



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
2 de junio de 2006
Español
Original: inglés

Asamblea General

Sexagésimo primer período de sesiones

Tema 67 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

Consejo Económico y Social

Período de sesiones sustantivo de 2006

Ginebra, 3 a 28 de julio de 2006

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 de conformidad con la resolución 60/124 de la Asamblea General y con la resolución 2005/4 del Consejo Económico y Social. En él se examinan algunas de las principales mejoras de las actividades humanitarias, se presta especial atención a las propuestas técnicas de fortalecimiento de la capacidad de respuesta en todos los niveles y se ponen de relieve otras cuestiones preocupantes como la violencia por razón de género y las crisis con déficit crónico de financiación.

* A/61/50 y Corr.1.

** E/2006/100.



I. Introducción

1. Con el presente informe se atienden las solicitudes formuladas por la Asamblea General en su resolución 60/124 y por el Consejo Económico y Social en su resolución 2005/4 sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas.

2. El informe se ha preparado asimismo en el marco del tema de la serie de sesiones sobre asuntos humanitarios del período de sesiones sustantivo de 2006 del Consejo Económico y Social, titulado “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas: aplicación de una mejor respuesta humanitaria a todos los niveles, entre otras cosas, fortaleciendo la capacidad, con especial atención a las emergencias humanitarias recientes, incluidos los grandes desastres naturales”, y de las mesas redondas dedicadas a la violencia por razón de género en las emergencias humanitarias y a las crisis con déficit crónico de financiación.

II. Resumen del año

3. El pasado año se ha caracterizado por un mayor número de desastres naturales de extraordinaria gravedad y por tendencias preocupantes en las emergencias complejas. Habrá que seguir prestando atención al desproporcionado efecto de esas crisis en los países y comunidades vulnerables, independientemente de si contribuyen factores sociopolíticos o peligros naturales. Si no se pone coto a los actuales niveles de vulnerabilidad, aumentarán los desplazamientos, el desarrollo se verá mermado y arraigarán los ciclos de pobreza.

4. Por otra parte, el sistema de asistencia humanitaria ha evolucionado, pasando de estar integrado por relativamente pocos agentes a abarcar muchos agentes provistos de diversas competencias y prioridades. Ahora bien, sus mecanismos de coordinación todavía no aprovechan esos recursos de forma óptima. Por ejemplo, en el Sudán intervienen actualmente unos 13.000 funcionarios de asistencia humanitaria, pero el sistema sigue encontrando dificultades para movilizar con rapidez personal dotado de las aptitudes que se precisan y sigue importando personal, tecnología y suministros cuando las fuentes locales podrían resultar más eficaces y apropiadas. Al responder a los desastres de gran envergadura, los agentes internacionales han tardado a veces en coordinarse con las instancias gubernamentales y locales, cuando en muchos casos éstas han resultado ser de máxima importancia.

5. Aunque los principios rectores de la intervención humanitaria aparecen claramente formulados en la resolución 46/182 de la Asamblea General y se reafirman periódicamente en resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, en muchos sentidos siguen sin respetarse y aplicarse sobre el terreno.

6. En consecuencia, el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas exige una reorientación de los sistemas humanitarios con miras a estabilizar las poblaciones y romper los devastadores ciclos de vulnerabilidad. Para ello, habrá que seguir mejorando el propio sistema de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas, fortalecer la capacidad de las administraciones nacionales y locales y de las comunidades a

efectos de prepararse y responder debidamente ante las crisis, ampliar la colaboración y coordinación con instancias humanitarias competentes ajenas a las Naciones Unidas y promover el respeto de los principios internacionalmente acordados que subyacen a la labor humanitaria.

A. Desastres acaecidos durante el año

7. El año pasado se caracterizó por un aumento del 18% en el número de desastres de gran magnitud notificados, que acabaron con la vida de 92.000 personas, afectaron a 157 millones y supusieron a escala mundial daños materiales estimados en 159.000 millones de dólares de los EE.UU. Aunque las cifras varían de un año a otro, las tendencias generales vienen a indicar que los desastres son cada vez más frecuentes, más graves y más devastadores. Aunque las tasas generales de la mortalidad debida a estos desastres han descendido en los dos últimos decenios, el número de personas afectadas fue tres veces superior en el decenio de 1990 que en el de 1970, siendo cinco veces mayores las pérdidas económicas.

8. Resulta preocupante la mayor frecuencia y gravedad de los riesgos hidrometeorológicos (inundaciones, sequías y vendavales), a los que corresponde un 96% de los casos de poblaciones que se vieron afectadas en 2005. El grado de devastación que pueden acarrear esos riesgos se observa en la reciente temporada de huracanes del Atlántico, que fue una de las más costosas, mortíferas y destructivas de las que se tiene conocimiento. Un total de 27 tormentas tropicales, incluidos 13 huracanes, arrasaron comunidades de 12 países, acabaron con la vida de más de 1.000 personas, desplazaron a cientos de miles y provocaron la destrucción generalizada de islas que todavía no se habían recuperado de las tormentas de años anteriores.

