



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
30 de mayo de 2008  
Español  
Original: inglés

## Asamblea General

### Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 68 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 2008

Nueva York, 30 de junio a 25 de julio de 2008

Tema 5 del programa provisional\*\*

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

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

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 46/182 de la Asamblea General, en la cual ésta 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. También se ha preparado en respuesta a la resolución 62/94 de la Asamblea General y la resolución 2007/3 del Consejo Económico y Social.

En el presente informe se examinan las tendencias y los desafíos más importantes en el ámbito de la asistencia humanitaria a lo largo del último año y se analizan dos cuestiones temáticas de interés: las consecuencias del cambio climático en la esfera humanitaria y los desafíos en este ámbito relacionados con las tendencias mundiales actuales en materia de alimentos. El informe contiene una descripción de los principales procesos en curso dirigidos a mejorar la coordinación de la asistencia humanitaria y concluye con algunas recomendaciones para continuar reforzando la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas.

\* A/63/50.

\*\* E/2008/100.



## **I. Introducción**

1. El presente informe responde a las solicitudes que figuran en las resoluciones 62/94 de la Asamblea General y 2007/3 del Consejo Económico y Social.

## **II. Panorama general de las tendencias y desafíos en la esfera humanitaria**

2. En el período abarcado por el presente informe, la principal causa de los desastres registrados fue la mayor incidencia y severidad de fenómenos meteorológicos extremos, en su mayoría asociados al cambio climático. Actualmente 9 de cada 10 desastres están relacionados con el clima. En el último año, las Naciones Unidas hicieron 15 llamamientos para que se aportaran fondos para desastres repentinos; son cinco más que en el año anterior y supone una cantidad sin precedentes. Catorce de ellos estaban relacionados con el clima.

3. Los conflictos entre Estados y dentro de ellos continúan teniendo grandes efectos en la situación humanitaria. Los desplazamientos siguen siendo una importante causa de preocupación. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informó de que, a fines de 2007, había 11,4 millones de refugiados en todo el mundo, unos 26 millones de personas desplazadas dentro de sus propios países debido a la violencia y las persecuciones y otros 26 millones de desplazados por desastres relacionados con peligros naturales. Esas cifras incluyen las poblaciones desplazadas desde hace mucho tiempo en Colombia y Sri Lanka y los nuevos desplazamientos de población en el Chad, el Iraq, Kenya, la República Centroafricana, el Sudán y Somalia. En respuesta a algunas de estas necesidades, en el proceso de llamamientos humanitarios unificados de 2008 se informó de que 25 millones de personas necesitarían asistencia humanitaria, lo que suponía un costo de 3.800 millones de dólares.

4. A los problemas del cambio climático y los conflictos armados se suman los recientes aumentos repentinos de los precios de los alimentos y los combustibles, que han generado protestas violentas en muchos países. El alto costo de los alimentos puede hacer que la situación de inseguridad alimentaria se agrave de forma drástica. Además de los cerca de 800 millones de personas que sufren hambre, el Banco Mundial prevé que la crisis de la seguridad alimentaria puede llevar a otros 100 millones de personas a la pobreza, con lo que se invertirían los progresos alcanzados con respecto a los objetivos de desarrollo del Milenio en muchos países. La crisis está teniendo efectos inmediatos en el costo de las operaciones de asistencia humanitaria y es probable que genere un incremento significativo de la demanda de asistencia alimentaria, sanitaria y nutricional; la solución consistiría en impulsar las inversiones en medidas dirigidas a aumentar la productividad agrícola. Estas dinámicas indican que es probable que la demanda mundial de asistencia humanitaria, que ya es considerable, aumente en el próximo decenio.

### **A. Desastres relacionados con peligros naturales**

5. En 2007, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres informó de que más de 16.000 personas habían muerto y más de 234 millones se

habían visto afectadas por 414 desastres relacionados con el cambio climático. El 86% de las muertes causadas por desastres naturales y el 98% de la población afectada por desastres naturales correspondieron a inundaciones o tormentas. Desde 1987, los desastres naturales vinculados al clima han aumentado en casi un 90%, mientras que los peligros geológicos han aumentado en casi un 40%. Sin embargo, parte de ese incremento puede explicarse por la mejora de la presentación de informes al respecto.

6. Asia siguió siendo la región más afectada por desastres asociados a peligros naturales. De los 10 países con mayor número de muertes causadas por desastres naturales, ocho estaban en Asia, donde el ciclón Sidr mató a 4.234 personas en Bangladesh en noviembre de 2007 y más de 3.000 personas murieron a causa de graves inundaciones en Bangladesh, China, la India y la República Popular Democrática de Corea. En China, millones de personas se vieron afectadas por un gran terremoto de más de 8.0 puntos en la escala de Richter que sacudió la provincia de Sichuan el 12 de mayo de 2008. Al 27 de mayo, el saldo oficial era de más de 67.000 muertos, unos 362.000 heridos y más de 45 millones de personas afectadas. En Myanmar, el ciclón Nargis, que golpeó el país el 2 de mayo de 2008, ha causado extensas inundaciones y fallas eléctricas y destruido casas, caminos y mercados. Se calcula que unos 2,4 millones de personas se han visto gravemente afectadas y que 1,4 millones necesitan asistencia en forma urgente. Según cifras oficiales, al 20 de mayo habían muerto casi 78.000 personas y desaparecido unas 56.000 a causa del ciclón. Los agentes humanitarios están preocupados por el hecho de que si no se brinda a las poblaciones afectadas asistencia vital de inmediato, su sufrimiento aumentará aún más.

7. El nivel excepcionalmente alto de precipitaciones en África entre noviembre de 2006 y marzo de 2007 y entre noviembre de 2007 y marzo de 2008 causó inundaciones que estuvieron entre las peores y más extensas que se hayan registrado en la historia del continente. Las inundaciones en el este, el centro y el oeste de África causaron la muerte de más de 200 personas, obligaron a más de 600.000 a desplazarse y afectaron a millones. La parte meridional de África fue la más perjudicada. Madagascar, Malawi, Mozambique y Zambia apenas tuvieron tiempo para recuperarse de las inundaciones ocurridas a fines de 2006 y principios de 2007 cuando debieron enfrentar lluvias excepcionalmente tempranas y torrenciales y una sucesión de ciclones a principios de 2008. Estos causaron daños generalizados a la infraestructura y los cultivos, mataron a miles de cabezas de ganado, y afectaron a la vida de más de un millón de personas. Siguió después grandes sequías, que fueron particularmente graves en Lesotho, Swazilandia, el sur de Mozambique y Zimbabwe.

8. También en América Latina y el Caribe los riesgos naturales tuvieron un gran impacto. Por primera vez en la historia, dos huracanes del Atlántico, Dean y Felix, tocaron tierra en la misma temporada, en agosto y septiembre de 2007, y afectaron a Honduras, México y Nicaragua. En Bolivia y el Ecuador, las lluvias e inundaciones continuas registradas en marzo y abril de 2008 causaron la muerte de unas 100 personas y afectaron a más de 700.000. En Bolivia, las autoridades informaron de la destrucción de alrededor del 90% de los principales cultivos de verano en las tierras inundadas durante la temporada de cosecha. En el Ecuador, las inundaciones afectaron a la mitad de las 13 provincias del país, lo que generó una demanda de asistencia para servicios básicos, recuperación temprana y logística.

