



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
28 de mayo de 2009
Español
Original: inglés

Asamblea General

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 71 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 de las Naciones Unidas

Consejo Económico y Social

Período de sesiones sustantivo de 2009

Ginebra, 6 a 31 de julio de 2009

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 las resoluciones 61/220 y 63/139 de la Asamblea General y la resolución 2008/36 del Consejo Económico y Social.

En el presente informe se describen las tendencias y los problemas más importantes en el ámbito de la asistencia humanitaria a lo largo del último año y se analizan dos cuestiones temáticas de interés: el respeto y la aplicación de los principios rectores de la asistencia humanitaria en el plano operacional, y las repercusiones de los problemas y las tendencias actuales mundiales en la prestación eficaz de asistencia humanitaria. 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/64/50.

** E/2009/100.



I. Introducción

1. El presente informe responde a las peticiones incluidas en las resoluciones 63/139 y 61/220 de la Asamblea General, y la resolución 2008/36 del Consejo Económico y Social. El período abarcado por este informe es el comprendido entre junio de 2008 y mayo de 2009.

II. Panorama general de las tendencias y los problemas en la esfera humanitaria

2. La demanda mundial de asistencia humanitaria continúa creciendo, incluidas las solicitudes de los gobiernos nacionales. Esta situación tiene su origen en la mayor gravedad de las amenazas naturales, la intensificación de los conflictos y un espectacular incremento de las carencias debido a la crisis financiera mundial, el mantenimiento de los elevados precios de los alimentos, la escasez de energía y agua, el crecimiento de la población y la urbanización. En 2009, el proceso de llamamientos humanitarios unificados solicitó 8.600 millones de dólares para prestar asistencia de subsistencia dirigida a 30 millones de personas, lo que supone un incremento próximo al 23% respecto a las necesidades de 2008 (7.000 millones de dólares destinados a 25 millones de personas).

3. Durante el período abarcado por el informe, las circunstancias ligadas a fenómenos meteorológicos extremos, como las inundaciones, los ciclones y las sequías, siguieron generando situaciones de emergencia en el ámbito humanitario que ocasionaron 235.000 muertes y afectaron a más de 211 millones de personas. Un consenso cada vez más extendido entre la comunidad científica sitúa por encima del 90% las posibilidades de que el incremento en la gravedad y la frecuencia de este tipo de desastres (excluidos los terremotos y las erupciones volcánicas) se deba al cambio climático.

4. Decenas de millones de personas se siguen viendo afectadas por situaciones de emergencia complejas, mientras que los desplazamientos de población que conllevan dentro y a través de las fronteras nacionales suscitan una grave preocupación. Por primera vez desde 2005, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha anunciado un descenso en la cifra mundial de refugiados, de 11,4 millones en 2007 a 10,5 millones a finales de 2008, reducción que cabe atribuir principalmente al éxito de las operaciones de repatriación voluntarias en el Afganistán, Burundi y el Sudán, así como a la revisión de las previsiones de refugiados en el Iraq y Colombia. No obstante, existen 26 millones de desplazados internos debido a los conflictos, la falta de seguridad y las persecuciones, mientras que muchos otros millones de personas se ven forzados a desplazarse por causa de los desastres naturales.

A. Desastres asociados a amenazas naturales

5. En 2008, el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres informó de 321 desastres asociados a amenazas naturales. Las catástrofes ligadas a la climatología ocasionaron casi las tres cuartas partes de los daños causados por los peligros naturales. Si bien estos datos indican un descenso en cuanto al promedio de desastres registrado anualmente en el período comprendido entre 2000 y 2007, sus

consecuencias y su rigor fueron en aumento. En 2008, el número de muertes debidas a calamidades derivadas de amenazas naturales triplicaba la media del período comprendido entre 2000 y 2007, y su costo económico se calculaba en 181.000 millones de dólares, el doble del promedio para dicho período. El acentuado aumento del número de víctimas mortales y de los costos se atribuyó al ciclón Nargis en Myanmar, que ocasionó 138.366 muertes, el terremoto de Sichuan en China, que provocó 87.476 muertes y 85.000 millones de dólares de pérdidas, y el huracán Ike en los Estados Unidos de América, que generó daños económicos valorados en 30.000 millones de dólares.

6. Asia, donde nueve países registraron las cifras más elevadas de mortalidad ligada a catástrofes en 2008, siguió siendo la región más afectada. Las intensas lluvias monzónicas causaron graves inundaciones y más de medio millón de damnificados en la India, Nepal y el Pakistán. En octubre de 2008, un terremoto en la provincia de Beluchistán (el Pakistán) afectó a 68.200 personas y destruyó o dañó unas 7.600 viviendas. En Indonesia, las crecidas repentinas ocasionaron 54 muertos y 31.500 desplazados, e inundaron 45.700 casas. En diciembre de 2008, una combinación de grandes mareas, mar arbolada y depresiones tropicales en el Pacífico produjo inundaciones en numerosas islas de poca altitud y zonas costeras de Papua Nueva Guinea, que afectaron a 75.000 personas.

7. Las amenazas naturales también han agravado el efecto de las situaciones de emergencia complejas en regiones como el Cuerno de África, donde la intensa sequía, los precios inusualmente elevados de los alimentos y la precariedad siguen poniendo en peligro el sustento y deteriorando los mecanismos comunitarios de subsistencia de 19 millones de personas. Aunque el volumen de precipitaciones fue bajo en partes de Etiopía y Somalia entre octubre y diciembre de 2008, a principios de 2009 las inundaciones y los ciclones afectaron a 1,2 millones de personas en Angola, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe. Las intensas inundaciones y lluvias estacionales ocasionaron 40.000 desplazados en el Sudán y, junto con los deslizamientos de tierra, afectaron a más de 300.000 personas en Kenya. Las inundaciones que azotaron África occidental en julio de 2008 dejaron más de 150.000 damnificados en Benin, Burkina Faso, Ghana, Malí, el Níger, el Senegal y el Togo. En el Oriente Medio, el Yemen sufrió los desbordamientos repentinos más devastadores en décadas, que acarrearón el desplazamiento de 25.000 personas. Siria está padeciendo la peor sequía de los últimos 40 años, que afecta a 1 millón de personas, según los cálculos.

8. Además, en 2008 la temporada de huracanes del Océano Atlántico fue extremadamente activa, con 16 tormentas tropicales, cinco de las cuales alcanzaron la categoría de huracanes de elevada intensidad. En agosto y septiembre de 2008, Cuba sufrió el azote sucesivo de cuatro huracanes y tormentas tropicales que dañaron o destruyeron 500.000 viviendas. En Haití, las mismas calamidades afectaron a más de 800.000 personas y ocasionaron pérdidas valoradas en 900 millones de dólares, suma equivalente al 15% del producto interno bruto (PIB) del país. Guatemala y Panamá experimentaron una estación de las lluvias de gran intensidad, que dejó un saldo de 180.000 y 23.300 damnificados, respectivamente. En Europa Oriental, las intensas lluvias y tormentas del verano de 2008 ocasionaron graves inundaciones que afectaron a 40.000 personas en Ucrania, la República de Moldova y Rumania.

9. En los lugares donde el gobierno y las comunidades estaban debidamente preparados, se organizó un dispositivo eficaz frente a los desastres naturales antes de que sucedieran. Cuando los gobiernos necesitaron asistencia internacional y la solicitaron, las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones y las organizaciones no gubernamentales contaron con la capacidad necesaria y estuvieron preparados para actuar, en la mayoría de los casos. El sistema humanitario internacional emitió nueve llamamientos urgentes, siete de ellos como respuesta a desastres climatológicos. Además, se desplegaron 15 equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre (UNDAC) con el fin de estudiar las necesidades y coordinar la asistencia humanitaria. Los UNDAC, en colaboración con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y de conformidad con las resoluciones 63/137, 63/139 y 63/141 de la Asamblea General, también han reforzado el marco jurídico nacional para la asistencia internacional en caso de desastre de los Estados Miembros interesados utilizando las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial de 2007.

