



Asamblea General

Distr. general
2 de febrero de 2016
Español
Original: inglés

Asamblea General

Septuagésimo período de sesiones

Tema 73 a) del programa

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

Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida

Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. El camino hacia Estambul	3
III. Una humanidad: proyecto de cambio	5
IV. La humanidad, una responsabilidad compartida: demos respuesta juntos a los problemas de nuestro tiempo	7
A. Primera responsabilidad básica: liderazgo político para prevenir y poner fin a los conflictos	7
B. Segunda responsabilidad básica: defender las normas que protegen a la humanidad	14
C. Tercera responsabilidad básica: no dejar a nadie atrás	23
D. Cuarta responsabilidad básica: cambiar la vida de las personas, desde proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad	32
E. Quinta responsabilidad básica: invertir en humanidad	43
V. Estambul: un llamado a la acción	52
Anexo	
Agenda para la Humanidad	56



I. Introducción

1. Me crie en tiempos de guerra. Contaba 6 años cuando me vi obligado a huir de mi hogar y mi aldea en Corea con solo lo que podía llevar en los brazos. Las escuelas estaban destruidas, mi hogar, abandonado, y me encontraba atemorizado y lleno de incertidumbre. No podía ni imaginar lo mucho que los momentos más terribles de mi vida marcarían mi destino. Unas Naciones Unidas recién estrenadas me ofrecieron esperanza y protección en forma de cobijo, libros de texto y artículos de socorro, lo que me motivó para dedicarme a la función pública. A mi juicio, siete decenios tras la fundación de las Naciones Unidas, su bandera azul sigue siendo un estandarte de esperanza para toda la humanidad.

2. Durante mi mandato como Secretario General me ha impresionado lo que la comunidad internacional puede lograr cuando actúa unida. Hemos acordado una ambiciosa agenda de desarrollo sostenible para poner fin a la pobreza en el mundo. Hemos aprobado un acuerdo universal sobre el cambio climático y un nuevo marco para reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia. Estamos comenzando a reformar juntos el sector de la paz y la seguridad. Sin embargo, se necesitan con urgencia más progresos que beneficien a más personas.

3. Al comenzar el último año de mi mandato, a pesar de los avances logrados para acordar nuevos marcos y normas, me preocupa profundamente la situación de nuestra humanidad. En demasiados lugares sigue siendo difícil lograr la paz, la estabilidad y el crecimiento económico sostenible. Unos conflictos brutales y en apariencia de difícil solución han destrozado la vida de millones de personas y amenazado el futuro de generaciones enteras. Más países caen en la fragilidad, afectados por la pobreza extrema y la debilidad de las instituciones, y su situación se ve agravada por los peligros naturales y los desastres de origen climático. El extremismo violento, el terrorismo y la delincuencia transnacional generan inestabilidad constante. La creciente desigualdad económica en los países y el aumento de la brecha entre ricos y pobres marginan cada vez más a las personas más vulnerables de la sociedad. El cambio climático sigue añadiendo inquietud a la situación humanitaria, dado que agrava la inseguridad alimentaria, la escasez de agua, los conflictos, las migraciones y otras tendencias. Los desastres son cada vez más habituales e intensos. La frecuencia y el nivel de las pandemias, epidemias y otras amenazas mundiales a la salud siguen siendo preocupantes. Millones de personas abandonan su hogar en busca de protección u oportunidades, mientras que la capacidad y la voluntad de los países de integrarlas se ven mermadas considerablemente. Aunque las ciudades ofrecen nuevas oportunidades, el rápido avance de la urbanización no planificada, en conjunción con los peligros naturales, las pandemias y los bombardeos aéreos, aumenta todavía más el número de personas en riesgo.

4. Esos problemas ponen a prueba la resiliencia de las comunidades y las instituciones nacionales y la capacidad de las organizaciones regionales e internacionales de prestarles apoyo. El personal de mantenimiento y consolidación de la paz y los trabajadores humanitarios son desplegados por períodos más largos y a un costo cada vez mayor, mientras que el extremismo violento y los ataques selectivos minan su capacidad de prestar asistencia imprescindible para la vida. Al mismo tiempo, el sistema internacional de asistencia no ha estado a la altura ni de los problemas citados, ni de la diversidad de las organizaciones actualmente implicadas, y no ha sabido satisfacer la necesidad de un enfoque más unificado que

se fundamente en las capacidades y los recursos de todos los interesados para prestar asistencia a quienes la necesiten.

5. Esos problemas externos e internos exigen un proceso de cambio fundamental para reafirmar nuestras obligaciones con respecto a la humanidad. Es por ello que he convocado una Cumbre Humanitaria Mundial. Creo que la primera Cumbre de este tipo, que se celebrará en Estambul (Turquía) en mayo de 2016, debe ser una oportunidad de que “nosotros los pueblos” (los jefes de Estado y de Gobierno, los representantes de las comunidades afectadas, las organizaciones de asistencia nacionales e internacionales, los líderes de opinión a nivel mundial, los directivos del sector privado y otros agentes) acordemos que podemos y debemos hacer más para acabar con los conflictos, aliviar el sufrimiento y reducir los riesgos y la vulnerabilidad.

6. En 1941, en medio de un conflicto y un sufrimiento brutales, los dirigentes que se reunieron en el palacio de St. James, en Londres reconocieron que había que transformar radicalmente la manera en que gestionaban colectivamente las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. La diplomacia sustituiría a la guerra como principal instrumento en las relaciones internacionales. Los dirigentes se comprometieron a cooperar en el plano internacional, adoptar soluciones pacíficas y atenerse a un plan para acabar con el flagelo de la guerra. Aunque los problemas actuales puedan ser distintos, a mi juicio nos acercamos a un momento similar en la Historia. Debemos recordar las promesas que hemos formulado y respetar las normas que hemos acordado. Debemos restablecer la confianza en nuestro orden mundial y demostrar a los millones de personas abandonadas a su suerte, en conflictos, en situación crónica de necesidad y en constante temor, la solidaridad que merecen y que esperan de nosotros.

7. Setenta y cinco años después de la reunión en el palacio de St. James, la Cumbre Humanitaria Mundial ofrece una oportunidad de afirmar y renovar las obligaciones que hemos contraído con la humanidad y la unidad y la cooperación necesarias para afrontar con eficacia los problemas de nuestro tiempo. Pido a los dirigentes mundiales que acudan a la Cumbre Humanitaria Mundial con la voluntad de asumir sus responsabilidades para iniciar una nueva era en las relaciones internacionales, en que sean la protección de la humanidad y la promoción del progreso humano las que nos guíen en la adopción de decisiones y en la actuación colectiva.

II. El camino hacia Estambul

8. Cuando convoqué la Cumbre Humanitaria Mundial, en 2012, me preocupaba hondamente el número creciente de personas en crisis y el drástico aumento de las necesidades de financiación. Las organizaciones humanitarias que se habían creado para ofrecer con urgencia asistencia imprescindible para la vida se veían cada vez más limitadas, prestando servicios año tras año a personas que tal vez nunca regresarían a su hogar, en países cuyo camino hacia la paz podía ser arduo y largo. Desde entonces, la sensación de urgencia alrededor de esta Cumbre no ha hecho más que aumentar. El número de personas que necesitan asistencia humanitaria y las necesidades de financiación conexas han alcanzado máximos históricos. El terrorismo y la brutalidad deliberada contra mujeres y niños, los bombardeos aéreos y el fuego de artillería disparado de manera indiscriminada en zonas residenciales,

que han hecho que miles de personas se vean atrapadas y víctimas del hambre en las zonas asediadas, que decenas de miles de personas huyan de la guerra y la destrucción en embarcaciones, peligrosamente hacinadas, y que millones de personas se desplacen en busca de una vida mejor, se han vuelto angustiosamente corrientes.

9. Tras casi tres años de amplias consultas con más de 23.000 personas de 153 países, que culminaron con la publicación del informe de síntesis para la Cumbre Humanitaria Mundial, titulado “Recuperar la humanidad: llamamiento a la acción mundial”, y con la consulta mundial celebrada en Ginebra en octubre de 2015, es evidente que las personas sienten indignación y frustración por los problemas de la humanidad y por la falta de unidad y solidaridad a nivel mundial para poner fin al sufrimiento y piden que se produzca un cambio.

10. Causa indignación que la acción humanitaria se siga usando a menudo como sustituto de una solución política. Causa indignación que el número de personas que se ven obligadas a abandonar su hogar haya alcanzado niveles sin precedentes desde la II Guerra Mundial, y que no se haga todo lo posible para que puedan encontrar soluciones duraderas. Causa indignación que la soberanía y la seguridad nacionales primen frente al derecho de las personas a la protección y la asistencia, y que los principios más fundamentales del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos se incumplan a diario y nadie rinda cuentas por ello.

11. Causa frustración en los hombres, mujeres, jóvenes y niños en crisis el sentir que no tienen voz, que no se reconocen sus capacidades, que no se satisfacen sus necesidades y que no se colman sus esperanzas de vivir en paz y con autonomía en el futuro. Causa frustración en los gobiernos y organizaciones locales que se esfuerzan para ser considerados la primera línea de respuesta por la comunidad internacional y para acceder a los recursos el sentir que los agentes internacionales rechazan sus estructuras de gobernanza y coordinación, en lugar de respetarlas y reforzarlas. Es frustrante para las organizaciones humanitarias que se espere de ellas que trabajen más y durante más tiempo, sin contar con recursos previsibles y adecuados para hacerlo, y que la politización de la asistencia humanitaria obstruya los esfuerzos de las organizaciones para ayudar a los necesitados.

12. También causa considerable frustración la estructura internacional de asistencia, que se considera anticuada y reacia al cambio, fragmentada y no partidaria del trabajo colaborativo, y demasiado dominada por los intereses y la financiación de unos pocos países. Causa frustración la desigualdad en el sistema de asistencia, que haya tantas personas en crisis que reciben poca ayuda o atención, y que las comunidades o países vecinos que abren su hogar o sus fronteras reciban tan poco apoyo. Causa gran frustración que la responsabilidad de dar respuesta a nivel político y financiero al sufrimiento humano no recaiga en todos por igual.

13. No obstante, junto a la indignación y la frustración, hay orgullo: el de los Gobiernos nacionales que han invertido en preparación, encabezado iniciativas de respuesta y salvado vidas, y el de los ciudadanos, agentes locales y grupos de la sociedad civil que han contribuido a la resiliencia, la reconstrucción y el renacimiento de su comunidad. Hay compasión: la de los vecinos y ciudadanos de otros países que han abierto su hogar y su comunidad a los refugiados. Hay esperanza: la de saber lo que pueden lograr las mujeres y los jóvenes al prestar primeros auxilios y las creativas soluciones que han encontrado cuando se los ha

empoderado para ello. Hay orgullo: el de los miembros del personal de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias, que están decididos a apoyar a las comunidades en esos esfuerzos. Hay determinación: la de todos quienes están dispuestos a explorar nuevas colaboraciones, tecnologías y modalidades de financiación para dar a las personas la dignidad y los recursos que piden.

14. Ante todo, en todo el mundo hay un deseo de cambio, que no solo se ha expresado en las consultas de la Cumbre Humanitaria Mundial, sino también en todos los demás procesos de examen y reforma recientes de las Naciones Unidas¹. Un cambio que permita a los dirigentes mundiales hallar soluciones políticas para acabar con el sufrimiento y prevenir crisis y para hacer cumplir las leyes internacionales que han convenido. Un cambio que beneficie a los más marginados y excluidos. Un cambio que dé voz y liderazgo a las poblaciones afectadas y las organizaciones locales como agentes fundamentales de su propio destino. Un cambio que promueva la autosuficiencia, en lugar de perpetuar la dependencia de la asistencia internacional. Un cambio que introduzca un nuevo modelo para que los Gobiernos, las comunidades locales, el sector privado y las organizaciones de asistencia colaboren para ayudar a las personas en crisis. Un cambio que motive a los dirigentes mundiales, las organizaciones internacionales y otros interesados para asumir su responsabilidad con más urgencia y determinación a fin de prestar mejores servicios a quienes más lo necesitan. Las personas esperan que la Cumbre Humanitaria Mundial logre ese cambio.

III. Una humanidad: proyecto de cambio

15. Ese cambio requiere un proyecto unificado. En el mundo globalizado, el proyecto debe ser inclusivo y universal y unir a las personas, las comunidades y los países, y a la vez reconocer y trascender las diferencias culturales, religiosas o políticas. Debe basarse en el beneficio mutuo y ser ventajoso para todos. Ahora que muchos expresan dudas sobre la capacidad de la comunidad internacional de cumplir las promesas formuladas en la Carta de las Naciones Unidas de acabar con las guerras o dar respuesta a los problemas mundiales, debemos, más que nunca, reafirmar los valores que nos unen. Por tanto, nuestro proyecto de cambio debe basarse en el valor que nos une: nuestra humanidad común.

¹ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 70/1); Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (resolución 69/283); Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (resolución 69/313); Acuerdo de París en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1); 32ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 8 al 10 de diciembre de 2015; Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz – política, alianzas y personas (A/70/95); El reto de mantener la paz: informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz (A/69/968); Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*; Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (S/2015/716); Informe del Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria, “Too important to fail: addressing the humanitarian financial gap”, enero de 2016.

16. Esa humanidad común tiene muchas identidades étnicas y nacionales, creencias religiosas y costumbres culturales distintas. Sin embargo, se muestra unida en el principio universal de que la dignidad y el valor son inherentes a todas las personas, deben protegerse y respetarse y gozar de la oportunidad y las condiciones de florecer. He visto cómo este principio se reafirma en todo el mundo: se pide seguridad, dignidad y una oportunidad de prosperar.

17. Todos deseamos estar a salvo de la violencia, la opresión, la persecución y el miedo. Sin seguridad física no se puede satisfacer ninguna otra necesidad, derecho o aspiración. No se puede acceder a los servicios, los medios de vida y la educación no pueden continuar, y no se puede alcanzar la prosperidad. Todos queremos que se nos trate con dignidad y que se reconozca que nuestra vida importa, sin distinción alguna de género, raza, origen nacional o social, religión, afiliación política, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Anhelamos manifestar nuestras necesidades y deseos y saber que nuestra voz es escuchada. Deseamos ser reconocidos y empoderados como agentes centrales de nuestra vida y nuestro futuro. Queremos prosperar, ser autosuficientes y mejorar nuestra vida y la de nuestra familia. Esas necesidades, deseos y aspiraciones no desaparecen en tiempos de crisis.

18. Esos deseos no son ni complicados ni abstractos, sino muy reales y humanos. Son tan básicos y universalmente reconocidos que también suelen figurar en el preámbulo de las constituciones nacionales y constituir la base de muchas religiones. También son esenciales en nuestro orden internacional. La dignidad y el valor inherentes a la persona humana, la igualdad de hombres y mujeres y el progreso económico y social de todos los pueblos constituyen la piedra angular de la Carta de las Naciones Unidas. La prevención y el alivio del sufrimiento humano, la protección de la vida y la salud y la garantía del respeto de la persona son los principios humanitarios más importantes, los que todos los demás principios aspiran a lograr. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, la humanidad sustenta el conjunto de derechos humanos y libertades fundamentales que permiten a todo hombre, mujer y niño vivir sin temor y sin miseria. En la Cumbre del Milenio, la humanidad fue el concepto central de los valores acordados por los dirigentes mundiales para orientar las relaciones internacionales en el siglo XXI. En septiembre de 2015, los dirigentes mundiales desarrollaron ese proyecto para la humanidad, dando todo el protagonismo a las personas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

19. No obstante, a pesar de esas afirmaciones de la importancia de la humanidad, lo cierto es que cientos de millones de personas en situaciones de conflicto, desastre o pobreza y privación crónicas siguen teniendo que luchar a diario por la vida y la dignidad, la seguridad, la alimentación, el cobijo, la educación y la asistencia médica, así como por el progreso. A esas personas no les preocupa si la comunidad internacional llega a un acuerdo sobre la humanidad, los valores básicos y los principios en el plano normativo, sino si puede hacer realidad ese proyecto para todas ellas. Debemos hacer nuestra su preocupación y convertir su lucha diaria en una responsabilidad para nosotros.

IV. La humanidad, una responsabilidad compartida: demos respuesta juntos a los problemas de nuestro tiempo

20. Si queremos afirmar la humanidad para millones de personas, no podemos conformarnos con un proyecto teórico, sino que la humanidad deberá reflejarse en nuestras políticas y nuestra conducta e impulsar continuamente nuestras decisiones políticas, sociales y financieras. Deberá pasar a ser inseparable de nuestra responsabilidad de actuar. Por tanto, el tema central de la Cumbre Humanitaria Mundial debe ser asumir las responsabilidades individuales y compartidas y obrar en consecuencia.

21. Atendiendo a los exámenes y procesos internacionales de reforma recientes y a las consultas de la Cumbre Humanitaria Mundial, las siguientes responsabilidades básicas son esenciales a mi juicio para prestar mejores servicios a la humanidad: a) ejercer liderazgo político para prevenir y poner fin a los conflictos; b) defender las normas que protegen a la humanidad; c) no dejar a nadie atrás; d) cambiar la vida de la gente, desde proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad; y e) invertir en el capital humano.

A. Primera responsabilidad básica: liderazgo político para prevenir y poner fin a los conflictos

Para acabar con el sufrimiento humano se necesitan soluciones políticas, unidad de propósito y liderazgo e inversión continuos en sociedades pacíficas e inclusivas.

22. Las guerras dan lugar a situaciones prolongadas de sufrimiento humano y agitación política. La asistencia humanitaria puede atenuar el sufrimiento y el personal de mantenimiento de la paz puede estabilizar la situación, pero ninguno de los dos puede establecer una paz y una prosperidad duraderas. En la Carta de las Naciones Unidas, la prevención y el fin de los conflictos y la consolidación de la paz se reconocen como nuestra primera y principal responsabilidad con la humanidad. Sin embargo, actualmente ni nuestro liderazgo político ni nuestros recursos se orientan a ese fin. La Cumbre Humanitaria Mundial debe ser el punto de inflexión en que reafirmemos nuestra obligación de cumplir nuestras responsabilidades en calidad de Estados, organizaciones internacionales, sector privado, sociedad civil y dirigentes individuales.

23. Tras haber disminuido a finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000, el número de grandes guerras civiles pasó de 4 en 2007 a 11 en 2014². Las causas fundamentales de cada conflicto son distintas y complejas, pero la consecuencia suele ser la misma: surgen conflictos en lugares que se consideraban seguros, se intensifican y se reanudan en lugares en que se consideraban solucionados. En una tercera parte de las guerras civiles actuales participan agentes

² Esta cifra incluye los conflictos nuevos y conflictos anteriormente con baja intensidad de violencia que se han intensificado de forma considerable hasta alcanzar la condición de “guerra civil”. Véase Sebastian Von Einsiedel y otros, *Major Recent Trends in Violent Conflict*, <http://cpr.unu.edu/examining-major-recent-trends-in-violent-conflict.html>, documento ocasional 1 (Tokio, Centro de Investigación sobre Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas, 2014).

externos que apoyan a una o más partes del conflicto. Esta internacionalización de las guerras civiles las prolonga y vuelve más mortíferas³. Los grupos delictivos transnacionales prosperan en Estados frágiles y afectados por conflictos, en particular en los centros urbanos, y desestabilizan los países que salen de un conflicto, frustran las iniciativas de consolidación del Estado y prolongan la violencia.

24. La negociación de acuerdos y arreglos de paz también se ha complicado. El número de partes en los conflictos ha aumentado de forma considerable y, como cada una tiene intereses distintos, ha pasado a ser necesaria la intervención paralela de diferentes agentes: potencias mundiales, Estados con influencia regional, organizaciones internacionales y regionales y personas con influencia política o económica. No obstante, al incrementarse el número de agentes tal vez aumente la complejidad y duración de las iniciativas de solución de conflictos y los procesos quizá se dupliquen o sean contraproducentes. Puede ser difícil implicar a los grupos armados y negociar con ellos, y esos grupos pueden negarse a cumplir los arreglos que se hayan alcanzado.

25. Como resultado de esas tendencias, la comunidad internacional se encuentra gestionando crisis continuamente. Entre 2012 y 2014, el número de fuerzas de mantenimiento de la paz ajenas a las Naciones Unidas aumentó en un 60%⁴. Casi dos tercios de los efectivos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y casi el 90% del personal de las misiones políticas especiales trabajan en países afectados por conflictos de gran intensidad y en actividades relacionadas con estos países⁵. Las misiones duran de media tres veces más que antes⁶. Más del 80% de la financiación humanitaria solicitada por las Naciones Unidas se emplea para salvar vidas en situaciones de conflicto⁷. La comunidad internacional está intensificando su respuesta a las crisis al tiempo que se esfuerza por ponerles fin mediante soluciones políticas y de seguridad sostenibles.

26. Según algunas estimaciones, el costo económico y financiero de los conflictos y la violencia en 2014 fue de 14,3 billones de dólares, el 13,4% de la economía mundial⁸. Sin embargo, el costo humano es el más abrumador, dado que los conflictos son el principal obstáculo al desarrollo humano⁹. La utilización de los centros urbanos como campo de batalla ha hecho que mueran más civiles y que se destruya

³ Von Einsiedel y otros, *Major Recent Trends in Violent Conflict* (véase la nota 2).

⁴ Center on International Cooperation, *Global Peace Operations Review: Annual Compilation 2015* (Nueva York, 2015). Las cifras no incluyen la misión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en el Afganistán.

⁵ Von Einsiedel y otros, *Major Recent Trends in Violent Conflict* (véase la nota 2); véase también *El reto de mantener la paz: informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz* (A/69/968).

⁶ Von Einsiedel y otros, *Major Recent Trends in Violent Conflict* (véase la nota 2); véase también el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: *anar nuestras ventajas en pro de la paz – política, alianzas y personas* (A/70/95).

⁷ Entre 2002 y 2013, el 86% de los recursos solicitados en llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas se destinaron a actividades humanitarias en situaciones de conflicto (83.000 millones de dólares de un total de 96.000 millones); véase el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas (A/69/80-E/2014/68, párr. 59).

⁸ Institute for Economics and Peace, *Índice de Paz Mundial 2015* (junio de 2015).

⁹ Naciones Unidas, *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015* (Nueva York, 2015).

infraestructura esencial. Los civiles padecen lesiones y trauma psicosocial de larga duración por los combates, las violaciones y la tortura. Se destruye la infraestructura de los sistemas de salud y de abastecimiento de agua y se propagan las enfermedades. Se interrumpe la actividad agrícola y se reducen las reservas de alimentos, de lo que se derivan el hambre endémica, la malnutrición y el retraso en el crecimiento de los niños. Se destruyen escuelas, se interrumpen las actividades educativas y los niños caen víctimas del maltrato, la trata de personas y el reclutamiento forzoso. Las mujeres ven anulados sus derechos y son objeto de ataques deliberados. Millones de personas huyen de su hogar y se desplazan de una localidad a otra, cruzando mares y fronteras. Los efectos se prolongan durante generaciones: persisten el miedo, la desconfianza y las tensiones entre ambos lados de las barreras étnicas, religiosas o políticas. Los países que salen de una larga guerra civil nunca vuelven a ser los mismos, y su trasfondo social y político cambia para siempre.

27. Cuando los conflictos son prolongados y difíciles de solucionar, se suele pensar que es más fácil que la comunidad internacional invierta en una respuesta humanitaria que en esfuerzos concertados de prevención y solución, pero la asistencia humanitaria nunca representará la solución, y el despliegue de personal de mantenimiento de la paz nunca bastará. Como se ha destacado en los exámenes de alto nivel del último año, en última instancia la respuesta consiste en lograr un liderazgo mundial mucho más potente a fin de hallar soluciones políticas y en establecer nuevas prioridades culturales, operacionales y financieras para dar primacía a la prevención¹⁰.

28. Aunque esta conclusión no es nueva, la falta de tolerancia al riesgo y la demanda de resultados mensurables a corto plazo han impedido que los esfuerzos se centren de forma temprana y constante en la prevención y en la consolidación de la paz en los países con más riesgo de conflicto. La capacidad para analizar y vigilar situaciones es insuficiente y en muchos casos carece de continuidad. No se actúa cuando se reciben señales de alerta temprana y, demasiado a menudo, el liderazgo político solo se pone en marcha en función de los intereses de seguridad y económicos inmediatos y estrechamente circunscritos de los países, y solo cuando empeora la situación. Algunas crisis acaparan la atención política de alto nivel y otras parecen completamente olvidadas. Hay conflictos tan intensos, complejos, largos o divididos desde el punto de vista geopolítico que parecería que se hubiera abandonado toda iniciativa para hallar soluciones políticas.

