



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
29 de abril de 2014  
Español  
Original: inglés

## Asamblea General

### Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 70 a) de la lista preliminar\*

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

## Consejo Económico y Social

### Período de sesiones sustantivo de 2014

Nueva York, 23 de junio a 18 de julio de 2014

Tema 7 del programa provisional\*\*

**Asistencia económica especial, humanitaria y de socorro en casos de desastre**

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

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 46/182 de la Asamblea General, en la que la Asamblea pidió al Secretario General que informara anualmente a la Asamblea y al Consejo Económico y Social sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. El informe se ha preparado también en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 68/102 de la Asamblea General y la resolución 2013/6 del Consejo Económico y Social. El informe abarca el período comprendido entre enero y diciembre de 2013.

En el informe se describen los principales problemas y tendencias en la esfera humanitaria observados a lo largo del último año y se analizan diversas cuestiones temáticas, concretamente: la reducción de la vulnerabilidad y la gestión de los riesgos; la transformación mediante la innovación; la atención de las necesidades de la población en situaciones de conflicto; y la eficacia de la acción humanitaria. En el informe se resumen las actividades que se están llevando a cabo para mejorar la coordinación y la respuesta humanitarias, y se formulan recomendaciones sobre nuevas mejoras.

\* A/69/50.

\*\* E/2014/1/Rev.1.



## I. Introducción

1. A lo largo de 2013, las Naciones Unidas y sus asociados siguieron teniendo que afrontar grandes dificultades para atender las necesidades humanitarias surgidas a raíz de los conflictos y los desastres naturales en todo el mundo. Al término de 2013, el número de desplazados internos a causa de los conflictos armados y la violencia generalizada había aumentado a más de 33,2 millones, máximo histórico registrado por el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos. Aunque, según las estimaciones, en torno a 1 millón de personas pudieron regresar a sus hogares en 2013, el número de desplazados ha aumentado en más de 8,1 millones de personas<sup>1</sup>. El número de personas que huyen de sus hogares a otros países también siguió aumentando de manera dramática. A mediados de 2013, la población mundial de refugiados ascendía a 11,1 millones de personas, 600.000 más que seis meses antes, y se esperaba que esa cifra fuera en aumento<sup>2</sup>.

2. En 2013, el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres registró 334 desastres naturales, que costaron la vida a unas 22.600 personas, afectaron a 97 millones de personas y ocasionaron daños materiales por valor de más de 118.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Asia siguió siendo la región más afectada por los desastres naturales, ya que concentró casi la mitad (160) de los desastres y el 88% de las víctimas mortales.

3. La magnitud de las necesidades en 2013 y las perspectivas para 2014 prolongan la tendencia a aumentar del último decenio. El objetivo para 2014 es conseguir que 52 millones de personas reciban asistencia humanitaria internacional a través del procedimiento de llamamientos interinstitucionales y se solicitarán 15.600 millones de dólares, más dinero que nunca, para actividades humanitarias en 25 países. El constante aumento de las necesidades, la incapacidad colectiva de la comunidad internacional para resolver las crisis prolongadas y la convergencia de diversos problemas de carácter mundial han mermado tremendamente la capacidad operacional y financiera de los gobiernos y las organizaciones humanitarias para responder de manera adecuada.

4. Esta situación pone de relieve la necesidad de cambiar la forma en que los Estados Miembros, las Naciones Unidas, sus asociados, las comunidades afectadas, los equipos de respuesta inicial, el sector privado, las organizaciones de la diáspora y otros grupos de la sociedad civil colaboran, se coordinan, se preparan y reaccionan ante las crisis humanitarias. El proceso que culminará en la Cumbre Humanitaria Mundial constituye una buena oportunidad para que todos los interesados pertinentes reflexionen sobre cómo puede la comunidad internacional responder mejor a las situaciones humanitarias y qué más se puede hacer para prevenirlas.

---

<sup>1</sup> En el momento en que se preparó el presente informe no se disponía de datos correspondientes a 2013 sobre los desplazamientos ocasionados por desastres.

<sup>2</sup> En el momento en que se preparó el presente informe no se disponía de estadísticas de fin de año correspondientes a 2013.

## II. Resumen de las emergencias humanitarias

### A. Emergencias complejas

5. En la región del Oriente Medio, la situación humanitaria en la República Árabe Siria continuó deteriorándose rápidamente. Al final del período sobre el que se informa, el número de personas necesitadas había aumentado a 9,3 millones, de las que 6,5 millones eran desplazados internos. Al menos otros 2,3 millones de personas habían buscado refugio en el Iraq, Jordania, el Líbano y Turquía, así como en Egipto y otros países, circunstancia que hizo que los sectores económico y social de esos países y las comunidades que acogen a muchos de los refugiados se vieran sometidos a una presión considerable. La situación es especialmente grave para los millones de personas que viven en lugares de difícil acceso o sitiados, ya que a muchos de ellos ha sido imposible prestarles asistencia desde hace más de un año.

6. En el Yemen, los enfrentamientos sectarios y tribales siguieron ocasionando desplazamientos y restringiendo el regreso de los desplazados. En octubre de 2013, estallaron nuevos enfrentamientos en el norte del país, donde unas 300.000 personas seguían viviendo en situación de desplazamiento prolongado con escasas perspectivas de poder regresar a sus lugares de origen. En el sur, casi la totalidad de los aproximadamente 162.000 desplazados por el conflicto de Abyan en 2011-2012 han regresado a sus hogares, donde se ven acechados por constantes problemas de seguridad.

7. En el Territorio Palestino Ocupado, la situación humanitaria continuó deteriorándose en 2013. El número de desplazados a causa de demoliciones o desalojos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, aumentó de 886 en 2012 a 1.103 en 2013. A pesar de los ajustes efectuados por las autoridades israelíes en los últimos años, el bloqueo impuesto a la Franja de Gaza sigue ocasionando altos niveles de desempleo e inseguridad alimentaria, que hacen que la mayoría de los habitantes de Gaza dependan de la ayuda. En Gaza, la entrada y salida de personas por los cruces de Erez y Rafah está sumamente restringida, circunstancia que sigue afectando a la población civil, incluidos los pacientes que necesitan recibir tratamiento médico.

8. En el período sobre el que se informa también se intensificaron varios conflictos en África. La situación humanitaria y de la seguridad en la República Centroafricana empeoró considerablemente en diciembre de 2013, cuando el recrudescimiento de los enfrentamientos entre excombatientes de Seleka y elementos antibalaka degeneró en violencia intercomunitaria generalizada. Se estima que unos 2,3 millones de personas, más de la mitad de la población del país, necesitan asistencia humanitaria urgente. Al término del período sobre el que se informa, había casi 1 millón de desplazados.

9. En Sudán del Sur, 1 millón de personas sufrían inseguridad alimentaria aguda al haberse visto obligadas a desplazarse a causa de la violencia intercomunitaria y las inundaciones estacionales. El estallido de violencia en Yuba en diciembre de 2013 y el posterior drástico deterioro de la situación de la seguridad hicieron aumentar las necesidades humanitarias y obligaron a desplazarse a cientos de miles de personas tanto dentro del país como con destino a países vecinos. Al término de 2013, en Sudán del Sur había además unos 220.000 refugiados y el país había absorbido unos 1,9 millones de repatriados desde 2007.

10. En el Sudán, el conflicto tribal y los enfrentamientos esporádicos en Darfur obligaron a desplazarse a cerca de 400.000 personas, con lo que el número total de desplazados internos en Darfur se elevó a más de 2 millones. El entorno de las operaciones humanitarias en Darfur sigue siendo extremadamente difícil debido a la inseguridad, las limitaciones de acceso y la escasez de fondos. Los asociados humanitarios no pudieron llegar a unas 800.000 personas en zonas controladas por el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán-Norte en los estados de Kordofán del Sur y el Nilo Azul desde dentro del Sudán. Además, más de medio millón de sudaneses seguían en campamentos de refugiados en el Chad, Etiopía y Sudán del Sur.

11. En Malí, al término de 2013 había 3 millones de personas afectadas por la inseguridad alimentaria. Unos 137.000 desplazados regresaron a la zona norte pese a la inseguridad reinante, la violencia étnica, la escasez de alimentos y la falta de servicios sociales básicos. Al término de 2013, había más de 254.800 desplazados internos en Malí y más de 167.700 refugiados malienses en Burkina Faso, Mauritania y el Níger.

12. En la República Democrática del Congo, al término de 2013 había casi 3 millones de desplazados internos, que en muchos casos habían tenido que desplazarse en múltiples ocasiones. Casi 430.000 congoleños vivían como refugiados y solicitantes de asilo en países vecinos, y en la propia República Democrática del Congo seguía habiendo unos 260.000 refugiados, incluidas más de 65.000 personas llegadas de la República Centroafricana desde diciembre de 2012. La inseguridad alimentaria afectaba a 6,7 millones de personas y la mitad de los niños menores de 5 años seguían padeciendo malnutrición crónica incluso en zonas más pacíficas del país.