9. En los casos en que estaban preparados, las comunidades afectadas y los gobiernos pudieron responder eficazmente a los desastres. En el sur de África y Asia, la respuesta aportada en la estación de lluvias y ciclones de 2007/2008 fue significativamente mejor que la de años anteriores. Las inversiones en sistemas de alerta temprana y la mayor cooperación entre los gobiernos para ocuparse de los sistemas fluviales permitieron que el número de muertos se redujera considerablemente. Las medidas de preparación, incluidos los planes para imprevistos y la distribución previa de artículos de socorro, contribuyeron a que la respuesta fuera más rápida y eficaz. En Mozambique, sólo se registraron 20 muertes en 2008 por inundaciones de una magnitud similar a las que en 2002 causaron la muerte de alrededor de 700 personas. El número de muertes causadas por el ciclón Sidr, que azotó Bangladesh a fines de 2007, fue muy inferior al registrado en 1991, cuando un gran ciclón dejó un saldo de 138.000 muertos. En cambio, la falta de medidas de reducción de los riesgos de desastres y de preparación en Myanmar, para el que el ciclón Nargis fue un desastre de una magnitud sin precedentes, contribuyó, sin duda, a que el número de muertos fuera muy elevado.

10. Cuando los gobiernos necesitaron y solicitaron asistencia internacional, las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y organizaciones no gubernamentales estaban preparadas y listas para responder. Las Naciones Unidas emitieron 20 llamamientos de urgencia en relación con desastres en el período 2007/2008, en los que solicitaron un total de 172 millones de dólares. Además, desplegaron 15 equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre para que ayudaran a evaluar las necesidades y coordinar la respuesta humanitaria.

## **B. Emergencias complejas**

11. La crisis en Darfur dura ya cinco años y no se vislumbra un final inmediato. Casi 2,4 millones de personas están desplazadas, en su mayoría mujeres y niños. La violencia sexual, incluidas las violaciones, sigue siendo un problema importante. Dos terceras partes de la población de Darfur necesitan asistencia humanitaria de algún tipo. La mayor operación de asistencia del mundo, en la que participan más de 14.700 trabajadores humanitarios, en su gran mayoría sudaneses, se esfuerza a diario por enfrentar un difícil entorno operacional exacerbado por una situación de acoso continuo, secuestros de vehículos y ataques dirigidos contra ella. En Darfur Occidental, más de 100.000 civiles se vieron obligados a huir de la violencia en los primeros meses de 2008, a un ritmo de 1.000 por día. Alrededor de 13.000 civiles huyeron al Chad, en lo que fue el mayor desplazamiento de refugiados registrado en Darfur desde 2004. El deterioro de la situación ha puesto de relieve la necesidad de un rápido despliegue de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), y existen claras amenazas al histórico Acuerdo General de Paz entre el norte y el sur de 2005, que puso fin a una de las guerras más largas y sangrientas de África.

12. En el Iraq, la continuación de la violencia y otros problemas para la prestación de asistencia impiden que millones de personas tengan acceso a servicios esenciales. Las Naciones Unidas estiman que cuatro millones de iraquíes necesitan asistencia alimentaria en forma urgente y que sólo el 40% de la población iraquí tiene un acceso fiable a fuentes seguras de agua potable. La tercera parte de la población

carece de servicios esenciales de salud y de los medicamentos que necesitan y entre el 4% y el 9% de los niños menores de 5 años sufre malnutrición aguda. Se calcula que 2,2 millones de iraquíes (el 8% de la población del país) han huido del Iraq desde 2003 y que otros 2,5 millones (9% de la población) se han desplazado dentro del país. Siria acoge a la mayoría de los refugiados iraquíes (alrededor de 1,5 millones), seguida de Jordania (entre 450.000 y 500.000). Egipto, la República Islámica del Irán, el Líbano y Turquía, tienen poblaciones de refugiados más reducidas.

13. En Somalia, la situación se ha deteriorado aún más. Se prevé que 2 millones de personas necesitarán asistencia humanitaria o apoyo a los medios de subsistencia en 2008, lo que representa un incremento de más del 50% en relación con 2007. Tras el recrudecimiento de la violencia entre el Gobierno Federal de Transición y elementos contrarios al Gobierno, las Naciones Unidas calculan que, desde 2007, 800.000 personas han huido de los enfrentamientos en Mogadishu sólo para encontrarse con malas cosechas, precipitaciones irregulares, sequías, una subida sin precedentes de los precios de los alimentos y unos niveles de malnutrición superiores en más de un 15% a los umbrales de emergencia en las zonas donde se han asentado. En Sri Lanka, la escalada del conflicto se ha caracterizado por más ataques con bombas, matanzas, secuestros, reclutamientos forzados y arrestos arbitrarios, y ha causado el desplazamiento de más de 308.000 personas.

14. En el territorio palestino ocupado, las Naciones Unidas han estado prestando asistencia a las comunidades afectadas durante seis decenios. Las poblaciones palestinas de la Ribera Occidental y Gaza, al igual que las poblaciones israelíes de Sderot y el Negev occidental, siguen enfrentando la violencia y las restricciones económicas. En Gaza, donde alrededor del 80% de la población depende de la asistencia humanitaria, el cierre casi total de los puntos de cruce a la Franja de Gaza desde junio de 2007 ha impedido el ingreso y la distribución de asistencia humanitaria y que artículos comerciales entraran a los mercados y salieran de ellos. Las severas restricciones a la circulación de personas y artículos en la Ribera Occidental y Gaza han afectado profundamente a las actividades comerciales. El estancamiento económico resultante ha hecho que casi la mitad de la población viva por debajo de la línea de la pobreza, especialmente en Gaza. Los civiles de Sderot y el Negev occidental en Israel temen constantemente por sus vidas, ya que se siguen disparando en forma indiscriminada cohetes y granadas desde Gaza.

15. A estas emergencias de larga data se sumaron disturbios políticos en países que antes gozaban de una relativa estabilidad. En Kenya, se produjeron seis semanas de disturbios tras el anuncio de los resultados de las controvertidas elecciones presidenciales celebradas en diciembre de 2007. Más de 1.000 civiles resultaron muertos y 300.000 personas debieron desplazarse. En más de 30 países los disturbios violentos y las protestas contra la escalada del precio de los alimentos podrían poner en peligro el avance de programas fundamentales de desarrollo.

16. En los casos en que han podido responder a esas emergencias complejas, las Naciones Unidas y sus asociados en la esfera humanitaria han logrado prestar asistencia oportuna a las personas que la necesitaban. Por ejemplo, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones asociadas pudieron proporcionar agua potable y servicios de saneamiento a 1 millón de desplazados internos en Somalia; se ocuparon de 240.000 refugiados sudaneses y 180.000 desplazados internos en el este del Chad; ejecutaron programas de creación de empleo de emergencia y

asistencia en efectivo a 44.000 familias indigentes en el territorio palestino ocupado; llevaron alimentos a 4,1 millones de zimbabuenses en situación vulnerable; distribuyeron 12.535 mantas, 10.275 esterillas y 14.600 revestimientos de plástico a desplazados internos en la República Centroafricana; ayudaron a 10.000 personas desplazadas por los enfrentamientos civiles en Timor-Leste; contuvieron 131 epidemias en la República Democrática del Congo y realizaron más de 300 perforaciones para proporcionar agua a las personas afectadas por la guerra en Uganda.

17. Sin embargo, en demasiados lugares se niega a los trabajadores humanitarios el acceso a las poblaciones que necesitan su ayuda y se los ataca cuando intentan prestar asistencia. En un momento en que las necesidades humanitarias y la demanda de operaciones para atenderlas están en aumento, es más necesario que nunca que se acepten las actividades humanitarias y se respeten los principios en que se basan.