B. Situaciones complejas de emergencia

10. Durante el período examinado, la comunidad de asistencia humanitaria tuvo que prestar mayor atención a las repercusiones de varias situaciones complejas de emergencia de creciente gravedad, que, en ciertos casos, se multiplicaron por los efectos de amenazas y problemas a escala mundial, como inundaciones o crisis financieras y energéticas. En este difícil entorno, los gobiernos nacionales, las organizaciones regionales, los donantes y las organizaciones humanitarias de ámbito nacional e internacional han respondido, a menudo conjuntamente, a las necesidades acuciantes de millones de personas. Sin embargo, disponer de acceso seguro, expedito y rápido a muchas de las víctimas sigue siendo uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la comunidad de asistencia humanitaria.

11. Día a día, la operación de asistencia humanitaria en Darfur supera obstáculos para ofrecer asistencia a los 4,75 millones de civiles afectados por el conflicto, entre ellos 2,81 millones de desplazados internos, incluidos 90.000 desplazados en 2009. No se vislumbra el final del conflicto, que ha entrado en su sexto año, y las operaciones se ven dificultadas por la falta de seguridad y por actos como la expulsión, llevada a cabo por el Gobierno del Sudán el 4 de marzo de 2009, de 13 organizaciones no gubernamentales internacionales y la suspensión de 3 nacionales. Esta circunstancia merma considerablemente la capacidad de asistencia en los sectores de la salud, la alimentación, la nutrición, la protección, el alojamiento, el agua y el saneamiento. Siguen en marcha iniciativas importantes para subsanar las deficiencias y crear un entorno operacional más eficaz de cara al futuro, que permita renovar la capacidad de manera sostenible. También se espera que la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), una vez completado su despliegue, desempeñe una función importante para facilitar el suministro de asistencia humanitaria mediante la creación de un entorno más seguro. El conflicto que se desarrolla en la región de Darfur también podría minar el Acuerdo General de Paz entre el Sudán Septentrional y Meridional de 2005, en especial a raíz de las repercusiones negativas de la expulsión de las ONG para la

prestación de este tipo de asistencia en otras partes del Sudán. En el Sudán Meridional, los recientes ataques tribales, para los que se han utilizado grandes cantidades de armas pequeñas y de asalto, han provocado la destrucción de aldeas enteras, el desplazamiento de 30.000 personas y la muerte o el apresamiento de 1.000 personas, entre ellas, mujeres y niños. La difícil situación humanitaria se vio acentuada por graves limitaciones al acceso de carácter estacional.

12. Los combates en Sri Lanka, que finalizaron en mayo de 2009, generaron un flujo aproximado de 250.000 desplazados internos hacia las áreas controladas por el Gobierno. Los enfrentamientos se han caracterizado por el uso reiterado de armamento pesado por las fuerzas armadas de Sri Lanka en ataques contra áreas con elevada densidad de civiles, incluidas las llamadas “zonas desmilitarizadas”, e informes de numerosos ataques dirigidos contra instalaciones médicas. El principal problema fue la negativa de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil a permitir que la población civil bajo su control se pusiera a salvo, en un intento por lograr que las zonas quedaran excluidas de los ataques y conseguir una ventaja militar y propagandística, que ha tenido consecuencias catastróficas para los civiles. Miles de personas han resultado muertas y heridas, situación que se vio agravada por un acceso extremadamente limitado a la asistencia humanitaria.

13. En Somalia, el elevado grado de inseguridad reinante, con las consecuencias añadidas de una persistente sequía y la crisis alimentaria, ha ocasionado un incremento del 50% en la labor de asistencia humanitaria. En la actualidad, necesitan este tipo de asistencia 3,25 millones de somalíes, de los cuales, 1,9 millones son víctimas de la precariedad alimentaria creada por la grave sequía, la escasez de la cosecha de cereales y el incremento en los precios del arroz y los cereales importados (entre el 230% y el 350% respectivamente). El número de niños menores de 5 años con problemas graves de desnutrición ha aumentado en un 30% desde 2008, hasta alcanzar los 300.000 según los cálculos, de los que 60.000 son casos de desnutrición extrema. El conflicto armado sigue siendo la principal razón del desplazamiento de 1,3 millones de somalíes, mientras que los ataques al personal sanitario continúan entorpeciendo las operaciones humanitarias, en particular, en las áreas centrales del sur del país.

14. El cierre continuado de Gaza a todas las mercancías, a excepción de las más esenciales, desde 2007 ha acentuado el grado de vulnerabilidad de sus 1,4 millones de habitantes. Las operaciones militares israelíes llevadas a cabo entre diciembre de 2008 y enero de 2009 han empeorado una situación humanitaria ya de por sí grave. Según datos del Ministerio de Salud palestino, 1.440 palestinos resultaron muertos y 5.380 heridos durante la campaña militar. Pese a estar claramente señalizados, se produjeron ataques contra hospitales y ambulancias, así como contra instalaciones de las Naciones Unidas y otras de carácter civil, y se registraron 9 muertos y 11 heridos entre los empleados de las Naciones Unidas y el personal asociado. Las hostilidades causaron la destrucción de la infraestructura y los servicios esenciales, lo que ocasionó una grave escasez de energía, agua, alimentos, vivienda y servicios médicos. Al mismo tiempo, el lanzamiento continuo e indiscriminado de cohetes contra el sur de Israel hizo que cundiera el pánico entre la población civil y produjo numerosas bajas. Pese a la frágil tregua, que todavía no es oficial, las restricciones siguen obstaculizando la entrada de material de socorro y personal humanitario en Gaza. Junto con el Coordinador del Socorro de Emergencia, he recalcado la urgente necesidad de que se permita la libre circulación de los suministros y el personal humanitario, y he hecho un llamamiento a las partes

beligerantes para que respeten la imparcialidad y la neutralidad de los servicios de asistencia humanitaria. Sin embargo, el suministro de asistencia humanitaria se mantiene muy por debajo de las necesidades urgentes, y siguen estando prohibidos los artículos básicos necesarios para la reconstrucción y para la rehabilitación de la infraestructura.

15. Durante el período abarcado por el informe, el conflicto en los Kivus y las incursiones del Ejército de Resistencia del Señor en la zona noroeste de la República Democrática del Congo han ocasionado desplazamientos masivos de la población. Los ataques selectivos contra civiles, el gran número de casos de violencia sexual, el reclutamiento de niños y las ejecuciones sumarias a cargo de los grupos armados han generado un acusado deterioro de la situación en el ámbito humanitario. El suministro de ayuda humanitaria ha sido especialmente difícil, y el acceso se ha visto considerablemente limitado por los repetidos ataques contra centros, convoyes y personal de asistencia humanitaria, así como por el deterioro o la falta de infraestructura de transporte. En Kivu del Norte hay actualmente 930.000 desplazados internos, y 419.000 en Kivu del Sur. En el Haut-Uélé y el Bas-Uélé, 220.000 personas se han visto obligadas a huir de la violencia del Ejército de Resistencia del Señor, y 1.133 han resultado muertas. Según los informes, la presencia renovada del Ejército de Resistencia del Señor también ha dado lugar al desplazamiento de 100.000 personas y a un gran número de muertes en la región de Ecuatoria Occidental, en el Sudán Meridional.

16. La situación humanitaria en el Pakistán se ha deteriorado a medida que los efectos negativos del actual conflicto en la región noroccidental han alcanzado a millones de civiles. Además, los movimientos de la población van en aumento debido a que las familias han huido para ponerse a salvo de la violencia durante las recientes ofensivas militares. En el momento en que se redactaba este informe, estaban registrados más de 2 millones de desplazados. Las Naciones Unidas prestan apoyo actualmente al Gobierno del Pakistán para abordar las necesidades de asistencia humanitaria más apremiantes de la población afectada, han revisado el plan de respuesta humanitaria y han emitido un nuevo llamamiento para cubrir las carencias de los 1,5 millones de desplazados internos y de la población afectada durante el resto de 2009. Las Naciones Unidas y sus colaboradores han logrado prestar asistencia básica a la mayoría de los desplazados registrados inicialmente. Sin embargo, la inseguridad y la escasez de la financiación obstaculizan la atención a las comunidades afectadas.