13. En Somalia, por primera vez en cinco años y pese a los constantes combates en algunas partes del país, el número de personas que necesitaban asistencia imprescindible para la vida descendió y pasó de más de 1 millón a 857.000 como resultado de modestos progresos en materia de seguridad alimentaria. Aun así, unos 2 millones de personas siguen viviendo al borde de la inseguridad alimentaria y nutricional y necesitan apoyo. Las tasas de malnutrición siguen estando entre las más altas del mundo y se estima que uno de cada siete niños menores de 5 años sufre malnutrición aguda. Se estima que hay 1,1 millones de desplazados internos, al tiempo que casi 1 millón de somalíes siguen viviendo como refugiados en países vecinos.

14. En la región de Asia y el Pacífico, las tensiones y la violencia entre comunidades se han extendido en Myanmar del estado de Rakhine a otras zonas del país, entre las que cabe destacar Meiktila, donde 44 personas murieron y más de 12.000 tuvieron que desplazarse en marzo de 2013. Más de 140.000 personas siguen desplazadas en el estado de Rakhine y 100.000 en el de Kachin como consecuencia de la reanudación de los enfrentamientos en octubre-noviembre y las persistentes dificultades para acceder a las zonas no controladas por el Gobierno.

15. En el Afganistán, el conflicto actual generó más de 124.000 nuevos desplazados en 2013, lo que elevó el número total de desplazados a 631.000. En el Pakistán hay todavía en torno a 1 millón de desplazados en Khyber Pakhtunkhwa y en las áreas tribales bajo administración federal. En 2013, más de 108.000 desplazados internos regresaron a sus hogares con la ayuda del Gobierno. Además, hay 1,6 millones de

refugiados afganos viviendo en el Pakistán, en lo que constituye el caso de refugiados de larga duración de más envergadura del mundo.

16. En Filipinas, continuaron los enfrentamientos entre grupos armados y las disputas violentas entre clanes en Mindanao, donde más de 140 personas murieron y 130.000 tuvieron que desplazarse. Aproximadamente la mitad de los desplazados regresaron a sus hogares a finales de 2013. La falta de tierras disponibles para el reasentamiento y la reubicación constituye un enorme obstáculo para el resto de los desplazados internos.

## **B. Desastres asociados a los peligros naturales**

17. El tifón Haiyan (conocido localmente como Yolanda), que tocó tierra en Filipinas el 8 de noviembre, fue el desastre natural que causó más víctimas mortales en 2013. Más de 14 millones de personas se vieron afectadas, entre ellas 5,4 millones de niños. Según fuentes oficiales, hubo al menos 6.200 fallecidos y 1.700 desaparecidos. El desastre también generó más de 4 millones de desplazados y daños en más de 1 millón de viviendas, de las que la mitad quedaron destruidas. Haiyan se produjo menos de un mes después de que un terremoto de 7,2 grados en la escala Richter azotara la provincia insular vecina de Bohol.

18. En el Pakistán, las inundaciones monzónicas afectaron a aproximadamente 1,5 millones de personas, muchas menos que en años anteriores (18 millones en 2010 y 5 millones en 2011 y 2012). En la República Islámica del Irán, un terremoto azotó el oeste de Baluchistán en abril y en septiembre se produjo un terremoto de gran magnitud en Baluchistán que afectó a 215.000 personas y causó más de 400 víctimas mortales.

19. En la región del Sahel, 11,4 millones de personas seguían padeciendo inseguridad alimentaria y 5 millones de niños se encontraban en situación de riesgo de malnutrición. Las comunidades vulnerables siguieron sufriendo las consecuencias de la crisis alimentaria y nutricional de 2012, como altos niveles de endeudamiento y la necesidad de vender los pocos bienes que aún poseían. Pese a los excedentes de la producción de cereales en la mayoría de los países del Sahel, la combinación de varios factores, entre ellos la vulnerabilidad crónica a la sucesión de crisis, han hecho que millones de personas sean incapaces de recuperarse de la crisis alimentaria y nutricional de 2012. Cerca de 500.000 personas se vieron afectadas por inundaciones en el Sahel, unas 233.000 de ellas en el Níger.

20. En 2013, el sur de África sufrió varios desastres de gran magnitud que causaron al menos 191 víctimas mortales y afectaron a unas 519.000 personas. Las intensas lluvias causaron inundaciones en Mozambique y el ciclón tropical Haruna tocó tierra en el sudoeste de Madagascar. Seychelles declaró el estado de emergencia en tres distritos a causa de inundaciones y desprendimientos de tierras. La combinación de las inundaciones, la sequía, los ciclones y las plagas de langosta y de gusano africano (*Spodoptera exempta*) hicieron que la región experimentara una de las peores situaciones de inseguridad alimentaria en años, que afectó a unos 15 millones de personas.

21. Haití continuó recuperándose de las múltiples crisis de los últimos años, pero sigue teniendo necesidades críticas: unos 3 millones de personas están en situación de necesidad crónica aguda y necesitan asistencia para sobrevivir y conservar sus

medios de subsistencia. Seguía habiendo más de 146.000 personas desplazadas a causa del terremoto de 2010 viviendo en los 271 campamentos de desplazados. Muchos de los campamentos están en terrenos privados, por lo que los desplazados corren el riesgo de que los obliguen a desalojarlos. En lo que respecta al cólera, en 2013 las tasas de infección siguieron descendiendo hasta situarse en unos 58.500 casos registrados, frente a los 101.700 casos de 2012.

### **III. Progresos en la coordinación de las actividades humanitarias**

22. En 2013, las Naciones Unidas y sus asociados siguieron mejorando la calidad y la eficacia de la labor humanitaria, por medios como la Agenda Transformativa del Comité Permanente entre Organismos<sup>3</sup>.

#### **Ciclo de programación humanitaria**

23. Un elemento importante de la Agenda Transformativa fue la introducción en 2013 de mejoras en el concepto del ciclo de programación humanitaria. El ciclo de programación tiene por objeto potenciar la forma en que los agentes humanitarios trabajan de manera colectiva, incluidos su colaboración con los gobiernos y el apoyo que les prestan, para contribuir a satisfacer las necesidades de la población afectada por los desastres naturales y los conflictos. El ciclo de programación consta de cinco elementos: la evaluación y el análisis de las necesidades; la planificación estratégica de la respuesta; la movilización de recursos; la ejecución y el seguimiento de las actividades; y el examen y la evaluación operacionales. La coordinación y la gestión de la información son factores clave de cada una de estas etapas, ya que la labor humanitaria efectiva, estratégica y sujeta a la rendición de cuentas se basa en evaluaciones y análisis de las necesidades.

24. En 2013, se dio prioridad a mejorar los dos primeros elementos del ciclo: la evaluación y el análisis de las necesidades y la planificación estratégica. Tener una visión de conjunto de las necesidades humanitarias permite disponer de una mejor base para la planificación conjunta, proporciona un análisis completo de las crisis y ayuda a establecer prioridades entre las necesidades. Los organismos o grupos realizan evaluaciones por separado y, posteriormente, sus resultados se combinan y se analizan para componer un panorama de conjunto de la situación humanitaria. Las evaluaciones se realizan en consulta con el gobierno afectado, las organizaciones humanitarias locales, nacionales e internacionales y la población afectada por la crisis.

25. Partiendo de este análisis general de las necesidades humanitarias, se elabora un plan estratégico de respuesta. El plan de respuesta estratégica tiene por objeto servir de guía a las organizaciones humanitarias para fijar los objetivos estratégicos y para diseñar los proyectos y programas, ya que define qué pretende lograr el equipo humanitario en el país, dónde se va a realizar la labor y qué recursos se

---

<sup>3</sup> Si bien apoyan plenamente el proceso de la Agenda Transformativa, con el fin de mantener su independencia, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que no son miembros del Comité Permanente entre Organismos sino invitados permanentes, no son signatarios de los protocolos de 2012 de la Agenda Transformativa.

necesitan. También sirve como marco general para el seguimiento de la respuesta colectiva.

26. El ciclo de programación no es un concepto nuevo. En los casos de crisis prolongadas, la mayoría de los elementos mencionados se incluía en el proceso de los llamamientos unificados anuales y se publicaba en los documentos de llamamiento de cada país. La nueva manera de entender el ciclo implica separar estos elementos en procesos y productos independientes, más fáciles de gestionar y con un mejor apoyo, con el fin de mejorar la calidad de cada elemento y contribuir a la continuidad del ciclo a lo largo de todo el año. Asegura un enfoque más inclusivo y consultivo que se traduce en un mejor apoyo a los países para atender las necesidades humanitarias y en una mayor rendición de cuentas ante las personas afectadas por las crisis. En el período sobre el que se informa, el enfoque revisado del ciclo de programación se utilizó en 22 países.

