalmente a modo de amenazas.

³ “A Study of Humanitarian Financing for Older People and People with Disabilities, 2010-2011” (HelpAge International y Handicap International, Lyon, 2012).

⁴ Puede consultarse en <https://aidworkersecurity.org/incidents>. Figures may change as data collection for 2012 is not finalized.

44. Habida cuenta de esas dificultades, los trabajadores humanitarios, con inclusión del personal de atención de la salud, deben trabajar de consuno para gestionar los riesgos para la seguridad en los entornos más complejos, inclusive interactuando con las comunidades para crear aceptación y confianza, aplicando medidas de seguridad eficaces que equilibren el riesgo frente al imperativo humanitario, y compartiendo información sobre la seguridad, los bienes y los conocimientos técnicos. Incumbe a los Estados de acogida una clara responsabilidad formal por la red de seguridad de los trabajadores de ayuda humanitaria. Puede hacerse más para fortalecer la coordinación entre los Estados de acogida y las organizaciones humanitarias con el fin de mejorar la red de seguridad del personal humanitario manteniendo al mismo tiempo el acceso con fines humanitarios para llegar a las personas más necesitadas.

Acceso con fines humanitarios

45. Cerciorarse de que las organizaciones humanitarias puedan tener acceso a las personas necesitadas es fundamental para salvar vidas. Por ejemplo, es indispensable poder efectuar el traslado de los artículos y el personal a los lugares en que se necesitan, y asegurar que las personas afectadas se beneficien plenamente de la ayuda y protección disponibles. En situaciones de conflicto armado, y en función del derecho internacional humanitario, la responsabilidad principal por la protección y la atención de las necesidades de los civiles radica en la parte bajo cuyo control se encuentran. Si dicha parte no pudiera cumplir esa responsabilidad, o no estuviera dispuesta a hacerlo, las organizaciones humanitarias podrán ofrecer sus servicios. Tales ofrecimientos no deberán considerarse como una injerencia en los asuntos internos, y el consentimiento para la realización de las operaciones de socorro no deberá negarse arbitrariamente. Las partes en el conflicto deberán permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de los socorros humanitarios para los civiles necesitados. Esas obligaciones deberán respetarse, inclusive en situaciones en las cuales los medios más eficaces para lograr un rápido acceso entrañen operaciones humanitarias que supongan atravesar las líneas del conflicto o fronteras internacionales.

46. La información incluida en el marco de vigilancia y presentación de informes sobre el acceso humanitario de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios demuestra que las limitaciones al acceso que eran muy comunes en 2012 y que tuvieron las más graves consecuencias para las personas afectadas fueron: a) restricciones a la libertad de circulación de los trabajadores humanitarios o de los bienes, b) hostilidades activas, c) injerencia en las actividades humanitarias y d) violencia contra los trabajadores humanitarios.

47. El acceso con fines humanitarios no debe imponerse mediante el uso de la fuerza, ya que asociar la acción humanitaria a agentes armados puede socavar la neutralidad de la respuesta y perjudicar la seguridad y el acceso de los trabajadores humanitarios y de las personas a las que prestan servicios. En consecuencia, el acceso con fines humanitarios debe ser objeto de negociación constante con todas las partes interesadas. En general, por “negociaciones humanitarias” se entienden las que llevan a cabo los trabajadores humanitarios con las partes interesadas con el propósito de alcanzar objetivos estrictamente humanitarios, como el acceso con el fin de realizar evaluaciones de las necesidades, y para prestar ayuda y protección. Así pues, las negociaciones no deben confundirse con la mediación política, ni vincularse a dicha actividad. La intervención ante grupos armados no estatales, con

finde negociaciones humanitarias, tampoco debe interpretarse en el sentido de que confiera algún tipo de legitimidad política a esos grupos.