29. Conviene pasar urgentemente de la perpetua gestión de crisis a la gestión eficaz de la prevención y la intervención temprana. En el marco del seguimiento de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz y del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz, así como mediante la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, las Naciones Unidas están experimentando una serie de transformaciones para dar más prioridad a la alerta temprana, la prevención y la solución de conflictos. No obstante, la responsabilidad principal de la prevención y la solución de conflictos recae en los Estados Miembros y el Consejo de Seguridad. Los dirigentes mundiales deben implicarse mucho más en las soluciones políticas para

¹⁰ Véase el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz – política, alianzas y personas (A/70/95); véase también El reto de mantener la paz: informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz (A/69/968).

poner fin a los conflictos en curso y prevenir que estallen otros nuevos, trabajando a nivel nacional y regional y participando en las Naciones Unidas.

30. El esfuerzo que habrá que hacer para prevenir y solucionar conflictos es enorme, pero puede dividirse en conjuntos de medidas básicas. Entre ellas se encuentran demostrar un liderazgo valiente, intervenir en etapas tempranas, invertir en estabilidad y asegurar la participación amplia de las personas afectadas y otros interesados.

Demostrar un liderazgo político oportuno, coherente y decisivo

31. Los casos en que se logra prevenir un conflicto no suelen ser noticia y hasta hay quien critica la decisión de intervenir en etapas tempranas o actuar con compasión, pero, para los millones de personas que mueren o sufren cada día en los conflictos, puede que no haya alternativa al liderazgo oportuno, coherente y decisivo. Los dirigentes deben poner las miras más allá de los intereses nacionales y prestar mayor atención a los intereses de nuestra humanidad común para afrontar mejor las causas de las crisis, como el desplazamiento, las desigualdades sociales y económicas de larga data, la corrupción y la injusticia, y el incumplimiento del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. En el camino para poner fin a los conflictos y alcanzar arreglos políticos para afrontar esas causas hay que estar dispuestos a dejar de lado las diferencias arraigadas en las posiciones políticas y a apoyar “comunidades de paz y no violencia” locales o nacionales.

32. Los dirigentes políticos deben orientar el discurso nacional, alentar el debate público y lograr que se apoyen las políticas que defienden la humanidad de los demás. Deben ir en contra del discurso del miedo. Se necesita un liderazgo compasivo, valiente y coordinado para abrir las fronteras a quienes huyen de los conflictos, la violencia y la persecución. Ante los problemas actuales, los dirigentes deben ser más decididos y audaces y estar más dispuestos a aprovechar su posición de todas las maneras posibles para ofrecer mejores resultados a quienes lo necesitan y a perseverar en el largo camino por recorrer.

Intervenir en etapas tempranas

Invertir en análisis de riesgos e intervenir en etapas tempranas según los resultados

33. Los Gobiernos nacionales y las organizaciones regionales e internacionales deben aumentar su capacidad de analizar los riesgos y hacer un seguimiento de las situaciones en deterioro. Las violaciones de los derechos humanos y la violencia contra los civiles, la exclusión política, la parcialidad judicial, la marginación socioeconómica, la corrupción y la entrada de armas pueden ser indicadores clave de tensión política, del riesgo de violencia o del comienzo o la reanudación de un conflicto.

34. Sin embargo, la información debe ir acompañada de la intervención temprana y los recursos necesarios. No escasean ni las señales de alerta ni los instrumentos de prevención de conflictos: el mayor obstáculo es la inacción repetida y sistemática, que persistirá hasta que los Estados acepten que la soberanía va acompañada de la responsabilidad de proteger a la población de la violencia y la guerra y de colaborar estrechamente con los agentes bilaterales y regionales, las Naciones Unidas y otras

organizaciones internacionales para aminorar las tensiones, acabar con las violaciones de los derechos humanos y prevenir los conflictos. Los dirigentes nacionales deben estar más dispuestos a aceptar información y análisis y a intervenir antes de que empeore la situación, solicitando o aceptando la asistencia temprana que necesiten de sus asociados bilaterales, regionales e internacionales.

35. En consonancia con mi iniciativa Los Derechos Humanos Primero, seguiré hablando en nombre de los millones de personas que sufren y señalando a la atención del Consejo de Seguridad con prontitud toda la información sobre los riesgos o los casos de violaciones graves del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos. El sistema de las Naciones Unidas debe ser más competente en la detección de señales tempranas de violaciones y situaciones en deterioro y fraguar respuestas tempranas en colaboración con los Estados, algo fundamental para prevenir crisis humanitarias. Aunque Los Derechos Humanos Primero es una iniciativa interna de la Organización, su espíritu hace referencia a los propósitos mismos de las Naciones Unidas en su conjunto. El apoyo de los Estados Miembros es importante para la repercusión de la iniciativa en las actividades de prevención, por lo que los Estados Miembros deben estudiar la posibilidad de adoptar algunos de sus elementos en el momento de intervenir.

Fraguar unidad política para prevenir las crisis, no solo gestionarlas

36. Una y otra vez, la falta de unidad en las etapas iniciales de una crisis frustra la intervención, lo que tiene consecuencias nefastas. Aunque un contexto determinado se puede prestar a diferentes interpretaciones, debemos mostrarnos más decididos a lograr la unidad más rápido y velar por que las iniciativas para aliviar las tensiones y aplacar la violencia estén coordinadas estrechamente. La falta de mensajes políticos tempranos y unificados a nivel regional e internacional ha tenido en muchos casos trágicas consecuencias.

37. El Consejo de Seguridad, cuya responsabilidad primordial es mantener la paz y la seguridad internacionales, debe superar sus divisiones y pasar de ocuparse principalmente de la gestión de conflictos a dedicarse a la prevención activa. La intervención del Consejo de manera más temprana y unificada puede ser decisiva para prevenir y amortiguar rápidamente las crisis y salvar vidas. El Consejo debe analizar los riesgos en una etapa más temprana y aprovechar su influencia para aliviar tensiones, instar a la moderación y crear un espacio para el diálogo antes de que las partes se enroquen en su posición. La Secretaría de las Naciones Unidas debe ser audaz en sus recomendaciones al Consejo. Asimismo, aliento al Consejo a solicitar, por conducto de su Presidencia, información mensual actualizada sobre las situaciones preocupantes basada en un análisis multidisciplinario.

Dar visibilidad a los logros

38. Es más fácil movilizar recursos para responder a las crisis y gestionarlas que para prevenirlas. Para que eso cambie se necesitará que los ejemplos de la manera en que pueden prevenirse los conflictos sean más numerosos y visibles. La comunidad internacional debe mejorar su capacidad para evidenciar casos ejemplares en materia de prevención y solución de conflictos, buenas prácticas y enseñanzas extraídas. Los buenos resultados solo se reconocerán y recompensarán si les damos visibilidad.

Seguir interviniendo e invertir en estabilidad

39. Para que sea lo más eficaz posible, la intervención temprana debe tener lugar en el marco de un amplio abanico de inversiones y plazos, que permita responder a varias crisis a la vez, seguir interviniendo antes y después del punto más crítico de una crisis, e invertir en estabilidad en plazos más largos.

Responder a varias crisis a la vez

40. Es evidente que a la comunidad internacional le cuesta mantener la atención política necesaria para responder a la vez a varias crisis que se encuentran en distintas etapas. También le resulta difícil preservar a largo plazo la paz que se ha logrado con mucho esfuerzo. Debemos reorientar nuestros instrumentos y mecanismos para prevenir las crisis y responder a ellas simultáneamente con eficacia y sostenibilidad, lo que exigirá capacidad y liderazgo específicos a largo plazo para no limitarnos a las crisis más conspicuas del momento. Deben aumentar de forma considerable la capacidad, la competencia y el volumen del personal de los ministerios de relaciones exteriores y desarrollo de los Estados Miembros, las organizaciones regionales y las Naciones Unidas dedicado a la prevención de conflictos y la solución de crisis. Asimismo, los Estados Miembros y los dirigentes mundiales deben utilizar su influencia política y económica allí donde logre el máximo efecto posible. Ni todas las crisis son difíciles de solucionar ni todas se caracterizan por la falta de unidad en la comunidad internacional. No debemos permitir que nos absorban a todos una o dos grandes crisis en curso, sino que debemos ejercer liderazgo político y lograr la implicación de otros para solucionar o prevenir las crisis en que podamos marcar la diferencia más fácilmente.

Seguir interviniendo

41. La inversión y la atención políticas raras veces se mantienen a lo largo de todas las etapas de una crisis. Suelen ser reducidas durante la alerta temprana, elevadas en las crisis y de nuevo reducidas tras alcanzar un arreglo. Ni la pasividad ni la falta de intervención política son aceptables en las críticas etapas anterior y posterior a una crisis. Los ministerios de relaciones exteriores de los Gobiernos nacionales y las instancias con capacidad de análisis y de prevención y solución de conflictos de las organizaciones regionales y las Naciones Unidas deben dotarse de recursos y autonomía de forma sostenible para intervenir con rapidez y eficacia en dichas etapas. Insto firmemente a que se aprovechen de manera más sistemática los grupos de contacto, a nivel regional e internacional, que cuenten con la adhesión de sus miembros a largo plazo. Esos grupos deben mantener el impulso político, no limitarse a los reducidos ciclos electorales y constituir un foro para intercambiar información y hacer un seguimiento de los acontecimientos constantemente. Con objeto de mantener la atención política y la inversión continuada a largo plazo, los grupos de contacto pueden estudiar la posibilidad de ejecutar “planes Marshall a pequeña escala” tras los conflictos.

Invertir en estabilidad y modificar los plazos para obtener resultados

42. Las buenas estrategias de prevención comienzan mucho antes de que empeore una crisis o de que se produzcan violaciones graves de los derechos humanos y el derecho humanitario. Para mejorar la prevención es necesario invertir e intervenir con mayor constancia para promover sociedades pacíficas e inclusivas, crear

instituciones legítimas e incluyentes y reforzar las existentes, asegurar el acceso a la justicia para todos y reactivar los mercados y la economía. Los dirigentes políticos deben restablecer la confianza y la fe en las instituciones públicas para que estas puedan tener un efecto positivo en la vida de las personas a todos los niveles.

43. Asimismo, se debe pasar de la financiación “en función de titulares de prensa” a la inversión en estabilidad. La financiación debe ser equitativa y basarse en el análisis de los riesgos, no simplemente en intereses geopolíticos. Debe ser previsible y a largo plazo y basarse en la experiencia. También se debe aceptar que los resultados no se materializarán a corto plazo y tal vez sean difíciles de medir o exijan métodos cualitativos. Al transformar instituciones se pueden tardar entre 20 y 30 años en obtener suficientes mejoras¹¹. En consecuencia, conforme a lo dispuesto en la Agenda 2030, los marcos de asistencia y los objetivos estratégicos de los Gobiernos nacionales y los asociados internacionales deben ajustarse a plazos de entre 10 y 15 años para reflejar esta realidad más fielmente. El fortalecimiento de la base empírica será importante para financiar las intervenciones humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz de las que se sabe que previenen los conflictos, reducen la vulnerabilidad de las personas y contribuyen a unas sociedades pacíficas e inclusivas.

Idear soluciones con las personas y para las personas

44. Para prevenir y solucionar crisis y conflictos con eficacia es necesario que las personas y la sociedad civil participen en los procesos políticos y de gobernanza. Las comunidades locales y una sociedad civil sólida a nivel nacional movilizan la opinión pública contra la violencia y exigen la paz. Su participación es imprescindible para afrontar la marginación y lograr que las soluciones políticas beneficien a toda la población, no solo a la élite o a determinados grupos. Los dirigentes deben promover y exigir la inclusión de las mujeres y los grupos de mujeres en la adopción de decisiones a todos los niveles. Hay pruebas incuestionables de que la participación efectiva de las mujeres aumenta la eficacia de la asistencia humanitaria, la credibilidad y la calidad del mantenimiento de la paz, el ritmo de la recuperación económica en las situaciones posteriores a los conflictos y la sostenibilidad de los acuerdos de paz. Hay más probabilidades de que las soluciones políticas reciban el apoyo de la sociedad civil y funcionen a largo plazo cuando tanto hombres como mujeres participan en ellas. También aliento a los gobiernos nacionales y locales a que establezcan plataformas con la sociedad civil en que hombres y mujeres de todas las edades, religiones y etnias expresen su opinión, intervengan y trabajen juntos en relación con las cuestiones cívicas.

45. En nuestro mundo multipolar y globalizado, distintos grupos y personas deben implicarse y asumir el liderazgo. Los jóvenes, en particular, desempeñan una función importante en el cambio de mentalidad y de actitud. Son los dirigentes del futuro y deben participar en la búsqueda y aplicación de soluciones para crear estabilidad y tener voz en los parlamentos nacionales y los procesos políticos. El diálogo religioso puede ser fundamental para la diplomacia preventiva, así como para subsanar los agravios tras el estallido de un conflicto y promover iniciativas de reconciliación de la comunidad a largo plazo. Los líderes religiosos tienen la responsabilidad de aprovechar su influencia en la comunidad y en los dirigentes

¹¹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo* (Washington D.C., 2011).

gubernamentales para promover la estabilidad, la reconciliación y la cohesión social. Finalmente, los directivos del sector privado y los consejos empresariales no son meros proveedores de bienes o logística: a ellos también les interesa que los mercados sean estables, que los consumidores gocen de buena salud y de seguridad para adquirir los productos y servicios que ofrecen las empresas y que haya buena gobernanza e instituciones sólidas. Aliento a los directivos de las empresas a aprovechar sus conocimientos, tecnología e influencia para promover soluciones sostenibles que aporten estabilidad y dignidad a la vida de las personas.

B. Segunda responsabilidad básica: defender las normas que protegen a la humanidad

Incluso las guerras tienen límites: si se quiere reducir al mínimo el sufrimiento humano y proteger a los civiles habrá que hacer más estricta la observancia del derecho internacional.

46. En los últimos 150 años, sobre todo en los dos últimos decenios, hemos invertido considerable energía y voluntad política en las tareas de fortalecer los marcos jurídicos internacionales que rigen las normas de la guerra; promover la protección de los civiles; limitar el uso y la transferencia de ciertas armas y municiones; establecer mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, y crear tribunales para abordar las violaciones más graves del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. La promoción de los derechos humanos y la protección de los civiles son ahora una causa universal. Sin embargo, nuestro mundo contemporáneo se ve aún desfigurado por la erosión desvergonzada y brutal del respeto de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario. Todos los días hay civiles heridos y muertos, víctimas de ataques deliberados o indiscriminados. Los bombardeos arrancan de cuajo a las familias. Las mujeres y niñas son víctimas de abuso y vendidas como esclavas sexuales. Las poblaciones de las zonas sitiadas son deliberadamente condenadas al hambre, intimidadas y privadas de bienes esenciales durante años. Los periodistas son detenidos o asesinados. Las escuelas, los hospitales y los lugares de culto son blanco de bombardeos con frecuencia e intensidad alarmantes. Monumentos que han resistido el paso de milenios, símbolos de otras culturas y civilizaciones, son deliberadamente reducidos a escombros. La barbarie de los conflictos armados contemporáneos y la total falta de respeto de las normas fundamentales del derecho internacional humanitario —atención a los heridos y enfermos, trato humano, distinción entre civiles y combatientes— amenazan pulverizar 150 años de logros y retrotraernos a una época de guerra sin cuartel.

47. Los centros urbanos se han convertido en trampas mortales para miles de civiles. Los ataques aéreos supuestamente “quirúrgicos” terminan causando mortandad y destrucción indiscriminadas. Una estadística aterradora es que el 92% de los muertos y heridos por el uso de armas explosivas en zonas pobladas son civiles. Las municiones en racimo siguen mutilando, matando y sembrando la destrucción incluso años después de terminadas las hostilidades, y la mitad de sus víctimas son niños. En 2014, el 80% de las víctimas registradas de minas terrestres y restos explosivos de guerra eran civiles, con una tasa de incidencia de 10 víctimas

por día¹². Los proveedores de asistencia humanitaria y los trabajadores sanitarios son secuestrados y asesinados y los establecimientos médicos y las ambulancias, saqueados y destruidos, como táctica de guerra. La denegación y obstrucción deliberadas del acceso a las operaciones de socorro humanitario amplifica la mortandad, el sufrimiento y la vulnerabilidad. La gente sigue siendo detenida y recluida, maltratada y torturada de manera arbitraria, a menudo sin salvaguardias ni acceso a la justicia ni a recursos eficaces. Toda esta violencia está directamente alimentada por las transferencias irresponsables e ilícitas de armas. El resultado es una sentencia condenatoria de nuestra humanidad común: fugitivos que huyen de los horrores de la guerra y los abusos a través del mar y de desiertos, a menudo en condiciones inhumanas y, en muchos casos, sin ninguna posibilidad de retorno. A finales de 2014, casi 60 millones de personas habían sido desplazadas por la fuerza, dentro de su país o a través de las fronteras¹³.

48. El hacer caso omiso de las normas más elementales que rigen la conducta de la guerra se ha vuelto contagioso, creando nuevos riesgos de que su aplicación se reinterprete y se vuelva más vaga. El hecho de no exigir y promover el respeto de nuestras normas compartidas, de no hacer cumplir la ley, de no apoyar ni prestar cooperación a los mecanismos nacionales e internacionales de vigilancia y rendición de cuentas, son factores que contribuyen a la erosión del estado de derecho y causan un tremendo sufrimiento humano. Cuando los Estados no respetan o socavan el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, en particular mediante interpretaciones poco estrictas, otros Estados y agentes no estatales lo ven como una invitación a hacer lo mismo. Evidentemente, no podemos aspirar a una sociedad global sin una adhesión común a reglas y normas. La inercia y la indiferencia no pueden ser nuestro credo. Podemos —y debemos— aspirar a más.

49. Los Estados Miembros deben aprovechar la oportunidad de la Cumbre Humanitaria Mundial para volver a comprometerse a proteger a los civiles y los derechos humanos de todos, respetando las normas que ya han acordado. Nuestros actos individuales y colectivos deben guiarse por la necesidad de garantizar la protección y preservación de la humanidad y la dignidad de las personas afectadas en toda circunstancia. Nuestro compromiso, nuestras estrategias, actividades y recursos deben orientarse a preservar la seguridad, la integridad física y la dignidad de las personas afectadas. Podemos comenzar interviniendo para garantizar el acceso humanitario, detectar y denunciar las violaciones, mejorar el cumplimiento y la rendición de cuentas y afirmar las normas que salvaguardan nuestra humanidad.

Respetar y proteger a la población civil y los bienes civiles durante las hostilidades

Respetar las normas cardinales

50. Todas las partes estatales y no estatales en los conflictos armados deben cumplir las normas consuetudinarias de distinción, proporcionalidad y precaución. Los ataques dirigidos contra civiles, las personas fuera de combate y los bienes

¹² Landmine and Cluster Munition Monitor, *Landmine Monitor*, 2015 (Suiza, International Campaign to Ban Landmine-Cluster Munition Coalition, noviembre de 2015).

¹³ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “World at War: global trends – forced displacement in 2014” (2015).

civiles; el uso indiscriminado de artefactos explosivos improvisados, y el uso de civiles a manera de escudo para proteger objetivos militares están prohibidos. Las escuelas, hospitales, los lugares de culto y otras infraestructuras civiles esenciales no solo deberán estar a salvo de la fuerza militar, sino que no podrán usarse con fines militares. Mediante la legislación, los manuales militares y los procedimientos y otras medidas, los Estados deberán limitar todo uso militar de esos establecimientos que pueda convertirlos en objetivos militares.

51. Las partes estatales y no estatales deben abstenerse de interpretaciones contenciosas y latas que extiendan peligrosamente la gama de armas, tácticas, objetivos y bajas civiles considerada permisible. Deben rechazar toda tendencia a ampliar las reglas o a hacerlas más vagas y, en su lugar, deben aplicar la ley teniendo presentes las necesidades de la humanidad. Ni los esfuerzos de lucha contra el terrorismo, ni la guerra asimétrica ni el surgimiento de nuevas amenazas y enemigos pueden legitimar la relajación o la eliminación completa de las normas que tienen por objeto proteger a los civiles y limitar los daños a solo lo necesario para debilitar al enemigo. En momentos en que la mayoría de los conflictos no son internacionales, es fundamental que los agentes humanitarios imparciales entablen un diálogo con los Estados y los grupos armados no estatales para conseguir que acepten, comprendan y cumplan más cabalmente las obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos.

Poner fin a los bombardeos y los ataques de artillería de zonas pobladas

52. Se trate de bombardeos, fuego de artillería, atentados suicidas o con coches bomba, el uso de armas explosivas en zonas pobladas es la principal causa de muerte de civiles en los conflictos. Los efectos de estas armas son bien conocidos. Quienes proyectan o deciden lanzar bombas de barril, morteros y cohetes, u otros explosivos con extensa área de impacto en zonas urbanas, saben muy bien que causarán daño y destrucción excesivos, matando a gran número de civiles, destruyendo viviendas, entorpeciendo seriamente los servicios críticos y dejando por años un legado de restos explosivos de guerra. Aunque la utilización de muchas de estas armas no esté explícitamente prohibida por el derecho internacional, las reglas cardinales de distinción, proporcionalidad y precaución limitan el uso de armas explosivas en zonas pobladas, y siempre deberán tenerse en cuenta en la planificación y la adopción de decisiones militares.

53. Los compromisos políticos firmes de limitar el uso de estas armas son un paso esencial. Los Estados deben mejorar, recopilar e intercambiar las políticas sensatas, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas, reducir al mínimo los efectos en la población civil, y reunir información sobre las medidas prácticas que pueden adoptar los civiles en zonas expuestas para protegerse de las armas explosivas. Los expertos deberían simular sus efectos en las zonas urbanas y facilitar los resultados a todas las fuerzas militares. Se necesitan metas e indicadores para dar seguimiento al progreso en la reducción de las consecuencias humanitarias en las zonas pobladas. Los bombardeos y ataques de artillería indiscriminados contra barrios civiles deben ser registrados e investigados sistemáticamente y remitirse a los tribunales nacionales e internacionales competentes.

Garantizar el pleno acceso a las misiones médicas y humanitarias y su protección

Satisfacer las necesidades básicas de la población

54. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción. Las partes en un conflicto armado tienen la obligación de atender las necesidades básicas de alimentos, agua, atención médica y refugio de las personas que viven bajo su control. La gente afectada tiene derecho a recibir asistencia, incluso de organizaciones humanitarias imparciales. Esta es una obligación básica de las partes en el conflicto y un requisito humanitario fundamental. Cuando no se satisfacen las necesidades esenciales de la población, las partes en el conflicto armado tienen la obligación de permitir y facilitar el acceso de la asistencia humanitaria imparcial. No se trata de un simple requisito técnico. Es esencial para salvar vidas y reducir los sufrimientos, y siempre debe prevalecer sobre los intereses políticos de las partes en los conflictos armados y sus aliados. Impedir el acceso humanitario a las zonas sitiadas a fin de lograr ventajas militares es deplorable y contrario a la ley.

55. Los principios humanitarios —humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia— son fundamentales para llegar a las poblaciones necesitadas. El asegurar que toda asistencia humanitaria sea imparcial, neutral e independiente de intervenciones militares o agendas políticas es fundamental para que las organizaciones humanitarias puedan granjearse la confianza y aceptación de los grupos armados estatales y no estatales, lograr y mantener el acceso y trabajar en condiciones de seguridad.

56. En virtud del derecho internacional humanitario, las organizaciones que son imparciales y humanitarias tienen derecho a ofrecer sus servicios. Sin embargo, la realidad hoy día es que muchas organizaciones humanitarias libran una batalla diaria para llegar a la población necesitada. Los Estados no gozan de discrecionalidad absoluta para rechazar los ofrecimientos de asistencia humanitaria si hay personas que necesitan socorro. Cuandoquiera que no se atiendan las necesidades básicas de los civiles, los Estados interesados no podrán denegar arbitrariamente el consentimiento a las operaciones de socorro humanitario. La carga de lograr acceso no puede recaer exclusivamente en los agentes humanitarios, y los Estados deben justificar toda denegación de socorro. Los mecanismos para verificar e inspeccionar los convoyes humanitarios pueden ser útiles para superar la reticencia a permitir el acceso del socorro humanitario. Las partes estatales y no estatales deben garantizar la libertad de circulación del personal de asistencia humanitaria y adoptar procedimientos claros, simples y expeditivos a fin de facilitar su acceso rápido y sin trabas. Los Estados, y en particular el Consejo de Seguridad, desempeñan una función decisiva en la tarea de asegurar el acceso de la asistencia humanitaria. Cuando se deniega u obstaculiza arbitrariamente el acceso a las personas necesitadas, esos actos deben tratarse eficazmente al más alto nivel político. Los Estados y el Consejo deben garantizar la rendición de cuentas y esforzarse por superar los casos de denegación arbitraria del acceso.

57. Los Estados Miembros y el Consejo de Seguridad también deberían garantizar que las medidas de lucha contra el terrorismo o la insurgencia no inhiban la acción humanitaria o impidan la financiación de las operaciones humanitarias. Esas medidas deberían incluir las exenciones necesarias para permitir a las

organizaciones humanitarias que entablen el diálogo y coordinen con todas las partes en los conflictos armados a fin de llegar a las personas necesitadas y aliviar el sufrimiento.