27. A lo largo del próximo año, se seguirá perfeccionando el ciclo de programación humanitaria e introduciendo ajustes en el análisis general de las necesidades humanitarias y en los planes estratégicos de respuesta sobre la base de la experiencia adquirida en 2013. Según la información preliminar recabada, el ciclo de programación humanitaria revisado se tradujo en un mejor análisis de las necesidades y en planes estratégicos de respuesta mejor definidos, aunque la calidad de los procesos y productos varió. El establecimiento de prioridades entre las necesidades fue difícil en algunos países, sobre todo en los lugares caracterizados por elevados niveles de pobreza. Los elementos que se considera que se debe reforzar son la calidad de los datos utilizados como base para el análisis de las necesidades humanitarias; la inclusión de las distintas necesidades de las mujeres, las niñas, los niños, los hombres y las personas con discapacidad en todo el ciclo de programación; la incorporación de manera más eficaz de la problemática de protección en los planes estratégicos de respuesta; y los mecanismos de coordinación entre los grupos temáticos. También se necesita más orientación operacional sobre cómo lograr la implicación de las organizaciones no gubernamentales locales y cómo fomentar la participación de las personas afectadas por las crisis en todo el ciclo.

### **Gestión de la información**

28. La escasez de datos de referencia, una integración y un análisis deficientes, la incapacidad de los diversos agentes que responden a una crisis para intercambiar información con rapidez y no utilizar adecuadamente la información como base para la adopción de decisiones son factores que pueden menoscabar la eficacia de la labor humanitaria. Por consiguiente, la gestión de la información es esencial para salvar vidas; sin ella, la población no puede acceder a los servicios ni tomar las decisiones más adecuadas para uno mismo y para su comunidad, y los gobiernos y las organizaciones humanitarias tomarán decisiones sin tener una idea general exacta de la situación. Esto repercute en cómo, dónde y a quién se proporciona asistencia y protección.

29. Durante el período sobre el que se informa, los organismos humanitarios y los asociados siguieron explorando formas de aprovechar mejor la información y la tecnología en beneficio de la población afectada por las crisis y de los agentes que participan en la labor de respuesta. Se prestó mayor atención a la comunicación con las comunidades por todas las vías disponibles, como son la radio, la televisión, los

mensajes de texto y los boletines informativos, para transmitir información vital y cerciorarse de que los agentes de respuesta reciben información de las comunidades afectadas. Por ejemplo, en las semanas que siguieron al tifón Haiyan en Filipinas, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría colaboró con una red mundial y nacional de proveedores de servicios de telecomunicaciones y asociados humanitarios para llegar a unos 1,2 millones de personas con información indispensable para la supervivencia y para abrir canales de comunicación a fin de recabar la crucial opinión de los beneficiarios sobre la prestación de asistencia.

30. Gracias a la expansión de la tecnología, la disponibilidad y el volumen de información en las situaciones de crisis han aumentado de forma exponencial. Para que esta información sea útil para la comunidad humanitaria, debe proceder de una amplia variedad de fuentes y los datos brutos deben procesarse y presentarse de manera que los responsables de adoptar decisiones puedan utilizar rápidamente la información para ayudar a salvar vidas. Se han puesto en marcha proyectos piloto para facilitar el acceso de los responsables de adoptar decisiones humanitarias a los datos pertinentes de carácter operacional y mundial. En 2013, ReliefWeb Labs puso en marcha un proyecto de intercambio de datos humanitarios cuyo objeto es crear una plataforma en la que la información recabada de múltiples fuentes pueda integrarse, almacenarse y transformarse en datos útiles para la comunidad humanitaria. El proyecto pretende contribuir a un futuro en el que se disponga de datos humanitarios en tiempo real, desde cualquier dispositivo y cualquier lugar, de manera que los gobiernos, las organizaciones humanitarias y la población afectada puedan trabajar partiendo de una base común de conocimientos e información.

### **Comprender las diferentes necesidades de las personas afectadas**

31. Los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias deben garantizar que los esfuerzos de preparación, la acción humanitaria y la financiación cubran las necesidades y prioridades particulares de diferentes sectores de la población en función del sexo, la edad y la discapacidad. Pueden adoptarse diversas medidas a fin de mejorar la acción humanitaria para todos y fortalecer la rendición de cuentas ante las personas afectadas por las crisis.

32. Dadas las diferentes necesidades, capacidades, desafíos y experiencias de las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas con discapacidad y las personas de edad, la participación de estos grupos en los procesos de adopción de decisiones es fundamental para garantizar que la programación humanitaria sea apropiada y eficaz. En 2013, los agentes humanitarios redoblaron sus esfuerzos para lograr la participación de diferentes sectores de la población en los procesos de adopción de decisiones. Por ejemplo, algunos comités de ejecución de proyectos de grupos temáticos requerían un 50% de representación de mujeres. Hacer un mayor uso de la capacidad y las estructuras comunitarias, como las asociaciones de mujeres y los grupos de jóvenes, ayudará a mejorar la participación en la adopción de decisiones y a hallar soluciones, estrategias y respuestas duraderas.

33. Este enfoque inclusivo debe ser parte fundamental de todas las fases del ciclo de programación humanitaria. Los procesos de determinación de las necesidades y asignación de su prioridad deben basarse en metodologías de participación comunitaria que impliquen de forma adecuada y equitativa a las mujeres y los hombres de todas las edades, incluidas las personas con discapacidad. La práctica de reunir, analizar y usar sistemáticamente datos desglosados por sexo y edad y dar



prioridad al análisis de género y edad es fundamental en este sentido. Si bien se ha avanzado en la reunión de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad, se deben hacer más esfuerzos para garantizar que se mantengan datos desglosados a lo largo de todo el proceso de cotejo y que esos datos se sometan a análisis y se utilicen en la planificación de los programas.

34. En 2013, los asociados del Comité Permanente entre Organismos siguieron adoptando medidas para cumplir los compromisos asumidos por los responsables del Comité de mejorar la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas<sup>4</sup>. Esto incluyó el envío de un coordinador y la puesta en marcha del primer plan de acción para la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas en Filipinas, lo que dio lugar a que varios organismos y asociados no gubernamentales de las Naciones Unidas realizaran ajustes en la programación sobre la base de las sugerencias formuladas y las preocupaciones expuestas en consultas con mujeres, niñas, niños y hombres de todas las edades y personas con discapacidad. En lo sucesivo, debe hacerse un mayor esfuerzo para aclarar colectivamente lo que significa en la práctica, sobre el terreno, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, a fin de evitar la duplicación de mecanismos y el uso ineficaz de los recursos. También será importante garantizar que las iniciativas integren los mecanismos nacionales y locales de rendición de cuentas existentes y proporcionen más oportunidades para que las opiniones de todas las personas afectadas se tengan en cuenta en los programas y las estructuras de coordinación diseñadas para servirles.

### **Protección**

35. La acción humanitaria se basa en una serie de principios, entre ellos la humanidad, que requiere la prestación de asistencia imprescindible para la vida, la protección de las personas contra la violencia y la defensa de sus derechos. El 17 de diciembre de 2013, los responsables del Comité Permanente entre Organismos adoptaron una declaración en la que se afirma que la protección de todas las personas afectadas por conflictos y desastres y las personas en situación de riesgo debe servir de base para la adopción de decisiones y la respuesta humanitarias. Esa declaración complementa y refuerza el Plan de Acción “Los derechos primero”, que tiene por objeto fortalecer la acción de las Naciones Unidas para proteger a las personas, dondequiera que estén, de las violaciones graves del derecho internacional de derechos humanos y el derecho humanitario.