48. Un ejemplo de práctica óptima es el nuevo enfoque del acceso con fines humanitarios aplicado por las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias durante la campaña de lucha contra la poliomielitis llevada a cabo en el Afganistán (2012-2013), en la que se vacunó a 11 millones de niños. Ese enfoque se basó en el aumento de la participación al nivel de las comunidades locales con el fin de lograr una mayor aceptación de la campaña. El resultado fue la mejora del análisis de la situación en el plano local, que permitió una estimación más precisa de los riesgos. Otra medida de gran importancia fue la mayor participación de todas las partes en la negociación del acceso, que junto con información de mejor calidad y en tiempo real, permitió mejorar la red de seguridad del personal de salud participante en la campaña.

49. A pesar de los ejemplos de prácticas óptimas y de las claras obligaciones que impone el derecho internacional humanitario, el acceso es frecuentemente retrasado, impedido o denegado. En algunos casos, la imposición de limitaciones al acceso puede constituir una violación del derecho internacional humanitario. Debe hacerse más para asegurar la rendición de cuentas en casos graves de retrasos deliberados o denegación de acceso a las operaciones humanitarias, así como de ataques contra trabajadores humanitarios, lo que incluiría la remisión de los casos a la Corte Penal Internacional o el enjuiciamiento en tribunales nacionales.

Protección

50. La protección de las personas contra la posibilidad de sufrir daños es un componente fundamental de los principios humanitarios y, en consecuencia, un objetivo básico de toda acción humanitaria. La protección comprende todas las actividades destinadas a garantizar el pleno respeto de los derechos de las personas de conformidad con el derecho internacional —vale decir, el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados. El objetivo de la protección es crear un entorno en que se respete la dignidad, se impidan actos específicos de abuso o se alivien sus efectos inmediatos, y se restablezcan condiciones de vida dignas.

51. La protección de las personas contra el peligro exige una respuesta amplia de parte de la comunidad humanitaria, que comprenda elementos jurídicos, normativos, operativos y de promoción. En situaciones en las que las personas hacen frente a graves violaciones del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, reviste particular importancia que los trabajadores humanitarios colaboren estrechamente para asegurar una respuesta coordinada y basada en los principios. En ese tipo de situaciones los Estados Miembros deben también promover y utilizar su influencia con las partes interesadas para mejorar la protección de los civiles.

52. Aunque los retos en materia de protección pueden ser particularmente difíciles en situaciones de conflicto, el riesgo natural repentino o reiterativo también puede ocasionar o empeorar los problemas de protección tales como el desplazamiento en gran escala, la violencia por motivo de género, la separación de las familias, la trata de niños y la desigualdad en el acceso a la prestación de asistencia.

53. Durante el período objeto del presente informe, los Estados Miembros con el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados humanitarios adoptaron medidas para abordar mejor las inquietudes en materia de protección, en particular las relacionadas con los desplazados internos. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados, Dr. Chaloka Beyani, prestó apoyo a Kenya en la elaboración de un marco normativo holístico y la formulación de una ley emblemática sobre la protección y la ayuda a los desplazados internos y otras comunidades afectadas, aprobada en 2012. Filipinas también promulgó legislación sobre protección y prestación de asistencia a los desplazados internos, y el Afganistán está elaborando una política nacional sobre los desplazados internos. En diciembre de 2012 entró en vigor la Convención de la Unión Africana sobre la protección de los desplazados en África, el primer tratado regional jurídicamente vinculante sobre el desplazamiento interno; la convención ha sido ratificada por 17 países africanos. La convención se aplica al desplazamiento generado por una serie de razones, con inclusión de los conflictos armados, las violaciones de los derechos humanos, los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Trabajando en colaboración con la Unión Africana y la Comisión Africana de Derecho Internacional, el ACNUR presta apoyo a la elaboración de una ley modelo para ayudar a los Estados signatarios a aplicar la Convención. Los Estados Miembros deben continuar abordando las inquietudes en materia de protección, inclusive mediante la aportación de recursos suficientes.