### **III. Principios humanitarios**

18. Las actividades humanitarias deben llevarse a cabo de conformidad con los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia reafirmados en las resoluciones 46/182 y 58/114 de la Asamblea General. La adhesión de los agentes humanitarios a esos principios sigue siendo fundamental para asegurar que se pueda prestar asistencia humanitaria de manera justa y en todos los casos en que sea necesario. El principio de humanidad destaca la necesidad de prevenir y mitigar el sufrimiento humano y proteger la vida y la salud al tiempo que se asegura el respeto de la persona. El principio de imparcialidad exige que los agentes humanitarios no hagan distinciones por motivos de nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opiniones políticas en sus operaciones y basen su respuesta en la necesidad humanitaria únicamente. El principio de neutralidad requiere que los agentes humanitarios no tomen partido en un conflicto ni participen en controversias de naturaleza política, racial, religiosa o ideológica. El principio de independencia significa que la asistencia humanitaria debe ser autónoma con respecto a los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo. La eficacia de la respuesta humanitaria depende de la aceptación y el reconocimiento de estos principios por todos los agentes pertinentes, incluidas las partes en conflicto. Si no se aplican estos principios a las operaciones humanitarias, no sólo se pone en peligro a éstas, sino que también pueden aumentar los riesgos para las personas afectadas por los conflictos y los desastres relacionados con peligros, además de para el personal humanitario que trabaja para mitigar el sufrimiento humano.

19. El acceso de los agentes humanitarios a las poblaciones necesitadas y la capacidad de estas poblaciones para acceder a la asistencia es un requisito fundamental de las operaciones humanitarias. En las emergencias complejas, las partes en el conflicto armado deben facilitar el tránsito sin riesgo de los artículos de socorro de manera rápida y oportuna, conforme a lo dispuesto en el derecho internacional humanitario y reiterado en varias resoluciones de la Asamblea General.

20. Sin embargo, el acceso a las actividades de asistencia que salvan vidas muchas veces se ve obstaculizado por las hostilidades en curso, las restricciones de la libertad de movimiento, el bandolerismo, el saqueo de artículos de socorro, las

barreras burocráticas o la obstrucción manifiesta de las actividades humanitarias, limitaciones que denotan una falta de respeto por los principios humanitarios. El hecho de no poder acceder de forma rápida y sin trabas a las poblaciones vulnerables priva a millones de civiles del socorro que tanto necesitan. En Somalia, la proliferación de cortes de carretera y puestos de control controlados por diversos actores armados y la aplicación de impuestos ilegales generaron grandes retrasos en la prestación de asistencia humanitaria e incrementaron sus costos. El aumento de la inseguridad y las amenazas declaradas contra trabajadores humanitarios hicieron que éste fuera un entorno de operaciones difícil y peligroso. En el Iraq, la inseguridad impide que el personal internacional proporcione apoyo para la prestación de asistencia humanitaria, mientras que los impedimentos burocráticos hacen que grandes segmentos de la población civil carezcan de acceso a los servicios básicos y a la asistencia. La gran restricción de la importación de combustibles a Gaza ha causado interrupciones de los servicios básicos y, en ocasiones, obligado a suspender la asistencia alimentaria a unas 650.000 personas.

21. Entretanto, los trabajadores humanitarios son cada vez más a menudo objeto de ataques violentos deliberados, lo que resulta inaceptable. Las amenazas directas y las agresiones contra el personal humanitario por las partes en los conflictos y por elementos criminales son un motivo de preocupación creciente. La continuación de estas amenazas tiene consecuencias directas para las poblaciones afectadas por conflictos que necesitan asistencia. En Darfur, las organizaciones no gubernamentales denunciaron 273 incidentes de seguridad en 2007<sup>1</sup>, en los cuales, por ejemplo, 16 funcionarios sufrieron heridas de bala. Los robos y el bandidaje generan cada vez más preocupación y los secuestros de automóviles causan pérdidas de millones de dólares e imponen graves limitaciones a la capacidad operacional de los grupos que prestan asistencia. En el mismo período, 26 instalaciones humanitarias sufrieron ataques. En el Afganistán, durante 2007, las organizaciones no gubernamentales informaron de 135 incidentes de seguridad, en los que 15 funcionarios (4 de contratación internacional y 11 de contratación nacional) resultaron muertos y 66 fueron secuestrados; además hubo 65 ataques armados contra convoyes humanitarios.

22. En 2007, el Departamento de Seguridad informó de 520 ataques violentos contra el personal de las Naciones Unidas y de la muerte de 16 funcionarios debido a ataques directos en el Afganistán, Bangladesh, Guatemala, el Iraq, Israel, el Líbano, Malawi, Sri Lanka, el Sudán, Timor-Leste y Uganda. El personal de asistencia humanitaria y de las Naciones Unidas de contratación local sigue siendo particularmente vulnerable y es el que ha sufrido la mayoría de las bajas, las detenciones y los incidentes de acoso. De los 16 muertos notificados por el Departamento de Seguridad, 15 eran funcionarios de contratación local. En Darfur y la República Democrática del Congo, a las restricciones del acceso debidas a los problemas de seguridad se suma la continuación de los enfrentamientos, la ruptura de la cadena de mando dentro de los movimientos armados y el bandidaje, que

---

<sup>1</sup> La Asamblea General, en su resolución 60/123, hizo un llamamiento a que se aumentara la colaboración en materia de seguridad entre las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. El Comité Permanente entre Organismos colabora estrechamente con el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas y diversas organizaciones no gubernamentales en relación con la seguridad de los funcionarios en el marco de la iniciativa "Salvar vidas entre todos", formada por un conjunto de recomendaciones no vinculantes para mejorar la seguridad de las operaciones humanitarias.

ponen en peligro la seguridad de los agentes humanitarios. En Darfur, el bandidaje en los caminos ha aumentado en un 350% con respecto a 2007. En el primer trimestre de 2008 fueron secuestrados 96 vehículos, incluidos tres de la UNAMID y 60 camiones contratados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA). En abril de 2008, el PMA se vio obligado a reducir en un 50% las porciones mensuales de alimentos, lo que reducirá en un 40% el valor diario en kilocalorías de cada ración e impedirá que llegue suficiente asistencia alimentaria a las poblaciones necesitadas. Se insta a los gobiernos a tomar las medidas necesarias para asegurar la seguridad del personal de asistencia humanitaria que trabaja dentro de sus fronteras. El reconocimiento público de su imparcialidad y su función positiva es un paso importante en esta dirección.

23. Un problema cada vez mayor para aplicar los principios humanitarios es la creciente dificultad para distinguir al personal militar de los agentes civiles de ayuda humanitaria. Esto es más evidente en países como el Afganistán y el Iraq, donde los trabajadores humanitarios desempeñan su labor muy cerca de las fuerzas armadas y el personal militar proporciona asistencia humanitaria. Aunque se reconoce ampliamente la importancia de la comunicación entre civiles y militares y los canales de coordinación, sigue siendo fundamental para la eficacia de las operaciones humanitarias que los objetivos y los agentes humanitarios se distingan claramente de las militares. Dentro de las Naciones Unidas se han tomado medidas importantes para promover una respuesta unificada de todo el sistema en las emergencias complejas y, al mismo tiempo, mantener disposiciones organizativas y estructurales adecuadas para que los agentes humanitarios puedan trabajar de acuerdo con los mencionados principios. El Comité Permanente entre Organismos ha elaborado una serie de directrices sobre la relación e interacción entre agentes humanitarios y militares, como la monografía de referencia del Comité Permanente entre Organismos sobre las relaciones entre civiles y militares en situaciones de emergencia complejas, las Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas y las directrices sobre la utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios. Las Naciones Unidas, en consulta con los Estados Miembros y los agentes militares, seguirán esforzándose por asegurar que las directrices sobre las relaciones entre civiles y militares sean ampliamente difundidas, comprendidas, y respetadas por todas las partes interesadas.