36. Un componente fundamental de la protección de las personas es entender sus derechos y sus diferentes necesidades, en particular los de determinados grupos que pueden ser especialmente vulnerables a los riesgos en materia de protección, y ayudar a garantizar que las crisis no aumenten la vulnerabilidad ni el peligro que corren sus derechos. Por ejemplo, el desplazamiento puede hacer que las personas pierdan su documentación personal, lo que en ocasiones puede dar lugar a la pérdida de “personalidad jurídica”, que puede dificultar el acceso de las personas a determinados servicios y limitar su libertad de movimiento. La destrucción de escuelas entorpece la educación y pone a los niños en un mayor riesgo de ser víctimas de otras violaciones. La pérdida de estructuras de apoyo comunitario puede traer consigo un mayor aislamiento de las personas con discapacidad y exponerlas a

---

<sup>4</sup> En diciembre de 2011, los responsables del Comité Permanente entre Organismos respaldaron cinco compromisos sobre la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas: liderazgo, transparencia, información y denuncias, participación y diseño, supervisión y evaluación.

mayores riesgos de explotación y abusos. Las crisis también generan grandes trastornos para las estructuras familiares y sociales y crean nuevas dificultades financieras. A menudo, las adolescentes soportan la mayor parte de estas cargas y pueden verse obligadas a contraer matrimonio de forma prematura o ser objeto de explotación o abusos sexuales, lo que en ocasiones trae como resultado peligrosos embarazos prematuros y no deseados. Los cambios en las funciones de género a raíz de los desastres también pueden elevar las tensiones en el hogar y aumentar el riesgo de violencia por razón de género.

37. Los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias pueden fortalecer la protección de las personas afectadas por las crisis de diferentes modos. Las autoridades nacionales, las comunidades y las organizaciones humanitarias pueden hacer planes y prepararse para las crisis de modo que se reduzca el riesgo de que se violen los derechos de las personas o de que se ponga en peligro su capacidad para ejercer esos derechos. A ese fin, entre otras cosas, se pueden elaborar medidas de preparación y planes para imprevistos en consulta con grupos de la sociedad civil, y promulgar leyes y políticas adecuadas que se centren en los grupos vulnerables. Después de un desastre, el restablecimiento rápido de servicios básicos como la educación puede evitar que los niños y los adolescentes queden expuestos a los riesgos físicos y psicosociales más graves, como el tráfico de personas, la violencia por razón de género, el trabajo infantil y el reclutamiento. La prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los botiquines de salud reproductiva de emergencia, puede ayudar a asegurar partos sin riesgos. Los kits de dignidad pueden cubrir necesidades básicas de las mujeres y las niñas en edad reproductiva de una forma culturalmente apropiada, y artículos como las linternas y los silbatos pueden utilizarse para alertar a otros de una amenaza de violencia por razón de género.

### **Financiación de la acción humanitaria**

38. En 2013, 95 países y numerosas organizaciones multilaterales y regionales, entidades del sector privado y particulares aportaron un total de 14.400 millones de dólares para financiar planes de respuesta multilaterales e interinstitucionales y medidas humanitarias complementarias<sup>5</sup>, lo que representó un aumento de 1.600 millones de dólares con respecto a 2012 debido, en gran medida, a la magnitud de la crisis en la República Árabe Siria y la respuesta al tifón Haiyán en Filipinas.

39. Durante el período que abarca el informe, los Estados Miembros y el sector privado aportaron 474 millones de dólares al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, el mayor aporte total anual que se haya registrado. Estos fondos permitieron al Coordinador del Socorro de Emergencia asignar 482 millones de dólares a la respuesta humanitaria urgente en 45 países y territorios. Más del 65% de esos recursos se destinó a responder a emergencias complejas, el 20% a desastres naturales y el 14% a otras emergencias humanitarias prolongadas.

40. Los fondos mancomunados de los países (fondos humanitarios comunes y fondos para la acción en casos de emergencia) recibieron un total de 419 millones de dólares de 20 Estados Miembros y donantes privados y asignaron 397 millones de dólares a emergencias complejas y desastres naturales en 17 países. Los fondos mancomunados de los países desempeñaron una función fundamental en la promoción de la respuesta humanitaria coordinada de una amplia gama de

---

<sup>5</sup> Según datos facilitados al Servicio de Supervisión Financiera (<http://fts.unocha.org/>) al 14 de marzo de 2014.

asociados. El 59% de esos fondos se dedicó a prestar apoyo a organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Esos fondos también facilitaron la adopción de medidas tempranas por parte de asociados en la acción humanitaria, lo que ayudó a mitigar los riesgos de que las crisis se hicieran más profundas y redujo los gastos en asistencia a más largo plazo. En la actualidad, se está debatiendo el modo en que los fondos mancomunados de los países pueden apoyar de manera apropiada y estratégica las iniciativas de resiliencia.

41. Si bien el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia ha sido crucial para apoyar una acción humanitaria coordinada y un liderazgo más fuerte en casi todas las emergencias importantes a nivel mundial, con el continuo aumento de las necesidades de todo tipo, incluidas las de financiación, es fundamental que los recursos que se encauzan a través del Fondo se utilicen del modo más estratégico posible. Para seguir fortaleciendo el uso estratégico del Fondo, los coordinadores de asuntos humanitarios y los equipos humanitarios en los países deben tener en cuenta diversos factores al asignar los recursos, entre ellos el calendario, el efecto previsto, la capacidad de ejecución, el número de proyectos apoyados, las prioridades geográficas, la coherencia y la complementariedad con otras fuentes de financiación, y el modo en que los fondos pueden utilizarse para obtener financiación adicional con miras a responder a una crisis.

42. El crecimiento de la programación basada en efectivo (la distribución de efectivo o vales, en lugar de bienes o servicios, a las personas necesitadas) también puede repercutir en la financiación y la prestación de asistencia en el futuro. La programación basada en efectivo se ha considerado en la mayoría de casos una alternativa a la ayuda alimentaria, pero se está utilizando cada vez más en casi todos los sectores humanitarios, en diferentes entornos (urbanos, rurales o campamentos) y en todas las fases, desde la preparación hasta el socorro y el desarrollo. Cuando procede, la programación basada en efectivo puede resultar una intervención rentable, que puede reflejar con más exactitud las necesidades, capacidades y prioridades de las comunidades afectadas por las crisis.

#### **IV. Hacia una acción humanitaria internacional más inclusiva, interoperable y eficaz**

43. Se están realizando los preparativos para la Cumbre Humanitaria Mundial que se celebrará en Estambul en 2016. Esta iniciativa del Secretario General llega en un momento oportuno, cuando por lo general se reconoce que la situación humanitaria ha cambiado enormemente en los últimos decenios. La Cumbre brindará la oportunidad de celebrar una consulta mundial para ayudar a fomentar una acción humanitaria más inclusiva y diversa y establecer un programa humanitario común para el futuro. Hay cuatro temas que se utilizarán como categorías generales para orientar la celebración de consultas amplias e inclusivas: la reducción de la vulnerabilidad y la gestión de los riesgos; la transformación a través de la innovación; la atención a las necesidades de las personas en situaciones de conflicto; y la eficacia de la acción humanitaria.

## A. Reducción de la vulnerabilidad y gestión del riesgo de crisis humanitarias

44. El llamamiento humanitario mundial de 2014 tiene como objetivo lograr que 52 millones de personas reciban asistencia humanitaria internacional, pero esta no es más que una parte del total de personas afectadas por los conflictos y desastres, la mayoría de las cuales no recibe asistencia a través de llamamientos interinstitucionales. En este último decenio, las necesidades mundiales de financiación para las que se realizan llamamientos interinstitucionales han aumentado en un 430% y las crisis prolongadas o recurrentes se han convertido en la norma. En 2012, de los 22 países para los que se realizó un llamamiento interinstitucional, 21 habían sufrido al menos otra crisis en los 10 años anteriores. Ocho de ellos habían tenido ocho o más crisis durante el mismo período. La convergencia de tendencias mundiales, como el cambio climático, el crecimiento demográfico, la urbanización no planificada y la inseguridad en materia de alimentos y agua, está erosionando la capacidad de las personas para hacer frente a las perturbaciones, y está haciendo que las crisis sean más prolongadas y recurrentes y menoscabando la creación de instituciones y el desarrollo sostenibles. El sistema humanitario internacional se está tensando más allá de todas sus posibilidades, y en el medio están atrapados millones de personas, que fluctúan entre estados de necesidad urgente de asistencia y vulnerabilidad prolongada. Seguir financiando la respuesta a las crisis sin invertir más en gestionar los riesgos subyacentes no es sostenible.

45. En informes recientes, incluidos el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2014, el estudio titulado *Saving Lives Today and Tomorrow: Managing the Risk of Humanitarian Crises (Salvar vidas hoy y mañana: gestionar el riesgo de las crisis humanitarias)*, publicado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, y el estudio *Dare to Prepare: Taking Risk Seriously (Atrévete a prepararte: tomar los riesgos en serio)*, encargado por el Comité Permanente entre Organismos y preparado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar, se proporcionan más pruebas y se transmite el mismo mensaje: se necesita un cambio fundamental hacia un enfoque que no solo mejore la respuesta ante las crisis humanitarias sino que prevea, prevenga y mitigue su recurrencia. Solo puede lograrse un cambio del “modelo operativo” si se invierte en la creación de una capacidad nacional y local para gestionar el riesgo de crisis; si las organizaciones humanitarias y de desarrollo superan y trascienden la brecha institucional que las separa; si hay una financiación suficiente; y si hay un liderazgo y compromiso de los gobiernos afectados, los donantes y las organizaciones humanitarias y de desarrollo.