17. En el Afganistán, los efectos combinados del aumento de la inseguridad y de una grave sequía han incrementado las necesidades de asistencia humanitaria y entorpecido una respuesta eficaz. Se siguen registrando muertos y heridos entre la población civil, víctima de intimidaciones y desplazamientos, y privada de sus medios de vida. En 2008 la cosecha sólo alcanzó para cubrir dos tercios de las necesidades anuales de alimentos, mientras que la escalada del conflicto armado hizo cundir la alarma con respecto a la protección de los civiles. Durante 2008, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán registró 2.118 bajas civiles, lo que supone un incremento del 40% respecto a 2007. Los grupos insurgentes fueron los causantes del 55% de las muertes de civiles, mientras que el 39% corresponde a víctimas accidentales de las operaciones militares conjuntas de las fuerzas internacionales y las fuerzas de seguridad del Afganistán. Los niños se contaban a menudo entre las bajas. Además, según los informes, los casos de muerte de niños asociados a los insurgentes van en aumento, entre otras causas, por

su participación en atentados suicidas. Según los informes, en 2008 se registró un total de 256 incidentes violentos contra escuelas, que arrojaron un saldo aproximado de 58 muertos y 46 heridos. Entretanto, el acceso a la asistencia humanitaria se vio aún más limitado por la creciente inseguridad, que incluye ataques selectivos contra trabajadores de asistencia y operaciones humanitarias.

18. En el Iraq, los acontecimientos recientes en el campo de la política y la seguridad han allanado el camino a un moderado retorno de los desplazados internos y brindan nuevas posibilidades de reforzar la asistencia humanitaria en otros sectores. Sin embargo, suministrar agua potable, atención sanitaria, alimentos y protección a unos 2,8 millones de desplazados sigue siendo un desafío. Los civiles aún constituyen la mayoría de las bajas, con un promedio de 13 muertos al día durante 2008. Además, aproximadamente 2 millones de iraquíes siguen viviendo como refugiados y solicitantes de asilo en los países vecinos.

19. En Zimbabwe, donde 6 millones de personas carecen de agua potable y servicios de saneamiento, o tienen un acceso limitado, el establecimiento de un gobierno de integración en febrero de 2009 supuso un paso adelante que abre el camino a mejoras en la asistencia humanitaria. El brote epidémico de cólera en agosto de 2008 empeoró una situación humanitaria ya grave, al propagarse rápidamente a las 10 provincias del país, con un resultado de 97.000 casos registrados y 4.200 muertes. Durante 2008, la capacidad de respuesta del personal humanitario se vio temporalmente afectada por las restricciones de seguridad, financieras y relativas a la importación impuestas por el gobierno y las Naciones Unidas, así como por los efectos de la hiperinflación. Aunque las operaciones humanitarias continúan, se mantiene la inquietud de que la situación empeore, dado el persistente deterioro de las infraestructuras de los servicios básicos.

20. Allí donde las Naciones Unidas y sus asociados en la asistencia humanitaria han podido actuar en situaciones complejas de emergencia, han logrado suministrar eficazmente asistencia humanitaria vital a la población afectada. Por ejemplo, consiguieron proporcionar asistencia de socorro a 600.000 desplazados internos y a 2,5 millones de mujeres y niños en situación precaria en la República Democrática del Congo. En el Afganistán, recibieron asistencia alimentaria 8,7 millones de personas, entre las que se contaban 1,2 millones de niños menores de 5 años y 550.000 mujeres embarazadas y madres lactantes, mientras que 7 millones de personas recibieron cierto grado de asistencia alimentaria en Zimbabwe. Frente a la actual crisis alimentaria, los organismos de las Naciones Unidas y sus colaboradores, junto con los gobiernos nacionales, proporcionaron alimentos y asistencia nutricional a 30 millones más de personas, lo que sitúa en 100 millones el número total de beneficiarios.

III. Asistencia humanitaria: retos actuales

A. Respeto y aplicación de los principios rectores de la asistencia humanitaria en el plano operacional: asistencia a las poblaciones afectadas

21. A medida que los civiles continúan sufriendo y haciendo frente a graves carencias como resultado de los conflictos armados y los desastres ligados a las amenazas naturales, las actividades humanitarias siguen siendo un apoyo y un

complemento esenciales a las iniciativas de los Estados de acogida y las partes en el conflicto para proteger y cubrir las necesidades básicas de las personas que se encuentran en las zonas bajo su control.

El marco normativo que sustenta la acción humanitaria

22. De conformidad con el derecho internacional humanitario, las partes en un conflicto armado son las principales responsables de proteger y cubrir las necesidades de las personas bajo su control. En aquellas circunstancias en las que no tengan la voluntad o la capacidad de cumplir esta obligación, el personal humanitario desempeña un papel auxiliar importante. En estos casos, las partes deben aceptar las operaciones de socorro de carácter humanitario e imparcial, así como permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro.

23. Las acciones humanitarias se llevan a cabo en entornos complejos y multipolares. Por tanto, el respeto y la aplicación de los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia son esenciales para garantizar la distinción entre la acción humanitaria y otras actividades, de modo que se preserven el espacio y la integridad necesarios para prestar asistencia humanitaria eficaz a la población necesitada (véase la resolución 46/182 de la Asamblea General). El principio de humanidad pone de manifiesto que el único propósito de la acción humanitaria es prevenir y aliviar el sufrimiento humano en cualquier lugar que se produzca. La imparcialidad exige que el personal humanitario se abstenga durante las operaciones de toda discriminación basada en la nacionalidad, la raza, las creencias religiosas, la clase o las opiniones políticas y que alivie el sufrimiento concediendo prioridad a los casos más urgentes. La neutralidad impide al personal humanitario tomar partido en las hostilidades o participar en polémicas de naturaleza política, racial, religiosa o ideológica¹, y la independencia requiere que los objetivos humanitarios mantengan su autonomía frente a las metas políticas, económicas, militares o de otro tipo que cualquier participante pueda plantearse en las áreas donde se lleva a cabo la acción humanitaria (véase la resolución 58/114 de la Asamblea General). La neutralidad, imparcialidad e independencia de la labor humanitaria facilita su aceptación por parte de todos los implicados y garantiza que no se considere como una injerencia indebida en los asuntos internos de los Estados Miembros.

24. A este respecto, según se destaca en la resolución 46/182 de la Asamblea General y se reitera en sucesivas resoluciones, deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados Miembros durante la prestación de asistencia humanitaria.

Desafíos para la acción humanitaria basada en estos principios

25. Los principios humanitarios son aceptados y han sido reafirmados de forma reiterada por los Estados Miembros, las Naciones Unidas y el personal humanitario ajeno a las Naciones Unidas, así como por las entidades de la Organización que se

¹ Estas definiciones se adoptaron originalmente en los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, proclamados en la 20ª Conferencia Internacional del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja celebrada en Viena, en 1965, y utilizados posteriormente por la comunidad de asistencia humanitaria de forma más general.

ocupan de seguridad, política y desarrollo. Sin embargo, el desafío radica en garantizar el respeto a estos principios de las partes implicadas sobre el terreno. La capacidad del personal humanitario para operar con arreglo a estos principios se ve más dificultada por varios problemas, entre los que cabe citar un incremento preocupante de los ataques contra el personal humanitario y sus instalaciones y la proliferación de agentes políticos, militares y del sector privado que se aventuran en las áreas tradicionales de la labor "humanitaria" y aplican esta etiqueta a sus iniciativas. Esta situación crea problemas complejos de coordinación, y un riesgo grave de que se borre la distinción entre personal humanitario, militar y político. Una consecuencia especialmente negativa de esta evolución es una merma considerable en la capacidad del personal humanitario para llegar hasta la población necesitada y, a la inversa, de las personas afectadas para acceder a la asistencia humanitaria, y de tener acceso en condiciones seguras.