Respetar y proteger a las misiones de asistencia humanitaria y médica

58. La entrega de alimentos, agua y medicamentos, y la prestación de servicios esenciales de atención de la salud, así como la provisión de refugio a los civiles necesitados exigen el mayor respeto y protección contra los efectos de las hostilidades. Sin embargo, con harta frecuencia, los profesionales de la atención de la salud, las instalaciones, los medios de transporte y los pacientes son atacados, los trabajadores humanitarios asesinados y los convoyes saqueados, a menudo como táctica de guerra. Debemos hacer mucho más para revertir esta tendencia deplorable. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para recordar a todas las partes estatales y no estatales en los conflictos armados que tienen la obligación estricta de respetar y proteger a los trabajadores sanitarios y humanitarios y las instalaciones conexas, así como a los heridos y enfermos, contra ataques, amenazas u otros actos violentos que les impidan cumplir su función estrictamente humanitaria. En el cumplimiento de su obligación de proteger al personal y las instalaciones de asistencia humanitaria y de atención de la salud, los Estados y otras partes en los conflictos deben asegurarse de que se adopten y se respeten estrictamente todas las medidas políticas, jurídicas, sociales y de seguridad, ajustadas al contexto, con el fin de proteger al personal y las instalaciones de asistencia humanitaria y médica. Los hospitales deben ser santuarios en tiempos de guerra. La promulgación y aplicación de leyes y reglamentos nacionales, la educación y la capacitación, la cooperación con las comunidades locales, y la reunión sistemática de datos sobre las violaciones y la presentación de denuncias al respecto ayudará a mejorar la prestación y la seguridad de la asistencia humanitaria y médica.

Denunciar las violaciones

59. Callar ante violaciones flagrantes y graves del derecho internacional es moralmente inaceptable y socava las obligaciones jurídicas de los Estados. Nuestra humanidad común exige que hagamos todo lo posible para prevenir y poner fin a las violaciones y pedir cuentas a los culpables. La reunión de hechos, la adopción de medidas preventivas y de protección, incluida la denuncia de las violaciones, el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas y la defensa de soluciones proactivas constituyen los deberes más fundamentales que nos obligan a las víctimas de los conflictos armados.

Establecer los hechos

60. Los Estados deben recurrir a todos los mecanismos disponibles de seguimiento, investigación, presentación de informes y adopción de decisiones para promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario. Debe disponerse de instrumentos para rastrear, cotejar, analizar, denunciar y, de ser necesario, investigar sistemáticamente el uso de determinadas armas y tácticas de guerra, las bajas civiles y los daños a objetivos civiles, así como para enjuiciar las violaciones graves. Entre las opciones cabe mencionar el registro e intercambio de pruebas digitales de los delitos, un registro central de seguimiento y archivo de las violaciones, o una entidad especial de vigilancia para rastrear y reunir datos e informar sistemáticamente sobre las tendencias de las violaciones, las lagunas en el

cumplimiento, la rendición de cuentas y la cooperación estatal en todos los conflictos. Los datos e información fidedignos, incluso de fuentes públicas, no solo revelan tendencias, amenazas y vulnerabilidades, sino que son un factor poderoso para el respeto y la observancia del derecho internacional. Y, lo que es más importante, la información y los datos fidedignos pueden promover la adopción pronta de medidas efectivas de prevención y protección. Los periodistas, los defensores de los derechos humanos y la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante si dan a conocer los hechos al tiempo que ocurren.

61. Cuando las operaciones nacionales de determinación de los hechos son insuficientes, el Consejo de Seguridad o el Consejo de Derechos Humanos, y los Estados, en particular los que son partes en el conflicto armado, deberían encomendar a comisiones de investigación independientes e imparciales la tarea de ayudar a la comunidad internacional a determinar los hechos y recomendar el camino a seguir para la protección de los derechos. Los Estados también deberían recurrir a la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta para investigar las violaciones graves del derecho internacional humanitario en todos los tipos de conflicto armado y esforzarse por poner sus conclusiones a disposición de las partes afectadas.

Condenar sistemáticamente las violaciones graves

62. Siempre que se cometan violaciones graves del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, los gobiernos, los dirigentes mundiales y otros particulares pertinentes deberán condenarlas sin falta. Aun cuando no podamos detener la violencia y el sufrimiento inmediatamente, tenemos la responsabilidad, como mínimo, de hacernos oír y sacar los hechos a la luz. La experiencia de las Naciones Unidas demuestra que si se habla a tiempo eso facilita su función. En el contexto de mi iniciativa “Los Derechos Humanos Primero”, he pedido a todos los altos funcionarios de las Naciones Unidas que lo hagan y aliento a todos los funcionarios de las Naciones Unidas a que actúen con valentía moral frente a las primeras violaciones graves y en gran escala. También exhorto a todas las entidades y partes pertinentes a poner fin al doble rasero de condenar las violaciones de unos y no las de otros. Esto debilita la determinación colectiva de prevenir los conflictos y nuestra credibilidad cuando exigimos el cumplimiento de la ley.

Adoptar medidas concretas para mejorar el cumplimiento y la rendición de cuentas

Garantizar el respeto a través de las esferas de influencia

63. Todos los Estados deben utilizar su influencia política y económica a fin de garantizar que las partes en los conflictos armados cumplan con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de derechos humanos. Los Estados y otras partes interesadas deben abrir canales de comunicación con las partes en los conflictos, dedicar presupuestos de ayuda a la capacitación y la reforma judicial, y tomar medidas coercitivas selectivas contra las partes y los particulares que incumplen sus obligaciones de proteger a los civiles. En consonancia con el espíritu del Tratado sobre el Comercio de Armas y los instrumentos regionales similares, los Estados exportadores de armas convencionales deben evaluar la probabilidad de que se utilicen para cometer

violaciones graves del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos y abstenerse de exportarlas si se corre un riesgo considerable de que se cometan tales violaciones graves. Todo Estado que no se esfuerce por mejorar el cumplimiento de la ley, contribuye en última instancia a su erosión. La garantía del respeto del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y la protección de los civiles deben convertirse en un interés nacional prioritario de los Estados Miembros, y el propulsor central de la política exterior y las relaciones internacionales. Por último, cada uno de nosotros tiene la obligación moral de hablar en contra de las violaciones, y de utilizar nuestra esfera de influencia para configurar las políticas y decisiones de nuestros dirigentes.

Fortalecer nuestro sistema de justicia mundial

64. Todos los Estados deben redoblar sus esfuerzos por combatir la impunidad y establecer un sistema de justicia verdaderamente mundial. Las denuncias de violaciones graves deben investigarse de manera eficaz y sistemática y debe enjuiciarse a los autores. Los Estados deben adoptar estructuras y prácticas para garantizar la aplicación de la ley, incluida una legislación sólida que abarque toda la gama de delitos internacionales y establezca la jurisdicción universal al respecto. Las buenas prácticas en materia de obtención de pruebas y protección de testigos, la cooperación entre los gobiernos y con los tribunales internacionales, así como con otros mecanismos de rendición de cuentas, la capacitación jurídica, la imparcialidad del poder judicial, las garantías judiciales para el acusado y la asignación de recursos suficientes para las instituciones judiciales y policiales nacionales e internacionales son todos requisitos fundamentales en ese empeño.

65. Los sistemas judiciales y de investigación internacionales deben fortalecerse para complementar los marcos nacionales, y la Corte Penal Internacional debe utilizarse cuando las opciones nacionales resulten insuficientes. El establecimiento de la Corte Penal Internacional, uno de los grandes logros de los últimos 25 años, tiene por objeto poner fin a la impunidad y defender las normas que protegen a la humanidad. Debemos revitalizar el entusiasmo y el sentido de logro histórico que condujeron a la aprobación del Estatuto de Roma. Los Estados deben prestar su cooperación y apoyo políticos, financieros, judiciales y técnicos sostenidos, para ayudar a la Corte a cumplir su mandato e investigar y perseguir los delitos de manera más sistemática.

66. La violencia sexual y de género es uno de los crímenes más atroces. Hay que pedir cuentas a los autores y poner fin a la creciente impunidad de que son testigos todos los conflictos del mundo. Los Estados que todavía no hayan aprobado legislación nacional en consonancia con las normas internacionales sobre los derechos de la mujer, incluida la tipificación de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas, deben hacerlo sin demora. Es preciso fortalecer los sistemas nacionales de justicia para investigar y perseguir la violencia de género, como parte de un esfuerzo a largo plazo para poner fin a la discriminación contra las mujeres y niñas en las estructuras institucionales y culturales, en tiempos tanto de paz como de crisis. Los dirigentes internacionales, nacionales y comunitarios deben exigir que se emprendan y financien estas iniciativas con la máxima prioridad.

Recurrir al Consejo de Seguridad

67. Como práctica habitual, el Consejo de Seguridad debería exhortar a las partes en un conflicto, y a las fuerzas multinacionales que haya autorizado, a que respeten el derecho internacional humanitario y cumplan las obligaciones de derechos humanos. El Consejo debería reunirse automáticamente siempre que se denuncien violaciones graves del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos y corra peligro la protección de los civiles. Me sumo a quienes han instado a los miembros permanentes del Consejo a que renuncien a su derecho de veto cuando se trata de hacer frente a atrocidades en masa. Todos los miembros del Consejo deberían contraer el compromiso político de apoyar la adopción de medidas oportunas y decisivas en las situaciones en que se perpetran los crímenes internacionales más graves, y de no votar en contra de resoluciones dignas de crédito encaminadas a prevenirlos o darles fin. Toda medida que no llegue a ser una acción unificada del Consejo de Seguridad frente a violaciones graves socavaría la credibilidad y el propósito de la Carta de las Naciones Unidas y fomentará una cultura de impunidad selectiva.

Defender las reglas: campaña mundial para afirmar las normas que protegen a la humanidad

Emprender una campaña mundial

68. Debemos emprender una iniciativa mundial para movilizar a los Estados, la sociedad civil y otras entidades rectoras mundiales a fin de evitar la erosión del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, exigir su observancia más estricta y bregar incansablemente por la protección de los civiles. El respeto del derecho internacional y la protección de los civiles deben mantenerse en el centro de nuestro empeño. No puede haber ninguna flexibilidad ni preocupaciones mayores en nuestra determinación de proteger a los civiles y revertir su situación desesperada. Hemos contraído la obligación con los millones de personas afectadas por la guerra de poner fin a su sufrimiento y garantizar que no ha de repetirse. Frente a quienes eluden o no respetan las normas jurídicas, las Naciones Unidas deben seguir siendo la instancia donde se defienden y afirman.

Adherirse a los instrumentos básicos

69. Insto a todos los Estados que aún no sean partes en los instrumentos internacionales fundamentales de derecho humanitario y de derechos humanos que se adhieran a esos tratados con urgencia y a que se comprometan a hacerlo en la Cumbre Humanitaria Mundial. Los gobiernos, la sociedad civil y los particulares deben movilizar y promover la adhesión a los instrumentos internacionales del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, y su observancia, incluidos, entre otros, los Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en su forma modificada, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención sobre Municiones en Racimo, la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, el Tratado sobre el Comercio de Armas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

Promover activamente el cumplimiento y entablar un diálogo periódico

70. Deberían convocarse reuniones periódicas de Estados partes en los instrumentos internacionales pertinentes, en particular las convenciones y los tratados humanitarios y de derechos humanos, y de expertos, a fin de examinar la aplicación del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y la aparición de nuevos desafíos para reforzar su pertinencia, determinar qué esferas requieren aclaraciones, ofrecer la oportunidad de asistencia jurídica y, en última instancia, garantizar el cumplimiento de la ley y fortalecer su aplicación. Los foros de alto nivel de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, como la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, y los demás mecanismos y organizaciones regionales e internacionales, deberían utilizarse más ampliamente para entablar un diálogo sobre la observancia del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Sin embargo, en última instancia, será esencial que los Estados partes en los tratados internacionales acepten su responsabilidad de garantizar el cumplimiento y de encontrar maneras significativas de fortalecer la rendición de cuentas mutua en ese sentido. Los esfuerzos individuales y colectivos para promover y garantizar el respeto de las normas que protegen a la humanidad deben ser objeto de examen periódico.

71. La Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también tiene un papel fundamental que desempeñar a este respecto. La 32ª Conferencia Internacional recomendó la continuación de un proceso de consultas intergubernamentales impulsado por los Estados para llegar a un acuerdo sobre las características y funciones de un posible foro de Estados y para encontrar la forma de mejorar la aplicación del derecho internacional humanitario, utilizando el potencial de la Conferencia Internacional y los foros regionales de derecho internacional humanitario. Aliento a los Estados a que apoyen activamente la próxima fase del proceso, que será facilitada por Suiza, conjuntamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja.

C. Tercera responsabilidad básica: no dejar a nadie atrás

Para cumplir nuestro compromiso de no dejar a nadie atrás tenemos que llegar a cuantos se encuentren en situaciones de conflicto, desastre, vulnerabilidad o riesgo.

72. No dejar a nadie atrás es una aspiración fundamental de la mayoría de los códigos políticos, éticos o religiosos y siempre ha sido un elemento central de los imperativos humanitarios. La promesa de no dejar a nadie atrás es el lema central de la Agenda 2030 y nos ha creado a todos nosotros la nueva obligación de llegar primero a las personas expuestas a conflictos y desastres, o que experimentan vulnerabilidad o riesgo, de modo que se beneficien del desarrollo sostenible a largo plazo y contribuyan a él. La Cumbre Humanitaria Mundial pondrá a prueba por primera vez el compromiso de la comunidad internacional de transformar la vida de los que corren mayor riesgo de quedar rezagados.

73. Una de las consecuencias más visibles de los conflictos, la violencia y los desastres ha sido el desplazamiento masivo de personas dentro de los países y a través de las fronteras, a menudo durante períodos prolongados. Cada día, en 2014, los conflictos y la violencia obligaron a unas 42.500 personas a abandonar sus hogares y buscar un lugar seguro dentro del mismo país o a través de las fronteras. Como consecuencia de ello, el número de desplazados internos, refugiados y solicitantes de asilo llegó a casi 60 millones de personas¹⁴. En 2014 se calculó que la duración media del desplazamiento debido a la guerra y la persecución era de unos 17 años. El número de refugiados que regresaron fue menor que en cualquier otro momento de los últimos 30 años, y solo el 1% pudieron regresar a sus hogares en 2014. Otros millones de personas se han visto obligadas a desplazarse por desastres naturales, cifra que ha aumentado en un 60% entre 1970 y 2014; y por término medio, más de 26 millones de personas se han visto desplazadas en cada uno de los últimos siete años¹⁵. Se prevé que esta tendencia se acentuará aún más debido a la mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar¹⁶.

74. Las pautas de los desplazamientos han cambiado. Más de la mitad de los 19,5 millones de refugiados y 38 millones de los desplazados internos viven fuera de campamentos, en las ciudades o en asentamientos informales. En las zonas urbanas corren el riesgo de quedar entre los más desfavorecidos de la sociedad, ya que no son fácilmente identificables y tienden a estar desempleados o tener trabajos inseguros y mal remunerados, o en los sectores no estructurados; suelen encontrarse en hogares encabezados por una mujer; tienden a mandar a los hijos a trabajar en lugar de la escuela; y suelen experimentar inseguridad en la vivienda. Los sistemas nacionales y locales de salud y educación, los mecanismos de protección social y la infraestructura pueden no existir o estar abrumados por el volumen de la demanda. A menudo los desplazados de los campamentos sobreviven gracias a una asistencia

¹⁴ Véase ACNUR, “World at War” (véase la nota de pie de página 13); véase también Comunicado de prensa del ACNUR “Un informe del ACNUR confirma el aumento en todo el mundo de los desplazamientos forzados en el primer semestre de 2015”, 18 de diciembre de 2015.

¹⁵ Michelle Yonetani, “Global estimates 2015: people displaced by disasters (Ginebra, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, 2015).

¹⁶ Justin Ginnett, “Disaster-related displacement risk: measuring the risk and addressing its drivers” (Ginebra, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, 2015).

humanitaria insuficiente, y son pocas las oportunidades de bastarse a sí mismo, cuando se vive marginado e ignorado sistemáticamente por los programas nacionales de desarrollo sostenible.

75. Cada vez son más los migrantes que cruzan las fronteras internacionales en busca de protección y una vida mejor. Durante los últimos 15 años, el número de migrantes internacionales ha aumentado de 173 millones a 244 millones de personas¹⁷, cifra que probablemente seguirá aumentando. Si bien millones de migrantes internacionales cruzan las fronteras de forma segura cada año, para algunos la travesía es peligrosa. En 2015, más de 5.000 migrantes perdieron la vida¹⁸. Según se informa, desde el comienzo del milenio han muerto más de 45.000 migrantes, en sus travesías por tierra y mar, aunque es probable que la cifra real sea mayor¹⁹. Miles más son explotados y maltratados por los traficantes de personas cada año, o son víctimas de discriminación y xenofobia en los países de tránsito o de destino. Otros migrantes atrapados en situaciones críticas no reciben la asistencia que necesitan debido a las barreras idiomáticas o al temor a ser detenidos u objeto de discriminación.

76. En tanto que muchas personas quedan fuera del alcance de los servicios del Gobierno o al margen de los programas humanitarios y de desarrollo nacionales, otras se ven privadas por completo de identidad jurídica. Al menos 10 millones de personas en todo el mundo son apátridas —un tercio de ellos niños— imposibilitadas de reclamar derechos, protección, educación, atención de la salud y otros servicios, o de conseguir empleo mediante un sistema nacional²⁰.

77. Las mujeres y niñas seguirán quedando rezagadas si sus voces no se escuchan, no se reconocen sus aptitudes y no se les da la oportunidad de participar en la adopción de decisiones y mucho menos de influirlas. Las mujeres y niñas pueden sufrir múltiples formas de discriminación en una crisis si son personas desplazadas, migrantes, miembros de una minoría étnica, madres solteras, apátridas o personas con discapacidad. La discriminación también suele privarlas de acceso a servicios básicos de salud, jurídicos y psicosociales y a oportunidades de subsistencia segura y suficiente. En algunas crisis, la violencia de género afecta a más del 70% de las mujeres²¹. El estigma social y la vergüenza que lleva aparejadas, sumados al acceso insuficiente a servicios de atención de la salud, suelen desencadenar una segunda ola de descuido y sufrimiento.

¹⁷ Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, “Trends in international migration, 2015”, Population Facts núm. 2015/4 (diciembre de 2015).

¹⁸ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), base de datos del Proyecto los migrantes desaparecidos, “Latest global figures, 2015”. Puede consultarse en <http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>.

¹⁹ Tara Brian y Frank Laczko, eds., *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost During Migration* (Ginebra, OIM, 2014).

²⁰ Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *World Humanitarian Data and Trends 2015* (Nueva York, 2016).

²¹ Claudia García-Moreno y colaboradores, *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: Prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2013).

78. En 2014, los niños constituían el 51% de la población de refugiados, el porcentaje más alto en más de un decenio²². Alrededor de la mitad de los refugiados del mundo son niños que se quedan sin instrucción primaria, y tres cuartos no llegan nunca a la secundaria. Los países afectados por conflictos albergan a más del 20% de todos los niños en edad escolar, pero representan alrededor de la mitad del total de niños de esa edad que no van a la escuela²³. Dos terceras partes de los jóvenes de las economías en desarrollo no estudian ni aprenden artes y oficios y carecen de trabajo o trabajan en el sector no estructurado o en situación irregular²⁴. Largos años de conflicto persistente y de exposición a la violencia y los desplazamientos, a menudo acompañados de maltrato y marginación, pueden causar extremo estrés psicológico en los adolescentes y volverlos vulnerables a la explotación o la participación en la violencia política. Sin embargo, análisis recientes sugieren que son precisamente los adolescentes, y en particular las niñas, el grupo de edad al que con más frecuencia no llega la asistencia internacional²⁵. Las sociedades cada vez más jóvenes de los países en desarrollo, junto con la elevada tasa de desempleo entre los jóvenes, hacen que los programas especiales de trabajo y las políticas de migración y educación sean vitales para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, incluida la creación de sociedades pacíficas e inclusivas.

79. Hay muchas otras personas que están quedando rezagadas, no solo en conflictos y desastres, sino también en tiempos de paz. Las personas con discapacidad y las personas de edad, que suelen sufrir limitaciones físicas, mentales y de movilidad, estigmatización social y exclusiones, están entre las más marginadas. Si no se dirigen los esfuerzos nacionales e internacionales específicamente hacia este grupo, sus miembros seguirán tropezando con obstáculos para acceder a servicios de educación, programas de atención de la salud y medios de subsistencia, y correrán un gran riesgo de abuso, lesiones y muerte durante los conflictos y los desastres. Las personas que viven en zonas geográficamente remotas, montañosas, rurales o en regiones desérticas, islas pequeñas, zonas costeras y ribereñas suelen estar aisladas o dependen en gran medida de la tierra y el mar para su subsistencia, como resultado de lo cual los efectos de los peligros naturales, el cambio climático y los conflictos son particularmente devastadores. En el caso de las personas que viven en pequeños Estados insulares, la elevación del nivel del mar los pone en peligro de perder totalmente su país. Otros millones de personas están en situación de riesgo o son excluidos activamente debido a su raza, afiliación política, religión, condición económica o identidad sexual.

²² ACNUR, “World at war” (véase la nota 13).

²³ Patricia Justino, “Barriers to education in conflict-affected countries and policy opportunities”, documento encargado por el Instituto de Estadística, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), para la iniciativa “Fixing the broken promise of education for all: findings from the global initiative on out-of-school children”, (Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2015).

²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Empoderamiento económico de los jóvenes”, Fast Facts.

²⁵ Mercy Corps, “No one hears us”, 25 de agosto de 2015; puede consultarse en www.mercycorps.org/articles/syria/no-one-hears-us-window-lives-syrias-youth; Jean Casey y Kelly Hawrylyshyn, “Adolescent girls in emergencies: a neglected priority”, *Humanitarian Practice Network*, núm. 60 (febrero de 2014).

80. Dada la universalidad de la Agenda 2030, es imperativo que todos los países se comprometan a hacer una recopilación y un análisis exhaustivo de datos para detectar, priorizar y seguir mejor los avances de los grupos más vulnerables y desfavorecidos hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Todos los países deberían tener estrategias nacionales de desarrollo inclusivo, leyes y políticas económicas y sociales y redes de seguridad para proteger, respetar e incluir a los grupos desfavorecidos. Además, hay ciertas medidas concretas que han de tomarse si queremos asegurarnos de no dejar atrás a ninguna de las personas más vulnerables.

Reducir y solucionar los problemas del desplazamiento

Reducir los desplazamientos internos forzados para 2030

81. Los desplazamientos forzados no son ni un desafío a corto plazo ni primordialmente un problema humanitario: son un persistente y complejo reto político y de desarrollo. Si bien la asistencia humanitaria a las poblaciones desplazadas en una crisis es esencial, las organizaciones humanitarias se ven obligadas a veces, además de prestar asistencia a corto plazo a millones de desplazados, a ayudarlos durante decenios. Por consiguiente, se necesita un cambio fundamental en nuestro enfoque de los desplazamientos internos: la transición de la atención de las necesidades humanitarias inmediatas del desplazado a la preservación de su dignidad, el logro de una vida mejor y la autosuficiencia. Este cambio, además de voluntad política a nivel nacional e internacional para hacer frente a las causas de los desplazamientos y rodear a los desplazados internos de condiciones de vida y de subsistencia mejores y sostenibles, exigirá que los agentes humanitarios y de desarrollo aúnen esfuerzos para reducir los desplazamientos y que los gobiernos nacionales hagan los cambios normativos necesarios.

82. La Agenda 2030 reconoce la importancia de encarar los desplazamientos forzados como parte del desarrollo sostenible. Para los millones de desplazados dentro de sus propios países, no quedarse atrás significa poder volver a sus hogares, integrarse mejor en sus comunidades de acogida o, de ser necesario, asentarse en cualquier otro lugar. Significa la diferencia entre una vida constante de dependencia de la ayuda ajena y la posibilidad de una vida mejor, digna y autosuficiente.

83. Debemos fijar, por tanto, un objetivo para la reducción de los desplazamientos internos. En este sentido, insto a todos a trabajar colectivamente hacia una meta clara, ambiciosa y cuantificable para reducir, de manera digna y segura, los nuevos desplazamientos internos y prolongados para 2030. Si bien deben extremarse los esfuerzos para impedir todo desplazamiento forzoso nuevo y resolver los existentes, se debería fijar un objetivo mensurable de por lo menos el 50% y dar seguimiento a su aplicación mediante un conjunto de metas e indicadores.