46. La capacidad nacional y local son fundamentales para una gestión eficaz del riesgo. Las nuevas asociaciones e incentivos en el plano local para analizar y abordar conjuntamente los riesgos, compartir información de alerta temprana y establecer mecanismos fiables que desencadenen la adopción de medidas están ayudando a salvar vidas. En la India, la acción temprana antes del ciclón Phalin en octubre de 2013 evitó un gran desastre. Gracias a la gestión eficaz de los riesgos por las autoridades nacionales, más de un millón de personas fueron evacuadas de las zonas afectadas. Solo se notificaron 38 muertos, frente a más de 10.000 en un ciclón similar en 1999.

47. Las Naciones Unidas y los asociados competentes, en colaboración con las autoridades nacionales, deben fortalecer la planificación y coordinación conjuntas de programas y recursos para proporcionar un apoyo predecible y fiable al desarrollo de la capacidad nacional para la preparación. Este apoyo debe reconocer la ventaja comparativa de cada organización. El fortalecimiento de la preparación a nivel nacional solo puede tener éxito si los agentes humanitarios y para el desarrollo coordinan sus recursos, aptitudes y medidas a fin de apoyar la capacidad nacional y local.

48. En 2013, el Comité Permanente entre Organismos, junto con la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, finalizaron el Marco Común para el Fomento de la Capacidad de Preparación, que reconoce que los gobiernos nacionales y locales tienen una función de liderazgo en la preparación y deben recibir apoyo de la comunidad internacional cuando esto sea compatible con los principios humanitarios y las normas de derechos humanos. La aplicación eficaz del Marco Común requerirá el liderazgo y la participación continuos de los gobiernos nacionales, los donantes y las organizaciones humanitarias y de desarrollo.

49. Las organizaciones humanitarias están colaborando con los gobiernos a fin de fomentar su capacidad para gestionar el riesgo de crisis, pero no pueden hacerlo solas. Es necesario que las comunidades humanitarias y de desarrollo trasciendan los obstáculos institucionales que las separan. Trabajar en estos silos puede inhibir el desarrollo de programas que ayuden a las personas a gestionar el riesgo, y puede impedir que se adopte un enfoque estratégico para atender las necesidades inmediatas de la población y al mismo tiempo abordar los riesgos y las vulnerabilidades subyacentes, con miras a reducir las necesidades en el futuro. Los agentes humanitarios y de desarrollo deben acordar objetivos comunes de gestión de riesgos y resiliencia, que puedan alcanzarse mediante actividades conjuntas de análisis, planificación, programación y financiación.

50. Invertir en la preparación (no solo por medio de la financiación, sino también de la ejecución de programas de preparación) puede transformar la escala y el enfoque de la acción humanitaria. Los estudios llevados a cabo recientemente por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Banco Mundial y el Instituto de Desarrollo de Ultramar ofrecen pruebas de la relación costo-beneficio de la preparación para emergencias e indican un error fundamental de la estructura de financiación. Menos del 0,5% de los 3 billones de dólares de compromisos de contribución para el desarrollo en los últimos 20 años ha financiado actividades de prevención y preparación.

51. No se necesitan forzosamente nuevos mecanismos de financiación, pero es fundamental una financiación basada en una evaluación objetiva y común de los riesgos. También es importante explorar mecanismos innovadores de repartición de los riesgos, como los seguros, la mancomunidad y la distribución de los riesgos. En Haití, la Microinsurance Catastrophe Risk Organization, apoyada por Mercy Corps y otros asociados, está ayudando a proteger a los empresarios de las comunidades del riesgo de desastres. En la región del Pacífico, el programa experimental de seguro de riesgo del Banco Mundial está utilizando por primera vez mediciones científicas, por ejemplo los índices de magnitud de terremotos, como base de un mecanismo de seguro rápido para los pequeños países insulares.

52. Por último, es fundamental el liderazgo y compromiso de los gobiernos y los donantes nacionales para prevenir y mitigar el riesgo de crisis. Con demasiada frecuencia, los gobiernos u organizaciones que podrían apoyar la gestión de los riesgos fuera de las crisis no le dan prioridad. Sigue siendo más fácil responder a las necesidades que plantean emergencias reales que invertir en la gestión de los riesgos a largo plazo en ausencia de una crisis, en particular cuando los gobiernos se enfrentan a prioridades contrapuestas. En consecuencia, en los planes de desarrollo nacionales con demasiada frecuencia se pasan por alto los riesgos subyacentes que pueden dar lugar a una crisis humanitaria. No se presta la suficiente atención a analizar y abordar los factores subyacentes que conducen al conflicto. A menudo la financiación no se destina a los países en situaciones de mayor riesgo. Los gobiernos y las organizaciones humanitarias y de desarrollo no hacen sistemáticamente el mejor uso de la información disponible. En última instancia, la inercia y la inacción ante riesgos conocidos son los mayores riesgos de desastre en sí mismos, por lo que no podrá lograrse un cambio de enfoque sin un fuerte liderazgo en los planos mundial, nacional e institucional.

53. El cambio hacia un enfoque de anticipación a los desastres requiere, en última instancia, que los gobiernos —los países afectados y los donantes— y todas las partes interesadas competentes otorguen prioridad a la prevención de las crisis humanitarias futuras. Como parte de los preparativos de la comunidad internacional para los marcos de desarrollo y de reducción de los riesgos de desastre después de 2015, y la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, será importante reconocer que el desarrollo no puede ser sostenible si los riesgos de crisis no se tienen en cuenta y se abordan de antemano como una prioridad común.

## **B. Transformación mediante la innovación**

54. En el último decenio, la comunidad internacional se ha enfrentado a rápidos cambios sociales, tecnológicos, ambientales y económicos. Al evolucionar con estos cambios, la acción humanitaria del futuro será muy distinta de la actual. Es necesario un nuevo enfoque para adaptarse a los cambios y lograr mejoras en la acción humanitaria. Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y sus asociados deben cuestionar constantemente el modo en que funciona el sistema humanitario, buscar ideas fuera del sistema internacional y permitir inversiones en nuevas ideas y soluciones que puedan apoyar una respuesta rápida y eficaz. La comunidad humanitaria debe aceptar la innovación.

55. Los gobiernos y las personas afectadas por las crisis ya están impulsando enfoques innovadores, como el sistema aplicado en Filipinas de alerta temprana por mensajes de texto después de los desastres para avisar sobre enfermedades. Varios donantes están aumentando su financiación a ámbitos de trabajo que promueven la innovación y muchas organizaciones están creando dependencias de innovación para mejorar el modo en que aprenden y adaptan sus prácticas. Por ejemplo, el UNICEF tiene 12 laboratorios de innovación en todo el mundo y el ACNUR tiene un equipo de innovación específico que presta apoyo a cinco laboratorios y 20 becarios en materia de innovación a nivel mundial. Sin embargo, todavía no hay más que un apoyo muy limitado de los donantes y unas pocas fuentes alternativas de financiación para desarrollar enfoques innovadores con respecto a la labor humanitaria.

56. También se están desarrollando nuevos tipos de asociaciones. Entre los ejemplos recientes de proyectos de colaboración entre los sectores público y privado cabe mencionar la colaboración con la asociación de la industria de la telefonía móvil Groupe Speciale Mobile Association (GSMA) para determinar dónde se disponía de cobertura de telefonía móvil después del tifón Haiyán; la asociación del Programa Mundial de Alimentos con MasterCard para proporcionar transferencias de efectivo para alimentos y otros servicios básicos; el apoyo de la Fundación Ikea a la iniciativa de innovación del ACNUR; y la matriz de seguimiento de desplazamientos diseñada por la Organización Internacional para las Migraciones, que utiliza tecnología avanzada de los asociados del sector privado para determinar las zonas de máxima prioridad para las intervenciones dentro de las comunidades de desplazados. Adoptar un enfoque más riguroso para determinar las zonas donde la comunidad humanitaria, el sector privado y otros agentes tienen un interés común en colaborar será un paso importante para encontrar nuevos modos de solucionar los problemas humanitarios.

57. La clave para que la innovación tenga éxito es una fuerte base de datos empíricos y pruebas de que una idea no solo es nueva, sino también mejor. Además de una mayor inversión en actividades básicas de investigación, supervisión y evaluación, una mayor colaboración con las instituciones de investigación y un mejor intercambio de los resultados entre las organizaciones ayudarán a determinar las ideas innovadoras que podrían tener una mayor repercusión. La inversión en investigación y desarrollo para impulsar la innovación es un modo de responder a las necesidades cambiantes y cada vez mayores.