Seguridad y protección del personal humanitario

26. En 2008, el Departamento de Seguridad de la Secretaría informó de un incremento del 36% en el número de muertes entre el personal de las Naciones Unidas, incluido el humanitario, como consecuencia de actos de mala fe. De las 25 muertes registradas en 2008, 20 se produjeron en África (17 en Argelia, 1 en el Chad, 1 en Kenya y 1 en Etiopía), 1 en el Pakistán, y 4 en el Oriente Medio (1 en el Líbano y 3 en el territorio palestino ocupado). Se mantuvo la tendencia por la que el personal de contratación local es el más vulnerable y sufre la mayoría de las bajas, arrestos, detenciones y casos de hostigamiento. Del número total de 25 muertos, 21 eran funcionarios de contratación local. Durante 2008, el Departamento notificó también 63 muertes entre el personal internacional y nacional de las organizaciones no gubernamentales debidas a actos de mala fe, que incluían las siguientes: 18 en Somalia, 17 en el Afganistán, 14 en el Sudán, 6 en el Pakistán, 4 en el Chad, 1 en Burundi, 1 en el Iraq, 1 en Sri Lanka y 1 en Uganda.

27. En ciertas ocasiones, estos hechos son obra de delincuentes y mero fruto de las circunstancias. En otros contextos, responden a motivaciones políticas, por ejemplo, como respuesta a la pretendida identificación del personal humanitario con objetivos de seguridad o políticos. En Darfur, por ejemplo, ambas pautas resultan evidentes. Durante 2008, murieron 11 auxiliares, 216 trabajadores de asistencia humanitaria y miembros del personal asociado fueron víctimas de secuestros, 277 vehículos de asistencia humanitaria fueron secuestrados y el personal humanitario denunció 192 allanamientos de sus instalaciones. En el Chad, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, el problema de la delincuencia ha dado lugar a interrupciones temporales, cada vez más frecuentes, de las actividades humanitarias. En estos contextos, el aumento de la actividad delictiva está ligado a la fragmentación y la proliferación de grupos armados. En el Afganistán, más de 40 convoyes de asistencia humanitaria y 47 instalaciones fueron objeto de ataques, emboscadas y saqueos en 2008. Según los informes, las bajas entre el personal de las ONG en 2008 fueron las más elevadas desde 2002 y duplicaron las de 2007. En 2008, el 65% de los incidentes violentos cometidos contra el personal y las operaciones humanitarias se atribuyeron a grupos armados de la oposición. El personal humanitario atribuye los ataques de los que es víctima a su pretendida asociación a los grupos que participan en las operaciones militares y a las iniciativas de estabilización política.

28. La violencia contra el personal humanitario y asociado viene acompañada a veces de actitudes hostiles e incluso de campañas de incitación contra los trabajadores humanitarios en los medios de comunicación. Esta situación no solo entraña el riesgo de que se fomenten los ataques, sino que socava el respeto básico por el personal humanitario y sus esfuerzos por conseguir la aceptación de las comunidades locales mediante una asistencia neutral e imparcial.

29. El carácter generalizado y la gravedad de la violencia contra los trabajadores de la asistencia humanitaria, sus instalaciones y activos coartan su libertad de movimientos y su presencia sobre el terreno, e impiden a menudo la prestación de asistencia de la que depende la vida de cientos de miles de personas. Por tanto, se exhorta a las partes en los conflictos a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y protección del personal humanitario, sus instalaciones y suministros en las áreas bajo su control, y a desalentar toda incitación a la violencia contra el personal humanitario, sus instalaciones y suministros. En este aspecto, la reafirmación por todas las partes interesadas, tanto gobiernos como partes en los conflictos, de los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia de la asistencia humanitaria, así como de la función positiva del personal humanitario, constituye un paso importante.

Incremento del número de participantes en actividades de asistencia humanitaria

30. Durante las dos últimas décadas, el número de participantes en las actividades humanitarias se ha incrementado de forma significativa, al igual que el seguimiento de dichas actividades por parte de la opinión pública. Resulta inevitable que el comportamiento inadecuado de cualquiera de estos participantes afecte a la aceptación y las operaciones de otros. Por tanto, todos los participantes en actividades de asistencia humanitaria deben seguir garantizando su cumplimiento de los principios humanitarios y observar las más elevadas normas de conducta y disciplina. Desde hace bastante tiempo, existen códigos de conducta en los que se ofrecen pautas generales para la labor del personal de asistencia humanitaria, como el Código de conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y para las organizaciones no gubernamentales durante las operaciones de socorro en casos de desastre de 1995. Además, las entidades de las Naciones Unidas y sus asociados deben acatar una normativa de absoluta intransigencia en materia de explotación y abusos sexuales, conforme a lo dispuesto por mi predecesor (véase ST/SGB/2003/13). El personal humanitario que opera en determinados contextos ha elaborado instrumentos aplicables a países concretos, el más reciente, las normas interinstitucionales básicas para las operaciones del personal humanitario en el Pakistán. Aunque se trata de iniciativas importantes, el reto estriba en fomentar el conocimiento de los principios humanitarios y de este tipo de códigos entre el personal humanitario y promover su cumplimiento.

Distinción entre el personal humanitario y el personal militar o político

31. En ocasiones, las fuerzas militares desempeñan un papel esencial para facilitar las actividades humanitarias, por ejemplo, mediante el establecimiento de un entorno seguro para la prestación de asistencia humanitaria. Así, los navíos que escoltan los cargamentos de alimentos del Programa Mundial de Alimentos enviados a Somalia desde noviembre de 2007 han demostrado su eficacia como elemento disuasorio frente a los ataques de los piratas. Sin embargo, en los últimos años se

ha observado un acusado incremento de la participación del personal militar en el suministro directo de asistencia humanitaria, que suscita una inquietud general por la difuminación de los límites entre las motivaciones militares y políticas y los problemas de índole estrictamente humanitaria. Aunque puede haber situaciones, tanto en los casos de conflicto como en los de desastres naturales, en las que el ejército tiene una capacidad excepcional para prestar asistencia con la rapidez y a la escala necesaria, en general, el personal militar y político debe abstenerse de participar directamente en el suministro de asistencia humanitaria, y de calificar sus operaciones de “humanitarias”, especialmente, cuando existen otras alternativas. Esto es particularmente importante en los lugares en los que se percibe a las fuerzas militares o las fuerzas de mantenimiento de la paz como partes en el conflicto.

Equilibrio entre la coherencia de las operaciones de las Naciones Unidas y los principios rectores de la actividad humanitaria

32. También puede existir cierta ambigüedad entre los objetivos humanitarios, políticos y de seguridad en las operaciones de las Naciones Unidas, especialmente en las llamadas misiones “integradas”, en las que el personal humanitario trabaja junto con las misiones políticas y de mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas han progresado a la hora de garantizar que el objetivo vital de fomentar la coherencia operacional en las misiones integradas no esté reñido con la necesidad de prestar asistencia humanitaria conforme a los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, y de que la población perciba la armonía entre ambos aspectos.

33. En 2008, decidí que las Naciones Unidas adoptaran un “enfoque integrado” en las operaciones multidimensionales en los países para garantizar un máximo de coherencia y de cooperación estratégica en las operaciones de la Organización. La integración, definida como una “alianza estratégica eficaz” entre la misión de las Naciones Unidas (ya sea política o de mantenimiento de la paz) y el equipo humanitario en el país, junto con el refuerzo de las actividades de planificación a nivel del país, tiene por objeto garantizar la colaboración entre las Naciones Unidas y los Estados para potenciar al máximo los efectos beneficiosos en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. Un aspecto crucial es que mi decisión estipulaba que los acuerdos de integración tendrían plenamente en cuenta los principios humanitarios y la salvaguardia de la capacidad del personal humanitario para operar con arreglo a dichos principios, al tiempo que facilitaban una coordinación eficaz.