24. Los agentes humanitarios deben distinguirse sistemáticamente de otros actores sobre el terreno. Para ello, la existencia de disposiciones organizativas y estructurales propicias para la acción humanitaria independiente es un requisito previo fundamental en los casos en que los actores humanitarios trabajan junto a misiones políticas y de mantenimiento de la paz. A este respecto, los agentes humanitarios de las Naciones Unidas han seguido reforzando la coordinación con las operaciones de mantenimiento de la paz. Además, se han elaborado varios códigos de conducta para que la actuación de los agentes humanitarios estuviera guiada por los principios humanitarios. El boletín del Secretario General sobre las medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (ST/SGB/2003/13) es un ejemplo de estos códigos. En el boletín se reitera la política de tolerancia cero de los abusos y la explotación y la obligación de la comunidad humanitaria de prestar apoyo a las víctimas. Estas directrices deben reafirmarse y renovarse continuamente a fin de promover la rendición de cuentas en cuanto a los principios fundamentales en los contextos operacionales complejos y cambiantes.

## **IV. Nuevos problemas humanitarios**

25. Los acontecimientos humanitarios más notables ocurridos en el período abarcado por el presente informe están relacionados con el impacto humanitario del cambio climático y el aumento del precio de los alimentos en todo el mundo. Estos fenómenos han dado lugar a un incremento de las necesidades de asistencia humanitaria y plantean problemas singulares a la capacidad de respuesta.

### **A. Consecuencias humanitarias del cambio climático: desafíos para la reducción de los riesgos de desastre y la preparación para ellos**

26. En los últimos 20 años, el número de desastres naturales registrados se ha duplicado, pasando de unos 200 a más de 400 por año. Los desastres causados por inundaciones son más frecuentes (aumentaron de unos 50 en 1985 a más de 200 en 2005) y causan daños a zonas más extensas que hace 20 años. Lo que presenciamos hoy no debe considerarse una anomalía. Las tendencias actuales apuntan a un futuro en que es probable que la extrema variabilidad del clima y sus consecuencias se conviertan en la norma.

27. Las consecuencias humanitarias son significativas e incluyen el aumento de la frecuencia e intensidad de las tormentas y de los niveles del mar, con el consiguiente incremento del riesgo de inundaciones. Unas 634 millones de personas (la décima parte de la población mundial) vive en zonas costeras en situación de riesgo, a unos pocos metros sobre el nivel actual del mar, y las tres cuartas partes de ellas están en los deltas de ríos de Asia que tienden a inundarse o en pequeños Estados insulares de escasa altitud. Casi dos tercios de las ciudades con más de 5 millones de habitantes se encuentran, al menos en parte, en zonas bajas que tienden a inundarse. El 21% de la población urbana de los países menos adelantados vive en este tipo de entornos.

28. El cambio climático aumentará los extremos climáticos y las probabilidades de sequía, así como el alcance geográfico de éstas. El cambio climático afecta a la producción agrícola y los sistemas alimentarios, con lo que el número de personas que corren el riesgo de sufrir hambre es mayor. En algunos países africanos, se prevé que la agricultura de secano se reducirá a la mitad para 2020, y la desertificación está afectando a zonas más extensas de la región del Sahel, debido en parte a que el clima es cada vez más árido, las precipitaciones disminuyen y existen largos períodos de sequía. Muchas comunidades del Sahel dependen de la tierra para la agricultura y el pastoreo; la desertificación y la subsiguiente inseguridad alimentaria incrementarán su vulnerabilidad. Alrededor de 200 millones de personas en África (25% de la población del continente) carecen actualmente de acceso a agua limpia. Se prevé que esa cifra aumentará en 50 millones para 2020 y a 400 millones para 2050. En 1995, alrededor de 1.400 millones de personas (24% de la población mundial) vivía en cuencas hidrográficas donde la demanda de agua superaba el suministro. Se prevé que para 2025 esta cifra crecerá a más de 3.000 millones, sobre la base del crecimiento vegetativo de la población solamente.

29. El aumento de las inundaciones está generando tasas más altas de enfermedades transmitidas por el agua y la subida de las temperaturas ha incrementado las probabilidades de epidemias de malaria en África. A menos que se

refuercen las medidas de protección, el cambio climático ampliará la diversidad de enfermedades como el dengue y 2.000 millones de personas más estarán expuestas al contagio para la década de 2080. En 2000, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimó que el calentamiento mundial había causado la muerte de 150.000 personas y que cualquier incremento de la temperatura mundial haría que aumentará el número de víctimas. Los extremos climáticos pueden exacerbar la lucha por el acceso y control de recursos escasos, lo que podría generar desplazamientos de población y conflictos armados. Dadas las pautas de vulnerabilidad, las sequías y las inundaciones aumentarán el riesgo de migración de corto plazo y temporal. El cambio climático también puede acentuar las tendencias migratorias de más largo plazo asociadas a la degradación del medio ambiente y la desertificación. Esto indica que es necesario mejorar los mecanismos de protección de las poblaciones afectadas por desastres y la coordinación entre los agentes humanitarios y de desarrollo para reducir los posibles efectos negativos de las tendencias migratorias a más largo plazo.

30. Se están realizando análisis iniciales de los vínculos entre el cambio climático y el incremento del precio de los alimentos. En un momento en que las reservas mundiales de alimentos están en un nivel mínimo histórico, la oferta de alimentos podría disminuir aún más a causa de fenómenos climáticos extremos que provocan la pérdida de cosechas y de cambios del clima y las temperaturas que producen alteraciones en las pautas de producción agrícola. En 2006/2007 se perdió la producción de trigo de un año en Australia a causa de la sequía y el frío causó la pérdida de cultivos de cereales en Europa y los Estados Unidos de América. El cambio climático también puede afectar a la seguridad alimentaria, ya que el cambio en el rendimiento de los cultivos puede seguir haciendo que aumenten los precios de artículos alimentarios básicos en los países que los importan.

31. El desafío inmediato que el cambio climático plantea a las organizaciones humanitarias es cómo prepararse para estos fenómenos meteorológicos más frecuentes e intensos y responder a ellos. Existe una necesidad urgente de aumentar las inversiones en la preparación para desastres en entornos de alto riesgo y su reducción de movilizar apoyo para enfrentar los efectos del cambio climático en la esfera humanitaria. En el futuro inmediato, esos esfuerzos deben centrarse en los elementos de riesgo, como las tormentas, las inundaciones y las sequías, teniendo en cuenta al mismo tiempo los efectos a más largo plazo, como el aumento del nivel del mar. Apenas se está empezando ahora a reunir datos y analizar las consecuencias humanitarias del cambio climático. Los agentes humanitarios colaboran cada vez más con la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y científicos especializados en el clima para buscar la forma más adecuada de incorporar la creación de modelos del clima nacional y regional actual y los pronósticos meteorológicos en sistemas de alerta temprana y de utilizarlos para mejorar la preparación para casos de desastre y la respuesta a ellos. Se alienta a los gobiernos a reforzar su preparación para casos de desastre, en particular sus marcos jurídicos, entre otras cosas mediante la aplicación de las directrices para la facilitación y regulación internas del suministro internacional del socorro y asistencia para la recuperación inicial, adoptadas por la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja celebrada en 30 de noviembre de 2007.

32. Aunque es fundamental aumentar el conocimiento de la comunidad humanitaria con respecto a los peligros, promover la comprensión de la forma en que los riesgos climáticos afectan a las pautas existentes de vulnerabilidad y riesgo

es igualmente importante. Por ese motivo los agentes humanitarios se fijan cada vez más en el modo en que los perfiles de riesgos y las herramientas de evaluación de riesgos pueden actualizarse para proporcionar un análisis más amplio de la vulnerabilidad causada por el cambio climático. En el análisis ocupan un lugar central factores como los cambios en las pautas de morbilidad, el acceso a los alimentos y el agua, la urbanización, la capacidad de la infraestructura actual y los posibles patrones de migración. Un avance a este respecto fue la elaboración del Plan de Acción de Bali, acordado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebró en 2007. En el plan se destacó la necesidad de mejorar las evaluaciones de la vulnerabilidad, el fomento de la capacidad, las estrategias de respuesta, los seguros, las estrategias de reducción de los riesgos de desastres y el análisis más en profundidad de las necesidades específicas de los países africanos afectados por la sequía, la desertificación y las inundaciones.