Repercusiones de las medidas de lucha contra el terrorismo

54. En los últimos años se ha intensificado el interés de las organizaciones humanitarias en las repercusiones de la legislación de lucha contra el terrorismo y otras medidas que criminalizan el contacto de esas organizaciones con determinados grupos armados no estatales o impiden de alguna otra manera la acción humanitaria basada en principios. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Consejo Noruego para los Refugiados han encargado un estudio independiente de los efectos de las medidas nacionales de lucha contra el terrorismo en la acción humanitaria. El estudio incluirá un examen de las leyes nacionales pertinentes, un análisis de las disposiciones de los acuerdos de financiación que limitan las actividades humanitarias o les imponen condiciones y un examen de la reacción de los diferentes agentes humanitarios frente a esas medidas.

IV. Hacia un sistema humanitario internacional más inclusivo, interoperativo y eficaz⁵

55. El entorno operacional de las actividades humanitarias ha cambiado considerablemente desde la creación del sistema internacional por la Asamblea General mediante la aprobación de su resolución 46/182. El número de casos humanitarios ha seguido aumentando debido a los conflictos, los desastres ocasionados por los riesgos naturales y las “crisis crónicas” en las que las personas

⁵ El sistema humanitario internacional puede definirse en términos generales como la red de agentes humanitarios conectada de manera funcional a través del marco de coordinación establecido por la Asamblea General en su resolución 46/182 y resoluciones subsiguientes —que incluyen al Coordinador para el Socorro en Casos de Desastre, al Comité Interinstitucional Permanente y los mecanismos de planificación y financiación, y cuya labor se orienta por la adhesión a los principios rectores, los principios humanitarios y el derecho internacional.

ya vulnerables atraviesan períodos de grave vulnerabilidad y necesidades humanitarias. Cabe esperar la continuación de esa tendencia debido a la variabilidad del clima, al aumento de la población y otros cambios demográficos, incluidas la rápida urbanización, las presiones de los sectores financiero y energético y la evolución de los factores geopolíticos.

56. Al mismo tiempo, con el paso de los años muchos gobiernos nacionales y otros agentes han mejorado su capacidad en materia de gestión de desastres, inclusive mediante la elaboración de nuevas políticas y sistemas regionales y nacionales de gestión de desastres, lo que ha dado lugar a un importante cambio en los criterios de las organizaciones humanitarias que ahora reconocen la función más prominente que desempeñan los gobiernos afectados, el sector militar, las comunidades locales, las organizaciones regionales y los países vecinos, y que tratan de seguir incrementando como parte de la preparación para responder a situaciones de emergencia. A medida que un mayor número de Estados Miembros alcanza el nivel de país de ingresos medianos, pasa a ser donante o a prestar ayuda en especie, y comparte su experiencia y conocimientos técnicos, también determinan sus intereses y expectativas con respecto al sistema humanitario internacional. El número de organizaciones no gubernamentales que realizan actividades en situaciones de emergencia humanitarias ha aumentado, siendo los agentes humanitarios del Sur global los que han registrado el aumento más importante.

57. Por otro lado, el adelanto y la proliferación de nuevas tecnologías en los países afectados por situaciones de crisis, con inclusión de los teléfonos móviles y las redes sociales, está contribuyendo a que sea más fácil para los agentes y las comunidades locales comunicar sus deseos y necesidades y tener la capacidad de organizarse por sí mismos. Ese cambio también está propiciando la entrada de nuevos e importantes agentes en la esfera de la respuesta humanitaria, incluidas las empresas de telecomunicaciones locales y los proveedores de acceso a Internet, y modificando radicalmente las funciones de otros, como los grupos de la diáspora y de voluntarios.