34. El sistema de las Naciones Unidas está elaborando pautas normativas para el conjunto del sistema con miras a la aplicación de este enfoque. Un aspecto clave de esta iniciativa es el análisis de la situación para determinar la intensidad del conflicto y el nivel de inestabilidad antes de establecer el grado adecuado de integración. Esta iniciativa revestirá especial importancia en las situaciones de conflicto prolongado o cuando el proceso de paz aún no se haya afianzado. En estos casos, existe un riesgo especial de que se considere que el personal humanitario sirve a intereses políticos o de mantenimiento de la paz, lo que podría perjudicar la capacidad de los organismos de asistencia humanitaria para operar con arreglo a sus principios. En ciertos casos de este tipo, la adopción de enfoques coordinados y plurales, que reflejen plenamente las diversas ventajas y objetivos de los mandatos políticos y humanitarios, puede ser el camino adecuado para el mantenimiento de operaciones eficaces. A la hora de fomentar la armonización estratégica y

operacional, resulta esencial que la comunidad internacional mantenga el compromiso y el celo para preservar la capacidad del personal humanitario de actuar con arreglo a los principios mencionados.

Conseguir acceso a las personas necesitadas

35. Prestar asistencia a la población necesitada en el momento oportuno es una premisa fundamental de la acción humanitaria. El acceso del personal humanitario a las comunidades afectadas se ve limitado por varios factores, algunos de los cuales no constituyen obstrucciones deliberadas ni infracciones del derecho internacional humanitario. En varios casos, como los del Afganistán, la República Centroafricana, el Chad, Colombia, la República Democrática del Congo, Gaza, el Iraq, el Pakistán, Somalia, el Sudán y Sri Lanka, la intensidad de las operaciones militares ha sido un impedimento importante para el suministro eficaz de la asistencia humanitaria. En otras circunstancias, los condicionantes ligados a las estaciones han restringido la capacidad de los trabajadores humanitarios para llegar hasta la población afectada. Sin embargo, la limitación más grave al despliegue y envío efectivo de material y personal de socorro sigue siendo la introducción de procedimientos excesivamente burocráticos cuyo objetivo es el control de la prestación de asistencia. Estos procedimientos han impedido la distribución, ocasionado retrasos injustificados y, en ocasiones, han inhabilitado para el uso artículos de socorro vitales, como alimentos y medicinas, en lugares como Darfur, el territorio palestino ocupado, Somalia, Sri Lanka o Zimbabwe.

36. Como consecuencia de las trabas al suministro de asistencia vital a las comunidades necesitadas se prolonga y agudiza el sufrimiento de la población. Por tanto, las personas responsables de denegar deliberadamente el acceso a la población necesitada deben rendir cuentas de sus actos. El gran número y la gravedad de las limitaciones al acceso incrementan el costo de la asistencia humanitaria. Dichas trabas restringen la capacidad del personal humanitario para evaluar las necesidades en este campo y hacer un seguimiento de la distribución de asistencia. Cuando el personal humanitario sólo dispone de acceso a una parte de la población afectada, o únicamente puede mantener con ésta un contacto limitado e irregular, existe el riesgo de que la imparcialidad de su labor se ponga en entredicho. Además, la menor presencia y libertad de movimiento del personal humanitario le impide mantener una colaboración continuada con las comunidades locales y otras partes implicadas en circunstancias en que una relación constante con todos los interesados resulta esencial para facilitar el entendimiento y la aceptación de los propósitos y las modalidades de la acción humanitaria. La seguridad del personal humanitario depende de un enfoque equilibrado que haga hincapié en la aceptación por parte de los grupos locales implicados mientras se mantienen las medidas de seguridad adecuadas al caso.

B. Repercusiones de los problemas y las tendencias actuales mundiales en la prestación eficaz de asistencia humanitaria

37. Entre las partes involucradas en las actividades de asistencia humanitaria existe una inquietud creciente sobre el efecto combinado de los desafíos a los que el mundo se enfrenta en la actualidad, como el cambio climático, la extrema pobreza,

la crisis alimentaria, la crisis financiera, la escasez de agua y energía, las migraciones, el crecimiento de la población, la urbanización, el terrorismo y las pandemias. Pese a la complejidad que entraña la tarea de prever la evolución de estos retos, a menudo interdependientes y derivados de diversos factores subyacentes de tipo político, económico, demográfico, ambiental y tecnológico, está claro que sus efectos individuales y conjuntos ya están variando y que continuarán definiendo nuestra forma de vida y su carácter sostenible.

38. Esta cuestión plantea al personal humanitario dos cuestiones de crucial importancia: a) cómo afectan estos desafíos a la noción de “vulnerabilidad” y a las necesidades humanitarias, y b) cómo definirán estos retos el entorno general en el que el personal humanitario operará en los próximos años.

Efectos en relación con la vulnerabilidad y la necesidad de ayuda humanitaria

39. En la actualidad, los desafíos a escala mundial ya están acentuando la vulnerabilidad e incrementando las necesidades en el ámbito humanitario. Desde principios de 2008, se calcula que 115 millones de personas han engrosado la cifra de quienes padecen hambre debido a la crisis alimentaria mundial. Según las previsiones de la FAO, a finales de 2009 el problema del hambre en el mundo podría afectar a más de 1.000 millones de personas, lo que equivale aproximadamente a un sexto de la población mundial. El cambio climático está aumentando la frecuencia y la intensidad de las amenazas naturales y alterando las pautas de morbilidad de enfermedades como la malaria y la fiebre del dengue. Aunque los efectos del cambio climático se dejan sentir en todo el mundo, es inevitable que resulten más afectadas las comunidades que ya se cuentan entre las más pobres y las más vulnerables, cuyos recursos de subsistencia son limitados. El fenómeno de la desertificación, en rápida expansión, y la falta de acceso al agua están amenazando formas de vida como el pastoreo o el nomadismo.

40. La conjunción de varios de estos desafíos mundiales probablemente tenga un impacto aún mayor. Ya no se pueden considerar de forma individual, ni se pueden fomentar soluciones que aborden un problema, pero acentúen los efectos negativos en otros sectores. Las respuestas deben tomar plenamente en cuenta la interdependencia de estos desafíos mundiales y sus repercusiones sobre los más débiles. Se prevé que la población mundial alcanzará en 2025 los 8.000 millones, y que el mayor crecimiento se producirá en las regiones menos desarrolladas. En el África subsahariana, la población se habrá duplicado respecto a los datos de 1998, y la mitad tendrá una edad inferior a los 24 años. Esta expansión demográfica, junto con el cambio en los patrones de consumo, exigirá un crecimiento equiparable de la producción mundial de alimentos, calculado en un 50%. En vista de que la agricultura consume actualmente el 70% del abastecimiento de agua potable del mundo, un incremento en la producción alimentaria y en los sistemas de irrigación implicará un aumento en el uso de agua, lo que agravará aún más los problemas de escasez que ya afectan aproximadamente a 1.000 millones de personas (se prevé que la cifra se duplique y alcance los 2.000 millones en 2025). Al mismo tiempo, ciertas previsiones indican un crecimiento del 50% en la demanda de energía para finales de 2030, y el 83% de esta cifra correspondería a combustibles fósiles. Además, a finales de 2025, aproximadamente 5.000 millones de personas (es decir, dos tercios de la población mundial en ese momento) vivirán en un entorno urbano o en la periferia de las ciudades (frente a 3.170 millones en 2005). La rápida creación de

barrios marginales en las áreas urbanas implicará un acceso limitado a los servicios básicos, como la alimentación y el agua potable, e incrementará el riesgo de que se produzcan brotes de enfermedades. A estos problemas se sumarán las presiones en la población debidas al crecimiento del desempleo entre los jóvenes y la migración de grupos a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida y oportunidades económicas. En paralelo a estos cambios demográficos, es posible que el impacto de la crisis alimentaria, energética y financiera continúe retrasando el crecimiento del PIB y la recuperación económica en muchos países pobres, lo que exigirá recortes en mecanismos de seguridad social esenciales, que causarán un incremento del desempleo y sumirán en la miseria a las personas de recursos ya modestos, especialmente en las zonas rurales donde existen graves carencias en el ámbito humanitario, con el consiguiente aumento del riesgo de disturbios y violencia social.