84. Para lograr esta aspiración, habrá que adoptar una serie de medidas operacionales y normativas de importancia decisiva, adaptadas a cada contexto específico:

a) Los gobiernos nacionales deben recordar su responsabilidad primordial de velar por el bienestar y la protección de sus ciudadanos y dirigir las actividades encaminadas a desarrollar y poner en práctica estrategias a largo plazo para afrontar los desplazamientos internos y promover soluciones duraderas. Los gobiernos nacionales y las comunidades deben adoptar políticas inclusivas para integrar mejor

a los desplazados en la sociedad y las redes de seguridad social; reconocerlos como contribuyentes socioeconómicos positivos; asignar el monto apropiado de recursos nacionales para atender sus necesidades de un modo transparente y sostenible; y fortalecer las leyes que garantizan la protección de los desplazados y sus derechos humanos. Los desplazados internos deben tener plena libertad de circulación, acceso a los servicios básicos, los mercados laborales, la educación, la vivienda estable, los medios de subsistencia y a otras oportunidades, y a la tenencia segura de la tierra. Todas estas acciones deben descansar en la premisa de que todo esfuerzo por reducir los desplazamientos debe garantizar siempre la voluntariedad, la dignidad y la seguridad. Las iniciativas para reducir los desplazamientos internos prolongados no deben comprometer nunca el derecho a huir de la violencia, la persecución o los conflictos, ni tampoco deben utilizarse para justificar los retornos forzados;

b) Las organizaciones internacionales y los asociados bilaterales deberán prestar asistencia a los Estados en sus esfuerzos por reducir los desplazamientos internos prolongados y no limitarse a gestionar los “casos atendidos” por tiempo indefinido. Los dirigentes mundiales deben prestar apoyo político de alto nivel y mantener la aspiración a reducir los desplazamientos para 2030 como cuestión prioritaria, incluso en las entrevistas con los gobiernos nacionales pertinentes. Habrá que conseguir financiación internacional adicional y acelerada para reforzar los sistemas nacionales existentes; ayudar a establecer las instituciones y los mecanismos locales y nacionales necesarios; ayudar a crear mercados locales y a incentivar las comunidades empresariales locales e internacionales; y promover programas localizados encaminados a atender las necesidades de los desplazados internos y sus comunidades de acogida. Los agentes humanitarios y de desarrollo deberán colaborar, evitando la compartimentación de sus mandatos, y aplicar planes claros y cuantificables con un resultado colectivo que reduzca la vulnerabilidad de los desplazados internos a más largo plazo. Los desplazados y las comunidades de acogida deberán participar activamente en el diseño y la aplicación de esos planes;

c) Los marcos regionales, como la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), las políticas y los marcos jurídicos nacionales sobre los desplazamientos internos, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos son importantes para garantizar un sistema normativo que tenga en cuenta las necesidades de los desplazados. Deberían elaborarse instrumentos y políticas de este tipo y aplicarse en otros países y regiones.

85. Con el fin de reducir los desplazamientos forzados, deben adoptarse las medidas políticas, normativas y financieras esbozadas más arriba, independientemente de que los desplazamientos sean internos o transfronterizos. Sin embargo, cuando las personas cruzan las fronteras en busca de protección, se necesitan medidas adicionales para atender eficazmente sus necesidades de asistencia y protección.

Compartir la responsabilidad de hacer frente a los movimientos masivos de refugiados

86. El gran número de personas que huyó de los conflictos, la violencia y la persecución a través de las fronteras en los últimos años se ha encontrado con países mal preparados para recibir esa avalancha de gente, y en algunos casos, renuentes a hacerlo, lo que ha provocado un aumento de los sufrimientos y las muertes de

personas que buscaban desesperadamente seguridad y una nueva vida. Se han cerrado fronteras y se han levantado muros, en tanto que los países que abrieron generosamente sus fronteras se han visto desbordados. Se necesita un compromiso mundial renovado con el marco de protección internacional para los refugiados y los solicitantes de asilo. A lo largo de los últimos 65 años, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 han brindado protección a los refugiados que huían de toda una gama de amenazas en sus países de origen. Estos instrumentos mundiales sobre los refugiados son algo más que meros textos jurídicos: en efecto, catalizan una tradición humanitaria fundamental que ha ayudado a millones de personas vulnerables a salir del peligro. La Convención y su Protocolo reflejan por igual el reconocimiento de que los problemas de los refugiados son de interés internacional, generan responsabilidades internacionales y vuelven necesaria la cooperación internacional. El marco de la Convención establece un conjunto amplio pero minimalista de responsabilidades del Estado. Sus fundamentos no pueden cuestionarse y hoy día son tan esenciales como lo eran en 1951. No es posible hacer volver a la gente al peligro ni puede hacérsela víctima de discriminación. Esas personas deben tener derecho a gozar de normas mínimas de trato, como la libertad de circulación, atención básica de la salud, goce de los derechos sociales y económicos y reconocimiento de su identidad y condición jurídica. Es preciso reconocer que para los solicitantes de asilo y los refugiados, su carencia de estatuto jurídico puede constituir su principal vulnerabilidad, sobre todo en un mundo que depende tanto de la identidad jurídica.

87. Para abordar uno de los problemas mundiales más fundamentales de la actualidad, se necesita un nuevo marco de cooperación internacional basado en la responsabilidad compartida, de modo previsible y equitativo, para responder a los desplazamientos de refugiados en gran escala. El marco podría permitir crear un mecanismo para la celebración de consultas tempranas con todos los países pertinentes y demás partes interesadas en caso de un movimiento masivo de refugiados, a fin de examinar la provisión de recursos a los países de acogida y, en caso necesario, acelerar los trámites para su admisión en terceros países. La reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes, que se celebrará el 19 de septiembre de 2016, podría ofrecer una oportunidad ideal para convenir y elaborar un marco de este tipo.

Prepararse para los desplazamientos transfronterizos debidos a desastres y al cambio climático

88. Los desplazamientos transfronterizos debidos a desastres naturales y al cambio climático, como la elevación del nivel del mar, son actualmente una realidad. Deben promulgarse leyes nacionales y adoptarse medidas operacionales e institucionales, junto con marcos regionales de cooperación, a fin de preparar a los países para recibir y proteger a los desplazados a través de las fronteras, debido a los desastres naturales y al cambio climático, que no gozan de la protección de la condición de refugiados. La población de los pequeños Estados insulares en desarrollo que hace frente a la posible desaparición de sus países necesitará atención especial a fin de garantizar su seguridad permanente, su identidad cultural y su ciudadanía jurídica. Al igual que los que huyen de los conflictos, las personas desplazadas por desastres desencadenados por agentes naturales y el cambio climático, así como sus países y comunidades de acogida, necesitarán apoyo a corto y a largo plazo.

Garantizar un apoyo suficiente a los países y a las comunidades de acogida

89. Los países y las comunidades que acogen a personas desplazadas necesitan un apoyo mucho mayor. Los países deberían examinar y adaptar sus políticas, su legislación y sus presupuestos nacionales para proporcionar a los desplazados y a las comunidades de acogida mejores servicios y mayores oportunidades económicas, incluidas las siguientes: vivienda, empleo, educación y acceso a la atención de la salud y otros servicios públicos e infraestructuras vitales. La comunidad internacional debería reconocer también el bien público mundial que proporcionan los países que acogen refugiados aumentando su apoyo financiero, normativo y político a largo plazo, y haciéndolo previsible y sostenible. Siempre que sea posible, el apoyo internacional debería complementar y fortalecer los sistemas y las estructuras nacionales y locales existentes; crear empleos y fortalecer los mercados locales, incluso mediante transferencias de efectivo; y brindar oportunidades productivas y económicas, sujetas a tributación, a los desplazados y sus comunidades de acogida. El apoyo internacional también debería formar parte del desarrollo y las intervenciones sectoriales.

90. La reducción de los desplazamientos es responsabilidad de todos. La Cumbre Humanitaria Mundial, la reunión de alto nivel sobre la respuesta a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes y otras reuniones pertinentes pueden hacer de 2016 un año transformativo al redefinir y centrar la atención de la cooperación internacional en uno de los problemas más críticos de nuestra generación.

Subsanar las vulnerabilidades de los migrantes y ofrecer más oportunidades de emigrar de manera ordenada y legal

91. La Agenda 2030 proporciona un marco parcial para abordar las múltiples causas del desplazamiento forzado, ampliar los efectos de la migración en el desarrollo, reducir los costos humanos y financieros de la migración y facilitar la migración ordenada, segura y regular. Para alcanzar ese objetivo, la comunidad internacional deberá idear una respuesta colectiva e integral al desplazamiento, la migración y la movilidad, basada en una cooperación más estrecha entre los países de origen, de destino y de tránsito, en particular los atravesados por las rutas migratorias. Toda respuesta de este tipo deberá basarse en la colaboración entre los Estados, las organizaciones internacionales, el sector privado, las autoridades locales y la sociedad civil, a todos los niveles de la gobernanza.

92. Para alcanzar la meta de la Agenda 2030 de una migración segura, ordenada y regular, los Estados Miembros deberían ofrecer más vías de migración legal. Deberían ampliar y garantizar el paso seguro y legal para la reunificación de las familias, la movilidad relacionada con el trabajo y los estudios y, en caso necesario, otorgar visados y protección humanitarios para aquellos que no estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. También debemos asegurarnos de que los migrantes y sus vulnerabilidades específicas queden integrados de manera más efectiva en los planes de respuesta humanitaria y de otra índole. Además, debemos cooperar de manera eficaz para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; esto último, asegurando pasajes legales; no debemos penalizar a los migrantes ni levantar barreras; y debemos enjuiciar a quienes han convertido en empresa comercial la

explotación del sufrimiento humano y han puesto en peligro las vidas de niños, jóvenes, mujeres y hombres.

Poner fin a la apatridia en el próximo decenio

93. La eliminación de la apatridia en el próximo decenio está al alcance de la comunidad internacional. Los Estados deberían apoyar la campaña “*I belong*” para poner fin a la apatridia para 2024. Deberían adherirse a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, identificar a las personas que sean apátridas o corran peligro de serlo y comprometerse a encontrar soluciones a la privación arbitraria de la nacionalidad. Las situaciones existentes más problemáticas de apatridia deberían resolverse otorgando la nacionalidad a las personas apátridas en el país donde tienen sus vínculos más fuertes, en particular por su nacimiento o una residencia prolongada. En caso necesario, las leyes deberían otorgar la nacionalidad a los niños que aparecen abandonados y los nacidos dentro del territorio que, de otro modo, serían apátridas. Las leyes también deberían reformarse a fin de garantizar que mujeres y hombres puedan conferir la nacionalidad a sus hijos por igual. La denegación, pérdida o privación de la nacionalidad por motivos discriminatorios deberían evitarse, incluso en los casos de sucesión de los Estados. Se deberían expedir documentos de nacionalidad a las personas con derecho a ello, y debería concederse el estatuto de protección a los apátridas y facilitarse su naturalización. Debería mejorarse la disponibilidad, cualitativa y cuantitativa, de los datos sobre las poblaciones de apátridas y ponerse a disposición del público.

Empoderar y proteger a las mujeres y niñas

94. La participación plena e igual de mujeres y niñas en las esferas civil, política, económica y social, así como en la adopción de decisiones a todos los niveles, deberá ser el patrón que permita juzgar a todos los agentes, incluidas las Naciones Unidas, en su labor de desarrollo y programación humanitaria, así como la financiación conexas. Debemos asegurarnos asimismo de que las mujeres de todas las edades se beneficien de los programas existentes y de que haya rendición de cuentas en ese sentido. Los grupos de mujeres y la participación de las mujeres han tenido y siguen teniendo un importante efecto positivo en los procesos de paz, en la lucha contra la violencia de género y en la prestación de servicios a las comunidades. En vista de ello, la financiación mínima que reciben en la actualidad deberá aumentarse inmediata y considerablemente para que guarde proporción con su importante papel.

95. El acceso a medios de subsistencia puede empoderar a la mujer haciéndola autosuficiente, mejorar su posición social e influir en las familias y las comunidades, permitir que los hijos terminen la escuela y acceder a los servicios de atención de la salud y lograr que tanto ellas como sus hijas eviten caer víctimas de la trata y de las relaciones sexuales transaccionales. Los programas que ofrecen a las mujeres oportunidades de generación de ingresos deben intensificarse y ampliarse como parte de las iniciativas de preparación y resiliencia, y también como parte de la respuesta a las crisis y la recuperación, de manera que garanticen la dignidad y la seguridad de las mujeres. Las plataformas en línea que vinculan a las mujeres con las oportunidades de capacitación, y con posibles abastecedores, proveedores de fondos y clientes podrían configurar y ampliar enormemente las oportunidades de subsistencia.

96. También debe darse prioridad a la prestación de servicios integrales de salud sexual y reproductiva, sin discriminación, a las mujeres y adolescentes. A fin de lograr las aspiraciones de la Agenda 2030 sobre la salud materna, neonatal y de la adolescente, debemos garantizar que todas las mujeres y adolescentes puedan dar a luz en condiciones de seguridad en situaciones de crisis y entornos frágiles, incluso en condiciones de desplazamiento. Para ello, será necesario mejorar el acceso a la información, la planificación voluntaria de la familia, la dotación de medios básicos para el parto sin riesgo y suministros sanitarios, así como una mayor capacidad de los sistemas de atención de la salud y sus trabajadores.

Erradicar la violencia de género y tratar a las sobrevivientes con dignidad

97. La violencia de género, especialmente en las crisis, es una cuestión grave que pone en peligro la vida de mujeres y niñas. Además de la urgente necesidad de adoptar y aplicar leyes para prevenir la violencia de género y enjuiciar a los autores, se necesitan medidas para combatir el estigma social que sufren las sobrevivientes. Los datos sugieren que es más probable que las leyes se apliquen, las sobrevivientes se sientan más dispuestas a buscar ayuda y se minimice la exclusión social cuando la opinión pública condena dicha violencia. Los gobiernos y los grupos de mujeres deberían establecer alianzas para lograr que la sociedad modifique su percepción de la violencia de género y, en lugar de verla como una experiencia privada y degradante, la vea como una violación de derechos humanos fundamentales, la manifestación más extrema de desigualdad entre los géneros y una epidemia de salud pública que daña la salud física y mental de mujeres y niñas y sus posibilidades de reivindicar una educación, medios de subsistencia y un lugar en la sociedad.

98. Toda asistencia nacional e internacional debe dar carácter prioritario al apoyo amplio a las sobrevivientes. Allí donde no se ha conseguido prevenir la violencia, el estigma, el abandono y el sufrir en silencio que genera tornan esencial el encontrar personal médico y comunidades de confianza a fin de impedir una segunda ola de dolor causada por la indiferencia. Es preciso establecer programas especiales, dotados de fondos suficientes, basados en la comunidad, de apoyo integral a largo plazo. Tales programas deberían comprender: atención médica y tratamiento del trauma que sean seguros, confidenciales y no discriminatorios; servicios centrados en la sobreviviente, incluidos el apoyo psicosocial y letrado y los servicios de salud sexual y reproductiva; y programas que promuevan la inclusión social.

99. Los hombres y los niños varones, especialmente los desplazados o separados de sus familias, pueden resultar víctimas propicias para la explotación y el abuso sexuales. La conciencia de este riesgo debe llevar a la realización de esfuerzos sistemáticos para prevenir la violencia y proteger a los niños expuestos. Ellos también deben tener acceso a servicios que les permitan recibir atención confidencial y segura que les permita evitar el rechazo por sus comunidades.

Eliminar las lagunas en la educación de los niños, adolescentes y jóvenes

100. La educación y la formación vocacional de los niños, adolescentes y jóvenes, incluidos los niños y jóvenes con discapacidad, no es un lujo del que se pueda prescindir o no según las circunstancias externas. Los padres e hijos atrapados en crisis dicen que la educación es una de sus principales preocupaciones. La educación puede prevenir el matrimonio infantil, precoz o forzado, y el abuso y la

captación de los niños a corto plazo. Es preciso facilitar suficiente financiación nacional e internacional para los programas de educación de calidad, durante las crisis y después de superadas, que incluyan materiales didácticos, remuneración de los maestros y servicios de apoyo psicosocial para todos los niños y jóvenes que los necesiten. La educación debe ser segura, inclusiva, libre de toda explotación y a salvo de ataques y abusos por grupos militares. Todos los programas educativos deberían incluir la enseñanza secundaria y proporcionar oportunidades de formación vocacional, especialmente para las adolescentes y los niños varones. Los Estados deberían comprometerse a proporcionar servicios de educación, con la correspondiente certificación, a los desplazados, en consonancia con los requisitos y las normas nacionales.

Permitir que los adolescentes y los jóvenes se conviertan en agentes de transformación positiva

101. El éxito de la Agenda 2030 dependerá de que los adolescentes y jóvenes se conviertan en agentes de un cambio para mejor. La educación, la formación vocacional y las oportunidades de subsistencia alternativas deben ir acompañadas de la participación sostenida de los jóvenes, el sentimiento de implicación y el espíritu de iniciativa en los esfuerzos por resolver los conflictos y en los procesos cívicos, a todos los niveles. Los programas humanitarios y de desarrollo nacionales, locales e internacionales deben garantizar que los adolescentes tengan oportunidad de participar en la recuperación de sus comunidades. Los países que acogen refugiados deberían permitir la integración de los jóvenes, mitigar el posible descontento y ofrecerles las oportunidades que arriesgaron la vida para conseguir.

102. La universalidad de la Agenda 2030 y el compromiso de no dejar a nadie atrás reclaman la alborada de una nueva era en que la comunidad internacional colabore en apoyo de los esfuerzos locales y nacionales para atender las necesidades, reducir la vulnerabilidad y cambiar la vida de las personas.

D. Cuarta responsabilidad básica: cambiar la vida de las personas, desde proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad

Poner fin a la necesidad requiere reforzar los sistemas locales, anticiparse a las crisis y superar la división entre las actividades humanitarias y de desarrollo.

103. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constituyen una nueva era en la cooperación nacional e internacional y proporcionan un marco de resultados amplio y transformador de 15 años para todos los agentes que trabajan para satisfacer las necesidades de las personas. Ahora el éxito se definirá por el logro de reducciones mensurables del riesgo y la vulnerabilidad de las personas y por su capacidad para ser más autosuficientes, en lugar de limitarse a alcanzar las necesidades básicas durante muchos años, lo que convertirá a las personas y su humanidad en protagonistas de todos nuestros esfuerzos.

104. Los conflictos y la fragilidad siguen siendo las mayores amenazas para el desarrollo humano²⁶. Casi 1.400 millones de personas viven en situación de

²⁶ Naciones Unidas, *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015* (véase la nota 9).

fragilidad y se prevé que esa población aumente a 1.900 millones para 2030²⁷. Casi dos tercios de los países en situación de fragilidad no han alcanzado el objetivo de reducir la pobreza a la mitad para 2015. Se prevé que para 2030 cerca del 62% de los pobres del mundo vivan en situación de fragilidad, en comparación con el 43% actual²⁷. Los Estados que adolecen de fragilidad también son más vulnerables a los efectos de las perturbaciones internas y externas, incluidos los conflictos y los peligros naturales.

105. Los efectos de los peligros naturales sobre el desarrollo son sobrecogedores. Las futuras pérdidas anuales a causa de los desastres naturales se estiman en 314.000 millones de dólares en las zonas edificadas²⁸, pero son especialmente devastadoras para el desarrollo a largo plazo de las personas en los países de ingresos bajos y medianos que están teniendo dificultades para mantener la infraestructura y los servicios públicos y para los pequeños Estados insulares en desarrollo, donde un solo evento puede devastar la actividad económica para todo el país²⁹. Si no se adoptan medidas urgentemente, el aumento del riesgo de desastres, alimentado por el cambio climático, amenaza con alcanzar un punto de inflexión en que el esfuerzo y los recursos necesarios para reducirlo superarán la capacidad de las generaciones futuras.

106. La repercusión de los conflictos y los peligros naturales se ve agravada por la urbanización rápida y no planificada. Las zonas urbanas brindan la promesa de oportunidades económicas y de acceso a los servicios, pero en muchos lugares también son fronteras para el conflicto, la violencia, los riesgos de desastres, las pandemias y la marginación. Se estima que en los 40 últimos años la población urbana en situación de ingresos bajos y fragilidad ha aumentado en un 326%²⁰. En 2014, más de 800 millones de personas vivían en asentamientos informales de ingresos bajos y residían en terrenos expuestos a peligros y sin una infraestructura de protección adecuada, una vivienda digna o acceso a servicios básicos²⁰. El número de heridos en los conflictos en entornos urbanos o en desastres a gran escala puede saturar cualquier sistema local de salud, agotar rápidamente los suministros médicos y de sangre y entorpecer operaciones urgentes como la evacuación y el tratamiento de los heridos.

107. Si bien los enfoques humanitarios y de desarrollo internacionales brindan socorro y adelanto a millones de personas, demasiado a menudo no mejoran de forma sostenible las posibilidades de muchas personas en entornos frágiles y propensos a las crisis. Millones de personas están atrapadas por su dependencia de la ayuda a corto plazo, que los mantiene con vida pero no basta para garantizar su seguridad, su dignidad y su capacidad para prosperar y ser autosuficientes a largo plazo.

²⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* (París, OECD Publishing, 2015).

²⁸ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015: Making Development Sustainable—The Future of Disaster Risk Management* (Nueva York, 2015).

²⁹ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015* (véase la nota 28); Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres y Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, “The human cost of weather-related disasters 1995-2015” (2015); Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) (resolución 69/15, anexo).

108. Debemos devolver nuestra atención a las personas más afectadas por estas crisis e ir más allá de las actividades de respuesta a corto plazo impulsadas por la demanda para tratar de lograr resultados que reduzcan la necesidad y la vulnerabilidad. Para lograrlo, los proveedores internacionales deberán dejar a un lado etiquetas institucionales artificiales como las de “desarrollo” o “humanitario” y colaborar en calendarios multianuales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible como el marco global común de resultados y de rendición de cuentas. Los proveedores de ayuda deberán evaluar qué habilidades y bienes pueden aportar en un contexto y en un momento determinados (a corto, mediano y largo plazo) y para lograr un resultado específico.

109. Con ese objetivo, debemos aprovechar las oportunidades que ofrece el siglo XXI. Las capacidades para prevenir las crisis y responder a ellas ahora son diversas y generalizadas. Ha aumentado la capacidad a nivel comunitario en muchos entornos propensos a las crisis y los riesgos. La tecnología y las comunicaciones han dado a más personas los medios para articular sus necesidades u ofrecer su asistencia más rápidamente. Sin embargo, demasiado a menudo, la asistencia internacional sigue funcionando en modos tradicionales, centrándose en la ejecución de los diferentes proyectos en lugar de reunir conocimientos especializados para lograr resultados más estratégicos. Trabajamos en compartimentos estancos creados por los mandatos y las estructuras financieras en lugar de tratar de lograr resultados colectivos aprovechando la ventaja comparativa. Medimos el éxito por los proyectos logrados, las personas desplegadas, las estructuras establecidas y los fondos liberados, y no por los resultados que se han obtenido. Lograr resultados ambiciosos para las personas, en particular en los entornos frágiles y afectados por las crisis, requiere un tipo distinto de colaboración entre los gobiernos, los agentes humanitarios y de desarrollo internacionales y otros agentes: una colaboración basada en la complementariedad, en unos mayores niveles de interoperabilidad y en el logro de resultados colectivos sostenibles, en lugar de limitarse a la coordinación de los distintos proyectos y actividades.

110. Por tanto, insto al sistema de asistencia internacional, en particular las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los donantes, a que se comprometan a trabajar en un nuevo paradigma caracterizado por tres cambios fundamentales: a) reforzar los sistemas nacionales y locales en lugar de sustituirlos; b) prever las crisis en lugar de esperarlas; c) superar la división entre las actividades humanitarias y de desarrollo, trabajando para lograr resultados colectivos, sobre la base de la ventaja comparativa y en función de calendarios multianuales.

Reforzar los sistemas nacionales y locales en lugar de sustituirlos

Comprometerse a trabajar a un nivel tan local como sea posible y tan internacional como sea necesario

111. En el último decenio se han logrado mejoras considerables en los planos nacional y local en la preparación y la respuesta frente a las crisis. La comunidad internacional tiene la obligación de respetar y seguir fortaleciendo esta capacidad y el liderazgo local en las crisis, y no establecer estructuras paralelas que puedan socavarlo. Los asociados internacionales deben hacer más esfuerzos para apoyar y habilitar a los agentes nacionales y locales, proporcionar conocimientos especializados y buenas prácticas y añadir capacidad y aptitudes, en lugar de “tomar el mando” y gestionar la respuesta.

112. La participación internacional debe basarse en la confianza y en una buena comprensión de la capacidad de respuesta y las deficiencias fundamentales que existen, para llegar a una evaluación clara de la ventaja comparativa y la complementariedad con los esfuerzos nacionales y locales. El apoyo internacional es más valioso si se proporciona de forma predecible y sostenida, en forma de cooperación técnica, orientación o conocimientos especializados basados en las normas y la experiencia. También puede darse en forma de apoyo de emergencia o de una movilización rápida de recursos para impulsar o reembolsar las iniciativas de respuesta nacionales. Los agentes internacionales deben trabajar juntos y de forma sostenible, cuando sea necesario en función de calendarios multianuales, para crear y fortalecer la capacidad de respuesta nacional y local. Con ello se respetará la dignidad y el deseo de las personas de ser resilientes, se reducirá la dependencia respecto de la asistencia extranjera y se evitarán intervenciones internacionales costosas a más largo plazo.