58. Idealmente, las prácticas innovadoras deberían aprovechar los conocimientos de las personas afectadas para desarrollar soluciones sostenibles en el ámbito local. Desde el inicio, los proyectos deben diseñarse mediante un enfoque centrado en las comunidades y aplicarse de acuerdo con principios humanitarios a fin de que sean incluyentes y accesibles y se apeguen al principio de “no causar daños”. Es necesario consolidar y desarrollar directrices éticas y salvaguardias operacionales para abordar los problemas de la explotación, la privacidad, la participación comunitaria, la rendición de cuentas y los efectos negativos no deseados.

### **C. Atención de las necesidades de la población personas afectada por situaciones de conflicto**

59. Aunque el decenio pasado estuvo marcado por un aumento de los desastres naturales devastadores, las emergencias complejas siguieron estando en el centro de la acción humanitaria. Entre 2002 y 2013, las Naciones Unidas y sus asociados iniciaron casi 340 llamamientos humanitarios por un valor total de más de 96.000 millones de dólares. De esa cantidad, 83.000 millones de dólares se solicitaron para ayudar a personas afectadas por conflictos y cerca de 13.000 millones de dólares, para hacer frente a las consecuencias de desastres naturales o de otro tipo. A finales de 2013, los 10 mayores llamamientos unificados para la prestación de asistencia humanitaria guardaban relación con situaciones de conflicto armado. La mayoría de esas crisis ya se han prolongado por más de cinco años.

60. En última instancia, las partes en conflicto tienen la responsabilidad primordial de garantizar la seguridad y el bienestar de la población en las zonas bajo su control. El cumplimiento de sus obligaciones en virtud del derecho internacional

humanitario y el derecho de los derechos humanos es fundamental para garantizar la protección de las personas afectadas por los conflictos. Sin embargo, en demasiadas ocasiones estas obligaciones se incumplen o se violan de modo flagrante.

61. En consecuencia, el costo humano de los conflictos es alarmante. Las consecuencias directas de los conflictos para las mujeres, las niñas, los niños y los hombres son, entre otras: muerte, lesiones, discapacidades, torturas, tratos crueles e inhumanos y violencia por razón de género. Sin embargo, el conflicto también limita o impide el acceso de la población a los servicios básicos, menoscaba su capacidad para generar medios de vida sostenibles y destruye o daña las infraestructuras. Es un hecho ampliamente reconocido que los conflictos revierten el desarrollo de un país en décadas, incluidos avances institucionales fundamentales como los sistemas de justicia, lo que prolonga el sufrimiento y crea una mayor vulnerabilidad a los riesgos de desastre. Si bien los efectos son visibles y evidentes, deben seguir realizándose esfuerzos para mejorar el registro de los daños causados.

62. Muchos de los rasgos fundamentales de los conflictos se repiten, duran decenios y son tristes recordatorios de la necesidad de una acción humanitaria basada en principios en las situaciones de conflicto. A continuación se examinan más detalladamente algunos de ellos.

### **Desplazamientos internos**

63. Para millones de personas, la huida de sus hogares y la búsqueda de seguridad dentro y a través de las fronteras se ha convertido en la única opción para tratar de sobrevivir a la violencia y no es sino el comienzo de un calvario que puede durar años o incluso décadas, caracterizado por el trauma, el empobrecimiento y un acceso limitado a los servicios básicos. Si bien debe respetarse siempre el derecho de toda persona a la libertad de circulación y a abandonar su país y pedir asilo, el desplazamiento nunca debe aceptarse como algo inevitable. Con frecuencia, la mayoría de los desplazados por los conflictos no pueden regresar en muchos años, y a veces ese regreso no se produce nunca, por lo que requieren un apoyo sostenido y coherente.

64. Alrededor del 80% de los 28,8 millones de personas que, según las estimaciones, eran desplazados internos a causa de los conflictos y la violencia en 2012 vivía en zonas urbanas y fuera de campamentos, a menudo con las comunidades de acogida. Sin embargo, los desplazados internos que viven en los campamentos o “agrupados” de alguna otra manera siguen teniendo más posibilidades de recibir protección y asistencia. Los países afectados y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben hacer más para atender las necesidades de los desplazados internos que viven en zonas urbanas y fuera de los campamentos. Se deben mejorar los enfoques “combinados” de protección y asistencia a los desplazados internos y a los miembros de las comunidades de acogida, así como las intervenciones dirigidas específicamente a atender las necesidades concretas de asistencia y protección de los desplazados internos, en particular mediante el respeto del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos y una mejor aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Con los gobiernos nacionales al frente, todos los agentes, incluida la comunidad internacional, deben redoblar sus esfuerzos para lograr soluciones duraderas que garanticen que queden cubiertas las necesidades de los desplazados internos, como son, entre otras la seguridad a largo plazo, el acceso a



los servicios sociales, una vivienda adecuada, los medios de subsistencia, la documentación personal y el acceso a la justicia. En este sentido, es fundamental la aplicación más sistemática del Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos aprobado por el Comité Permanente entre Organismos, así como otras directrices internacionales pertinentes.

### **Armas explosivas en zonas pobladas**

65. El uso de armas explosivas de amplia zona de impacto en zonas urbanas y pobladas es motivo de creciente preocupación. En 2013, esas armas provocaron la muerte o heridas a casi 38.000 personas, el 82% de ellas civiles. Según cierta información disponible, en los casos en que se utilizaron armas explosivas en zonas pobladas, el 93% de las víctimas fueron civiles<sup>6</sup>. Además de perder la vida y sufrir heridas, a menudo la población civil se ve obligada a desplazarse durante períodos prolongados y en condiciones precarias. Suelen dañarse o destruirse las viviendas, los centros de salud y las infraestructuras esenciales. La educación y los medios de subsistencia también se ven afectados. El uso de armas explosivas en zonas pobladas tiene graves consecuencias en la reconstrucción después de un conflicto, ya que sus restos constituyen una amenaza para la población, a veces durante generaciones.

66. Agentes humanitarios como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Comité Internacional de la Cruz Roja y muchas organizaciones no gubernamentales, con el apoyo de varios Estados Miembros, han comenzado a hacer frente a este problema cada vez más grave a través de una serie de consultas que tienen por objeto promover el reconocimiento de las consecuencias humanitarias del uso de armas explosivas de amplia zona de impacto en zonas pobladas, reforzar el compromiso político para abordar el problema e idear medidas prácticas sobre la base de las buenas prácticas existentes.

### **Acceso humanitario**

67. El acceso a las personas afectadas por un conflicto no solamente es un requisito para que la acción humanitaria sea efectiva, sino que permite dar cumplimiento a los principios fundamentales del derecho internacional humanitario de salvar vidas y reducir el sufrimiento innecesario y prolongado. Las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de satisfacer las necesidades básicas de la población civil en las zonas que se encuentren bajo su control. Cuando no lo hacen, es necesario emprender actividades humanitarias imparciales a fin de proporcionar a la población afectada los suministros indispensables para su supervivencia. Para salvar el mayor número de vidas posible es fundamental que la respuesta humanitaria llegue a tiempo. El derecho internacional humanitario exige el consentimiento de las partes en cuestión antes de poner en marcha las operaciones de socorro humanitario. Las partes en el conflicto deben permitir y facilitar el acceso rápido y sin trabas al socorro humanitario a todos los civiles que lo necesiten.

---

<sup>6</sup> Action on Armed Violence, “Monitoring Explosive Violence 2013” (abril de 2014).

68. Es arbitrario e injustificado, y contradice la esencia misma del principio de humanidad, negar la asistencia cuando se necesita imperiosamente o impedir a las organizaciones imparciales de ayuda el acceso a los necesitados sin razones válidas. A este respecto, se está haciendo lo posible por entablar un diálogo con los Estados Miembros, expertos en el ámbito del derecho y agentes humanitarios y de la sociedad civil a fin de aclarar desde un punto de vista jurídico el concepto de denegación arbitraria del consentimiento y examinar opciones para proporcionar orientaciones pertinentes.

69. En situaciones de conflicto armado, la combinación de la violencia contra los trabajadores humanitarios, las hostilidades activas y las restricciones a la circulación han tenido graves consecuencias para el acceso de la población a la asistencia humanitaria y la protección. Los impedimentos burocráticos pueden frenar considerablemente la velocidad de la respuesta humanitaria. Para que la respuesta sea eficaz los trámites para el despliegue del personal, los activos y los bienes de asistencia humanitaria deben ser sencillos y rápidos. Algunas de las medidas que pueden adoptar los gobiernos afectados para lograr este objetivo son reducir los retrasos en el despacho de aduanas y la concesión de visados; levantar las restricciones a artículos esenciales, como el equipo de comunicaciones y de seguridad; suprimir los impuestos y las tasas relativas al material y las actividades de socorro; eliminar las restricciones a la circulación del personal y los bienes de asistencia humanitaria dentro del país; y establecer un centro de coordinación para el registro en el país exigido por la ley.