41. Como han demostrado las crisis vividas recientemente en las afueras de Harare, Mogadiscio o Puerto Príncipe, la combinación de la rápida urbanización, las amenazas climáticas, la degradación ambiental y el aumento súbito de los precios del combustible y los alimentos básicos tradicionales puede tener graves efectos en la economía, la alimentación, la salud y seguridad ecológica de las comunidades, y generar nuevas carencias y necesidades de asistencia de socorro o de subsistencia.

Efectos sobre el entorno operacional de las actividades humanitarias

42. Desde el punto de vista operacional, los desafíos mundiales y el mayor grado de vulnerabilidad resultante exigirán un replanteamiento de la forma en que actúa el personal humanitario. Las estrategias de retirada y acceso tal vez resulten más difíciles de determinar, y los desencadenantes de la respuesta humanitaria posiblemente obedezcan menos a la conmoción que suscita una catástrofe y se centren más en las necesidades permanentes o en las crisis de carácter cíclico. El avance de la extrema pobreza y de la urbanización, combinado con los cambios demográficos, dará lugar probablemente a la aparición de nuevos tipos de personas vulnerables, con necesidades perentorias de subsistencia o de socorro, no diferentes a los de los entornos tradicionales de asistencia humanitaria. Estos desafíos también generarán necesidades de asistencia en campos en los que gran parte del personal humanitario tiene menos experiencia, por ejemplo, la atención a la población urbana o a los ancianos. La modificación del panorama financiero exigirá mejorar los mecanismos de control y seguimiento en este ámbito, buscar nuevas fuentes de financiación y determinar procedimientos para atender la creciente demanda en el campo humanitario, pese al posible estancamiento o reducción de los recursos económicos.

43. No obstante, también existen oportunidades de paliar las crisis en el ámbito humanitario y fomentar la eficacia de las operaciones. Las innovaciones tecnológicas pueden ofrecer nuevos medios para mitigar y abordar las crisis en el campo humanitario. Por ejemplo, el uso de imágenes de satélite y de sistemas perfeccionados de creación de mapas a través de telecomunicaciones, ha incrementado la capacidad de evaluar los casos humanitarios cuando no se dispone de acceso inmediato. La tecnología también está ampliando la capacidad de los mecanismos de alerta temprana. Por ejemplo, el creciente uso del teléfono móvil en África está permitiendo advertir de los peligros con mayor rapidez. Dispositivos como los equipos informáticos asequibles, el potabilizador de agua personal, las

innovaciones en alimentación terapéutica y las vacunas, han cambiado y cambiarán la respuesta humanitaria. Resultará esencial mantenerse al tanto de estos avances, mientras se fomentan las asociaciones para incorporarlos rápidamente a las operaciones humanitarias.

El camino por delante

44. Además de las situaciones de emergencia humanitarias desencadenadas por acontecimientos concretos, como el estallido de un conflicto, un terremoto o un tsunami, aumentarán las situaciones de emergencia derivadas de una amplia gama de amenazas sin precedente, producto de la conjunción de desafíos globales. Si bien el sistema humanitario se basa hoy principalmente en la respuesta a catástrofes, los desafíos descritos exigirán mayor preparación, con más insistencia en la reducción del riesgo de desastre, y más atención al fomento, fortalecimiento y coordinación de la capacidad de respuesta en la esfera local, nacional y regional. Un aspecto importante es que será necesario incrementar el intercambio de información y la coordinación entre los ámbitos humanitarios y del desarrollo, lejos del encasillamiento tradicional, con miras a una actuación conjunta para ofrecer respuestas rápidas y simultáneas tanto a las necesidades inmediatas como a las de más largo alcance, por ejemplo, según las recomendaciones del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria en el Marco de Acción Integral para la crisis alimentaria mundial.

45. Tal vez sean necesarias nuevas estrategias para el suministro de asistencia, con el fin de hacer frente a los desafíos planteados. Por ejemplo, se podría considerar un mayor uso de las nuevas tecnologías en la programación de actividades humanitarias, y de mecanismos innovadores, como instrumentos de distribución basada en efectivo en las comunidades con mercados activos. Para abordar a largo plazo los puntos débiles en el campo de la alimentación y la nutrición, se necesitarán sistemas de programación avanzados que combinen distintas modalidades de redes de seguridad. Se requerirán nuevas iniciativas para reforzar los procesos de evaluación de necesidades, a fin de hacerlos más incluyentes y orientados al futuro, sacando partido del análisis de la vulnerabilidad y de los sistemas de alerta temprana.

46. Para hacer frente a estos retos, el personal humanitario deberá buscar formas de mejorar la coordinación con colaboradores de campos no tradicionales (por ejemplo, organizaciones de desarrollo, científicas, jurídicas y regionales; el sector privado, etc.), dotados en muchos casos de la experiencia y la capacidad necesarias para analizar las tendencias estructurales a largo plazo y ofrecer soluciones de largo alcance que podrían contribuir a reducir la demanda de asistencia humanitaria. Sin embargo, según parece, la demanda de asistencia humanitaria seguirá creciendo a corto plazo, en especial, en áreas que tradicionalmente no se asocian a este tipo de actividad.

IV. Progreso en la coordinación de la asistencia humanitaria

A. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria

47. En 2006, las Naciones Unidas pusieron en marcha una serie de iniciativas dirigidas a incrementar 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. En 2009, estas iniciativas están firmemente arraigadas.

Capacidad y coordinación sobre el terreno

48. Las Naciones Unidas y sus colaboradores humanitarios están incrementando las iniciativas para reforzar los sistemas de coordinación humanitaria, gracias a una mayor preparación y una mejor coordinación entre los diferentes grupos temáticos, así como mediante actividades de capacitación y el fomento de los mecanismos de orientación y evaluación entre dichos grupos temáticos.

49. La ejecución del enfoque por grupos temáticos² ha reforzado la capacidad sobre el terreno. La asignación adicional de temas (el nombramiento de “jefes de grupo” mundiales) ha reforzado el liderazgo y la rendición de cuentas, especialmente en beneficio de las partes interesadas en el ámbito nacional, y ha sentado unas bases más sólidas para la alianza entre todos los participantes. Las partes interesadas y las autoridades nacionales están aumentando su apoyo al enfoque temático como marco consensuado de coordinación humanitaria en las grandes catástrofes. Durante el período estudiado, el enfoque temático se adoptó en 13 países más, con lo que asciende a 24 el número total de países que han puesto en marcha esta iniciativa.

50. Está prevista una segunda fase de evaluación independiente para determinar el grado general de eficacia del enfoque de gestión por grupos, incluido el de los grupos temáticos mundiales, para facilitar y apoyar la respuesta humanitaria conjunta a escala del país, como refuerzo a las iniciativas de los gobiernos y las partes interesadas nacionales.

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

51. Para brindar una respuesta humanitaria eficaz, es necesario reforzar las funciones directivas sobre el terreno. Hasta la fecha, las iniciativas se han centrado en mejorar la calidad del trabajo de los coordinadores a través de una mejor selección, capacitación y evaluación de su rendimiento. En 2007, el Comité Permanente entre Organismos puso en marcha un plan de trabajo trienal con este objetivo.