113. En los casos en que las capacidades nacionales y locales en una situación de emergencia aún no pueden prestar asistencia a escala, puede ser necesaria una asistencia internacional rápida que abarque el suministro de bienes y servicios. Sin embargo, en esas intervenciones debe seguir siendo fundamental conectar con los equipos de respuesta locales y fortalecer su capacidad. Desde un principio, los agentes internacionales deben buscar oportunidades de transferir tareas y liderazgo a los agentes locales. Esta debe ser la mentalidad y una parte predecible de todo plan de respuesta internacional desde el inicio de una operación.

Dar el protagonismo a las personas: fomentar la resiliencia comunitaria

114. Las personas son los agentes fundamentales de su propia vida y son los primeros y los últimos en responder a cualquier crisis. Todo intento de reducir la vulnerabilidad de las personas y fortalecer su resiliencia debe comenzar en el plano local, con iniciativas nacionales e internacionales basadas en la experiencia, el liderazgo y las capacidades locales. Debe procurarse que las personas afectadas participen y se impliquen continuamente en la adopción de decisiones, garantizando la participación de las mujeres en todos los planos. Los representantes legítimos de las comunidades deben ocupar sistemáticamente un puesto de liderazgo en todos los contextos. Las personas también deben disponer de capacidad para influir en las decisiones sobre la forma en que se satisfacen sus necesidades y contar con todos los agentes para que cumplan su función de manera previsible y transparente.

115. Los proveedores de asistencia y protección internacionales deben comprender lo que realmente necesitan las personas y las comunidades afectadas y la mejor forma de respaldar la preparación, las estrategias positivas de adaptación y la recuperación. Para ello, debe abandonarse el planteamiento centrado en lo que “nosotros” podemos ofrecer para atender a lo que “las personas” necesitan y quieren. Los agentes internacionales deben preguntarse cada vez más qué pueden hacer para agregar valor a lo que las personas y las comunidades ya están haciendo. Este planteamiento, que requiere una implicación profunda y respetuosa con la población, las instituciones, las condiciones y las cuestiones locales, contribuirá enormemente a que la ayuda internacional sea pertinente y complemente las capacidades locales y nacionales, incluso en contextos complejos y en rápida transformación.

116. Los proveedores de asistencia y protección también deben velar por que las personas sepan qué ayuda se proporcionará y poner a su disposición mecanismos de retroinformación que les permitan comunicar fácilmente sus necesidades y preocupaciones. Estas medidas de rendición directa de cuentas ante las personas afectadas son fundamentales para prestar una asistencia eficaz y basada en la demanda. La estructura actual de incentivos financieros debe dejar de incentivar que las organizaciones internacionales mejoren su propia prestación de servicios y apoyar una verdadera participación comunitaria y la transferencia de capacidad a los agentes locales de manera sistemática.

117. La resiliencia y la autosuficiencia deben ser la base de los procesos de prestación de asistencia y gestión de riesgos. Un ejemplo importante es la programación basada en el uso de efectivo, que apoya la actuación de las propias personas, permitiéndoles adquirir los bienes y servicios que más necesitan y apoya al mismo tiempo las economías locales. Cuando los mercados y los contextos operacionales lo permitan, la programación basada en el uso de efectivo debería ser el método de apoyo preferido y usado por defecto. También deben promoverse medidas para mejorar los sistemas nacionales de protección social que garanticen el acceso equitativo a los servicios sociales, así como redes de seguridad que no sean vulnerables a las perturbaciones de los mercados.

Anticiparse a las crisis en lugar de esperarlas

118. Hoy en día, las técnicas avanzadas de elaboración de modelos y análisis de los riesgos hacen posible anticiparse en gran medida a las crisis, ya sean provocadas por el hombre o naturales. Sin embargo, estas herramientas todavía no se han traducido en un cambio en el modo en que funciona la comunidad internacional. Los agentes nacionales e internacionales siguen concentrando sus recursos financieros y humanos en intervenciones costosas de respuesta a las crisis y posteriores a los conflictos en lugar de aumentar la preparación y reducir la vulnerabilidad. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda 2030 y el claro llamamiento formulado durante las consultas de la Cumbre Humanitaria Mundial para que se mejoren la prevención y la preparación deben conducir ahora a un cambio de etapa en nuestros esfuerzos para prever mejor las crisis y posteriormente actuar para evitarlas.

119. La cooperación y la asistencia internacionales y bilaterales deben aumentar y concentrarse en fortalecer la capacidad de respuesta local y nacional en los países propensos a los riesgos fuera de las crisis. En este sentido, hago un llamamiento a que se elabore un plan de acción integral para 2017 a más tardar a fin de reforzar considerablemente la capacidad de respuesta de los 20 países más propensos a los riesgos para 2020 a más tardar³⁰.

Invertir en el análisis de los datos y los riesgos

120. Los datos y el análisis conjunto deben convertirse en el fundamento de nuestras acciones. Los datos y el análisis son el punto de partida para pasar de un enfoque basado en la oferta a uno basado en la necesidad de ocuparse de los mayores riesgos y las necesidades de los más vulnerables. Los gobiernos nacionales y los agentes subregionales, regionales e internacionales deben dedicar una parte

³⁰ Esto podría hacerse sobre la base del Índice para la Gestión de los Riesgos.

importante de su capacidad financiera y de recursos humanos a reunir datos y vigilar y analizar los riesgos antes, durante y después de las crisis, en particular en los países y las zonas más propensos a los riesgos. Los agentes internacionales deben aumentar su apoyo al fortalecimiento de la capacidad nacional y local a ese respecto.

121. También deben aumentarse los recursos para permitir elaborar un inventario de las capacidades de respuesta disponibles y extensibles de los agentes gubernamentales y no gubernamentales de ámbito nacional, local y regional (inventario de la capacidad de respuesta) antes de una crisis. Seguidamente debe hacerse lo necesario para conectar con esos agentes y apoyarlos antes de que sucedan las crisis a fin de promover una mayor labor de preparación fuera de los períodos de crisis.

122. El análisis de los riesgos y el inventario de la capacidad deberían ser la base fundamental para determinar el tipo y el nivel de intervención internacional. Todos los agentes deben comprometerse a consolidar los datos disponibles en bases de datos abiertas y ampliamente accesibles, protegiendo debidamente la seguridad y la privacidad, para orientar los esfuerzos de todos los agentes pertinentes e incorporar esos datos en un análisis conjunto y un panorama común de los riesgos más apremiantes. Este panorama común debe utilizarse para fijar metas ambiciosas con miras a aplicar y financiar las estrategias de preparación y de gestión de riesgos.

Aceptar los riesgos, asumirlos y enfrentarse a ellos

123. Por sí misma, una mayor inversión en el análisis de los riesgos no conduce a una mejor preparación o a la prevención de las crisis. Las autoridades nacionales y locales y otras partes interesadas deben reconocer los datos y el análisis en que se indique un riesgo y establecer una clara asunción de ese riesgo asignando a entidades el mando y el control necesarios para gestionarlo. Las organizaciones y los donantes internacionales deben premiar esta asunción de los riesgos como propios e invertir en el desarrollo de las capacidades necesarias. No reconocer el riesgo, no adoptar una respuesta institucionalmente o no actuar ante el riesgo y el análisis ha llevado a numerosos casos en que los gobiernos y la comunidad internacional han avanzado demasiado lentamente, lo que ha causado un sufrimiento y una pérdida de vidas devastadores. Deben superarse más decididamente los bloqueos políticos y financieros a la acción temprana. Los buenos oficios de los asociados bilaterales o regionales, o de las Naciones Unidas y sus asociados, pueden ser fundamentales a ese respecto.

Lograr resultados colectivos: superar las divisiones entre las actividades humanitarias y de desarrollo

124. Actualmente, en muchos países, las instituciones humanitarias, de desarrollo y de paz y seguridad y otras instituciones internacionales colaboran entre sí en diferentes proyectos pero dentro de las mismas comunidades. Demasiado a menudo, cada sector aporta diferentes metas, plazos, datos y análisis inconexos y recursos a esas mismas comunidades, y crea y ejecuta actividades para lograr objetivos distintos. Las divisiones, ineficiencias e incluso contradicciones que esto conlleva impiden lograr resultados óptimos en beneficio de los más vulnerables.

125. Los agentes humanitarios deben pasar de realizar repetidamente año tras año intervenciones a corto plazo a contribuir a lograr resultados de desarrollo a más

largo plazo. Los agentes de desarrollo deberán planificar y actuar con más urgencia para hacer frente a la vulnerabilidad, la desigualdad y el riesgo que afectan a las personas en su esfuerzo para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las respuestas en relación con el desarrollo también deben hacerse más predecibles, tanto en el aspecto programático como en el financiero, desde el inicio de una crisis, para que el país retome el camino hacia la resiliencia y hacia unas metas nacionales de desarrollo lo antes posible. Este enfoque coincide con algunas de las iniciativas realizadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para apoyar la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otras cosas, fortaleciendo los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ahora debemos unir a las diferentes comunidades vinculadas a la ayuda y aprovechar la oportunidad que representan la Agenda 2030, el Marco de Sendai, el Acuerdo de París en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Cumbre Humanitaria Mundial para dejar atrás las divisiones institucionales. Es hora de centrarse en la demanda y no en la provisión de suministros, y en los resultados colectivos y la ventaja comparativa, en lugar de la ejecución de proyectos y la idea de que los mandatos son lo primero.

126. Sobre la base de las consultas amplias del proceso preparatorio de la Cumbre Humanitaria Mundial con los agentes locales y nacionales, los organismos humanitarios y de desarrollo, los donantes y las instituciones financieras internacionales, y en consonancia con los llamamientos que he realizado anteriormente para que el sistema de las Naciones Unidas supere la comodidad que supone la mentalidad compartimentada tradicional y sea capaz de trabajar sin estar restringido por los distintos mandatos, sectores y límites institucionales, y con una mayor diversidad de asociados, para lograr resultados comunes, creo que los ocho elementos que figuran a continuación son decisivos para lograr este nuevo enfoque.

1. El contexto importa: crear declaraciones conjuntas de los problemas basadas en los datos y el análisis

127. El análisis del contexto no es simplemente una evaluación de la necesidad, sino el medio para obtener un panorama completo de las causas de la necesidad, los riesgos más destacados y las capacidades disponibles y las deficiencias existentes en los sistemas nacionales y locales. Los agentes internacionales deben saber claramente desde el principio qué problemas están intentando resolver, qué cuestiones son las más urgentes y cómo pueden apoyar y ampliar mejor el liderazgo y otros tipos de capacidades ya existentes a nivel nacional y local. A ese respecto es fundamental realizar evaluaciones conjuntas, abiertas y transparentes de las necesidades. Todos los agentes pertinentes de las autoridades nacionales y locales y las comunidades vinculadas a la asistencia humanitaria, el desarrollo, el medio ambiente, la paz y la seguridad deben unirse para lograr un entendimiento común de los riesgos, las necesidades, las deficiencias y las capacidades existentes.

128. Reunir, analizar, compilar y compartir datos protegiendo debidamente la seguridad y la privacidad debe entenderse como una obligación colectiva. Sin datos fidedignos, no podemos saber quiénes están en situación de necesidad, a qué problemas se enfrentan, qué apoyo puede ayudarlos, y si las intervenciones están mejorando la situación. La comunidad internacional debe apoyar el desarrollo de la capacidad y la infraestructura nacionales para permitir la recopilación y el análisis oportunos y continuos de datos que sean compatibles y puedan compartirse. La reunión y el análisis de los datos deben desglosarse por sexo y edad, indicando las

necesidades particulares de los grupos o sectores de población vulnerables. En el siglo XXI, nuestra respuesta debe guiarse por los datos y las pruebas empíricas de la necesidad.

129. Posteriormente, mediante un entendimiento común del contexto, las necesidades y las capacidades, debe llegarse a una “declaración del problema” en común. En la declaración del problema deberían indicarse las prioridades para atender las necesidades inmediatas pero también reducir la vulnerabilidad y el riesgo durante varios años; las capacidades de todos los agentes disponibles, especialmente en el plano nacional y local, para abordar esas prioridades; y, en qué ámbitos los agentes internacionales puedan apoyar las capacidades existentes, complementarlas y ampliarlas, y mejorar las circunstancias de los más vulnerables.

2. Pasar de los proyectos a corto plazo a los resultados colectivos

130. Por encima de todo, la declaración del problema debe conducir a un acuerdo sobre unos resultados colectivos que sean estratégicos, claros, cuantificables y mensurables. Trabajar para lograr resultados colectivos acordados con un calendario multianual es definitivamente el modo en que podemos superar la división entre las actividades humanitarias y de desarrollo. Articular y lograr estos resultados colectivos permitirá que diversos agentes (las autoridades nacionales y locales, los agentes humanitarios, de desarrollo, de derechos humanos y de paz y de seguridad, y posiblemente incluso las empresas privadas) trabajen juntos en pro de un objetivo común, que requiere que los agentes superen su mentalidad compartimentada tradicional y colaboren sobre la base de unas funciones y contribuciones claras y predecibles.

131. Para que sean significativos, los resultados colectivos deben estar limitados a un número reducido y ser estratégicos e importantes. Deben establecerse prioridades entre los resultados basándose en los ámbitos de mayor riesgo y vulnerabilidad de las personas en un contexto determinado, y los resultados deben tener por objeto repercutir positivamente en los indicadores nacionales generales de progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Trabajar en pro de resultados colectivos durante varios años exigiría que quienes participen en la respuesta tomen como base el resultado previsto y se pregunten qué se necesitaría para alcanzar este resultado y quién podría lograrlo. La respuesta a esta pregunta se convierte, entonces, en el factor que impulsa la respuesta y el esfuerzo correspondiente de planificación y movilización de recursos. Por ejemplo, los resultados colectivos estratégicos pueden adoptar las siguientes formas:

- Pasar de la distribución de alimentos de emergencia al logro deliberado de una reducción cuantificable de la inseguridad alimentaria.
- Dejar de entregar cantidades anuales cada vez mayores de asistencia a corto plazo a los desplazados para adoptar un enfoque orientado a reducir el desplazamiento y fortalecer la autosuficiencia de los desplazados internos en un plazo de tres a cinco años mediante la repatriación, la integración o el reasentamiento.
- Dejar de tratar los brotes de cólera predecibles de forma estacional en las zonas de alto riesgo para establecer una infraestructura de recursos hídricos y métodos de prevención de enfermedades de manera sostenible.

132. El logro de cada uno de estos resultados puede requerir intervenciones a corto, mediano y largo plazo. Según el contexto y el resultado, las intervenciones podrían ocurrir todas al mismo tiempo, o algunas podrían ocurrir después de otras, pero todas contribuirán a lograr el resultado colectivo al final del período de entre tres y cinco años.

133. Por tanto, en los planes multianuales habrá que establecer las funciones de diversos agentes, adoptar metas e impulsar la movilización de recursos para lograr los resultados y seguir de cerca el progreso alcanzado. Dada la realidad de los contextos prolongados, frágiles y recurrentes, los planes deben durar al menos entre tres y cinco años para permitir adaptarse a los cambios en el entorno, avanzar año tras año y promover la inversión en el desarrollo de la capacidad nacional y local, y los agentes internacionales deben evolucionar constantemente y pasar de suministrar bienes a brindar cooperación técnica y orientación estratégica. Cada uno de estos resultados a tres o cinco años vista sería una etapa de un plan nacional de desarrollo de entre 10 y 15 años de duración y de la labor para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3. Aprovechar la ventaja comparativa

134. El logro de los resultados colectivos exigirá un nuevo nivel de colaboración entre distintos grupos de partes interesadas, a saber, los gobiernos nacionales y locales, los agentes humanitarios, de desarrollo, de paz y de seguridad, de derechos humanos y de medio ambiente, la sociedad civil y el sector privado, tomando como base la ventaja comparativa. Trabajar basándose en la ventaja comparativa también podría favorecer que se prestara más atención a la innovación en el sector humanitario y estimular la especialización o la consolidación. La predictibilidad, la confianza, la habilidad técnica, la reputación establecida, la capacidad de acceder a los necesitados y la experiencia local son ejemplos de lo que puede considerarse una ventaja comparativa en un contexto determinado. El resultado colectivo y la evaluación de las capacidades que están disponibles y que se necesitan para lograr ese resultado deben ser, en última instancia, los factores que determinen la ventaja comparativa, teniendo en cuenta las responsabilidades del mandato. Los proveedores internacionales de asistencia y protección deberán reconocer que es posible que, por sí mismos, un mandato o una declaración de la misión no constituyan automáticamente una ventaja comparativa.

4. Pasar de coordinar las aportaciones a lograr resultados juntos

135. Una vez que se han determinado los resultados colectivos y se han establecido planes multianuales, debe organizarse la coordinación con miras a lograr esos resultados. Para el sector de asistencia humanitaria internacional, eso implicará participar en un marco de coordinación en torno a cada uno de los resultados colectivos y los diversos agentes responsables de lograrlo, en lugar de coordinarse en torno a aportaciones mayoritariamente sectoriales. Eso obligará a los agentes incluidos en los “grupos de coordinación basada en los resultados” a intentar alcanzar determinados parámetros de referencia con respecto al resultado colectivo general, en lugar de coordinar la entrega de productos básicos y bienes a corto plazo. El liderazgo y la composición de estos grupos de coordinación basada en los resultados variarán en cada contexto según los resultados colectivos particulares y los agentes que se haya determinado que tienen la ventaja comparativa para lograrlos.

5. Potenciar el liderazgo para lograr resultados colectivos

136. Para lograr resultados colectivos y garantizar los recursos necesarios se deberá potenciar el liderazgo para coordinar y consolidar a las partes interesadas. En la mayoría de los contextos, el gobierno nacional tendrá un fuerte papel central como impulsor de la coordinación y los esfuerzos para lograr resultados colectivos. La asociación con la comunidad internacional y la forma en que un gobierno quiere recibir apoyo en este sentido dependerán del contexto, las capacidades locales y nacionales disponibles y las deficiencias que existan. Sin embargo, cuando participan los agentes internacionales, son fundamentales la coordinación coherente y la ejecución predecible entre los asociados internacionales y nacionales.

137. Para las Naciones Unidas y sus asociados, esto significa que cuando esté presente un coordinador residente y de asuntos humanitarios, los organismos deben trabajar dentro de un mismo equipo, dirigido por un coordinador residente y de asuntos humanitarios con la capacidad y los recursos suficientes para asegurar que las Naciones Unidas y sus asociados ejecuten los programas de forma coherente, colectiva y predecible con miras a todo el ciclo de programación del plan multianual y los resultados colectivos que se indiquen en ese plan. Los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios deben tener atribuciones para solicitar y consolidar los datos y análisis necesarios a fin de elaborar la declaración común de los problemas; moderar y concluir la fijación de resultados colectivos; y garantizar la aplicación y supervisar el progreso en el logro de los resultados colectivos relativos a reducir la necesidad y la vulnerabilidad. El coordinador residente y de asuntos humanitarios debe poder dirigir los recursos suficientes hacia el plan y programa multianuales convenidos. Para cumplir estas nuevas funciones, el coordinador residente y de asuntos humanitarios debería contar con la capacidad y los recursos necesarios, en particular en apoyo del análisis de los datos y el seguimiento del progreso alcanzado.

138. Si bien este enfoque fortalecería el papel del coordinador residente y de asuntos humanitarios para congregarse a los distintos organismos con objeto de lograr los resultados acordados colectivamente, los organismos de las Naciones Unidas mantendrían su independencia operacional, su función de promoción y su autoridad presupuestaria. Sin embargo, los organismos tienen la responsabilidad de colaborar de manera predecible para lograr los resultados colectivos que han acordado y de concentrar y ajustar las capacidades, los recursos y los procesos de gestión interna de forma acorde, por lo que aliento a las juntas ejecutivas a que apoyen este modo de avanzar. Superar la división entre los agentes humanitarios y de desarrollo es una de las máximas prioridades, que solo se logrará si las estructuras, los procesos y los sistemas financieros de las sedes centrales de los organismos y los donantes refuerzan este enfoque.

6. Supervisar el progreso: la rendición de cuentas para lograr cambios

139. A fin de garantizar mejores resultados para los más vulnerables, será importante que el gobierno y el coordinador residente y de asuntos humanitarios se aseguren de que existen parámetros de desempeño y arreglos claros para guiar la aplicación del plan multianual y para supervisar y medir el progreso alcanzado en el logro de los resultados colectivos y las metas que se indican en el plan. Esta labor de supervisión ayudaría a mantener la atención en los resultados colectivos durante el calendario del plan; permitiría realizar ajustes oportunos en respuesta a nuevas

perturbaciones o cambios en el contexto, las necesidades, los riesgos y la capacidad de los agentes; y garantizaría que los agentes que trabajan para lograr los resultados colectivos tuvieran los recursos y el apoyo político adecuados.

7. Mantener la capacidad para situaciones de emergencia

140. Trabajar para lograr los resultados colectivos a fin de reducir la vulnerabilidad y el riesgo debe ser la norma, pero debemos ser conscientes de que existen contextos que requieren la prestación de asistencia y protección urgentes e imprescindibles para la vida a corto plazo. En contextos como los conflictos agudos o inmediatamente después de las situaciones de desastres de aparición repentina, puede resultar difícil o imposible lograr resultados de desarrollo a largo plazo o mejorar los indicadores nacionales. En estas situaciones, será prioritario ejercer la respuesta ante emergencias y garantizar que la gente tenga acceso a asistencia humanitaria y protección. Sin embargo, este enfoque de emergencia no puede ser un modo de funcionamiento sostenible a largo plazo y debe ser la excepción, aunque pueda seguir habiendo ciertas necesidades de asistencia y protección. En todas las situaciones, debemos buscar oportunidades de cooperar con agentes locales, nacionales y de otra índole para lograr resultados colectivos que reduzcan la necesidad, el riesgo y la vulnerabilidad.

8. Financiar los resultados colectivos

141. Por último, este nuevo enfoque debe estar consolidado y respaldado mediante recursos. Debe establecerse un marco de movilización de recursos para apoyar el plan multianual y sus resultados colectivos, en que cada uno de esos resultados se presente junto con el costo total de lograrlo. La financiación deberá proporcionarse de forma predecible, durante varios años, y orientándola a los agentes que según el plan multianual tienen la ventaja comparativa para alcanzar los resultados colectivos. Esto podría implicar que un grupo de agentes variado (el gobierno, las organizaciones locales y el sector privado), con diferentes necesidades de financiación, por ejemplo en forma de subvenciones, préstamos y seguros de riesgo, trabajen para lograr ese resultado, lo que requerirá un cambio considerable respecto del enfoque actual, en el que la financiación se proporciona principalmente sobre la base de mandatos o de alianzas establecidas. Esto se examinará más a fondo en la siguiente sección.

142. En definitiva, los elementos de este nuevo enfoque solo pueden lograrse con un compromiso de los proveedores de asistencia y los donantes internacionales. Los donantes deben comprometerse a financiar de formas nuevas que no perpetúen la fragmentación con una multitud de proyectos distintos. Los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales deben comprometerse a superar las etiquetas y divisiones artificiales, trabajar basándose en la ventaja comparativa y fortalecer la capacidad nacional y local en lugar de sustituirla. Los gobiernos nacionales, la sociedad civil y el sector privado deben comprometerse a cambiar el modo en que planifican, cooperan y financian, y favorecer que se logren resultados colectivos a través de sus políticas. Insto a las organizaciones y los donantes internacionales a que aprovechen la Cumbre Humanitaria Mundial para anunciar sus compromisos a ese respecto para que, juntos, podamos lograr los cambios que las personas y sus comunidades merecen.

E. Quinta responsabilidad básica: invertir en humanidad

Asumir y ejercer nuestras responsabilidades compartidas ante la humanidad implica inversiones políticas, institucionales y financieras.

143. Para poder llevar a cabo las cuatro responsabilidades básicas anteriormente mencionadas, es necesario asumir una quinta responsabilidad: la inversión en humanidad. Una mayor inversión de políticas y recursos para luchar contra el sufrimiento humano es la inversión más importante que podemos realizar en humanidad y el cambio más decisivo que podemos acordar en la Cumbre Humanitaria Mundial. Teniendo en cuenta el conjunto de los conocimientos, la tecnología y los recursos con que contamos actualmente, resulta inadmisibles que los niveles de sufrimiento por conflictos, desastres u otras crisis sigan siendo tan altos. Lo que hace esta situación especialmente desoladora y lamentable es que gran parte del sufrimiento podría haberse evitado, o al menos reducido, de haberse considerado seriamente la información sobre los riesgos y la alerta temprana, y de haber invertido a tiempo y de manera sostenible en la capacidad política, institucional y de la sociedad civil local.