9. Los riesgos geológicos, como los terremotos, los volcanes y los maremotos, fueron el tipo de desastre natural que más muertes causó en 2005. El terremoto de magnitud 7,6 que sacudió Asia meridional en octubre de 2005 asoló amplias zonas del Pakistán septentrional, acabó con la vida de unas 75.000 personas, dejó un número parecido de heridos y privó de hogar a más de 3 millones de personas (véanse los documentos A/61/78-E/2006/61 y A/61/79-E/2006/67).

10. Es urgente poner remedio a los efectos que tienen los ciclos de sequía de menor duración en la población del Cuerno de África. Los actuales ciclos, que duran de tres a cinco años, han incrementado y hecho crónica la vulnerabilidad, de manera que hasta crisis menores como las recientes inundaciones locales en Etiopía, Kenya y Somalia han sido causa de indigencia y hambre, trastornado los medios de vida pastorales y elevado el riesgo de que surjan disputas en torno a los escasos recursos. El reparto desigual de los programas de seguridad alimentaria, la financiación insuficiente de las actividades de socorro, la exigua capacitación local en materia de respuesta y la limitada infraestructura sólo han conseguido agravar el problema. Se estima que en el Cuerno de África la sequía afecta a más de 15 millones de personas, de las cuales se considera que más de ocho millones necesitan asistencia de emergencia.

11. Para romper el nuevo círculo vicioso de constantes pérdidas humanas y materiales, degradación ambiental y social y vulnerabilidad en auge, la comunidad internacional debe concebir un enfoque de gestión de los desastres que aborde a escala mundial la interrelación entre las distintas amenazas y fuentes de

vulnerabilidad. Para ello urge proceder a la planificación y la preparación estratégicas para casos de desastres a escala regional, nacional y local, mantener un alto nivel de asistencia para la recuperación y la reconstrucción posteriores a los desastres y dar prioridad a la reducción de los riesgos. En varios estudios se indican los países que corren riesgos en relación con una serie de catástrofes naturales. Es importante centrar primero los esfuerzos en esos focos potenciales de desastre.

12. Para romper los ciclos de vulnerabilidad también hay que abordar las crisis humanitarias desde una óptica regional y a más largo plazo que exige una respuesta transnacional y polifacética. En abril de 2006, el Secretario General, en consulta con los gobiernos afectados, lanzó un llamamiento unificado de ámbito regional por valor de 426 millones de dólares encaminado a atender las necesidades de supervivencia inmediatas y a atajar las causas subyacentes de la vulnerabilidad a la sequía en el Cuerno de África. Es de esperar que, abordando estas cuestiones desde una perspectiva a más largo plazo y a escala regional, se promueva una respuesta más coherente, se aprovechen los recursos con mayor flexibilidad y eficacia y se reduzca la vulnerabilidad en general. Sin embargo, para que el llamamiento regional dé fruto hace falta que las Naciones Unidas refuercen sus estructuras regionales de coordinación. El nombramiento de un coordinador regional temporal para los países afectados por el tsunami contribuyó a imprimir coherencia a las actividades de socorro y recuperación llevadas a cabo en la zona. Ha de estudiarse la posibilidad de proceder de manera semejante en el Cuerno de África.

B. Evolución de las emergencias complejas

13. Aunque en los dos últimos decenios ha disminuido el número de fallecidos en conflictos armados (las guerras libradas en el decenio de 1990 apenas acarrearón un tercio de las muertes registradas en guerras durante el decenio de 1970), el recuento de los caídos en combate no representa adecuadamente el verdadero costo humano del conflicto. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, la mayoría de los 3,9 millones de fallecidos en el curso de la guerra civil fueron víctimas de enfermedades prevenibles y del hambre. La huelga general de Nepal, además de ser causa de 16 muertes, alteró considerablemente el acceso a los servicios básicos en la mayor parte del país. Tras la ulterior restauración del Parlamento y de un gobierno multipartidista, la comunidad internacional reanudó el envío a Nepal de paquetes de asistencia. Estos ejemplos confirman que la asistencia humanitaria debe basarse en un concepto más integrador que exija la colaboración de los responsables de las actividades de socorro y desarrollo para emprender desde el principio iniciativas que garanticen la subsistencia y salven vidas.

14. La propagación a países vecinos de conflictos cuyo ámbito era en un principio local también plantea problemas a la comunidad humanitaria. Mientras los organismos de asistencia se esforzaban por alimentar a más de 200.000 sudaneses refugiados en el Chad, los propios chadianos se vieron obligados a principios de 2006 a abandonar sus aldeas como consecuencia del recrudecimiento de los enfrentamientos entre el ejército del Chad y grupos rebeldes. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) comunicó que durante la primavera de 2006 pasaron del Chad a la región sudanesa de Darfur por lo menos 13.000 personas. El Ejército de Resistencia del Señor sigue maniobrando fuera de Uganda septentrional, en el noreste de la República Democrática del Congo y en el Sudán meridional, como se infiere de los enfrentamientos entre efectivos de

mantenimiento de la paz y grupos del Ejército en el este de la República Democrática del Congo y del reclutamiento forzoso de niños por el Ejército en el Sudán meridional. Estas nuevas circunstancias han obligado a suspender algunas actividades humanitarias. Aunque el Gobierno del Sudán meridional y dirigentes del Ejército de Resistencia del Señor llegaron recientemente a un acuerdo, todavía está por ver si se mantendrá a largo plazo el consiguiente descenso de la violencia.