² El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) no toma parte en el enfoque por grupos temáticos. No obstante, la coordinación entre el CICR y las Naciones Unidas se mantendrá en la medida necesaria para alcanzar una complementariedad operacional eficiente y dar una mejor respuesta a las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia.

52. Durante el período estudiado se han conseguido avances notables en cuanto a la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas. Se ha fomentado la responsabilidad de los coordinadores residentes ante el Coordinador del Socorro de Emergencia en relación con la respuesta humanitaria y su preparación. Todos los coordinadores humanitarios han firmado un acuerdo con el Coordinador de Socorro de Emergencia, y se ha mejorado el sistema de evaluación de la actuación profesional (PAS), elaborado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para los coordinadores residentes, los coordinadores humanitarios y los oficiales designados. El mandato de los coordinadores humanitarios se revisó para tener en cuenta los distintos pilares de la reforma en esta área, y se ha creado un sistema de selección más profesional con la puesta en marcha de la segunda fase del cuerpo de coordinadores humanitarios. Se impartieron cursos de capacitación para todos los coordinadores residentes, y se están creando instrumentos de gestión del conocimiento sobre su función cuando se produce un desastre.

53. Estas iniciativas tendrán un alcance limitado si no se combinan con medidas concertadas destinadas a garantizar el mantenimiento de contactos regulares entre el sistema de las Naciones Unidas y los coordinadores, la mejora de la gestión del rendimiento de éstos últimos, un apoyo más sistemático a los coordinadores humanitarios por parte de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), y un refuerzo de la asistencia de la OCAH en el área de preparación de la respuesta en caso de desastre. Estos factores deben sustentarse en el renovado compromiso de todos aquéllos que participan en las tareas de coordinación humanitaria.

Previsibilidad de la respuesta: financiación de las actividades humanitarias

54. Disponer de planes de respuesta humanitaria con unos objetivos claros, oportunos y basados en las necesidades sienta las bases para el adecuado funcionamiento del sistema de financiación humanitaria. A este respecto, el procedimiento de llamamientos unificados se vio considerablemente reforzado por la mayor celeridad en la publicación de los llamamientos urgentes, el establecimiento de prioridades claras en la mayoría de sus campañas y la inclusión de un número mayor de proyectos de organizaciones no gubernamentales.

55. Una financiación adecuada, definida y oportuna resulta esencial para una respuesta humanitaria eficaz. En 2008 se prestó mayor atención a mejorar la cantidad y la calidad de la financiación, con medidas como el mantenimiento de diversos canales de financiación. Esta iniciativa produjo un incremento del volumen de la financiación humanitaria hasta los 12.000 millones de dólares, según el registro del Servicio de supervisión financiera. Aumentó la financiación con cargo a los fondos mancomunados para actividades humanitarias. El total de recursos recibidos de los tres fondos humanitarios comunes para el Sudán, la República Democrática del Congo y la República Centroafricana ascendió a 294 millones de dólares, mientras que los fondos para la acción en casos de emergencia activos gestionados por la OCAH recibieron otros 110 millones de dólares, destinados principalmente a iniciativas de organizaciones no gubernamentales. Durante el mismo período, se recaudaron 453 millones de dólares del Fondo central para la acción en casos de emergencia. En conjunto, los fondos mancomunados han servido para mejorar la rapidez y la coordinación de la financiación destinada a la respuesta humanitaria, en paralelo con otros mecanismos de financiación de la asistencia

humanitaria como el Fondo de reserva para el socorro en casos de desastre de la FICR, que proporciona asistencia urgente cuando se produce una catástrofe.

56. Para reforzar el sistema de financiación de la ayuda humanitaria resulta clave sostener las siguientes iniciativas: mejorar la cantidad y calidad de la financiación humanitaria, garantizar mayor coherencia entre las fuentes de financiación y reforzar la coordinación de los mecanismos de financiación humanitaria con los jefes de grupo y los coordinadores residentes y humanitarios.

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

57. Continúan las iniciativas para crear enfoques comunes que permitan a los participantes en las actividades humanitarias determinar conjuntamente las necesidades y prioridades con rapidez, especialmente cuando surge una crisis de forma repentina. Los agentes humanitarios están clasificando los distintos recursos de evaluación de las necesidades humanitarias y las actividades iniciales de recuperación. Los resultados de la clasificación incluyen la propuesta de un marco para secuenciar los distintos tipos de evaluación de las necesidades según las etapas de la crisis, junto con medidas para mejorar los procesos y mecanismos de evaluación de las necesidades multisectoriales, incluidos los campos de preparación de la respuesta y fomento de la capacidad.

58. El Comité Permanente entre Organismos recomendó que se siguiera trabajando en el prototipo del sistema para centralizar la información humanitaria de forma sistemática y accesible (conocido generalmente como el “tablero humanitario”), y que se ponga a prueba sobre el terreno en diversas situaciones de urgencia. En este sentido, el Comité Permanente entre Organismos solicitó a la OCAH que preparara una versión perfeccionada del tablero para su incorporación generalizada a finales de 2009.

Alianzas

59. Además de reforzar las alianzas sobre el terreno con mecanismos de coordinación más incluyentes y equitativos, es necesario ampliar las alianzas a escala mundial. En un intento de reforzar las alianzas humanitarias, en 2008 tres organizaciones no gubernamentales se unieron al foro de máximos responsables del Comité Interinstitucional Permanente, además de los tres consorcios de ONG existentes. La Plataforma Humanitaria Mundial, que agrupa a los organismos de las Naciones Unidas en el campo humanitario, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG, celebró su segunda reunión en julio de 2008. La Plataforma ha redoblado sus esfuerzos para ampliar la incorporación de organizaciones no gubernamentales nacionales, en especial de los países en desarrollo, y fomentar su capacidad para participar en el foro. En la reunión de sus máximos responsables de 2008, se acordó que la Plataforma se reuniría con el doble objetivo de determinar en qué medida se estaban utilizando los principios de asociación para estrechar las alianzas y ofrecer un foro abierto de debate sobre cuestiones temáticas humanitarias. Con las miras puestas en este objetivo, se identificaron varias áreas de atención estratégica para su próxima reunión, entre las que cabe citar las siguientes: el cambio climático, la relación entre las cuestiones humanitarias y militares y la financiación de las actividades humanitarias.

B. Fomento de la coordinación, armonización de la respuesta en caso de desastre y refuerzo de los sistemas de apoyo a los supervivientes de la violencia basada en el género

60. Las crisis humanitarias acentúan la vulnerabilidad de las mujeres y los jóvenes, y, en ocasiones, de los hombres y los jóvenes a la violencia sexual y a otras formas de violencia por motivos de género. Se han logrado mejoras en la coordinación y protección, en la lucha contra la impunidad y en el suministro de apoyo multisectorial a los sobrevivientes. Son necesarias nuevas medidas para garantizar la incorporación generalizada de las cuestiones de género a todas las operaciones por parte de los agentes humanitarios, incluida la mejora de la recopilación y el uso de datos desglosados por sexo y edad. La revisión de los proyectos incluidos en los llamamientos unificados para 23 países que se encontraban en la etapa posterior a un conflicto entre 2006 y 2008 reveló que el 2,3% de dichos países se ocupaban de las cuestiones de género a través de medidas como hacer de las mujeres las principales beneficiarias o abordar la violencia por motivos de género. Esta cifra sugiere que existe un déficit considerable y que es necesario adoptar medidas más eficaces para el control de la financiación destinada a esta área.