144. El aumento de la inversión en las personas, los agentes locales y los sistemas nacionales tiene que ser una prioridad inmediata. En 2014, solamente el 0,2% de la financiación internacional para fines humanitarios se entregó directamente a organizaciones no gubernamentales locales y nacionales. La financiación asignada directamente a los gobiernos afectados fue igualmente baja, puesto que representó solo el 3% del total de la financiación para fines humanitarios³¹. Esto ha de cambiar. Si no se fomenta la capacidad, los agentes locales pueden no estar en condiciones de afrontar los riesgos ni de responder adecuadamente ante una crisis. La capacidad también afecta a las posibilidades de que los gobiernos y organizaciones nacionales y locales puedan recibir grandes subvenciones, ejecutar programas exitosos y satisfacer las exigencias de los donantes. Las organizaciones locales pueden encontrarse con otras limitaciones impuestas por las medidas de lucha contra el terrorismo. Los donantes, por su parte, puede que carezcan de capacidad para desembolsar múltiples subvenciones pequeñas a los agentes locales y hacer un seguimiento de su repercusión. El apoyo a los agentes locales y nacionales para que puedan responder de mejor manera ellos mismos ante una crisis ha de encontrarse entre las actividades y los resultados básicos de las iniciativas humanitarias y de desarrollo. De no fortalecerse la capacidad local, toda inversión que se realice habrá sido en vano.

145. Además de la escasa inversión en los agentes locales, la comunidad internacional sigue sin invertir lo suficiente para prevenir, ahora y en un futuro, las catástrofes en las zonas de alto riesgo. Las últimas cifras para 2014 indican que solo se invirtió el 0,4% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en la prevención de desastres y la preparación para casos de desastre³². La financiación destinada a la consolidación de la paz sigue siendo escasa, inconstante e imprevisible, y los fondos para la prevención de conflictos, a pesar de que pueden lograr los mayores beneficios, también son insignificantes. Los fondos no son equitativos ni tampoco se basan en las necesidades o las zonas de mayor riesgo, pues las crisis de gran

³¹ Development Initiative, "Global Humanitarian Assistance report 2015". Puede consultarse en www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2015.

³² OCDE, Base de datos estadísticos de la OCDE. Puede consultarse en <http://stats.oecd.org/> (consultado el 19 de enero de 2016).

impacto a menudo desvían los recursos y la atención lejos de otras crisis más prolongadas y repetitivas. El hecho de mantenerse continuamente en modo de respuesta a las crisis y la “fuga de la financiación” hacia los puntos álgidos de las crisis van fuertemente en detrimento de nuestra capacidad colectiva de crear resiliencia ante las catástrofes y de mantener la paz.

146. El sistema actual para la financiación de la ayuda tendrá que cambiar si queremos invertir más en relación con los riesgos, e incentivar a los agentes a que trabajen para conseguir resultados colectivos. Actualmente, los fondos humanitarios muchas veces toman la forma de subvenciones de corto plazo y, en muchos casos, se entregan todos los años a proyectos anuales, aun cuando las actividades continúan por varios años. En contextos de crisis prolongada, cuando escasea la inversión de otro tipo, estas subvenciones de corto plazo pasan a ser una red de seguridad costosa e ineficaz a la que se accede como recurso inmediato, cuando deberían suponer un recurso de última instancia, complementario a toda una serie de herramientas financieras, que se use para reducir la vulnerabilidad y el riesgo a largo plazo. Por otra parte, las prácticas de los donantes tampoco son lo suficientemente flexibles para adaptarse a las necesidades y los contextos que están en constante evolución, y, en la práctica, podrían promover la fragmentación e incentivar a los agentes humanitarios y de desarrollo para que actúen de manera aislada. Por último, existen pocas iniciativas para la financiación que promueva la acción temprana o la innovación.

147. Además de trabajar de manera distinta, debemos actuar con más urgencia y solidaridad para satisfacer las necesidades de los 120 millones de personas que hoy no pueden esperar a que se obtengan réditos de una mayor inversión en la reducción del riesgo de desastres, el mantenimiento de la paz y el desarrollo. Las necesidades humanitarias cada vez mayores y la creciente disparidad de la financiación fueron dos de las preocupaciones acuciantes que me llevaron a convocar la Cumbre Humanitaria Mundial y designar un Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria, cuyas conclusiones y recomendaciones he tomado en consideración y han sido la base para este informe³³. Desde 2004, las necesidades de financiación para los llamamientos humanitarios interinstitucionales se han multiplicado por seis, pasando de 3.400 millones de dólares a 19.500 millones de dólares en 2015. Estas necesidades, ahora más altas que nunca, han corrido parejas con niveles de generosidad sin precedente, y sin embargo, esta generosidad nunca antes había sido tan insuficiente, ya que el déficit ha ido aumentando hasta alcanzar un desconcertante 47% (9.300 millones de dólares) en 2015. Subsiste una dependencia excesiva de un pequeño grupo de donantes, mientras que otras fuentes de financiación no est n siendo lo suficientemente aprovechadas, encauzadas o reconocidas. En una economía de 78 billones de dólares, este déficit no solo debe cerrarse, sino que ha de ser nuestra responsabilidad compartida y nuestro imperativo moral.

148. En resumen, las capacidades, la competencia y los recursos de la comunidad internacional han de dar un giro para que entreguen mejores resultados a las personas, para contribuir a su seguridad, proteger su dignidad, empoderarlas para actuar y permitir que puedan prosperar. Para lograr esto será necesaria, antes que nada, una mayor inversión en la propia gente, para que los individuos, los hogares, los gobiernos locales y la sociedad civil puedan controlar sus propios riesgos, reducir el impacto de las crisis y forjar un futuro más próspero. Asimismo, se requerirá una mayor inversión a largo plazo, previsible y basada en los riesgos, para

³³ Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria, “Too important to fail” (véase la nota 1).

poder prevenir y reducir las causas de sufrimiento. La inversión tendrá que consolidar y respaldar una nueva forma de colaboración con la comunidad internacional para conseguir resultados colectivos que reduzcan la vulnerabilidad de las personas. Por último, la inversión ha de ser incrementada, diversificada y optimizada para atender de manera más efectiva a las crecientes necesidades humanitarias y, al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad de las personas a mediano y largo plazo.

Invertir en capacidades locales

149. Por lo general, los agentes locales son los que mejor conocen las prioridades y las vulnerabilidades subyacentes de las comunidades, y suelen contar con la confianza y el acceso para ocuparse de los más vulnerables o los que están en mayor riesgo. Si bien esos factores les confieren una posición ideal para prestar asistencia humanitaria, los agentes locales pueden enfrentar problemas para multiplicar el volumen de la asistencia y disponer de los recursos adecuados para mantener una presencia organizacional duradera. En ese contexto, no podemos seguir entregando los recursos, por medio de llamamientos humanitarios, casi exclusivamente a las organizaciones internacionales, dejando a las capacidades locales y a quienes prestan socorro en las etapas iniciales sin los recursos ni el reconocimiento necesarios. Ha de aumentar su acceso a la financiación directa y previsible de corto, mediano y largo plazo tanto para las actividades como para el desarrollo de la capacidad. Esto es especialmente importante para los grupos de mujeres, dado su demostrado efecto positivo para obtener resultados más amplios en sus comunidades. Los donantes y los agentes de ayuda internacional deben trazar objetivos concretos para aumentar inmediatamente la financiación directa destinada a los asociados locales, además de prestarles apoyo a largo plazo para que desarrollen su capacidad de obtener y manejar fondos de acuerdo a sus necesidades. Para facilitar el acceso de las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y los grupos de mujeres locales a una financiación más previsible, la proporción total de la financiación por llamamiento humanitario que se entrega por medio de los fondos mancomunados de las Naciones Unidas basados en países debería aumentar hasta alcanzar el 15%. Las remesas pueden ser una fuente valiosa de financiación para los grupos locales. Los costos de transacción deberían reducirse, y recomiendo que se cumplan los compromisos contraídos por el Grupo de los Ocho (G-8) y el Grupo de los Veinte (G-20) y los recogidos en la Agenda 2030.

150. Al planificar la gestión de riesgos, las labores de desarrollo y la respuesta humanitaria se debería definir, desde un principio, la manera en que puede reforzarse la capacidad y la resistencia locales por medio de transferencias directas de efectivo, tecnología, información y datos. Las transferencias de efectivo han demostrado su potencial de transformación para las comunidades locales, han fortalecido los mercados locales y representan una manera más digna de proveer ayuda en los diversos sectores. Para ello, habrá que enfrentar los obstáculos que impiden las inversiones directas a nivel local, en particular mitigando los riesgos, teniendo en cuenta las repercusiones de las medidas contra el terrorismo y el blanqueo de dinero y desarrollando la capacidad técnica local.

Invertir en riesgos

151. Cuando se trata de salvar vidas, la reducción de los riesgos no es solo la forma más rentable, sino la única posible para lidiar de manera sostenible con las

repercusiones cada vez mayores de los peligros naturales, el cambio climático y otros efectos relacionados con el clima. Tal como lo indiqué anteriormente, la comunidad internacional debe dejar de centrarse desproporcionadamente en la gestión de crisis y la respuesta a las crisis y comenzar a invertir en la prevención de crisis y en el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades. Este llamamiento ya se hizo anteriormente, y se afirmó en la Agenda 2030, en el Marco de Sendai y en el Acuerdo de París. Ahora debemos aprovechar la Cumbre Humanitaria Mundial para acordar un cambio más claro y mensurable encaminado a invertir más recursos antes y después de las crisis. Para ello, tendremos que proceder a una serie de cambios en las políticas, la programación y la financiación, detallados a continuación.

a) Los gobiernos nacionales deberán destinar recursos suficientes para las capacidades nacionales y locales, el fortalecimiento de la resiliencia y la reducción del riesgo de crisis. Todas las inversiones en desarrollo sostenible deberán tener en cuenta los riesgos, y los recursos nacionales, tanto públicos como privados, deberán desempeñar un papel primordial en la financiación. Entre las opciones podrá figurar la expansión de la cobertura de impuestos, el aumento de la eficiencia del gasto, la contratación de seguros de riesgo, la provisión de fondos de reserva para emergencias y la asignación de partidas presupuestarias destinadas a las actividades relacionadas con la reducción de los riesgos. Según se estime oportuno y necesario, los donantes, los asociados bilaterales y la cooperación Sur-Sur deberán complementar dichas inversiones mediante el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimientos y las inversiones financieras;

b) Las alianzas público-privadas deberán promover las inversiones basadas en los riesgos. Esas alianzas pueden ampliar el acceso a métodos abiertos y transparentes de modelización de riesgos. Asimismo, pueden desarrollar la capacidad de los gobiernos en los países de bajos ingresos para mejorar la calidad de los análisis de los riesgos que orienten la toma de decisiones. La experiencia del sector de los seguros en la determinación de riesgos, la regulación de riesgos y la tarificación pueden aportar una ayuda esencial para pasar de gestionar las crisis a gestionar los riesgos. Aliento al sector de los seguros a que integre las consideraciones de riesgo en sus inversiones en activos. Esto podrá garantizar no solamente que las rentas del capital serán reales, sino también que no perjudicarán el crecimiento futuro y que no pondrán en peligro a las personas ni la infraestructura;

c) Los donantes y los asociados bilaterales tendrán que respaldar las inversiones nacionales y cumplir los compromisos que contrajeron en la Agenda 2030, el Marco de Sendai, la Agenda de Acción de Addis Abeba y el Acuerdo de París de dar mayor respaldo a los países vulnerables para que reduzcan los riesgos de desastres, se adapten a las consecuencias negativas del cambio climático y prevengan las crisis humanitarias. Para tal objetivo, recomiendo que el porcentaje de la AOD asignado a la reducción de los riesgos de desastres y la preparación para casos de desastre se duplique hasta alcanzar, por lo menos, el 1% en 2020³⁴. De acuerdo con los niveles de AOD de 2014, eso podría acercar el total de la AOD destinada a la reducción de los riesgos de desastres a 1.000 millones de dólares. Asimismo, pido que un porcentaje considerable de la financiación para la adaptación al cambio

³⁴ Como se propuso en el segundo período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Ginebra del 16 al 19 de junio de 2009.

climático se use para financiar medidas de prevención y satisfacer las necesidades de las personas desplazadas como consecuencia de repercusiones extremas del cambio climático, como el aumento del nivel del mar o la desertificación. El Fondo Verde para el Clima, en especial, deberá financiar las actividades que permitan la creación de capacidad nacional para reducir los riesgos climáticos;

d) Deberán hacerse las inversiones apropiadas fuera de los contextos de crisis de manera sostenible y con la debida antelación, aun cuando no reciban una notoriedad nacional o internacional. Los recursos se desembolsarán considerándolos “útiles en todo caso” y prestarán apoyo a las intervenciones que entreguen beneficios, tanto si el evento de riesgo anticipado se materializa como si no, por ejemplo el almacenamiento de suministros de socorro;

e) Las intervenciones locales y nacionales tempranas que se realicen teniendo en cuenta los riesgos deberán ser incentivadas y recompensadas. Tanto los asociados para el desarrollo como los bilaterales podrán prever subsidios para que los gobiernos paguen las primas de riesgo compartido efectuando pagos equivalentes para alcanzar la ambiciosa meta enunciada en mi “Iniciativa de Resiliencia Climática: Anticipar, Absorber, Reformar” para garantizar el aporte de 2.000 millones de dólares en cobertura de riesgo compartido a más de 30 países para luchar contra las sequías, las inundaciones, los ciclones y la volatilidad del clima hasta 2020. Otro tipo de incentivos financieros podrá ser el acceso a préstamos de bancos multilaterales de desarrollo que apoyen a los gobiernos en la elaboración de planes de emergencia para anticipar una amplia variedad de peligros.

Invertir en estabilidad

152. Las inversiones también deben aumentar en situaciones de fragilidad. Los donantes deberán fijar objetivos para asignar un porcentaje considerable de sus presupuestos de ayuda a las situaciones frágiles. Tales inversiones deberán garantizar un mayor apoyo a las instituciones legítimas e inclusivas, además de reforzar los sectores de la justicia y la seguridad. Repito el llamamiento del Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria para que se triplique la Ventanilla de Respuesta a Crisis de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial.

153. La inversión en situaciones frágiles también necesita una inversión política y financiera más constante, intensiva y concertada para prevenir los conflictos y ponerles término. Sin embargo, en 2014, los recursos disponibles para respuesta humanitaria fueron mayores que el total de los recursos destinados al mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales³⁵. Si se inclina la balanza y se aumenta la reserva de recursos disponibles para la prevención y la resolución de conflictos y para la consolidación de instituciones, la protección social y otros acuerdos, se logrará algo parecido a cosechar los réditos de la paz.

154. Se deberán aumentar los recursos para mejorar la capacidad, las aptitudes y el volumen del personal que trabaja en la prevención de conflictos y la resolución de crisis en los ministerios de relaciones exteriores y de desarrollo de los Estados Miembros, en las organizaciones regionales y en las Naciones Unidas. También

³⁵ Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas recibieron 8.000 millones de dólares, mientras que las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas recibieron 10.000 millones de dólares mediante llamamientos. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *World Humanitarian Data and Trends 2015* (véase la nota 20).

deberán incrementarse los recursos para los grupos de la sociedad civil local y las “comunidades para la paz”. Con el fin de garantizar una paz sostenible, estos nuevos recursos han de estar disponibles antes, durante y después de las crisis.

155. El Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz y el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz definieron varias medidas indispensables para fortalecer nuestros mecanismos de prevención colectiva, algunas de las cuales abordé en la sección IV.A sobre la responsabilidad compartida de “prevenir y poner fin a los conflictos”. Asimismo, apoyo la recomendación de que se asignen más recursos al Fondo para la Consolidación de la Paz de manera previsible para que continúen las operaciones con el nivel actual de 100 millones de dólares por año. La ventanilla de vía rápida del Fondo deberá potenciarse con una flexibilidad mayor para sus asociados. Tal como lo mencioné en mi informe sobre la aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, existe también la necesidad de un fortalecimiento considerable de las capacidades básicas de prevención y mediación de la Secretaría y de una asignación de recursos a esas capacidades más confiable con cargo al presupuesto ordinario. Los procesos de paz complementarios, como las misiones electorales y de mediación que ayudan en las operaciones de mantenimiento de la paz, han de tener acceso a la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz.

Financiar resultados, no etapas: pasar de la entrega de fondos a la financiación

Financiar resultados colectivos

156. Si no se lleva a cabo un cambio fundamental en que se pase de entregar fondos para proyectos individuales a financiar resultados, será difícil superar la división entre actividades humanitarias y de desarrollo, y cumplir el proyecto que he descrito sobre trabajar para la obtención de resultados colectivos. El enfoque humanitario actual a menudo está encaminado a entregar fondos a diferentes proyectos, casi siempre de corto plazo. Este enfoque incentiva la rivalidad, más que la cohesión, entre organismos, organizaciones no gubernamentales y otros proveedores de asistencia y protección. También hace que se financien proyectos en función de las prioridades de un donante y no según las prioridades definidas por las personas afectadas y los datos y análisis. Promueve la entrega de fondos a proveedores internacionales de asistencia y protección en función de mandatos o relaciones preexistentes, en vez de hacerlo en función de quién está en mejor posición para lograr un desempeño eficaz en un contexto preciso. Causa déficits de financiación en los llamamientos que se miden según la cantidad de proyectos que no han sido financiados, en lugar de medirse con arreglo a los efectos generales que tendrá ese déficit de financiación en la consecución de un objetivo. Restringe la entrega de fondos a la ejecución de un proyecto en particular, en lugar de dar flexibilidad para que los programas se adapten a las necesidades, los riesgos o los hechos adversos que puedan surgir en el transcurso de un programa. Lleva a que los resultados y los éxitos se juzguen en virtud de la ejecución de ese proyecto en particular, en vez de analizar en qué medida contribuye a un resultado más estratégico que reduzca las necesidades y la vulnerabilidad.

157. Hace falta un nuevo enfoque de la financiación: un enfoque que sea flexible, para que los agentes puedan adaptar la planificación según las modificaciones de los

niveles de riesgo en un contexto dado; ágil, para proveer de fondos a todo un conjunto de agentes distintos con diferentes exigencias de financiación; y previsible durante varios años, para que los agentes puedan planificar y trabajar para conseguir resultados colectivos en la reducción de la vulnerabilidad a largo plazo. Destacando las conclusiones del Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria, aliento encarecidamente a todos los donantes presentes en la Cumbre Humanitaria Mundial a que se adhieran a este nuevo enfoque que hará posible que los proveedores de asistencia y protección superen las divisiones entre las actividades humanitarias y de desarrollo que causan fragmentación en el sector de asistencia y adopten un enfoque que permita que los resultados estratégicos se puedan lograr de manera previsible y sustentable.

Pasar de la entrega de fondos a la financiación

158. Para asignar recursos a los resultados colectivos también es necesario que la financiación se destine a los actores sobre los que se haya determinado que poseen la ventaja comparativa para lograr esos resultados. Los diversos agentes que trabajen simultáneamente para ejecutar programas a corto, mediano y largo plazo encaminados a la obtención de resultados colectivos necesitarán diferentes instrumentos de financiación, según los agentes, y por distintos períodos. Así, será necesario pasar de la entrega de fondos a la financiación.

159. Los resultados colectivos no se pueden lograr únicamente por medio de subvenciones a corto plazo. Si bien las subvenciones seguirán desempeñando un papel fundamental en el sector de la asistencia, particularmente en las situaciones de conflictos agudos o de desastres repentinos, también necesitarán complementarse con una gama más amplia de opciones financieras, como herramientas de riesgo compartido y transferencia, bonos de impacto, microimpuestos, préstamos y garantías. Finalmente, el paso de la entrega de fondos a la financiación implica proporcionar la herramienta financiera adecuada al agente correcto en el momento oportuno. Por ejemplo, las subvenciones a las organizaciones no gubernamentales locales destinadas a entregar asistencia imprescindible para la vida o los pagos de los seguros a las personas afectadas tras un desastre pueden estar acompañados por un préstamo en condiciones favorables y asistencia técnica para que un municipio haga mejor la reconstrucción, aumente su capacidad de gestión del riesgo de desastres y prevenga crisis futuras.

160. La aplicación de este nuevo enfoque, que emplea una gama más amplia de herramientas financieras, también permitirá que los fondos vinculados a subvenciones se reserven para situaciones de emergencia a las que, de otra manera, no se podría prestar apoyo mediante un sistema financiero más diversificado. En los casos en que se usen las subvenciones tradicionales, la entrega de fondos debe llenar los vacíos existentes para garantizar que las personas afectadas por crisis de pequeña o mediana gravedad sean tomadas en consideración y se satisfagan sus necesidades. Los donantes tendrán que tomar en cuenta la necesidad de proveer de fondos de manera equitativa. Si bien el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia ha desempeñado un papel extremadamente valioso en su labor de asistencia para contrarrestar las desigualdades en la financiación humanitaria, no cuenta con la cantidad de recursos suficientes para hacer frente adecuadamente a las desigualdades de financiación entre emergencias en el ámbito mundial. Para afrontar de mejor manera las desigualdades mundiales, el Fondo debería potenciarse de

forma acorde con las crecientes necesidades humanitarias mundiales, y sería conveniente estudiar otros “instrumentos de nivelación” eficaces.

Crear una nueva plataforma de financiación para hacer frente a las crisis prolongadas

161. Para garantizar que se destinen recursos previsibles y apropiados a los resultados colectivos en situaciones prolongadas y frágiles, y para atender a la necesidad de suministrar toda una serie de opciones de financiación a un conjunto más diverso de agentes, las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales y regionales deberían considerar la posibilidad de copatrocinar una plataforma internacional de financiación. Esta plataforma, que podría contar con diferentes ventanillas según los distintos propósitos, agentes y calendarios, sería útil para evitar la fragmentación, mediante el abastecimiento de todos los interesados que intervienen en la obtención de resultados colectivos, en base a la ventaja comparativa de cada uno. La plataforma proporcionaría instrumentos financieros más allá de las subvenciones tradicionales, e incluiría garantías de préstamos, seguro de riesgo y asistencia técnica. También recomiendo que una de las “ventanillas” de la plataforma esté dedicada a la financiación de la innovación, el estudio y el desarrollo con el fin de crear una base empírica de prácticas exitosas, y que apoye las innovaciones experimentales para reducir la fragilidad y el riesgo. Otra “ventanilla” debería utilizarse para brindar apoyo rápido y directo a las capacidades y las instancias de socorro locales. Para hacer efectiva esa plataforma, y considerando el impresionante aumento de las necesidades de emergencia en las crisis, debería examinarse la posibilidad de proporcionar una inversión de capital inicial de entre 5.000 y 7.000 millones de dólares, posiblemente como dotación. Esto permitiría que la plataforma creciera a lo largo del tiempo y alcanzase el volumen adecuado para incentivar y afianzar el logro de los resultados colectivos, especialmente en contextos prolongados y frágiles.

162. Pasar de la entrega de fondos a la financiación representa una tarea importante y compleja. Habrá que hacer un registro de los agentes principales y los instrumentos de financiación disponibles y presentarlos a los dirigentes mundiales en la Cumbre Humanitaria Mundial. Sobre la base de las deliberaciones de la Cumbre, el registro tendría que inscribirse en un plan de acción entre las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, las instituciones regionales de riesgo compartido, los bancos regionales y los gobiernos que deberá ser ultimado y presentado a más tardar en el septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General. El plan de acción incluirá orientación sobre los instrumentos financieros para que aumenten la financiación “útil en todo caso” y sobre el modo de poner a prueba enfoques innovadores. También debería proporcionar mayores detalles sobre la plataforma internacional de financiación y el camino que ha de seguir para enfrentar las crisis prolongadas, concretamente su campo de acción, sus herramientas y su gobernanza.

Diversificar la base de recursos e incrementar la rentabilidad

163. Los cambios anteriormente mencionados producirán un efecto radical, a largo plazo, en la vida de las personas. Sin embargo, tenemos que comprender que los desafíos globales que enfrentamos seguirán aumentando las necesidades y la vulnerabilidad de las personas en los próximos años. La comunidad internacional deberá estar preparada para pronosticar los desafíos mundiales y prever los riesgos y

la vulnerabilidad en su propio presupuesto y estrategia de movilización de recursos con el fin de atender adecuadamente a las crecientes necesidades.