## **B. Consecuencias humanitarias de las tendencias mundiales en materia de alimentos**

33. El importante incremento de los precios de los artículos alimentarios junto con la reducción de las reservas de alimentos están teniendo un gran impacto en la seguridad alimentaria y la asistencia humanitaria a nivel mundial. Desde mediados de 2007, los organismos de las Naciones Unidas han informado de un incremento del costo de los alimentos de entre un 30% y un 130%. Las causas del incremento de los precios pueden dividirse entre las relacionadas con la demanda y las vinculadas a la oferta. Los factores relacionados con la demanda incluyen el crecimiento mundial de la población y el cambio de las pautas de consumo de alimentos en favor de dietas con mayor contenido de carnes y productos lácteos. El gran aumento de la producción de biocombustibles ha generado una mayor demanda de productos como el maíz y el aceite de palma. Hay ya algunas pruebas de que las estrategias de las instituciones que invierten en los mercados de productos también pueden estar contribuyendo al aumento y las fluctuaciones de los precios. Una causa importante vinculada a la oferta es que actualmente las reservas de alimentos del mundo se han reducido a su nivel más bajo de los últimos 30 años, debido a la creencia de que seguiría habiendo abundantes alimentos disponibles a un precio relativamente bajo. El incremento del costo de los fertilizantes y los combustibles también ha contribuido al aumento de los precios de los alimentos.

34. Según los primeros pronósticos, las tendencias actuales relativas a los alimentos generarán graves problemas humanitarios en los plazos inmediato, mediano y largo. La consecuencia inmediata más alarmante es el incremento de los disturbios sociales y políticos vinculados a los alimentos en un gran número de países, lo que, como ya se ha observado en 2008, puede generar inestabilidad política. Este riesgo es particularmente alto en los países que salen de conflictos violentos, donde los frágiles avances en materia de seguridad, política y economía pueden detenerse fácilmente. En algunos casos, las medidas de las Naciones Unidas en pro de la estabilización podrían verse menoscabadas, ya que las misiones de mantenimiento de la paz están sometidas a presión para ayudar a los gobiernos a aplacar disturbios y el personal humanitario y sus instalaciones se convierten en blancos de ataques. Además de la respuesta de seguridad inmediata, hay que tomar medidas urgentes para vigilar los mercados y los precios de los alimentos (especialmente en las zonas urbanas), tener en cuenta los disturbios por causa de los

alimentos en los sistemas de alerta temprana de conflictos e incorporar la seguridad alimentaria en los planes de consolidación de la paz y de contingencia.

35. Al mismo tiempo, la asistencia alimentaria se ha vuelto más cara. Para mantener los niveles actuales se necesitan fondos adicionales para sufragar los gastos de los alimentos y el transporte. El PMA solicitó recientemente 755 millones de dólares más para cubrir el costo de sus proyectos ya calculados para 2008. Aunque la respuesta a este llamamiento ha sido generosa, es probable que se necesite un nivel significativo de recursos adicionales ya que muchas de las personas que dependen de la asistencia alimentaria externa pueden verse enfrentadas a una reducción de las raciones.

36. Los países han reaccionado de formas diversas a los aumentos de los precios de los alimentos. La mayoría de los países que importan alimentos han reducido o eliminado los aranceles y los impuestos a la importación, medida cuyas consecuencias fiscales aún no se han evaluado. Los recortes presupuestarios que afectan a los programas de desarrollo gubernamentales podrían tener consecuencias a largo plazo para la seguridad alimentaria y la pobreza. Muchos países exportadores de alimentos han impuesto aranceles y cupos de exportación para reducir los precios en el país o han prohibido totalmente las exportaciones. Unos pocos países están realizando adquisiciones para reponer las reservas estratégicas, mientras que otros están aumentando el nivel de las subvenciones o analizando la posibilidad de racionar los alimentos. Los gobiernos deberían procurar evitar los posibles efectos de estas políticas, que pueden conducir a un agravamiento de la escasez, un aumento mayor de los precios en los países importadores o una reducción de los incentivos a la producción.

37. Por último, es posible que uno de los problemas más importantes sea la mayor incidencia y gravedad de la inseguridad alimentaria, que haga necesario realizar intervenciones de emergencia. Aunque se están conociendo ya algunos de los efectos que el aumento de los precios de los alimentos está teniendo en la población de las regiones en desarrollo, aún no existen estimaciones mundiales de cuántas personas pueden empezar a padecer hambre. Es difícil establecer umbrales de inseguridad alimentaria y dar cuentas de las estrategias para enfrentarla, pero hay múltiples señales de las penurias que sufren los hogares más pobres, en su mayoría encabezados por mujeres, por ejemplo, la necesidad de vender sus bienes, la disminución del consumo de alimentos y el empeoramiento de la calidad de la alimentación. El sistema de las Naciones Unidas debe mejorar urgentemente las evaluaciones de las necesidades y los análisis de la vulnerabilidad y, al mismo tiempo, colaborar con los gobiernos para desarrollar sistemas eficaces de protección social (relacionadas con el suministro de alimentos y vales o la transferencia de efectivo; programas de comedores escolares, empleo y nutrición; planes de seguros, etc.) para los sectores vulnerables de la población.

38. A nivel nacional, los gobiernos deben destinar más recursos a impulsar la producción agrícola y reforzar los sistemas de protección social para estabilizar la prestación de apoyo alimentario y nutricional, y atención de salud y la organización de actividades de educación de emergencia. Las redes de protección social pueden mitigar los efectos a largo plazo del aumento de los precios de los alimentos, como la malnutrición, evitar la venta de bienes por necesidad y permitir una mayor inversión en salud y educación. Habría que establecer medidas para ayudar a los gobiernos y los organismos dedicados a la alimentación a aumentar su capacidad

operacional de emergencia, como la adquisición local de suministros alimentarios y la realización de transferencias de efectivo. Estos programas a nivel nacional deberían apoyarse en un análisis del mercado para asegurarse de que las adquisiciones locales y las transferencias de efectivo no hagan que los alimentos sean aún más inaccesibles para los grupos más pobres que no están abarcados por los sistemas de protección social.

39. Sigue siendo indispensable que los gobiernos, las comunidades y los organismos internacionales estén mejor preparados para proporcionar soluciones a largo plazo a las nuevas situaciones de hambre. Para ello se necesitará una mayor coherencia en las Naciones Unidas y asociaciones con los gobiernos para mejorar la capacidad nacional para enfrentar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria. Los organismos dedicados a la alimentación y la agricultura están tomando medidas para mitigar las consecuencias del aumento de los costos, entre otras cosas, comprando productos alimentarios en los mercados locales y regionales. El PMA actualmente adquiere el 80% de sus suministros alimentarios en los países en desarrollo a fin de reducir los costos de transporte y prestar apoyo a las economías locales. Sin embargo, existe un riesgo cada vez mayor de que las prohibiciones a las exportaciones impuestas en muchos países impidan que sigan creciendo las adquisiciones locales. A nivel de las políticas mundiales, es necesario asignar recursos adicionales a la investigación de las consecuencias de esta tendencia y encontrar formas de mitigar sus efectos adversos a todos los niveles.