58. Esas modificaciones exigen que el sistema humanitario internacional continúe adaptando los actuales enfoques para mejorar su labor con los agentes nacionales y locales, las comunidades y nuevos agentes, como el sector privado. Por ejemplo, muchos de esos agentes ya cuentan con sus propios sistemas y procesos de respuesta a situaciones de emergencia humanitaria, o intentarán desarrollarlos. Habida cuenta de esa situación, será importante que las Naciones Unidas y sus asociados estén en condiciones de operar con esos nuevos sistemas y redes para aprovechar al máximo la utilización de la capacidad disponible, mejorar la coordinación general y juntos prestar asistencia humanitaria a un mayor número de personas. Para mejorar esa “interoperabilidad” habrá que elaborar nuevos procedimientos operativos estándar complementarios entre el sistema humanitario internacional y otros agentes, como el sector privado, el sector militar y la comunidad de voluntarios y técnicos.

Eficacia de la acción humanitaria

59. El sistema humanitario internacional debe también asegurar la mayor eficacia posible en lo que respecta a hacer frente a los retos de un panorama humanitario en evolución. Aunque no hay una definición acordada de la eficacia de la acción humanitaria, existe un firme consenso en el sentido de que el objetivo fundamental de la acción humanitaria es salvar vidas y aliviar el sufrimiento. La eficacia de la

acción humanitaria generalmente se examina en términos de transparencia, pertinencia, idoneidad, desempeño, velocidad de respuesta, relación calidad-precio y rendición de cuentas ante los países y las personas afectados y los donantes. Sin embargo, lo que constituye “eficacia” frecuentemente dependerá del contexto de la crisis —desastres naturales en comparación con conflictos o situaciones de vulnerabilidad crónica— y la perspectiva de las partes interesadas (personas afectadas, Estados afectados, donantes, organizaciones humanitarias y otros agentes clave).

60. Es necesario tener una mejor comprensión de la interrelación de esas distintas perspectivas de lo que se entiende por eficacia y del modo en que se aplican en diferentes situaciones humanitarias. Esa comprensión es importante para asegurar que todos los agentes contribuyan a una acción humanitaria más eficaz y para promover una mayor rendición de cuentas. También será indispensable aprovechar las iniciativas existentes, como el Programa de Cambio del Comité Permanente entre Organismos, la iniciativa conjunta sobre las normas, y la Iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias, así como en las prácticas óptimas para crear mayor comprensión.

A. Innovación

¿Por qué necesitamos innovación?

61. El aumento de los casos humanitarios y el rápido adelanto de la tecnología están abriendo nuevas oportunidades de innovación en la acción humanitaria. La compañía Ericsson ha pronosticado que para 2018 habrá 3.300 millones de abonados a los teléfonos inteligentes (smartphones), la mayoría en los países en desarrollo. Otras nuevas tecnologías, desde los adelantos en los filtros para agua, pasando por la energía solar, hasta la impresión tridimensional, ofrecen enormes posibilidades en lo que respecta a transformar el modo en que trabajan las organizaciones humanitarias, por ejemplo, ofreciendo a las personas que viven en campamentos de refugiados la posibilidad de producir localmente artículos que pueden salvar vidas, con un mínimo de repercusiones en términos de logística e infraestructura. Pero la innovación no significa simplemente nuevas tecnologías o “invenciones”. Significa creación de nuevos productos y la aplicación de enfoques, procesos, alianzas y posiciones —generalmente en combinación— para abordar retos sistémicos.

62. Por ejemplo, tras la violencia desatada después de las elecciones en Kenya en 2008, las organizaciones humanitarias empezaron a utilizar el M-PESA —un servicio de transferencia electrónica de dinero que funciona en todo el país y permite a las ONG, cuyas actividades de distribución de alimentos estaban volviéndose y problemáticas en un entorno de inseguridad, efectúen transferencias de dinero a través de breves mensajes de texto a las personas necesitadas de ayuda. La utilización de las transferencias de efectivo —y de las que se hacen actualmente por telefonía móvil— ha demostrado el modo en que los nuevos métodos de distribución de la ayuda pueden, en un entorno apropiado, hacer que la respuesta de emergencia sea más rápida y eficaz en función de los costos, agilizar los procedimientos, mejorar la dignidad humana y reducir las limitaciones al acceso. El aprovechamiento de esas innovaciones y las nuevas modalidades de trabajo serán de fundamental importancia para asegurar que los trabajadores humanitarios respondan

con las mejores alianzas, servicios, aptitudes y productos en un mundo en evolución.