Incrementar y diversificar la base de recursos

164. Antes de que las grandes inversiones en la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo reporten réditos, los donantes tendrán que invertir más y la base de donantes tendrá que diversificarse para satisfacer las crecientes necesidades humanitarias. Se necesitan mayores contribuciones de más gobiernos; sin embargo, al mismo tiempo hay que recurrir a un conjunto de fuentes financieras más amplio y diverso. Las contribuciones del sector privado, por ejemplo en forma de mayores inversiones en los mercados o la creación de empleos, los recursos de países no asociados al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, las cooperaciones triangular y Sur-Sur, las donaciones privadas de particulares y fundaciones, la microfinanciación colectiva, los impuestos de solidaridad, las financiaciones sociales y religiosas, como los fondos sociales islámicos, y las remesas de la diáspora, son importantes fuentes adicionales de financiación que deberían aprovecharse mejor para reducir la vulnerabilidad. A fin de alentar donaciones más generosas, deberá realizarse una mejor gestión para determinar fuentes alternativas de financiación y darles mayor notoriedad.

165. Para reducir la brecha actual entre las exigencias urgentes imprescindibles para la vida y los fondos entregados, los agentes tendrían que comprometerse, en la Cumbre Humanitaria Mundial, a establecer un paquete mínimo de asistencia financiera para 2018:

- Incrementar el bajo promedio de la cobertura de los llamamientos interinstitucionales humanitarios, que actualmente es del 60%, hasta el promedio mínimo inicial del 75%, con el objetivo de conseguir la cobertura total lo antes posible³⁶;
- Ampliar el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de 500 millones de dólares a 1.000 millones de dólares para ajustarlo al hecho de que la cantidad de personas que necesitan asistencia ha aumentado más del doble y las necesidades financieras se han multiplicado casi por seis desde que se reestructuró el Fondo en 2005.

166. La financiación humanitaria suplementaria no se puede realizar a costas de la financiación para el desarrollo: aliviar el sufrimiento y conducir a las personas por el camino del desarrollo sostenible no puede ser un juego de suma cero. Para ello, los gobiernos deben hacer el máximo esfuerzo por cumplir su compromiso de asignar el 0,7% del producto nacional bruto a la AOD, y felicito a quienes hayan cumplido o superado este compromiso.

Incrementar la rentabilidad y la transparencia

167. El aumento de los recursos ha de ir a la par con el incremento de la eficiencia y de la transparencia sobre cómo se gasta la financiación, algo que el Panel de Alto

³⁶ Un compromiso para aumentar la cobertura a un promedio de al menos el 75% representaría un crecimiento del 10% frente al 65% registrado en 2013 para la entrega de fondos mediante estos llamamientos. En 2016, esto representaría un aumento de 5.000 millones de dólares en fondos, respecto del llamamiento de 2015.

Nivel sobre Financiación Humanitaria³⁷ ha calificado de “gran pacto”. Este “gran pacto” será un complemento fundamental del nuevo enfoque del trabajo para obtener resultados colectivos, como se explica en la sección IV.D de la cuarta responsabilidad básica. Por una parte, los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones receptoras tienen que aumentar la transparencia y la visibilidad de los procesos que se empleen para determinar las necesidades de financiación, los costos, la disponibilidad de recursos y los logros. También tienen la obligación de reducir los gastos generales, sobre todo al desembolsar fondos a los asociados en la ejecución. Al mismo tiempo, los donantes y las autoridades nacionales han de informar con mayor transparencia sobre el desembolso de fondos y los gastos de los gobiernos nacionales, los donantes (sobre todo los nuevos), y otros. Tanto las organizaciones nacionales como internacionales tendrán que adherirse a los principios de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda. Los mecanismos de presentación de informes existentes, como el Servicio de Supervisión Financiera de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría, deberán contar con un sistema de presentación de informes obligatorio y exhaustivo similar al que usa el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

168. Invertir en humanidad, lo cual incluye la creación de capacidad local y nacional, movilizarse a tiempo y según los riesgos, proveer de recursos para la prevención y la consolidación de la paz y financiar resultados colectivos, implica un precio que tenemos que pagar. Las iniciativas políticas son esenciales para conseguir el capital técnico y financiero necesario para impulsar estos cambios y lograr que las personas puedan salir de las crisis. No obstante, de continuar con el *statu quo*, el costo humano y financiero no podrá afrontarse ni será moralmente aceptable. Como señaló el Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria, nadie debe morir ni llevar una vida indigna por falta de dinero. Tenemos que actuar ahora, con mayor urgencia, para hacer uso del conocimiento y de las herramientas que tenemos con el fin de hacer inversiones más sensatas, además de desarrollar nuevos productos financieros e incentivar las inversiones nacionales y del sector privado sostenibles para reducir las necesidades, los riesgos y la vulnerabilidad. No existe mejor inversión que la inversión en humanidad.

V. Estambul: un llamado a la acción

169. Los grandes desafíos que enfrentamos actualmente son de alcance mundial, interconectados y sin fronteras, y escapan a la capacidad de cualquier país u organización. Hoy, las naciones y las redes de ciudadanos comprometidos han de trabajar de consuno, con una percepción rejuvenecida del multilateralismo. La Cumbre Humanitaria Mundial ha de ser la ocasión, el “Istanbul moment”, para comprometerse firmemente con la unidad y la cooperación que se necesitan para enfrentar esos desafíos, para asumir nuestras responsabilidades con el fin de prevenir y acabar con el sufrimiento, y para tomar todas las medidas necesarias en el reconocimiento de la humanidad como motor de nuestra adopción de decisiones y nuestra acción colectiva.

170. En el presente informe he destacado la urgencia de la situación y las medidas necesarias para cumplir esas responsabilidades, algunas de las cuales ya han sido

³⁷ Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria, “Too important to fail” (véase la nota 1).

definidas, convenidas o reafirmadas anteriormente. El hecho de que no sean completamente nuevas refleja la incapacidad de aprender del pasado y de asumir las necesidades y los cambios con mayor determinación. Como Secretario General, soy totalmente consciente de las responsabilidades de las Naciones Unidas. La organización debe proveer un fuerte liderazgo para defender a los más vulnerables y para declarar los hechos, con el fin de seguir siendo una brújula moral a nivel mundial. Debemos promover los valores que hemos convenido y proporcionar el espacio para los nuevos valores y normas comunes que vayan surgiendo. Debemos mejorar nuestros métodos para apoyar y fortalecer las capacidades nacionales y locales en lugar de sustituirlas. Tenemos que redoblar los esfuerzos por llegar a ser una organización más coherente y efectiva superando la compartimentación institucional y los enfoques fragmentados para poder trabajar centrados en los resultados que reducirán la vulnerabilidad de las personas. Para que las Naciones Unidas estén preparadas para el futuro, la Cumbre debe provocar un proceso de renovación en la manera en que la Organización actúa sin circunscribirse a los diferentes mandatos y responsabilidades. El año 2016 ha de ser un año de transformaciones, para que juntos llevemos a buen término los logros de 2015.

171. Sin embargo, las Naciones Unidas no pueden ser un sustituto del liderazgo y la voluntad política para reconocer los riesgos, cumplir con la ley o invertir más en la prevención y la finalización de los conflictos, los desastres y el sufrimiento. No pueden ser un sustituto de la innovación, el conocimiento o la tecnología desarrollados por los Estados, el sector privado y académico, o de las transferencias de conocimientos, los cambios de políticas y las inversiones que necesitan esos agentes para superar los desafíos que enfrentamos y cumplir la Agenda 2030. No pueden ser un sustituto del saber, la compasión y el liderazgo de los dirigentes locales, en particular las mujeres y los jóvenes. La responsabilidad de las Naciones Unidas es aprovechar todos estos recursos y capacidades, ayudar a definir las maneras para resolver conflictos y poner fin al sufrimiento y señalar qué es lo que se necesita hacer. Sin embargo, esta es una responsabilidad compartida: los Estados, las organizaciones internacionales y regionales, las empresas del sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos tienen oportunidades, capacidades, obligaciones y responsabilidades que han de aceptar y llevar a la práctica.

172. Por lo tanto, exhorto a los dirigentes mundiales a que sitúen a la humanidad, incluida la inquietud por la dignidad, la seguridad y el bienestar de nuestros ciudadanos, en la primera línea de todas las políticas, estrategias y tomas de decisiones; emprendan más iniciativas para prevenir y poner fin a los conflictos, encaminando las capacidades y los recursos nacionales adecuados hacia esos objetivos; incrementen el número de funcionarios que trabajan por la paz, la resolución de conflictos y la prevención; congreguen a otros dirigentes para encontrar soluciones e inviertan en la cooperación internacional y en unas Naciones Unidas más sólidas; defiendan los valores y el respeto de las normas que hemos acordado y demuestren el coraje de poner sus miras más allá de los ciclos electorales y los mandatos políticos de corto plazo. Los dirigentes del siglo XXI deben pensar más allá de sus fronteras e intereses nacionales.

173. Exhorto a los dirigentes de las partes en conflicto a que apliquen las experiencias de quienes han trabajado anteriormente en el establecimiento de la paz, pongan fin al derramamiento de sangre y al sufrimiento y encuentren soluciones políticas sostenibles. Además de hacer eso, deberán respetar el estado de derecho básico que protege a la humanidad, abstenerse de hacer daño deliberadamente a los

civiles y permitir el acceso a los trabajadores humanitarios y los bienes de asistencia humanitaria.

174. Exhorto a los dirigentes nacionales y comunitarios a que asuman sus responsabilidades y pongan la vida de las personas en la primera línea de sus procesos de toma de decisiones. Soberanía significa responsabilidad y fe significa compasión, lo cual se traduce en proteger a las personas contra todo daño, asumir los riesgos y las vulnerabilidades de sus ciudadanos y vecinos, brindar refugio y garantizar el acceso humanitario. La responsabilidad también entraña la adopción de políticas sociales y laborales para prevenir la dependencia de la ayuda a largo plazo y para considerar a las personas desplazadas como un recurso futuro más que como una carga. Entraña solidaridad y apoyo para los que corren el mayor riesgo de quedarse atrás.

175. Exhorto a los dirigentes de empresas y actividades comerciales a que inviertan en la humanidad. Ellos son portadores de responsabilidad social e influencia política, y pueden multiplicar la fuerza de las normas y valores que las Naciones Unidas y sus asociados han defendido por largo tiempo. Deberán usar su ingenio y sus capacidades innovadoras para compartir los conocimientos y la tecnología que se necesita para reducir las repercusiones de las crisis sobre las personas. Deberán invertir y crear nuevos mercados e infraestructura que nos conecten todavía más. Sin ellos, no podremos superar los desafíos actuales de forma satisfactoria, logrando mejores resultados para la humanidad y cumpliendo la Agenda 2030.

176. Exhorto a los jóvenes, nuestros futuros dirigentes e innovadores, a que participen, organicen y aporten nuevas ideas. Los asuntos sobre la guerra y la paz, el sufrimiento humano y el desarrollo no pueden dejarse exclusivamente en manos de los diplomáticos. Requieren la participación activa de los jóvenes, su dinamismo e ingenio y su deseo de vivir en paz y prosperidad. Los jóvenes deben hacer de la humanidad su causa, y pedirnos que rindamos cuentas, ya que es nuestra responsabilidad invertir en ellos y velar por que sean dueños de su futuro brindándoles oportunidades para participar en los procesos políticos y cívicos y oportunidades de educación y empleo.

177. Exhorto a los dirigentes de organizaciones internacionales de ayuda y a los donantes a que hagan realidad la aspiración a trascender la división entre las actividades humanitarias y de desarrollo. Ya hemos deliberado sobre esa exigencia durante mucho tiempo. Tenemos que comprometernos a realizar los cambios necesarios para trabajar hacia la obtención de resultados colectivos que satisfagan las necesidades y reduzcan la vulnerabilidad. Tenemos que comprometernos a trabajar de acuerdo con las ventajas comparativas, bajo un liderazgo, y superar la comodidad de que suponen los compartimentos, mandatos o instituciones tradicionales para participar con una mayor diversidad de asociados en apoyo de los agentes locales y nacionales. Exhorto a las numerosas organizaciones no gubernamentales que son ejemplo de coraje e invaluable labor, a que se adhieran a esta causa y contribuyan a los resultados colectivos, mediante la especialización y la consolidación de sus labores.

178. Por último, exhorto a los ciudadanos a que hagan de la humanidad —la dignidad, la seguridad y el bienestar de las personas— su causa común. Deberán interpelar a sus dirigentes para que tomen decisiones que defiendan la humanidad de las personas. Deberán apoyar a sus dirigentes cuando tomen decisiones audaces y valientes y asuman riesgos y cuando asuman sus responsabilidades de prevenir y

poner fin a los desastres y los conflictos y reducir las necesidades, la vulnerabilidad y los riesgos en todo el mundo. Sus voces e ideas, su compasión, compromiso y preocupación y su capacidad e ingenios son de gran importancia y resultan imprescindibles para lograr un futuro mejor para todos. La xenofobia, el nacionalismo, la exclusión y la intolerancia no deben quedar como sellos distintivos de nuestra época. Es posible hacer de la humanidad nuestro motor central para la toma de decisiones y la actuación. Podemos reducir la diferencia entre el mundo que tenemos y el mundo que deberíamos tener. Contamos con los conocimientos, la conectividad y los medios y recursos para hacerlo. Está en nuestro poder, y no puede haber un mejor momento que el ahora.

179. La prueba de nuestro compromiso con la humanidad no radica únicamente en el resultado de la Cumbre Humanitaria Mundial, sino también en lugares como Aleppo (República Árabe Siria), o Bangui. Radica en las islas de los océanos Pacífico e Índico; en los campamentos de refugiados y desplazados de Darfur (Sudán), de Kenya o del Oriente Medio; y en las embarcaciones de refugiados y migrantes a la deriva en los mares Mediterráneo y Andamán. Hace unos pocos meses, una trabajadora sanitaria local me dijo: “Tengo 33 años, he dado a luz y criado a cuatro niños, y he visto compasión en medio del caos, pero nunca he vivido un día de paz en toda mi vida. Ni siquiera sé lo que es”. Hemos demostrado que podemos ofrecer a esa mujer un poco de alivio. Ahora debemos unirnos con urgencia y sin dejar que nos restrinjan las fronteras, los sectores o los mandatos para ayudarla a descubrir lo que es un día de paz y lo que es sentir esperanza para sus hijos.

180. La Cumbre Humanitaria Mundial debe ser para las personas que viven en el frente de batalla de la humanidad. Ellos cuentan con nosotros y no los podemos decepcionar. Hagamos de la Cumbre en Estambul el punto de inflexión que el mundo tanto necesita y el inicio de los cambios que hacen falta para que los más vulnerables puedan vivir una vida segura y digna y con la oportunidad de prosperar.

Anexo

Agenda para la Humanidad

La Cumbre Humanitaria Mundial debe ser un punto de inflexión en la manera en que afrontamos los problemas que afectan a nuestra humanidad común. La comunidad de “nosotros los pueblos” (los Gobiernos, las comunidades locales, el sector privado, las organizaciones internacionales y los proveedores de asistencia, así como los miles de personas comprometidas y compasivas que prestan asistencia en crisis y desastres cada día) solo saldrá adelante si trabajamos unidos para poner fin a las crisis y el sufrimiento. La Cumbre debe dar lugar a cambios verdaderos en la manera de prestar asistencia y reducir el riesgo y la vulnerabilidad; en nuestra obligación de respetar, promover y aplicar el derecho internacional; en nuestros avances para prestar asistencia a los más rezagados; en nuestro empeño en alcanzar resultados colectivos, basados en la ventaja comparativa; en la forma de reducir la fragmentación de la asistencia internacional en un número de proyectos y actividades imposible de gestionar; y en el aumento de la inversión para prevenir los conflictos y el sufrimiento humano y ponerles fin.

Partiendo de los compromisos contraídos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debemos aprovechar la oportunidad que ofrece esta Cumbre para prevenir el sufrimiento y ponerle fin con más contundencia y con más capacidad, determinación y recursos. Debemos comprometernos a trabajar juntos colectiva y coherentemente, superando las barreras políticas, culturales, religiosas e institucionales. Debemos inspirar fe en la solidaridad nacional, regional e internacional y en nuestra disposición a dar prioridad a la humanidad en la adopción de decisiones y nuestra capacidad para hacerlo. Lo que es más importante, debemos reconocer el derecho de las personas a vivir con seguridad y dignidad y con perspectivas de florecer como agentes de su propio destino. El cumplimiento de nuestras responsabilidades individuales y colectivas debe ser nuestro compromiso mundial.

A tal fin, los insto a todos a que se esfuercen por promover esta Agenda para la Humanidad y a que la utilicen como marco de acción, cambio y rendición de cuentas mutua. Insto a todos los interesados que participen en la Cumbre a que se esfuercen por ejecutar iniciativas concretas para hacer realidad la Agenda. Dado que es urgente proteger y mejorar la vida de las personas y poner fin al sufrimiento que millones de ellas padecen en la actualidad, debemos esforzarnos por lograr avances de inmediato en la aplicación de la Agenda en los tres próximos años, midiendo los progresos que se logren posteriormente. En el informe sobre las conclusiones de la Cumbre que presentaré a la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones seguiré reflexionando sobre esta cuestión y formularé recomendaciones sobre la mejor forma de aplicar y vigilar los cambios y medidas estratégicos necesarios para marcar una gran diferencia para las personas hoy y mañana.

Para lograr el cambio se necesitará hacer un esfuerzo constante y decidido por mejorar y por dejar atrás las estructuras y los arreglos que se han usado durante decenios. Se necesitará un nuevo espíritu creativo de colaboración a todos los niveles y una apertura a nuevos y diversos tipos de asociación. Habrá que reconocer que debemos mejorar mucho en la asunción de nuestras responsabilidades respecto de la humanidad, velando por un orden internacional basado en la solidaridad y la colaboración, en que se dé protagonismo a las personas.

Actualmente, los valores de las Naciones Unidas y el proyecto de humanidad que acordamos en la Carta y los instrumentos básicos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los principios humanitarios convenidos por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y reafirmados por la Asamblea General en su resolución 46/182, la Declaración del Milenio y, más recientemente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, son más necesarios que nunca. La humanidad no solo es un imperativo moral, sino también una necesidad estratégica. Por tanto, debemos cumplir con nuestras responsabilidades individuales y compartidas, y comenzar por hacer realidad los cambios estratégicos, operacionales y en materia de políticas a los que se hace referencia en esta Agenda para la Humanidad, con más urgencia y determinación.

Primera responsabilidad básica

Liderazgo político para prevenir y poner fin a los conflictos

Para acabar con el sufrimiento humano se necesitan soluciones políticas, unidad de propósito y liderazgo e inversión continuos en sociedades pacíficas e inclusivas.

A. Demostrar un liderazgo político oportuno, coherente y decisivo

- Dar prioridad al liderazgo político para afrontar las causas de las crisis; reconocer el riesgo e intervenir en etapas tempranas para evitar que las situaciones empeoren; aprovechar la influencia política y económica para prevenir y solucionar conflictos y alcanzar arreglos políticos; velar por que las partes en conflicto cumplan las normas que protegen a la humanidad; y actuar con audacia y decisión constantes para lograr mejores resultados para los necesitados.

B. Intervenir en etapas tempranas

Invertir en análisis de riesgos e intervenir en etapas tempranas según los resultados

- Aumentar la capacidad de los Gobiernos nacionales y las organizaciones regionales e internacionales de analizar riesgos y hacer un seguimiento de las situaciones en deterioro.
- Asumir la responsabilidad de proteger a las personas de la violencia y la guerra y de colaborar con organizaciones bilaterales, regionales e internacionales, como las Naciones Unidas, para prevenir conflictos.
- Aceptar información sobre los riesgos y análisis de riesgos e intervenir antes de que empeore la situación, entre otras cosas aceptando la asistencia temprana necesaria de los asociados bilaterales, regionales e internacionales, para evitar el sufrimiento.

Fraguar unidad política para prevenir las crisis, no solo gestionarlas

- Fraguar unidad política para prevenir las crisis y ponerles fin, entre otras cosas mediante mensajes políticos tempranos y unificados a nivel regional e internacional, y asegurar que las iniciativas estén coordinadas estrechamente.
- Participación más activa del Consejo de Seguridad en la prevención de las crisis, por ejemplo analizando los riesgos en etapas más tempranas y aprovechando su influencia para aliviar las tensiones, instar a que se actúe con moderación y crear un espacio para el diálogo.
- Solicitud del Consejo de Seguridad de una actualización mensual sobre las situaciones preocupantes basada en el análisis multidisciplinario según corresponda.

Dar visibilidad a los logros

- Detectar, consolidar e intercambiar buenas prácticas y enseñanzas extraídas en materia de prevención de conflictos.

C. Seguir colaborando e invertir en estabilidad

Responder a varias crisis a la vez

- Aumentar la capacidad, la competencia y el volumen del personal de los ministerios de relaciones exteriores y desarrollo de los Estados, las organizaciones regionales y las Naciones Unidas para responder a varias crisis a la vez, incluida la capacidad de prevención de conflictos y solución de crisis.
- Asegurar que se preste atención política a todas las crisis, por ejemplo mediante una coordinación de alto nivel que aproveche la participación de distintos agentes en función de dónde tengan influencia política y económica.

Seguir interviniendo

- Utilizar grupos de contacto sistemáticamente a nivel regional e internacional en situaciones frágiles y posteriores a los conflictos para mantener la atención política y la inversión constante a largo plazo.

Invertir en estabilidad y modificar los plazos para obtener resultados

- Comprometerse a realizar inversiones constantes, basadas en la experiencia y previsibles en situaciones posteriores a los conflictos para crear instituciones inclusivas, responsables y transparentes y reforzar las existentes y facilitar el acceso a la justicia para todos.
- Elaborar marcos de cooperación y asistencia con plazos de entre 10 y 15 años y ajustar la forma de medir los resultados para reflejar mejor los plazos que requiere el establecimiento de sociedades pacíficas e inclusivas.

D. Idear soluciones con las personas y para las personas

- Establecer plataformas para los gobiernos nacionales y locales y la sociedad civil en que hombres y mujeres de todas las edades, religiones y etnias intervengan y trabajen juntos en relación con las cuestiones cívicas y promuevan “comunidades de paz y no violencia”.
- Promover y exigir la inclusión efectiva de las mujeres y los grupos de mujeres en la adopción de decisiones políticas y los procesos de paz a todos los niveles.
- Facilitar la participación de los jóvenes en los parlamentos nacionales y procesos de prevención y solución de conflictos.
- Promover el diálogo religioso para subsanar los agravios, reforzar la cohesión social y promover la reconciliación de la comunidad a largo plazo.
- Alentar a los directivos de las empresas a aprovechar su influencia, sus conocimientos y su tecnología para contribuir a soluciones sostenibles que aporten estabilidad y dignidad a la vida de las personas.

Segunda responsabilidad básica

Defender las normas que protegen a la humanidad

Incluso las guerras tienen límites: si se quiere reducir al mínimo el sufrimiento humano y proteger a los civiles habrá que hacer más estricta la observancia del derecho internacional.

A. Respetar y proteger a la población civil y los bienes de carácter civil durante las hostilidades

Respetar las normas cardinales

- Cumplir las normas fundamentales de distinción, proporcionalidad y precaución en los ataques, e instar enérgicamente a todas las partes en los conflictos armados a que las respeten.
- Velar por que las interpretaciones del derecho internacional humanitario y el derecho relativo a los derechos humanos se guíen por las necesidades de la humanidad, se abstengan de interpretaciones contenciosas y latas que extiendan peligrosamente la gama de armas, tácticas, objetivos y bajas civiles considerada permisible.
- Poner fin al uso militar de hospitales, escuelas, lugares de culto y otras infraestructuras civiles esenciales y a los ataques contra ellos.
- Permitir que los agentes humanitarios imparciales entablen un diálogo con los Estados y los grupos armados no estatales pertinentes para conseguir que acepten y cumplan más cabalmente las obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y lograr y mantener el acceso y trabajar en condiciones de seguridad.

Abstenerse de lanzar bombardeos y ataques de artillería contra zonas pobladas

- Comprometerse a abstenerse de utilizar armas explosivas con extensa área de impacto en zonas pobladas, al ser más probable que causen efectos indiscriminados.
- Recopilar e intercambiar las buenas prácticas para reducir al mínimo los efectos en la población civil al usar armas explosivas en zonas pobladas.
- Determinar metas e indicadores para dar seguimiento al progreso en la reducción de las consecuencias humanitarias del uso de armas explosivas en las zonas pobladas.

B. Garantizar el pleno acceso a las misiones médicas y humanitarias y su protección

Satisfacer las necesidades básicas de la población

- Velar por que las partes en un conflicto armado atiendan las necesidades de las personas que viven bajo su control.
- Garantizar el pleno respeto de los principios rectores de la acción humanitaria, a saber, humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.
- Garantizar que los Estados consientan el acceso, y que todas las partes en los conflictos armados cumplan su obligación de permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de las organizaciones humanitarias imparciales cuando no se atienden las necesidades básicas de la población.
- Levantar de inmediato el asedio de las comunidades, y permitir y facilitar el acceso de la asistencia humanitaria imparcial a las personas que la necesitan urgentemente.
- Adoptar procedimientos claros, simples y expeditivos a fin de facilitar su acceso rápido y sin trabas.
- Condenar los casos de denegación arbitraria del consentimiento o impedimento a las operaciones imparciales de socorro humanitario y abordarlas de manera proactiva, en particular por conducto del Consejo de Seguridad.
- Garantizar que las medidas de lucha contra el terrorismo o la insurgencia no inhiban la acción humanitaria y estipular las exenciones necesarias.