40. Dada la urgente necesidad de adoptar medidas y prestar apoyo normativo a nivel mundial y nacional, hace falta una estrategia internacional que defina respuestas coherentes y coordinadas al aumento del precio de los alimentos. En mayo de 2008, el Secretario General estableció un Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, formado por los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. El Equipo de Tareas tratará de desarrollar un amplio marco de acción que defina estrategias comunes en apoyo de las autoridades y las poblaciones afectadas. La respuesta incluirá medidas, políticas y recursos clave inmediatos y a largo plazo, y estará destinada a abordar toda una serie de cuestiones vinculadas a la seguridad alimentaria. Los agentes humanitarios desempeñarán una función fundamental, especialmente en el corto plazo.

## **V. Desafíos actuales**

### **A. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria**

41. En 2006, las Naciones Unidas pusieron en marcha una serie de iniciativas dirigidas a continuar reforzando la coordinación de la respuesta humanitaria de emergencia mediante la mejora de la capacidad, previsibilidad, rendición de cuentas y equidad en la asistencia humanitaria. Esas iniciativas se centraron en cuatro ámbitos: capacidad y coordinación sobre el terreno; liderazgo; asociaciones y financiación previsible y equitativa de las actividades humanitarias.

### **Capacidad y coordinación sobre el terreno**

42. La capacidad y la coordinación sobre el terreno se reforzaron mediante la aplicación del enfoque por grupos temáticos<sup>2</sup>, elaborado por el Comité Permanente entre Organismos para enfrentar las deficiencias observadas en las actividades de respuesta. En virtud de ese enfoque, se han asignado a distintas organizaciones temas de los que no estaban expresamente a cargo. El enfoque ha contribuido a mejorar la coordinación, la toma de decisiones y la colaboración entre los agentes humanitarios sobre el terreno y a nivel mundial.

43. En el período abarcado por el presente informe, se ha aplicado el enfoque por grupos temáticos en 12 de los 26 países donde hay coordinadores residentes y de asuntos humanitarios. Esta cifra aumentará en 2008, a medida que más coordinadores adopten este enfoque para mejorar la coordinación en las actividades de preparación y las operaciones de respuesta de emergencia en curso. En el Pakistán y Mozambique se siguió el enfoque por segunda vez en respuesta a las inundaciones. El enfoque por grupos temáticos se aplicó de inmediato en Myanmar después del ciclón Nargis. En una evaluación independiente realizada en 2007 se señaló que los grupos temáticos han servido para resolver las deficiencias de la respuesta y han mejorado la planificación estratégica y la preparación sobre el terreno. Sin embargo, también se determinó que era necesario integrar mejor una perspectiva de género, el VIH/SIDA, las cuestiones ambientales y la recuperación temprana y reforzar la rendición de cuentas de los grupos temáticos a los interesados, incluidos los gobiernos nacionales y los beneficiarios. Para ampliar la capacidad mundial de respuesta humanitaria, se hizo un llamamiento en 2007 en el que se solicitaron 63 millones de dólares. Hasta ahora, sólo se ha recaudado el 53% de ese monto.

### **Mejora de la coordinación de la asistencia humanitaria: el sistema de coordinadores residentes y de asuntos humanitarios**

44. Para brindar una respuesta humanitaria mejor y más responsable, es fundamental contar con un liderazgo más eficaz en estas actividades en el terreno, ya lo ejerzan los coordinadores residentes o los de asuntos humanitarios. Para la coordinación eficaz de las actividades humanitarias se necesitan personas calificadas que asuman esa función de liderazgo durante las emergencias humanitarias. Las dificultades que se plantean para fortalecer esa función son las siguientes: el número de posibles coordinadores de asuntos humanitarios es reducido; las oportunidades que tienen los coordinadores de compartir experiencias y las mejores prácticas son limitadas, y hay que mejorar aún más el marco para la rendición de cuentas de los coordinadores de asuntos humanitarios.

45. Para intentar resolver esos problemas, en 2007 el Comité Permanente entre Organismos elaboró y empezó a aplicar un plan de trabajo trienal. Entre los avances logrados figuran: la introducción de un programa normalizado de orientación para los nuevos coordinadores de asuntos humanitarios; la mejora de la rendición de cuentas mediante la identificación de las prioridades humanitarias comunes por el Coordinador del Socorro de Emergencia y los coordinadores de asuntos

---

<sup>2</sup> El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) no participa en el enfoque por grupos temáticos. Sin embargo, se seguirá manteniendo la coordinación necesaria entre el CICR y las Naciones Unidas para lograr una complementariedad operacional eficiente y brindar una mejor respuesta a las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia.

humanitarios y el establecimiento de un sistema de mentores para los nuevos coordinadores de asuntos humanitarios. Se están realizando esfuerzos adicionales en todo el sistema para mejorar las evaluaciones del desempeño de los coordinadores de asuntos humanitarios.

**Previsibilidad de la respuesta: financiación de las actividades humanitarias**

46. El fortalecimiento de la capacidad de liderazgo debería basarse en una financiación suficiente y flexible que permita satisfacer las necesidades humanitarias urgentes. El sistema de asistencia humanitaria ha creado varios mecanismos para aumentar la rapidez, la equidad y la previsibilidad de la financiación de las actividades humanitarias. Esos “fondos mancomunados” para actividades humanitarias incluyen el Fondo central para la acción en casos de emergencia a nivel mundial y los fondos humanitarios comunes y los fondos para la acción en casos de emergencia a nivel del terreno. Estos mecanismos, complementados por un sólido proceso de llamamientos unificados que permite que todos los interesados determinen las necesidades humanitarias y establezcan prioridades al respecto, pueden resultar muy eficaces para facilitar una respuesta humanitaria veloz y basada en las necesidades.

47. Los mecanismos de financiación mancomunados han tenido bastante éxito. Los donantes han hecho promesas de contribuciones por valor de 1.100 millones de dólares al Fondo central para la acción en casos de emergencia desde su creación. Durante sus dos años de funcionamiento, el Fondo ha asignado 708,9 millones de dólares a 879 proyectos en 60 países. Actualmente se está realizando una evaluación de esos dos años de vida del Fondo, conforme lo solicitado por la Asamblea General. El Secretario General informará de las conclusiones de la evaluación a la Asamblea General en su sexagésimo tercer período de sesiones. Los donantes se han comprometido a aportar 330 millones de dólares al Fondo Humanitario Común para el Sudán y casi 300 millones de dólares para el de la República Democrática del Congo. En 2008, se establecerán fondos humanitarios comunes para Etiopía y la República Centroafricana. Estos fondos han proporcionado a los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios medios para mejorar la coordinación de las actividades humanitarias y asignar fondos sobre la base de las necesidades, pero es necesario seguir haciendo esfuerzos para mejorar el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos. Se han tomado una serie de medidas (entre otras, de capacitación, preparación individual y perfeccionamiento de las directrices) para mejorar los procesos de toma de decisiones. El desarrollo de marcos más adecuados de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas y de marcos e instrumentos para el análisis de las necesidades permitirá aprovechar mejor esos fondos.

**Equidad y rendición de cuentas en la respuesta: mejora de la evaluación de las necesidades**

48. Es importante contar con un marco analítico común que permita a los interesados en la esfera humanitaria determinar conjuntamente las necesidades y prioridades en este ámbito para asegurar que la asistencia humanitaria se preste de manera oportuna, transparente y equitativa. En consulta con otros asociados de las Naciones Unidas, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha empezado a hacer un seguimiento de las iniciativas de evaluación en curso con miras a desarrollar un marco de evaluación de las necesidades mundiales que prevea la reunión y utilización conjuntas de datos. Este marco incluirá definiciones,

indicadores clave, mecanismos de gestión de la información y metodologías de reunión de datos que pueden ser utilizados por los agentes humanitarios, los donantes y los gobiernos.