63. Aunque la innovación no es algo reciente en el sistema humanitario, la mayoría de las innovaciones han sido de carácter puntual y por lo general el sistema tarda en adaptarse a las nuevas formas de trabajo. La creciente rapidez del cambio global y tecnológico ha dado lugar a un mayor interés en la posibilidad de encontrar los medios de aumentar sistemáticamente el ritmo de la innovación y la adaptación. Por ejemplo, el ACNUR está estableciendo una dependencia que se ocupará del tema de la vivienda para refugiados, que intentará encontrar nuevas soluciones para crear mejores condiciones de vida para los refugiados. El ACNUR trabaja con las universidades, el sector privado y las fundaciones. El UNICEF ha estado prestando apoyo al desarrollo de un sistema de localización y reunificación familiar rápidas (RapidFTR) por conducto de un proyecto de fuente abierta, dirigido por voluntarios. Sin embargo, muchas innovaciones se aplican a modo experimental pero nunca han sido ampliadas o utilizadas por la comunidad humanitaria en sentido amplio.

Apoyo a la innovación humanitaria

64. El reto para el sistema humanitario internacional en términos de innovación no consiste simplemente en hacer algo novedoso sino en aprender de las experiencias del pasado (tanto positivas como negativas) y aplicar las lecciones aprendidas de modo que se mejore la eficacia. Para una mayor innovación en la respuesta humanitaria será necesario: efectuar más inversiones en investigación y desarrollo para adaptar las ideas y tecnologías para fines humanitarios, efectuar reformas de organización para crear estructuras internas y culturas que favorezcan la aplicación de prácticas innovadoras, aprovechar las prácticas en los planos regional y nacional, lograr una mayor participación de las personas afectadas, con inclusión de la aplicación de un mayor número de ideas desarrolladas por las propias comunidades, lograr una mayor participación de otros agentes, con inclusión del sector privado, y elaborar normas para asegurar que los enfoques innovadores estén en consonancia con la ética humanitaria.

B. La reducción de la vulnerabilidad y la gestión del riesgo de crisis humanitarias

65. Dada la evolución e interrelación de los factores desencadenantes de crisis, el trabajo de los gobiernos, los agentes humanitarios y de desarrollo deben trabajar de modo que contribuya a reducir y gestionar el riesgo de crisis, más bien que simplemente responder a sus repercusiones. Ello exige una mejor comprensión de los factores desencadenantes de crisis, impedir que ocurran, en la medida de lo posible, mitigar sus repercusiones en el caso de que se produzca una crisis, y promover una recuperación sostenible. También exige un profundo conocimiento de la situación local para apoyar la formulación de políticas eficaces y prácticas.

La comprensión del riesgo y de la gestión del riesgo

66. El riesgo de que se produzca una crisis humanitaria es resultado de los peligros y de la vulnerabilidad. Los peligros son amenazas a la vida humana y los medios de subsistencia, e incluyen peligros naturales, conflictos, accidentes tecnológicos e industriales y otro tipo de conmociones como las subidas repentinas de los precios

de los alimentos y los combustibles. Las personas afectadas por situaciones de crisis humanitaria pueden ser afectadas simultáneamente por más de una perturbación o peligro. La vulnerabilidad es la probabilidad de que una persona o comunidad sufra los efectos adversos de la exposición a un riesgo. El nivel de vulnerabilidad de las personas y las comunidades es resultado de muchos factores, generalmente ya existentes, de índole física, social, económica y medioambiental. La pobreza, y el género y otras formas de desigualdad, son importantes factores de la vulnerabilidad. Las personas pobres tienen menos probabilidades de contar con los recursos que les permitan hacer frente a una emergencia. Las mujeres pueden ser afectadas de manera distinta que los hombres debido a las funciones de los géneros que generalmente determinan su condición social o sus responsabilidades familiares. Por lo tanto, la gestión del riesgo incluye abordar los peligros, la exposición al peligro⁶ y la vulnerabilidad.