70. En la actualidad, se han consolidado buenas prácticas y mecanismos adecuados en el contexto de los desastres, como las Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, aprobadas en la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra del 26 al 30 de noviembre de 2007. Los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias deberían estudiar la posibilidad de elaborar directrices y procesos similares acordes con el derecho internacional humanitario para las situaciones de conflicto.

### **Seguridad del personal humanitario**

71. Las organizaciones humanitarias que desarrollan su actividad en situaciones de conflicto se enfrentan cada vez más a importantes retos y limitaciones. Por ejemplo, los trabajadores humanitarios están más expuestos a la violencia directa. Según la información preliminar de la Base de Datos sobre Seguridad de los Trabajadores de Asistencia Humanitaria, 356 trabajadores humanitarios perdieron la vida, fueron secuestrados o resultaron heridos graves en 2013<sup>7</sup>, la cifra más alta jamás registrada, que supone un aumento del 29% con respecto a 2012. La mayor proporción de trabajadores humanitarios muertos (56 de 127, esto es, el 44%) fueron víctimas de ataques selectivos o fuego cruzado mientras prestaban asistencia. Los artefactos explosivos improvisados y los atentados complejos provocaron la muerte del 17% de los trabajadores humanitarios. Más de tres cuartas partes de las víctimas (298 de 356) eran funcionarios nacionales, como la mayoría del personal de asistencia humanitaria.

---

<sup>7</sup> Al 21 de abril de 2014; no se dispone todavía de datos definitivos correspondientes a 2013.

72. A pesar de que los ataques directos contra el personal, las instalaciones, los vehículos y los servicios médicos son una violación grave del derecho internacional humanitario y pueden constituir crímenes de guerra<sup>8</sup>, en el período sobre el que se informa también se produjo un aumento del número de ataques durante las campañas de vacunación, además de numerosas agresiones intencionales contra el personal de primeros auxilios. Igualmente se denegó de forma deliberada la prestación de servicios médicos imparciales a civiles y combatientes enfermos o heridos; por ejemplo, al eliminar artículos médicos de los envíos de asistencia, lo que impidió al personal médico satisfacer adecuadamente las necesidades de las personas afectadas y tratar a los enfermos y los heridos. La obligación de respetar y proteger al personal, las instalaciones y el equipo médicos constituye la base del derecho internacional humanitario. Es perentorio hacer que las partes en conflicto rindan cuentas efectiva y sistemáticamente por los ataques contra el personal médico y humanitario.

#### **Cuestiones que considerar en el futuro**

73. La comunidad de asistencia humanitaria tiene que hacer frente a esas dificultades y seguir examinando distintas formas de brindar ayuda y protección. Además, hay nuevos agentes que han asumido un mayor protagonismo en la acción humanitaria y han surgido diferentes modelos de colaboración, entre ellos la asistencia a la población a través de programas de transferencia de efectivo y la gestión a distancia de operaciones por medio de organizaciones y asociados locales que distribuyen la ayuda internacional. Han de seguir examinándose las ventajas y los inconvenientes de los distintos modelos de participación de los agentes locales e internacionales. Los agentes humanitarios también deben tener en cuenta consideraciones relacionadas con la diversificación; en las operaciones en situaciones de conflicto no se puede seguir siempre un mismo método, sino que son precisas competencias específicas, sensibilidades distintas y la capacidad de ganarse la indispensable confianza de las comunidades locales y las partes en el conflicto. La capacidad de inspirar confianza y aceptación depende también de que los agentes humanitarios tengan trazada una estrategia para poder quedarse y seguir prestando asistencia a las comunidades en pleno conflicto, cuando más trascendental y necesaria es su ayuda.

### **D. Eficacia de la acción humanitaria**

74. En los últimos años, se han puesto en marcha diversas iniciativas de reforma para mejorar la eficacia de la acción humanitaria, entre ellas la Agenda Transformativa del Comité Permanente entre Organismos, la concepción de normas profesionales para los agentes humanitarios, el establecimiento de buenas prácticas y principios para los donantes y la elaboración de normas humanitarias y sistemas de certificación para la prestación de asistencia. Las medidas adoptadas para mejorar la financiación humanitaria a través de fondos mancomunados también han aumentado la rapidez y flexibilidad con las que se puede disponer de financiación para fines humanitarios. Al mismo tiempo, los Estados Miembros, tanto los países afectados como los donantes, y las organizaciones humanitarias han reconocido la

---

<sup>8</sup> El personal, las instalaciones, los vehículos y los servicios médicos dejan de estar protegidos por el derecho internacional humanitario cuando cometen o se utilizan para cometer actos perjudiciales para el enemigo.

necesidad de examinar en más profundidad y mejorar la manera en que se presta la asistencia humanitaria para superar los desafíos de un panorama mundial cambiante y responder a las crisis humanitarias de manera más eficaz y obteniendo resultados más sostenibles. Si bien las iniciativas emprendidas hasta la fecha han contribuido a aumentar la eficacia de la labor humanitaria, se han centrado en gran medida en la eficacia del propio sistema internacional de respuesta humanitaria actual.

75. Mirando hacia el futuro, el análisis de lo que resulta eficaz tiene que trascender el sistema humanitario internacional y reconocer las diferentes perspectivas y ventajas comparativas de los distintos agentes que responden a una crisis humanitaria, incluidas las personas afectadas y las autoridades a nivel local y nacional, el personal de primeros auxilios, los grupos de la diáspora y de la sociedad civil y la comunidad empresarial. Igualmente importante es seguir examinando el contexto y la fase de la respuesta. Asimismo, habrá de preverse la manera en que los nuevos desafíos y tendencias, como la tecnología, el crecimiento de los países de ingresos medianos y el aumento de sus propias capacidades, la aparición de nuevos asociados y las carencias y desigualdades crecientes, cambiarán la forma de satisfacer las necesidades de las personas afectadas por las crisis en el futuro.

#### **Concepciones diferentes de la eficacia**

76. La responsabilidad primordial de atender las necesidades de los afectados por las crisis, ya sean conflictos o desastres naturales, recae en las autoridades nacionales y locales de los países afectados. Si bien las organizaciones humanitarias internacionales desempeñan un papel fundamental, se reconoce que la eficacia de la respuesta depende cada vez más de la interacción satisfactoria de múltiples agentes en una emergencia humanitaria. Esos otros agentes son, por ejemplo, el personal de primeros auxilios, la sociedad civil, los ejércitos nacionales y extranjeros, los países que prestan apoyo bilateral o regional, diversas organizaciones del sector privado (multinacionales, nacionales y locales) y las comunidades de la diáspora. Comprender lo que esos agentes consideran una acción humanitaria eficaz —su conocimiento de la situación y las necesidades de los afectados, así como la forma de responder y durante cuánto tiempo— es fundamental para tener una visión más completa de lo que constituye la eficacia.

77. Es fundamental que todos los agentes que participan en la respuesta humanitaria comprendan qué necesitan las personas, las comunidades y los países afectados y qué medidas están adoptando para satisfacer sus propias necesidades, además de cómo pueden apoyar esos esfuerzos y complementarlos en lugar de duplicarlos o sustituirlos. Durante y después de cualquier crisis humanitaria, los miembros de la comunidad y las organizaciones locales son los primeros en responder y tendrán mayores posibilidades de acceder directamente a quienes necesitan ayuda y de permanecer en el lugar para contribuir a la recuperación. Es más probable que los agentes nacionales y locales que participan en la respuesta trabajen con la infraestructura y los mercados existentes, lo que hace aumentar la sostenibilidad de la labor. Por lo tanto, la eficacia de la respuesta local y nacional y entender cómo otros agentes pueden complementar y fortalecer la capacidad de respuesta local y nacional son factores clave para lograr que la acción humanitaria en general sea más eficaz. Por ejemplo, los grupos de la diáspora, con sus conocimientos especializados y financiación, a veces pueden contribuir de forma más rápida y directa que las entidades nacionales o internacionales.

78. Dada la heterogeneidad de los agentes que participan en la respuesta a una emergencia, al reflexionar sobre qué constituye una acción humanitaria eficaz, cobra más importancia la medida en que se están satisfaciendo las necesidades de la población que quién presta la asistencia. En este sentido será necesario reconocer la contribución de los diversos agentes, redes y sistemas, y comprender y respetar en mayor medida sus ventajas comparativas, motivaciones y limitaciones. Para ello, hay que realizar más inversiones —ajenas a la respuesta a las crisis— a fin de aumentar la interacción de esos distintos agentes, por ejemplo mediante plataformas previsibles de participación, cooperación y coordinación y un diálogo específico con cada uno de ellos en torno a objetivos, normas y métodos de prestación de asistencia comunes.