### **Asociaciones**

49. La Plataforma Humanitaria Mundial reúne a organizaciones humanitarias del sistema de las Naciones Unidas y ajenas a él para determinar formas de reforzar las asociaciones humanitarias. Su objetivo es aumentar la eficacia y la coordinación de la asistencia humanitaria y fortalecer la capacidad de las organizaciones no gubernamentales locales. En su segunda reunión, celebrada en 2007, la Plataforma aprobó los principios de asociación, a saber, igualdad, transparencia, enfoque orientado a los resultados, responsabilidad y complementariedad. En su próxima reunión, que tendrá lugar en julio de 2008, la Plataforma analizará de qué modo los principios se están llevando a la práctica, por ejemplo, en el marco de la actual situación de incremento del precio de los alimentos a nivel mundial.

## **B. Recursos militares extranjeros para el socorro en casos de desastre**

50. En el período abarcado por el presente informe y a solicitud de los Estados Miembros, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios encargó un estudio independiente sobre la utilización de recursos militares extranjeros para el socorro en casos de desastre. En el estudio, terminado a fines de 2007 y presentado a principios de 2008, se señaló que los recursos militares extranjeros son un elemento común de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre de gran envergadura. Las conclusiones del estudio indican que, mientras que la asistencia humanitaria es —y debe seguir siendo— una función principalmente civil, los recursos militares extranjeros pueden resultar valiosos en las operaciones de socorro en casos de desastre. Dadas las previsiones sobre los efectos del cambio climático, es posible que la utilización de recursos militares extranjeros aumente en el futuro.

51. En el estudio se definió como recursos militares extranjeros los efectivos, el equipo y los servicios militares proporcionados por gobiernos con el consentimiento del Estado afectado para realizar operaciones importantes de asistencia internacional en casos de desastre. Asimismo, se determinó que el recurso utilizado con más frecuencia era el transporte aéreo, seguido del apoyo médico y del empleo de personal experto para la coordinación entre civiles y militares, la evaluación de las necesidades y la logística. También se determinó que los principales proveedores de recursos militares extranjeros eran países de América del Norte y Europa, que proporcionaban asistencia tanto a países lejanos como vecinos, mientras que muchos países de la mayoría de las regiones habían brindado recursos de este tipo para ayudar a sus vecinos en casos de desastre.

52. Son varios los factores que influyen en la decisión de los gobiernos de solicitar u ofrecer asistencia militar en los casos de grandes desastres: la escala y el impacto humanitario del incidente; el nivel de preparación del país afectado; las políticas nacionales sobre la aceptación o el ofrecimiento de recursos militares para el socorro en casos de desastre; los intereses nacionales, y las relaciones diplomáticas e históricas. Los países afectados por desastres naturales suelen recurrir en primer lugar a sus vecinos para pedir asistencia, debido a la proximidad de sus recursos y a

que es probable que entiendan mejor su contexto operacional. La mayor parte de los despliegues de recursos militares extranjeros para el socorro en casos de desastre son fruto de negociaciones bilaterales directas entre gobiernos o entre sus fuerzas armadas nacionales, sobre la base de las relaciones establecidas, aunque algunos países tienen normas que prohíben el despliegue de fuerzas extranjeras en sus territorios por diversos motivos. Recientemente se han examinado los marcos multilaterales regionales y otros métodos de coordinación del despliegue y la utilización de recursos militares, como el Acuerdo sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe. Los recursos militares extranjeros rara vez se proporcionan por conducto de las Naciones Unidas.

53. Según el estudio, la prestación bilateral de recursos militares extranjeros en forma bilateral generaba falta de coordinación y en ocasiones superaba la capacidad del país afectado de utilizarlos efectivamente. En cuanto a la función de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en el estudio se recomendó que se examinara su papel de coordinación con miras a determinar las formas en que puede añadir valor a lo que probablemente seguirá siendo un sistema dominado por las relaciones bilaterales. Por ejemplo, la Oficina podría ayudar a los gobiernos a administrar los recursos militares extranjeros mejorando la capacidad de los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios para ayudarlos a determinar la necesidad de estos recursos y la forma de emplearlos eficazmente. Los equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en casos de desastre podrían aumentar su plantilla de expertos en relaciones entre civiles y militares y se podría invitar a los agentes militares a participar en las evaluaciones conjuntas de las necesidades humanitarias. Otra medida concreta que podría adoptarse a este respecto sería realizar una nueva evaluación del registro central de recursos militares y de defensa civil.

54. En el estudio se reafirmó que los gobiernos deben desplegar recursos militares extranjeros de manera efectiva y conforme a los principios, y que es importante acatar las normas internacionales vigentes a este respecto, especialmente las Directrices de Oslo aprobadas en 1994 y actualizadas en 2006, que eran el principal marco normativo y práctico internacional para la utilización de recursos militares extranjeros en la respuesta a desastres. Las Directrices de Oslo estipulan que toda asistencia humanitaria debe prestarse de conformidad con los principios básicos de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y con pleno respeto por la soberanía de los Estados. Reiteran que la asistencia debería basarse en las necesidades reales y ser prestada por agentes imparciales y neutrales, garantizando el acceso a ella de las poblaciones vulnerables y contribuyendo a la seguridad de éstas. En el estudio se reconoce que la adhesión a las Directrices es especialmente importante cuando hay que aportar una respuesta internacional en el caso de una emergencia compleja.

55. En el estudio se determinó que había una considerable falta de conocimientos sobre las Directrices en los distintos interesados y que éstas se aplicaban de manera desigual, especialmente el concepto de “último recurso”, según el cual los recursos militares sólo deberían pedirse cuando no existe una alternativa civil comparable y cuando satisfacen una necesidad humanitaria fundamental. Por tanto, los recursos militares deben poseer una capacidad y disponibilidad únicas. Los gobiernos y los agentes humanitarios siguen sin alcanzar un acuerdo sobre la forma de lograr un equilibrio entre la capacidad única de los recursos militares y los costos, la posible

militarización de la situación y los efectos de la presencia de efectivos extranjeros en la capacidad de actuar de los agentes humanitarios. El estudio puso de relieve la necesidad de dar a conocer en mayor medida las Directrices de Oslo y de garantizar que los agentes civiles y militares analicen las experiencias y las mejores prácticas después de cada operación de socorro en casos de desastre. La experiencia con el ciclón Nargis en Myanmar, donde el Gobierno rechazó todos los ofrecimientos de recursos militares extranjeros a pesar de la extrema urgencia de la situación, muestra que éste sigue siendo un tema muy delicado.

#### **Eficacia de la utilización de recursos militares extranjeros en la respuesta a desastres**

56. Al evaluar la eficacia de los recursos militares extranjeros, en el estudio se puso de relieve que el factor más importante es que las operaciones se desplieguen e inicien a tiempo. Esto depende de la disponibilidad de recursos, la proximidad del proveedor, la fiabilidad de la información y los procesos burocráticos. La falta de un intercambio adecuado de información y de claridad con respecto a los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas pueden causar grandes demoras. La existencia de políticas nacionales claras y el establecimiento de acuerdos permanentes entre el país que aporta los recursos y el organismo que coordina las medidas de socorro pueden reducir significativamente las demoras entre la firma de un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, y el envío y el inicio de las actividades de éstas.

57. También se destacó el tema de la adecuación de los recursos a las tareas que se han de llevar a cabo. La existencia de evaluaciones de las necesidades y de marcos de coordinación amplios y unificados podría asegurar que se proporcionen recursos militares apropiados. Otros factores para determinar la adecuación de esos recursos son la duración de su despliegue, la sostenibilidad de las actividades de socorro que realizan y la percepción y la naturaleza de la situación de emergencia. También influyen en la eficacia de los recursos militares extranjeros la eficiencia con que funcionan y complementan las medidas de socorro; la capacidad de absorción del país afectado, y su capacidad de recibir y aprovechar los recursos militares extranjeros y otros recursos para el socorro en casos de desastre, y la coordinación de las actividades de socorro, incluso entre los recursos civiles y militares.