67. Actualmente se aplican diversos enfoques en el sector humanitario y en otros ámbitos, que contribuyen a la gestión del riesgo de crisis humanitarias. El enfoque basado en la resiliencia incluye una mayor consonancia entre la programación humanitaria y la programación del desarrollo con el fin de promover el desarrollo sostenible mediante una mejor labor de previsión de las condiciones que ocasionan crisis, con el fin de prevenirlas, estar mejor preparados, responder a ellas y recuperarse de sus efectos. La resiliencia comprende una serie de esferas, incluidas: a) reducción del riesgo de desastres, con el fin de reducir los riesgos vinculados a los peligros naturales y al cambio climático; b) gestión de los peligros ambientales, incluidos los peligros tecnológicos e industriales; c) recuperación temprana, con integración de las actividades de desarrollo en la respuesta humanitaria al inicio de una crisis, y d) prevención de conflictos, con el propósito de reducir el riesgo de violencia y conflictos armados.

68. Sin embargo, aunque todas esas esferas buscan contribuir al logro de los mismos resultados —reducción de las repercusiones y mayor desarrollo social y económico— los métodos de trabajo de las comunidades humanitarias y de desarrollo suelen no estar suficientemente alineados para la gestión sistemática del riesgo de crisis humanitarias. Por ejemplo, la prestación de atención especial a la reducción del riesgo de desastres puede disminuir los riesgos asociados a los peligros naturales pero el riesgo general de que se produzca una crisis humanitaria solo puede reducirse parcialmente si otros peligros, como las amenazas de conflicto o las repercusiones de los elevados precios de los alimentos en las comunidades vulnerables no se identifican, evalúan y prevén simultáneamente.

Aplicación de un enfoque de gestión del riesgo a la asistencia humanitaria

69. La aplicación de un enfoque de gestión del riesgo sistemático y amplio a situaciones de crisis incluye los siguientes pasos. En primer lugar, los análisis del riesgo y la vulnerabilidad que llevan a cabo los gobiernos, los asociados humanitarios y para el desarrollo debe estar más estrechamente integrada en los niveles estratégico y operativo. Deben contar también con la participación de los gobiernos y los agentes locales, en particular aquellos que pueden prestar asistencia en lo que respecta a abordar las vulnerabilidades de los grupos “en riesgo”. Para ello

⁶ Por exposición se entiende la presencia de personas, medios de subsistencia y objetos en lugares que podrían ser adversamente afectados por determinados peligros.

es necesario compartir información, realizar un análisis conjunto del riesgo, invertir en capacidad para analizar los riesgos y mejorar los mecanismos que permiten responder a la intensificación de los riesgos.

70. En segundo lugar, los procesos de planificación de los gobiernos, y los asociados humanitarios y para el desarrollo deben colaborar más estrechamente en torno a objetivos comunes de la gestión del riesgo. Los gobiernos deben coordinar la planificación en la medida de lo posible, y los asociados han de prestar apoyo a la creación de capacidad de los interlocutores nacionales y locales para participar en procesos de planificación. En 2013 los equipos de las Naciones Unidas en los países del Sahel incorporarán esos dos pasos en la labor que realizan con los gobiernos nacionales para elaborar planes de creación de capacidad de recuperación. Esos planes estarán respaldados por una labor conjunta de análisis y evaluación del riesgo y la vulnerabilidad, y se basarán en los marcos, políticas y planes de ámbito local, nacional y regional para asegurar la aplicación de un enfoque estratégico, coherente y común entre el gobierno y los asociados humanitarios y para el desarrollo en todos los niveles.