79. Estos diálogos deberán examinar la forma en que los organismos internacionales pueden articularse mejor con las autoridades nacionales de gestión de desastres y los planes nacionales de respuesta, que son cada vez más numerosos, y prestarles su apoyo; la manera de conciliar los intereses del sector privado con las normas internacionales relativas a la prestación de asistencia y las donaciones del sector público; la forma de resolver las tensiones surgidas de la necesidad de prestar asistencia para salvar vidas en situaciones de conflicto mediante la colaboración con todas las partes, contribuyendo al mismo tiempo a las prioridades de los gobiernos a más largo plazo relacionadas con la resiliencia y el fomento de la capacidad; y la manera de trabajar con agentes ajenos a los marcos gubernamentales o internacionales de respuesta para establecer objetivos y normas comunes. En la fase de preparación de la Cumbre Humanitaria Mundial, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios preparará un estudio para examinar la eficacia de la asistencia humanitaria desde diferentes ángulos.

### **Contexto de las crisis**

80. La forma de medir la eficacia de la acción humanitaria también dependerá del contexto en que se esté desarrollando la situación de emergencia y la capacidad y el entorno propicio creados por el gobierno o por las partes en un conflicto. Por ejemplo, en los desastres naturales o las situaciones de vulnerabilidad crónica, la capacidad de las autoridades locales y nacionales es fundamental para la eficacia de la respuesta general. Los organismos humanitarios han de trabajar en estrecha colaboración con esas autoridades para apoyar sus iniciativas. Sin embargo, en una situación de conflicto, la eficacia de la acción humanitaria puede depender menos de la capacidad del gobierno, especialmente cuando este es parte en el conflicto, y más de la capacidad de los organismos humanitarios internacionales para colaborar con todas las partes implicadas, sobre la base de los principios humanitarios, con el propósito de acceder a las personas y atender las necesidades de protección de la población afectada y salvar su vida.

### **Nuevas tendencias y desafíos**

81. La eficacia de la asistencia humanitaria también ha de considerarse en el marco de la naturaleza cambiante del panorama humanitario. Los países de ingresos medianos están teniendo un liderazgo y una participación más importantes en la respuesta a las crisis dentro de sus propias fronteras al disponer de una mayor capacidad económica e institucional. Las empresas internacionales y nacionales y los negocios locales intervienen de manera más activa en la respuesta humanitaria. Con el aumento de las transferencias directas de efectivo a los afectados y los

crecientes avances tecnológicos y científicos, se abren más oportunidades que nunca para satisfacer las necesidades de la población afectada.

82. Nos encontramos ante un momento crítico para determinar qué constituye una acción humanitaria eficaz. La medida en que el sistema humanitario internacional se adapte a la realidad cambiante, tome conciencia de la multiplicidad de agentes y opciones, realce sus propias ventajas comparativas y asuma el papel de intermediario que ofrece soluciones a los gobiernos y los pueblos afectados será fundamental para solventar las deficiencias relacionadas con la capacidad y la prestación de asistencia, reforzar el apoyo mundial a la labor humanitaria y atender con mayor eficacia las necesidades de los más vulnerables.

## V. Recomendaciones

83. Sobre la base de todo lo expuesto, el Secretario General formula las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros, los agentes no estatales y las organizaciones humanitarias deben seguir promoviendo un mayor respeto y adhesión a los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia;

b) Los Estados Miembros y, cuando proceda, los agentes no estatales deben cumplir sus obligaciones con arreglo al derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, entre otras cosas permitiendo y facilitando el acceso rápido y sin trabas del socorro humanitario a las personas afectadas que lo necesitan, y reconocer que ese consentimiento no puede retirarse de forma arbitraria;

c) Los Estados Miembros y, cuando proceda, los agentes no estatales, deben cumplir sus obligaciones de respetar y proteger al personal humanitario y médico, sus vehículos e instalaciones, en particular mediante todas las opciones nacionales e internacionales para garantizar la rendición de cuentas por todos los ataques perpetrados en contravención de las normas pertinentes del derecho internacional;

d) Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil deben seguir promoviendo el reconocimiento de las consecuencias humanitarias del uso de armas explosivas de amplia zona de impacto en zonas pobladas, reforzar el compromiso político para resolver el problema y elaborar medidas prácticas sobre la base de las buenas prácticas existentes;

e) Los Estados Miembros deben hacer lo posible por simplificar y acelerar los trámites de despliegue del personal y los bienes de asistencia humanitaria, en particular estudiando la manera de adaptar las buenas prácticas y los mecanismos desarrollados en el contexto de los desastres naturales a otros tipos de crisis, como los conflictos y las situaciones de vulnerabilidad crónica;

f) Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deben seguir aunando esfuerzos para garantizar la protección de la población contra la violencia y sus derechos antes y durante una crisis, entre otras cosas, tomando conciencia de las diferentes necesidades de protección de las distintas personas, en particular las más vulnerables, y asegurando

la integración adecuada de esas necesidades en las iniciativas de preparación, respuesta y recuperación;

g) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deben intensificar sus esfuerzos para garantizar que las estrategias de protección, asistencia y desarrollo dirigidas a los desplazados internos sean más adecuadas mediante, entre otras cosas, la colaboración para reforzar la aplicación del Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos aprobado por el Comité Permanente entre Organismos; y las organizaciones humanitarias deben reforzar la coordinación a fin de atender mejor las necesidades de los desplazados internos y reconocer el papel fundamental del Coordinador del Socorro de Emergencia;

h) Las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deben seguir tratando de mejorar los análisis de las necesidades y la planificación estratégica a fin de asegurar una respuesta transparente y colectiva mejor fundamentada y más eficaz, a las necesidades de los afectados por las crisis;

i) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y los agentes humanitarios deben seguir detectando, comprendiendo y analizando los distintos problemas y necesidades y la capacidad de sobreponerse a ellos de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres, entre otras cosas, mediante un mejor desglose de los datos por sexo, edad y discapacidad al recopilarlos y una utilización más adecuada de esa información en el análisis y la planificación de programas; el aumento de la participación de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres afectados en las estructuras de adopción de decisiones; y la utilización sistemática del indicador de género y otros instrumentos de supervisión para mejorar el análisis en función del género y la edad, y realizar un seguimiento de las asignaciones de fondos;

j) Los Estados Miembros deben reforzar el liderazgo y el compromiso para prevenir y mitigar las crisis humanitarias, entre otras cosas integrando la gestión de riesgos en los planes nacionales de desarrollo, asignando más fondos a la prevención y la mitigación de las crisis y fundamentando las decisiones de financiación en el análisis de los riesgos a fin de asegurar que los fondos sirvan para apoyar a las personas y los países con mayor riesgo de sufrir una crisis;

k) Las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben seguir intensificando sus esfuerzos para superar los obstáculos institucionales a la colaboración, entre otras cosas fundamentando la planificación en un análisis común del riesgo, haciendo coincidir los ciclos de planificación en la medida de lo posible y utilizando instrumentos y procesos para analizar conjuntamente los riesgos de crisis;

l) Las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias, junto a las de desarrollo, deben seguir apoyando el liderazgo nacional en la creación de capacidad de preparación en los países, en particular con arreglo al Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos del Comité Permanente entre Organismos, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres;

m) Las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deben proseguir con las iniciativas para determinar las capacidades de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia de los países afectados, tanto de sus gobiernos como de la sociedad civil, el sector privado y otros agentes pertinentes, a fin de comprender

mejor la forma en que la comunidad internacional puede aprovechar y complementar las capacidades locales y nacionales;

n) Las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deben determinar las mejores prácticas y las nuevas oportunidades para aumentar la interacción entre los gobiernos afectados, los agentes de la comunidad que participan en la respuesta, la sociedad civil, los grupos de la diáspora, las organizaciones humanitarias, el sector privado y otros proveedores de asistencia bilateral y multilateral con el fin de subsanar las deficiencias de capacidad y recursos y atender las necesidades de la población afectada de manera más eficaz;

o) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deben seguir promoviendo la innovación en el sector humanitario mediante el aumento de las inversiones en investigación, desarrollo y evaluación de nuevos enfoques de la prestación de ayuda y mediante el examen de las políticas que pueden contribuir involuntariamente a crear obstáculos para la innovación, incluidas la financiación de las actividades humanitarias y las directrices en materia de adquisiciones.

---