Respetar y proteger a las misiones de asistencia humanitaria y médica

- Velar por que todas las partes estatales y no estatales en los conflictos armados cumplan sus obligaciones de respetar y proteger a los trabajadores sanitarios y humanitarios y las instalaciones conexas, así como a los heridos y enfermos, contra ataques.
- Establecer medidas políticas, jurídicas, sociales y de seguridad para proteger al personal y las instalaciones de asistencia humanitaria y médica, entre otras cosas promulgando y aplicando leyes y reglamentos nacionales, la educación y la capacitación, y mejorando la cooperación con las comunidades locales.

C. Denunciar las violaciones

Establecer los hechos

- Rastrear, recopilar, analizar, investigar y denunciar sistemáticamente información sobre las violaciones del derecho internacional humanitario para mejorar el cumplimiento y la rendición de cuentas.
- Establecer una entidad especial de vigilancia para rastrear y reunir datos e informar sobre las tendencias de las violaciones y las lagunas de conformidad con el derecho internacional humanitario.
- Alentar al Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos y los Estados, en particular los que son partes en el conflicto armado, a encomendar a comisiones de investigación o de determinación de los hechos que sean independientes e imparciales, cuando las operaciones nacionales de determinación de los hechos sean insuficientes, y recomendar el camino a seguir para la protección de los derechos.

Condenar sistemáticamente las violaciones graves

- Condenar las violaciones graves del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, y sacar los hechos a la luz.
- Señalar sistemáticamente a la atención del Consejo de Seguridad los casos de violaciones graves del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

D. Adoptar medidas concretas para mejorar el cumplimiento y la rendición de cuentas

Garantizar el respeto a través de las esferas de influencia

- Utilizar toda la influencia política y económica disponible a fin de garantizar que las partes en los conflictos armados cumplan con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de derechos humanos.
- Cumplir con el espíritu del Tratado sobre el Comercio de Armas e instrumentos regionales similares, evaluando la probabilidad de que las armas convencionales se utilicen para cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos, y abstenerse de exportarlas si se corre un riesgo considerable de que se cometan tales violaciones graves.

Fortalecer nuestro sistema de justicia mundial

- Adoptar legislación nacional que abarque toda la gama de delitos internacionales y establezca la jurisdicción universal al respecto, reforzar a las fuerzas nacionales del orden e invertir en ellas políticamente, e invertir económicamente en sistemas judiciales sólidos e imparciales.
- Llevar a cabo sistemáticamente investigaciones eficaces de las denuncias de violaciones graves del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos y someterlas a procedimientos judiciales.

- Prestar cooperación y apoyo políticos, técnicos y financieros a la Corte Penal Internacional y a la investigación y el enjuiciamiento sistemáticos de los delitos internacionales.

Recurrir al Consejo de Seguridad

- Alentar al Consejo de Seguridad a reunirse automáticamente siempre que se denuncien violaciones graves del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos y corra peligro la protección de los civiles.
- Alentar al Consejo de Seguridad a contraer el compromiso político de apoyar la adopción de medidas oportunas y decisivas en las situaciones en que se perpetran las violaciones más graves, y de no votar en contra de resoluciones dignas de crédito encaminadas a prevenirlos o darles fin.
- Alentar a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que renuncien a su derecho de veto cuando se trata de hacer frente a atrocidades en masa o darles fin.

Erradicar la violencia sexual y por razón de género y tratar a las sobrevivientes con dignidad

- Promulgar y aplicar legislación nacional en consonancia con las normas internacionales sobre los derechos de la mujer y tipificar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.
- Velar por que los autores de actos de violencia sexual y por razón de género rindan cuentas, y fortalecer y fomentar los mecanismos nacionales de justicia, como parte de un esfuerzo a largo plazo para poner fin a la discriminación contra las mujeres y las niñas.
- Dar prioridad a los servicios centrados en la sobreviviente, en particular atención médica y tratamiento del trauma; servicios psicosociales, legales y de salud sexual y reproductiva; y programas que promuevan la inclusión social.
- Forjar alianzas e iniciar campañas de promoción entre los gobiernos y los grupos de mujeres para cambiar las actitudes de la sociedad a fin de terminar con el estigma de la violencia sexual y por razón de género y preservar la dignidad de las sobrevivientes.

E. Defender las reglas: campaña mundial para afirmar las normas que protegen a la humanidad

Emprender una campaña mundial

- Emprender una iniciativa mundial para movilizar a los Estados partes en los instrumentos internacionales pertinentes, en particular las convenciones y los tratados humanitarios y de derechos humanos, la sociedad civil y otros líderes mundiales a fin de evitar la erosión del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, exigir su observancia más estricta y bregar incansablemente por la protección de los civiles.

Adherirse a los instrumentos básicos

- Instar a todos los Estados a que se adhieran a los instrumentos internacionales básicos destinados a proteger a los civiles y sus derechos, y a que los apliquen.

Promover el cumplimiento entablando un diálogo sobre la ley

- Celebrar reuniones periódicas de Estados partes en los instrumentos internacionales pertinentes, en particular las convenciones y los tratados humanitarios y de derechos humanos, y de expertos, a fin de examinar la aplicación del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y la aparición de nuevos desafíos para reforzar su pertinencia, determinar qué esferas requieren aclaraciones y ofrecer la oportunidad de asistencia jurídica para, en última instancia, exigir el cumplimiento de la ley.
- Utilizar los foros de alto nivel de los Estados Miembros, como la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos, para entablar un diálogo sobre la observancia del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

Tercera responsabilidad básica

No dejar a nadie atrás

Para cumplir nuestro compromiso de no dejar a nadie atrás tenemos que llegar a cuantos se encuentren en situaciones de conflicto, desastre, vulnerabilidad o riesgo.

A. Reducir y solucionar los problemas del desplazamiento

Reducir los desplazamientos internos forzados para 2030. Defender un amplio plan mundial para reducir el desplazamiento interno de forma digna y segura por lo menos en un 50%.

- Invertir en soluciones políticas para poner fin a las causas del desplazamiento y en el regreso, la integración o el reasentamiento de los desplazados.
- Desarrollar legislación, políticas y capacidades nacionales para la protección de las personas desplazadas y su integración en las redes nacionales de protección social, los programas de educación, los mercados de trabajo y los planes de desarrollo.
- Reconocer a los desplazados como contribuyentes socioeconómicos positivos, y no como “responsabilidades”, e incentivar el desarrollo de los mercados locales y la actividad del sector privado para ese fin.
- Dirigir los recursos nacionales y la financiación internacional adecuados hacia los sistemas nacionales y locales encargados de atender las necesidades de los desplazados internos y sus comunidades de acogida.

- Velar por que los agentes humanitarios y de desarrollo, las autoridades locales y las empresas del sector privado trabajen colectivamente, más allá de las divisiones y los mandatos institucionales y en marcos plurianuales, para poner fin a la dependencia de la ayuda y fomentar la autosuficiencia de los desplazados internos.
- Adoptar y aplicar marcos jurídicos y políticos nacionales sobre los desplazamientos internos.

Compartir la responsabilidad de hacer frente a los movimientos masivos de refugiados

- Elaborar un nuevo marco de cooperación internacional basado en la responsabilidad compartida, de modo previsible y equitativo, para responder a los desplazamientos de refugiados en gran escala.
- Reforzar el principio de no devolución y la importancia de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo de 1967.

Prepararse para los desplazamientos transfronterizos debidos a desastres y al cambio climático

- Adoptar un marco internacional adecuado, legislación nacional y marcos de cooperación regional antes de 2025 para garantizar que los países en proclives a sufrir desastres estén preparados para recibir y proteger a las personas desplazadas a través de las fronteras que no gozan de la condición de refugiados.

Garantizar un apoyo suficiente a los países y a las comunidades de acogida

- Proporcionar apoyo político y financiero internacional adecuado a largo plazo y previsible a los países y las comunidades de acogida, cuando sea necesario, entre otras cosas en concepto de vivienda, empleo, educación y acceso a la atención de la salud y otros servicios públicos vitales.

B. Subsanan las vulnerabilidades de los migrantes y ofrecer más oportunidades de emigrar de manera ordenada y legal

- Acordar una respuesta integral a la movilidad humana, sobre la base de alianzas entre los Estados, las organizaciones internacionales, las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil.
- Integrar a los migrantes y sus vulnerabilidades específicas en los planes de respuesta humanitaria y de otra índole.
- Ofrecer más vías de periódicas de migración legal, incluida la reunificación familiar, la movilidad relacionada con el trabajo y los estudios, y otorgar visados y protección humanitarios para aquellos que no estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la Convención de 1951.
- Cooperar eficazmente para combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

C. Poner fin a la apatridia en el próximo decenio

- Apoyar la campaña “I belong” para poner fin a la apatridia para 2024 resolviendo las situaciones más problemáticas de apatridia y evitando que surjan casos nuevos.

D. Empoderar y proteger a las mujeres y niñas

- Aplicar políticas y programas orientados a la participación plena e igual de las mujeres y las niñas en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles y dotarlos de recursos suficientes.
- Responsabilizar a todos los agentes de la integración de las necesidades específicas de las mujeres y las niñas en el desarrollo nacional e internacional y la programación de las actividades humanitarias y de financiación y velar por el empoderamiento de las mujeres y las niñas.
- Garantizar el acceso a medios de vida sostenibles y en condiciones dignas y a servicios integrales de salud sexual y reproductiva.
- Aumentar considerablemente la financiación de los grupos de mujeres de la población local.

E. Eliminar las lagunas en la educación de los niños, los adolescentes y los jóvenes

- Comprometerse a garantizar el acceso seguro, inclusivo y de calidad a la educación primaria y secundaria y las oportunidades de formación profesional durante las crisis y después de ellas, en particular para los niños y los jóvenes con discapacidad.
- Proporcionar educación primaria, secundaria y profesional, con la correspondiente certificación, a los desplazados, en consonancia con los requisitos y las normas nacionales.
- Proporcionar suficiente financiación nacional e internacional para permitir a todos los niños y adolescentes reciban educación y formación profesional, incluso en situaciones de crisis.

F. Permitir que los adolescentes y los jóvenes se conviertan en agentes de transformación positiva

- Potenciar y promover la participación y el liderazgo de los jóvenes en los programas humanitarios y de desarrollo nacionales, locales e internacionales, concretamente en la prevención y resolución de conflictos, en la respuesta a las crisis y la recuperación de las comunidades.
- Elaborar programas que integren satisfactoriamente a los jóvenes refugiados en las comunidades, proporcionando servicios de educación, formación profesional y oportunidades de empleo y plataformas para mitigar los agravios.

G. Ocuparse de otros grupos o minorías en situaciones de crisis

- Comprometerse a hacer una recopilación y un análisis exhaustivo de datos para detectar, priorizar y seguir los avances de los grupos más vulnerables y desfavorecidos hacia el logro de la Agenda de 2030, incluidas las personas con discapacidad y las personas de edad, las minorías étnicas, las personas víctimas de la trata, las personas en condiciones de esclavitud o trabajos forzados, y otros grupos.
- Comprometerse a establecer estrategias nacionales de desarrollo inclusivas, leyes, políticas y programas económicos y sociales y las redes de seguridad, haciendo especial hincapié en la protección y el respeto de los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos.
- Aumentar el apoyo a los pequeños Estados insulares en desarrollo y sus comunidades para prevenir, reducir y resolver de manera sostenible sus vulnerabilidades debidas al cambio climático y los consiguientes desastres naturales, incluida la posible desaparición de sus países.

Cuarta responsabilidad básica

Cambiar la vida de las personas, desde proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad

Poner fin a la necesidad requiere reforzar los sistemas locales, anticiparse a las crisis y superar la división entre las actividades humanitarias y de desarrollo.

A. Reforzar los sistemas nacionales y locales en lugar de sustituirlos

Dar el protagonismo a las personas: fomentar la resiliencia comunitaria

- Capacitar a las personas para que sean las principales encargadas de fomentar su resiliencia y rendir cuentas ante ellas, entre otras cosas garantizando la implicación constante de la comunidad, la participación en la adopción de decisiones y la participación de las mujeres en todos los planos.
- Aprovechar las estrategias positivas de afrontamiento y las capacidades locales en la preparación, la respuesta y la recuperación, y asegurar un apoyo pertinente y guiado por la demanda que reduzca la dependencia con respecto a la asistencia internacional.
- Garantizar que se promueva una verdadera implicación de la comunidad mediante incentivos financieros
- Utilizar la programación basada en el efectivo como el método de apoyo preferido y utilizarla por defecto.
- Promover sistemas nacionales de protección social que garanticen el acceso equitativo a los servicios sociales y redes de seguridad que no sean vulnerables a las perturbaciones del mercado.

Comprometerse a trabajar a un nivel tan local como sea posible y tan internacional como sea necesario

- Apoyar y potenciar el liderazgo nacional y local y sus capacidades de preparación y respuesta, y reforzar la capacidad local sistemáticamente a lo largo de períodos multianuales.
- Adaptar el apoyo internacional basándose en una evaluación clara de la complementariedad con las iniciativas nacionales y locales, y evitar invertir en mecanismos internacionales paralelos de coordinación y respuesta.
- Transferir las tareas y el liderazgo de los agentes internacionales a los agentes locales como parte de un enfoque planificado y sistemático desde el comienzo de una crisis.

B. Anticiparse a las crisis en lugar de esperarlas

- Elaborar un plan de acción completo en 2017 a más tardar a fin de reforzar considerablemente la capacidad de respuesta de los 20 países más propensos a los riesgos en 2020 a más tardar.

Invertir en el análisis de los datos y los riesgos

- Aumentar considerablemente los recursos financieros y humanos para recopilar datos y para vigilar y analizar los riesgos antes, durante y después de las crisis, en particular en los países y zonas más propensos a los riesgos.
- Comprometerse a consolidar los datos en bases de datos abiertas y ampliamente accesibles, protegiendo debidamente la seguridad y la privacidad, para orientar los esfuerzos de todos los agentes pertinentes en los planos nacional, regional e internacional, y a basar en estos datos el análisis conjunto y un panorama común de los riesgos más apremiantes.

Aceptar los riesgos, asumirlos y enfrentarse a ellos

- Aceptar la información y el análisis en relación con los riesgos y establecer estrategias nacionales y locales de gestión de riesgos con mecanismos de activación y líneas de responsabilidad claras para actuar rápidamente frente a los riesgos que se indiquen.
- Proporcionar incentivos financieros que recompensen la adopción temprana de medidas a nivel nacional y local, y superar los bloqueos políticos, entre otras cosas utilizando los buenos oficios de los asociados bilaterales, regionales e internacionales.

C. Lograr resultados colectivos: superar las divisiones entre las actividades humanitarias y de desarrollo

- Comprometerse a cumplir los siguientes elementos para superar la mentalidad compartimentada tradicional y trabajar sin las restricciones de los distintos mandatos, sectores y límites institucionales, con una gama más amplia de asociados, para poner fin a la necesidad y reducir el riesgo y la vulnerabilidad en apoyo de la capacidad nacional y local y del logro de la Agenda 2030.

Crear una declaración conjunta de los problemas basada en los datos y el análisis

- Recopilar, analizar, agregar y compartir datos fidedignos, desglosados por sexo y edad, protegiendo debidamente la seguridad y la privacidad, como una obligación colectiva y basar en ellos las prioridades.
- Hacer que los datos y el análisis sean la base y el factor decisivo para determinar un entendimiento común del contexto, las necesidades y las capacidades entre las autoridades nacionales y locales y los sectores de la asistencia humanitaria, el desarrollo, los derechos humanos y la paz y la seguridad.
- Elaborar una declaración conjunta de los problemas para indicar las prioridades, las capacidades de todos los agentes disponibles para afrontar las prioridades y los ámbitos en que los agentes internacionales pueden apoyar o complementar las capacidades existentes.

Determinar y aplicar los resultados colectivos

- Formular resultados colectivos que sean estratégicos, claros, cuantificables y medibles, y ordenados según su prioridad en las esferas de mayor riesgo y vulnerabilidad de las personas indicadas en la declaración conjunta del problema.
- Intentar que los resultados colectivos tengan un efecto positivo en los indicadores nacionales generales de adelanto hacia la Agenda 2030 y que los planes multianuales sean plazos para el logro de estrategias nacionales de desarrollo, de acuerdo con la Agenda 2030.
- Elaborar planes multianuales con una duración de entre tres y cinco años en que se enuncien las funciones para diversos agentes, se adopten metas y se promueva la movilización de recursos para lograr resultados colectivos.

Aprovechar la ventaja comparativa

- Lograr los resultados convenidos basándose en la complementariedad y en la ventaja comparativa determinada entre los diversos agentes, ya sean locales, nacionales o internacionales, públicos o privados.
- Promover que se preste especial atención a la innovación, la especialización y la consolidación en el sector humanitario.

Coordinar los resultados colectivos

- Coordinar cada uno de los resultados colectivos con los diversos agentes responsables de lograrlo.

Potenciar el liderazgo para lograr resultados colectivos

- Potenciar el liderazgo nacional e internacional para coordinar y consolidar a las partes interesadas con miras al logro de los resultados colectivos.
- Empoderar al coordinador residente y de asuntos humanitarios para que garantice que las Naciones Unidas y sus asociados se ocupen de que los programas se ejecuten de forma coherente, colectiva y predecible durante todo

el ciclo de programación del plan multianual y con miras al logro de resultados colectivos.

- Empoderar al coordinador residente y de asuntos humanitarios para que solicite y consolide datos y análisis a fin de elaborar la declaración común del problema; moderar y concluir el establecimiento de resultados colectivos; garantizar la aplicación y la supervisión del progreso alcanzado; y dirigir recursos suficientes hacia el plan multianual convenido.
- Adaptar las estructuras, los procesos y los sistemas financieros de las sedes centrales de los organismos y los donantes según proceda con objeto de reforzar este enfoque para lograr resultados colectivos.

Supervisar el progreso

- Garantizar que existan parámetros de desempeño y arreglos claros para supervisar y medir el progreso alcanzado hacia el logro de resultados colectivos, para garantizar que se realicen los ajustes oportunos y para que existan los recursos y el apoyo político adecuados.

Mantener la capacidad para situaciones de emergencia

- Permitir y facilitar la respuesta de emergencia y el acceso de las personas a la asistencia imprescindible para la vida y a la protección en contextos en que será difícil alcanzar resultados colectivos a más largo plazo.
- Reconocer que proporcionar respuesta de emergencia es una excepción a corto plazo y hacer todo lo posible para reducir la necesidad, el riesgo y la vulnerabilidad desde el principio.

Quinta responsabilidad básica

Invertir en humanidad

Asumir y ejercer nuestras responsabilidades compartidas con la humanidad implica inversiones políticas, institucionales y financieras.

A. Invertir en las capacidades locales

- Trazar objetivos concretos para aumentar el suministro de financiación directa y previsible para los agentes nacionales y locales, y prestarles apoyo a largo plazo para desarrollar la capacidad de esos agentes para obtener y gestionar fondos según las necesidades.
- Incrementar hasta el 15% la proporción total de la financiación mediante llamamientos humanitarios que se entrega a través de los fondos mancomunados de las Naciones Unidas basados en los países.
- Enfrentar los obstáculos que impiden las inversiones directas a nivel local, como la aversión al riesgo, la limitada capacidad local y los efectos de las medidas de lucha contra el terrorismo y el blanqueo de dinero.

- Acelerar la reducción de los costos de transacción para las remesas, conforme a los compromisos contraídos en la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Grupo de los Ocho (G-8) y el Grupo de los Veinte (G-20).

B. Invertir en los riesgos

- Comprometerse a que en todas las inversiones en desarrollo sostenible se tengan en cuenta los riesgos.
- Aumentar los recursos nacionales para la gestión de riesgos, entre otras cosas por medio de la expansión de la cobertura de impuestos, el aumento de la eficiencia del gasto, la provisión de fondos de reserva para emergencias, la asignación de partidas presupuestarias destinadas a actividades de reducción de riesgos y la contratación de seguros de riesgo. Complementar las inversiones nacionales con la cooperación bilateral y Sur-Sur, en particular mediante el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos y la tecnología.
- Facilitar las alianzas público-privadas para permitir las inversiones basadas en riesgos. Alentar al sector de los seguros a que integre las consideraciones de riesgo en sus inversiones en activos.
- Cumplir los compromisos contraídos en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de aumentar el apoyo que se presta a los países que son vulnerables a los riesgos de desastres para que se adapten a las consecuencias negativas del cambio climático y prevengan las crisis humanitarias.
- Dedicar por lo menos el 1% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a actividades de reducción de los riesgos de desastres y preparación para casos de desastre para 2020. Dedicar un porcentaje considerable de la financiación para la adaptación al cambio climático a financiar medidas de preparación para casos de desastre y prevención de desastres, y usar el Fondo Verde para el Clima para financiar actividades que desarrollen la capacidad nacional para reducir los riesgos climáticos.
- Desembolsar recursos según los riesgos, considerándolos “útiles en todo caso”, y emprender iniciativas financieras y de otro tipo para recompensar la acción temprana a nivel local y nacional en que se tengan en cuenta los riesgos.

C. Invertir en estabilidad

- Establecer una meta para aumentar considerablemente el porcentaje de los presupuestos de ayuda asignado a las situaciones frágiles, en particular para fortalecer sosteniblemente las instituciones nacionales y locales inclusivas hasta 2030.

- Triplicar la Ventanilla de Respuesta a Crisis de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial.
- Asignar recursos adicionales y previsibles al Fondo para la Consolidación de la Paz para que continúe sus operaciones con el nivel actual de 100 millones de dólares por año, y potenciar la ventanilla de vía rápida del Fondo para la Consolidación de la Paz con mayor flexibilidad para sus asociados.
- Fortalecer considerablemente las capacidades básicas de prevención y mediación de la Secretaría y asignarles recursos de manera más confiable con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

D. Financiar resultados, no etapas: pasar de la entrega de fondos a la financiación

Financiar resultados colectivos

- Comprometerse a financiar resultados colectivos, en lugar de proyectos y actividades individuales, y hacerlo de forma flexible, ágil y previsible durante varios años, para que los agentes puedan planificar y trabajar con miras a alcanzar resultados colectivos de manera sostenible y adaptarse a los cambios de los niveles de riesgo y las necesidades en un contexto determinado.

Pasar de la entrega de fondos a la financiación

- Financiar directamente a los agentes que según el plan multianual tienen la ventaja comparativa para proporcionar resultados colectivos.
- Emplear toda la gama de opciones financieras, como subvenciones, herramientas de riesgo compartido y transferencia, bonos de impacto social, microimpuestos, préstamos y garantías, sobre la base del agente y de su contribución prevista al resultado colectivo.
- Comprometerse a proveer fondos de manera equitativa para garantizar que las personas en crisis de pequeña o mediana magnitud no sean dejadas atrás y sus necesidades puedan ser atendidas, reforzar los “instrumentos de nivelación”, como el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, y paliar las desigualdades mundiales respecto de la financiación entre crisis.

Crear una nueva plataforma de financiación para hacer frente a las crisis prolongadas

- Las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales y regionales deben considerar la posibilidad de copatrocinar una plataforma internacional de financiación para garantizar la dotación previsible y adecuada de recursos a los resultados colectivos en las situaciones prolongadas y frágiles.
- Registrar los instrumentos financieros disponibles y los principales agentes participantes para pasar de la entrega de fondos a la financiación, y presentar las conclusiones en la Cumbre Humanitaria Mundial. Tras la Cumbre, elaborar un plan de acción sobre la base de las deliberaciones en que se prevea el camino a seguir en la nueva plataforma internacional de financiación y su ámbito de actuación, sus herramientas y su gobernanza.

E. Diversificar la base de recursos e incrementar la rentabilidad

Incrementar y diversificar la base de recursos

- Incrementar la cobertura de los llamamientos humanitarios interinstitucionales hasta una media mínima anual del 75% para 2018.
- Ampliar el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de 500 millones de dólares a 1.000 millones de dólares para 2018.
- Aumentar y aprovechar los recursos de otros agentes, haciendo un esfuerzo para reconocer, promocionar y dar mayor visibilidad a fuentes de financiación alternativas.
- Cumplir los compromisos de destinar el 0,7% del producto interno bruto a la AOD.

Mejorar la rentabilidad y la transparencia

- Adherirse al “gran pacto” presentado por el Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria.
 - Desarrollar e implementar un proceso más transparente para los programas de cálculo de costos de la ayuda para obtener ganancias en eficiencia y reducir los gastos generales.
 - Mejorar la transparencia respecto de la presentación de informes de desembolsos y gastos y adherirse a los principios de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda.
-