71. En tercer lugar, debe prestarse más atención a la creación de capacidad en los gobiernos nacionales y subnacionales y en las comunidades locales para mejorar la preparación, la respuesta y la recuperación ante peligros. Los sistemas de alerta temprana, los programas de protección social, la planificación para situaciones de emergencia, de medios de subsistencia y en el sector de la ganadería, y de protección contra riesgos en los servicios básicos, como los de agua, salud y educación son ejemplos de medidas que pueden adoptar las organizaciones humanitarias para mejorar la capacidad en los planos nacional y local. También habría que aplicar una programación de transferencia del riesgo de carácter más innovador, por ejemplo mediante planes de seguros. La iniciativa de aumento de la capacidad de recuperación rural denominada “R4” —una alianza entre el PMA, Oxfam América y Swiss Re permitirá que los agricultores pobres fortalezcan su seguridad alimentaria y de ingresos mediante un programa de seguro a cambio de trabajo que otorgue a los campesinos en riesgo de hambruna la posibilidad de trabajar días adicionales en proyectos comunitarios de reducción del riesgo de desastres a cambio de una póliza de seguro contra la sequía que les da derecho a ser indemnizados en caso de sequía.

72. Por último, es necesario aumentar las inversiones por conductos de canales nacionales, de desarrollo y humanitarios, destinadas a actividades de gestión del riesgo. Pese a las pruebas que demuestran que la prevención de la crisis es más eficaz y económica que la respuesta, persiste un déficit crónico de financiación. De conformidad con el Instituto de Desarrollo de Ultramar, la financiación de la preparación para desastres sigue siendo limitada, registrándose escasos progresos en la mejora de la capacidad del sistema humanitario internacional para hacer el seguimiento de las inversiones en actividades de reducción del riesgo de desastres. En función de los datos disponibles, la preparación sigue siendo una baja prioridad. Según datos del Servicio de supervisión financiera, se aportaron 6.300 millones de dólares en contribuciones para actividades humanitarias durante el primer semestre de 2012, de los cuales 80,2 millones de dólares se destinaron a la preparación para casos de emergencia, representando solo el 1,3% del total. De conformidad con los datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que incluyen una categoría más amplia de actividades de prevención y preparación para casos de desastres, revelan que entre

2005 y 2011 se gastaron 2.400 millones de dólares en programas de prevención y preparación para casos de desastres; solo el 3% del total gastado en asistencia humanitaria (78.300 millones de dólares). Se necesita hacer más para aumentar las inversiones en actividades de preparación al nivel de los países, inclusive a través de nuevos conductos más apropiados para el suministro de financiación para la preparación para desastres, y de mejores sistemas para cuantificarlas.

73. Están en marcha una serie de procesos para determinar las prioridades de la agenda global para el desarrollo después de 2015, incluido el período posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible y el marco de orientación para el período posterior al Marco de Acción de Hyogo sobre la reducción del riesgo de desastres. La agenda para el desarrollo después de 2015 ofrece la especial oportunidad de asegurar que se otorgue prioridad adecuada a las estrategias y la programación de modo que sea posible reducir y gestionar el riesgo de crisis. Es también una oportunidad para promover una mayor consonancia entre el análisis de los riesgos humanitarios y para el desarrollo y los procesos de planificación.

V. Cumbre Humanitaria Mundial

74. El Secretario General ha otorgado prioridad al fortalecimiento de la asistencia humanitaria y a la promoción de la transparencia y eficacia de la ayuda humanitaria en su Programa de Acción Quinquenal —prestando especial atención a la creación de un sistema humanitario internacional más inclusivo. Con el propósito de compartir los conocimientos y las prácticas óptimas, el Secretario General ha pedido también la celebración de una Cumbre Humanitaria Mundial en 2015.

75. La Cumbre brinda una oportunidad única para congregar a una variada gama de interesados en actividades humanitarias, incluidos los Estados Miembros afectados, las personas afectadas, los donantes, las organizaciones humanitarias internacionales, las ONG, los expertos y el sector académico, para hacer balance de la evolución del entorno y acordar el modo de adaptar los métodos de trabajo y el establecimiento de una agenda para que la acción humanitaria pueda hacer frente a los retos de 2015 y más adelante.