58. La eficacia en función de los costos de los recursos militares extranjeros preocupa a los gobiernos que los proporcionan, que los consideran costosos, y a los agentes humanitarios, que temen que estos supongan una carga para la financiación de actividades humanitarias. Las Directrices de Oslo estipulan que el costo del despliegue de los recursos militares extranjeros no debe correr a cargo del gobierno afectado y que su financiación se debe prever independientemente de los fondos asignados a la prestación de asistencia humanitaria de socorro. No se puede tener fácilmente información sobre los costos asociados a los recursos militares extranjeros, por lo que resulta difícil determinar sus efectos en los presupuestos para asistencia humanitaria. Varios proveedores han adoptado medidas nacionales para asegurarse de que el costo que entraña proporcionar recursos militares extranjeros no afecte a las fuentes de financiación de actividades humanitarias. La eficacia en función de los costos no resulta un criterio adecuado para evaluar la eficacia de los recursos militares extranjeros y, además, puede ser un factor difícil de considerar, ya que los costos no son comparables y es posible que no sean sufragados por las organizaciones que prestan asistencia humanitaria. Además, la eficacia en función de los costos es un argumento difícil de sostener cuando hay vidas en juego.

59. El nivel de eficacia del despliegue, la utilización y el retiro de los recursos militares extranjeros en casos de desastre depende de las relaciones entre todos los factores mencionados. La decisión de desplegar recursos militares y la selección de los métodos y tipos de recursos que se han de desplegar deben basarse sobre todo en los principios humanitarios, las necesidades humanitarias determinadas, los intereses del país y las comunidades afectados y el valor que agregan los recursos militares extranjeros a las medidas generales de socorro.

### **C. Incorporación de la perspectiva de género en la asistencia humanitaria: examen de la declaración de política de 1999 del Comité Permanente entre Organismos**

60. La importancia de incorporar la igualdad entre los géneros en las operaciones humanitarias a fin de asegurar una respuesta más eficaz ha sido cada vez más reconocida por los encargados de elaborar políticas y los profesionales del sector. En 2006, el Comité Permanente entre Organismos presentó un plan estratégico con cinco puntos basado en su declaración de política en materia de género de 1999, que luego llevó a una política actualizada del Comité sobre la igualdad entre los géneros en las actividades humanitarias, que fue aprobada en mayo de 2008. Además, en 2007 se puso en marcha la coalición de medidas de las Naciones Unidas para acabar con la violencia sexual en situaciones de crisis para armonizar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a la violencia sexual en situaciones de emergencias. La coalición está formada por 12 entidades de las Naciones Unidas y presta apoyo a actividades sobre el terreno en varios países, incluidos el Sudán y la República Democrática del Congo.

61. En el examen de políticas de género realizado por el Comité Permanente entre Organismos en 2007 se señaló que se habían alcanzado progresos. Por ejemplo, se había publicado un manual sobre cuestiones de género para orientar a los agentes humanitarios sobre la manera de asegurar que se traten las diferentes necesidades de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres. Se ha enviado a 11 asesores en cuestiones de género al terreno como parte de la iniciativa relacionada con la nueva lista de reserva de asesores en materia de género para prestar apoyo a la incorporación de una perspectiva de género en los programas en los países. Las evaluaciones preliminares indican que las listas de reserva de asesores en materia de género pueden mejorar significativamente la respuesta humanitaria.

62. En el examen de políticas se instó a mejorar la coordinación entre los agentes humanitarios en la elaboración de programas relativos a la igualdad entre los géneros, entre otras cosas, para asegurar la participación en condiciones de igualdad de mujeres, niñas, niños y hombres en todos los aspectos de la respuesta humanitaria. También es fundamental para la igualdad entre los géneros que se brinde a mujeres y niñas las mismas oportunidades de desarrollo de capacidad y empleo. Además, es indispensable que los agentes humanitarios proporcionen datos desglosados por sexo y edad para que se tomen decisiones más informadas y se refuercen los mecanismos de rendición de cuentas sobre la incorporación de la igualdad entre los géneros.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

63. Los Estados Miembros y los agentes humanitarios, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, enfrentan desafíos complejos que indican una creciente demanda de asistencia humanitaria. Es probable que las tendencias como el aumento del número de desastres vinculados al clima y el incremento constante de los precios de los alimentos a nivel mundial acentúen la vulnerabilidad de las comunidades. Para enfrentarlas es necesario reforzar la respuesta humanitaria con una mayor coordinación a todos los niveles y un mayor respeto de todos los interesados por los principios en que se basa la asistencia humanitaria.

64. Habida cuenta de todo esto, se alienta a los Estados Miembros a considerar lo siguiente:

a) Hay que exhortar vigorosamente a todos los agentes que participan en la respuesta a emergencias complejas y desastres naturales a que promuevan un mayor respeto de los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia;

b) El acceso a las poblaciones vulnerables y la seguridad del personal humanitario deben ser considerados requisitos indispensables para una respuesta humanitaria eficaz. Se insta a los Estados a facilitar el paso rápido y sin obstáculos del personal humanitario y de los envíos de artículos de socorro para que puedan llegar a las poblaciones necesitadas;

c) Las autoridades competentes deben tomar medidas adecuadas para garantizar la seguridad de todo el personal humanitario que trabaja en su territorio. Asimismo, deben evitar formular declaraciones públicas que pongan en peligro la seguridad de los trabajadores de asistencia humanitaria;

d) Hay que establecer medidas de reducción de riesgos y preparación para desastres a todos los niveles, y reforzar las existentes, en coordinación con los agentes pertinentes y de conformidad con la quinta prioridad del Marco de Acción de Hyogo<sup>3</sup> (preparación para la respuesta);

e) Se alienta a los Estados Miembros y las organizaciones regionales a reforzar los marcos operacionales y jurídicos para el socorro internacional en casos de desastre mediante la continua aplicación de las directrices internacionalmente reconocidas, incluidas las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial;

f) Es necesario hacer más esfuerzos para intensificar las investigaciones destinadas a mejorar los datos empíricos y su análisis, a fin de comprender mejor las consecuencias del cambio climático en la esfera humanitaria;

g) Hay que respaldar vigorosamente la labor del Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, a fin de aumentar el acceso a los alimentos de los sectores vulnerables de la población, especialmente los niños, incrementar la productividad agrícola y fortalecer el desarrollo de sistemas de seguimiento del mercado de los alimentos;

---

<sup>3</sup> A/CONF.206/6, cap. I, resolución II.

h) Es necesario contar con más recursos para enfrentar los desafíos mundiales que se plantean actualmente en la esfera humanitaria, como el cambio climático y el aumento del precio de los alimentos. Los mecanismos de financiación de actividades humanitarias, como el Fondo central para la acción en casos de emergencia, los fondos humanitarios comunes y los fondos para la acción en casos de emergencia, podrían ser aprovechados para asegurar un acceso a los recursos previsible, oportuno y basado en las necesidades;

i) Se alienta a que se proporcionen recursos militares para el socorro en casos de desastre, sobre la base de consideraciones humanitarias, de conformidad con las Directrices de Oslo y respetando plenamente los principios humanitarios. Hay que garantizar que las directrices sobre la coordinación entre civiles y militares reconocidas internacionalmente, como las Directrices de Oslo, se difundan ampliamente, entre otras cosas mediante la mejora de la capacitación;

j) Las Naciones Unidas y los asociados humanitarios deben asegurarse de que en todos los aspectos de la respuesta humanitaria se tengan en cuenta en la misma medida las necesidades de las mujeres, las niñas, los niños, y los hombres, entre otras cosas mediante la mejora de la reunión, el análisis y la presentación de datos desglosados por sexo y edad.

---