61. Si bien los agentes humanitarios han apreciado una mejora de la coordinación en materia de violencia por motivos de género, se encuentra en marcha una evaluación más detallada de las estructuras de coordinación actuales en esta área. En la República Democrática del Congo, las Naciones Unidas han creado una estrategia integral de lucha contra la violencia sexual, que cuenta con el apoyo de la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la violencia sexual en los conflictos armados. Esta estrategia ha contribuido a subsanar las deficiencias y potenciar el pleno uso de los recursos, por lo que debería repetirse en situaciones similares. En Myanmar, el grupo de trabajo sobre protección de la mujer ha coordinado el diseño de programas en la respuesta humanitaria al ciclón Nargis. En Sudán, la presencia de coordinadores de categoría superior en materia de violencia por motivos de género en cada estado de Darfur ha reforzado la programación en esta área, pese a la falta de cooperación del Gobierno del país. En la actualidad, se prepara una guía práctica para mejorar la coordinación en la materia.

62. Las entidades de las Naciones Unidas han intensificado las iniciativas de fomento de la capacidad para garantizar el despliegue en las operaciones humanitarias sobre el terreno de profesionales capacitados, especializados en cuestiones de género y de violencia por motivos de género. El proyecto de capacidad de reserva en cuestiones de género del Comité Permanente entre Organismos ha enviado 29 asesores a 18 crisis humanitarias, incluida una a escala mundial, para potenciar la capacidad de los grupos temáticos de abordar las cuestiones de violencia por motivos de género, mejorar el análisis y la difusión generalizada de las cuestiones de género y fomentar el uso de datos desglosados por sexo y por edad.

63. Para subsanar las deficiencias en el conocimiento sobre las cuestiones de violencia por motivos de género, las Naciones Unidas han repasado la jurisprudencia de los tribunales y cortes internacionales en materia de violencia sexual durante conflictos, han examinado las metodologías de recopilación de datos y analizado las motivaciones de la violencia sexual, incluida la ejercida contra los hombres y los jóvenes en situaciones de conflicto. Además, las Naciones Unidas han creado sistemas de reunión e intercambio de datos sobre la violencia por motivos de

género, distribuido procedimientos operacionales generales en este ámbito, impartido cursos piloto de coordinación en la materia y finalizado un programa virtual interinstitucional encaminado a mejorar las aptitudes de los trabajadores humanitarios para garantizar el acceso seguro a la ayuda humanitaria y su disfrute equitativo por parte de mujeres, hombres y jóvenes de ambos sexos.

C. Información actualizada sobre los cascos blancos

64. Esta sección se ha preparado en respuesta a la resolución 61/220 de la Asamblea General, en la que la Asamblea invitó al Secretario General a proponer medidas que permitieran integrar mejor la iniciativa de los Cascos Blancos en la labor del sistema de las Naciones Unidas. La iniciativa de los Cascos Blancos fue establecida por el Gobierno de la Argentina en 1993 para promover la creación de un cuerpo de reserva de voluntarios nacionales, previamente seleccionados y debidamente adiestrados, que estuviera a disposición del Secretario General y de las Naciones Unidas como apoyo en las actividades de socorro, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo. Esta iniciativa se incorporó a la estructura de organización de las Naciones Unidas en 1994 (véase la resolución 49/139 B de la Asamblea General).

65. Durante los últimos dos años, los voluntarios de los Cascos Blancos han apoyado las operaciones de las Naciones Unidas en distintas regiones. Con miras a fortalecer la cooperación de los Cascos Blancos en las tareas de socorro de las Naciones Unidas, en abril de 2007 la Comisión de los Cascos Blancos y el PMA llevaron a cabo en el Estado Plurinacional de Bolivia una misión conjunta de evaluación como respuesta a las inundaciones en Beni. A mediados de 2008, el PMA organizó un seminario de dos días en Panamá con los Cascos Blancos sobre las modalidades operacionales del PMA. Durante la reunión se acordó que los Cascos Blancos pondrían en marcha una propuesta de colaboración comunitaria en las áreas de interés común, como la gestión de la cadena de suministro y del almacenamiento, la distribución y la evaluación de las necesidades.

66. Los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y los Cascos Blancos firmaron en 1995 un memorando de entendimiento en el que se establecen las bases del apoyo de los VNU a los Cascos Blancos, incluida la gestión de la cuenta de contribuciones de éstos últimos. Hasta la fecha, el único donante de fondos para esta cuenta ha sido el Gobierno de la Argentina. Los Voluntarios de las Naciones Unidas han prestado apoyo administrativo a las actividades de respuesta humanitaria de los Cascos Blancos en Cuba, Haití Ucrania y los territorios ocupados palestinos. Se ha entrenado y desplegado a un buen número de Cascos Blancos a través del mecanismo del equipo de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre (UNDAC) como apoyo en la respuesta al tsunami del sur de Asia y a las inundaciones que asolaron la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras en 2006 y 2007.

67. El fomento de la capacidad de apoyo a los sistemas de respuesta humanitaria locales, nacionales y regionales se mantiene como una de las prioridades del sistema humanitario de las Naciones Unidas, allí donde sea posible. Una mejor coordinación con el sistema humanitario internacional permitirá a los Cascos Blancos ofrecer un modelo interesante para las organizaciones de voluntarios regionales y locales que prestan socorro en caso de desastre. La iniciativa de los Cascos Blancos deberá

estudiar mecanismos para compartir las prácticas recomendadas con otras organizaciones regionales en las áreas propensas a desastres. En este aspecto, también será importante aprovechar la experiencia de las organizaciones de voluntarios pertinentes, así como respaldar las tareas de apoyo para reforzar este tipo de organizaciones en todo el mundo.

V. Conclusiones y recomendaciones

68. Habida cuenta de lo expuesto, se alienta a los Estados Miembros a considerar lo siguiente:

a) Se insta a los Estados Miembros, los sectores no estatales y las organizaciones humanitarias a fomentar un mayor respeto y cumplimiento de los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia;

b) El acceso seguro, oportuno y sin obstáculos a las poblaciones vulnerables es un requisito indispensable para suministrar la asistencia humanitaria con eficacia. Se exhorta a los Estados a franquear con rapidez el paso al personal humanitario y a los suministros destinados a las comunidades afectadas;

c) Se insta a los Estados Miembros y los sectores no estatales a adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y protección del personal humanitario, sus instalaciones y suministros dentro de sus áreas de control. En este sentido, se los exhorta a abstenerse de toda declaración e instigación pública que pueda comprometer la seguridad y la protección del personal humanitario;

d) Se alienta al sistema de las Naciones Unidas y a los colaboradores humanitarios a reforzar la preparación para casos de desastre, con especial atención a la reducción del riesgo de desastres y, en particular, al fomento de la capacidad de respuesta en el ámbito local, nacional y regional, incluidas las organizaciones de la sociedad civil del país. En este sentido, la mejora de la gestión y la coordinación de la información con el sector del desarrollo y otros colaboradores locales, nacionales y regionales resulta vital para identificar las necesidades futuras y contribuir a que los agentes humanitarios amplíen su base de conocimientos;

e) Se exhorta a los Estados Miembros a mantener diversos canales de financiación para la actividad humanitaria, y a ofrecer un apoyo regular y predecible a dichos canales para satisfacer las necesidades existentes y crecientes en el ámbito humanitario. Este aspecto incluye el establecimiento de compromisos tempranos y plurianuales con los fondos mancomunados para actividades humanitarias (Fondo central para la acción en casos de emergencia, fondos humanitarios comunes y fondos para la acción en casos de emergencia), así como apoyo complementario a los fondos de contingencia de organizaciones humanitarias individuales y otras fuentes tradicionales de financiación de programas humanitarias;

f) Se insta a los Estados Miembros a reforzar las iniciativas para abordar la violencia sexual y otras formas de violencia por motivos de género a través de medidas como prevenir, investigar y emprender acciones judiciales contra este tipo de violencia en situaciones de urgencia en el campo humanitario, y a que participen en la creación conjunta de estrategias integrales de lucha contra la violencia sexual;

g) Se alienta a la iniciativa de los Cascos Blancos a fomentar la colaboración con el sistema humanitario internacional y estudiar los mecanismos para compartir las prácticas recomendadas en la respuesta y la preparación ante desastres con otras organizaciones regionales en las áreas propensas a estos fenómenos.