VI. Recomendaciones

76. Habida cuenta de lo expuesto, propongo lo siguiente:

a) Exhortar a los Estados Miembros, las organizaciones humanitarias, los agentes no estatales y las organizaciones humanitarias a que sigan promoviendo un mayor respeto y cumplimiento de los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia;

b) Exhortar a los Estados Miembros y, cuando proceda, a los agentes no estatales, a que faciliten el paso rápido y sin trabas del personal humanitario y los suministros de socorro a las comunidades afectadas, inclusive mediante la simplificación y aceleración de los procedimientos;

c) Exhortar a los Estados Miembros y a los agentes no estatales pertinentes a que faciliten la celebración de negociaciones sobre operaciones

humanitarias y participen en ellas, cumpliendo plenamente los principios humanitarios;

d) Exhortar a las Naciones Unidas y a las organizaciones humanitarias a que tengan en cuenta la utilización de los llamamientos unificados plurianuales en situaciones de crisis prolongadas. Deberá alentarse también a los Estados Miembros y a otros donantes a proporcionar financiación oportuna, flexible y previsible o crisis prolongadas, inclusive por conducto de la financiación plurianual, y a respetar los principios de la Iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias;

e) Exhortar a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias a que continúen consolidando su capacidad en materia de recopilación, análisis e intercambio de datos, inclusive mediante la aplicación de normas relativas a los datos, como el conjunto de datos operacionales comunes del Comité Permanente entre Organismos, con el fin de prestar un mejor apoyo a las actividades nacionales e internacionales de planificación y respuesta;

f) Exhortar a las Naciones Unidas y a las organizaciones humanitarias a que continúen la integración de los enfoques de preparación, acción temprana y recuperación temprana en la programación humanitaria. Deberá exhortarse también a los Estados Miembros y otros donantes a que se cercioren de que la labor de preparación reciba los recursos adecuados, con inclusión de los consignados en los presupuestos para actividades humanitarias y de desarrollo;

g) Exhortar a las Naciones Unidas y a las organizaciones humanitarias a que continúen mejorando la recopilación y el uso de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad, y a que sigan fortaleciendo la integración sistemática del análisis basado en el género y la atención a las distintas necesidades de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres, las personas de edad y las personas con discapacidad en la programación humanitaria;

h) Exhortar a los Estados Miembros y a los agentes no estatales a que cumplan sus obligaciones jurídicas, fomenten la sensibilización y apoyen las actividades destinadas a respetar y proteger al personal, las instalaciones, los vehículos y los servicios médicos contra ataques o amenazas, y a asegurar que los heridos y los enfermos reciban la atención médica y los servicios que necesiten;

i) Exhortar a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias a que continúen colaborando entre sí para asegurar que las necesidades en materia de protección de las poblaciones afectadas se aborden como un componente fundamental de la respuesta humanitaria, inclusive mediante la aportación de recursos suficientes y oportunos;

j) Exhortar a las Naciones Unidas a que celebren consultas con todas las partes interesadas y examinen las prácticas óptimas relativas a la eficacia de la acción humanitaria y presenten informes a los Estados Miembros sobre los progresos alcanzados;

k) Exhortar a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias a que continúen evaluando el modo en que la

innovación podría identificarse e integrarse de manera más sistemática en la acción humanitaria, y a que compartan las prácticas óptimas y las lecciones extraídas sobre los instrumentos y enfoques innovadores que podrían imprimir mayor eficacia a la acción humanitaria;

l) Exhortar a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que mejoren el intercambio de información sobre los riesgos que pueden desembocar en una crisis humanitaria, a invertir en la creación de capacidad de análisis y comunicación de tales riesgos y a mejorar los mecanismos para una labor conjunta de análisis y planificación;

m) Exhortar a los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que continúen fomentando la capacidad de los gobiernos nacionales y subnacionales y de las organizaciones y comunidades que se ocupan de la respuesta a los desastres y de la recuperación.