C. Desplazamientos de población

15. Según el ACNUR, en todo el mundo descendió el número de refugiados (de 9,5 millones a 8,4 millones en 2005) como consecuencia de la afluencia relativamente inferior de nuevos refugiados combinada con un número sostenidamente alto de repatriaciones. El número total de refugiados a escala mundial fue el más bajo registrado desde 1980, lo cual es en gran medida consecuencia de la continuación de las operaciones de repatriación a gran escala en el Afganistán (752.000 repatriados en 2005) y Liberia (70.000). Durante 2005 pasaron a ser refugiados unas 136.000 personas como consecuencia de éxodos masivos. El Togo fue el principal país de origen de los nuevos desplazamientos en 2005, con 39.000 refugiados, seguido del Sudán (34.000) y de la República Democrática del Congo (16.000). No se incluyen en estas cifras los 4,3 millones de refugiados palestinos registrados por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

16. A finales de 2005 seguía habiendo unos 23 millones de desplazados internos como consecuencia de conflictos armados y de la violencia generalizada. Los desastres naturales provocaron el desplazamiento de unos cuantos millones más. Más del 50% de los desplazados por conflictos se concentran en cuatro países: el Sudán (cifra estimada en 5 millones), Colombia (3,7 millones), Uganda (2 millones) y la República Democrática del Congo (1,7 millones). Desde finales de 2004 consiguieron regresar a su hogar aproximadamente 2 millones de desplazados internos, entre ellos 1,6 millones en la República Democrática del Congo y 260.000 en Liberia. Sin embargo, estas personas todavía reciben una protección deficiente en la mayoría de los países, donde siguen siendo víctimas de infracciones graves de los derechos humanos perpetradas por instancias estatales y no estatales, como asesinatos, palizas, violaciones, obstrucción del acceso a la asistencia humanitaria y privación de los derechos de propiedad. También es defectuosa la protección que encuentran los desplazados por desastres naturales, en particular en lo que respecta a su regreso voluntario y en condiciones de seguridad y dignidad.

17. Como los gobiernos tienen la responsabilidad primordial de socorrer y proteger a los desplazados que se encuentren en su territorio, en un número de casos cada vez mayor han aprobado leyes y políticas nacionales al respecto. El hecho de que en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 los Estados Miembros reconocieran los Principios rectores aplicables a los desplazamientos dentro del país como marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países y resolvieran adoptar medidas efectivas para aumentar la protección de esas personas supone asimismo un avance considerable en la búsqueda de soluciones al acuciante problema de los desplazados internos. No obstante, esta evolución positiva no ha venido acompañada de una mayor eficacia en la protección y la asistencia dispensadas sobre el terreno. El enfoque por grupos temáticos debe contribuir a subsanar algunas deficiencias de este tipo. En todo caso,

se anima a los gobiernos con desplazados internos o poblaciones en peligro de verse desplazadas a que, a la luz de los Principios rectores, examinen su legislación según proceda con miras a fomentar su propia capacidad para ayudar y proteger a los desplazados internos y a que soliciten asistencia internacional para llevar a cabo esta labor.

III. Mejora efectiva de la respuesta humanitaria

18. En 2005 los Estados Miembros acordaron que se mejorase el sistema humanitario en tres ámbitos generales: i) fortalecimiento de la capacidad del sistema humanitario de las Naciones Unidas para localizar y subsanar deficiencias en los sectores de programación fundamentales del ámbito humanitario; ii) mejora de las actividades de coordinación de las Naciones Unidas sobre el terreno; y iii) acceso rápido a los fondos en las etapas iniciales de una emergencia humanitaria en casos de necesidades humanitarias imprevistas o para atender las necesidades básicas en casos de emergencia para los que no se dispone de fondos suficientes (véase la resolución 2005/4 del Consejo Económico y Social). De conformidad con esta orientación, el Coordinador del Socorro de Emergencia emprendió en colaboración con sus asociados humanitarios iniciativas encaminadas a mejorar la previsibilidad, la rendición de cuentas y la efectividad en el ámbito de la respuesta humanitaria.

A. Corrección de las deficiencias en la respuesta: el enfoque de gestión por grupos temáticos

19. Para mejorar el sistema humanitario son fundamentales el fomento de una mayor capacidad permanente de respuesta, mayor previsibilidad y responsabilidad en la gestión, mayor eficacia en la entrega de la ayuda y mejoras en la coordinación. En atención a estos objetivos, el Coordinador del Socorro de Emergencia colaboró con sus asociados humanitarios en la elaboración del “enfoque de gestión por grupos temáticos”, con arreglo al cual “grupos temáticos” humanitarios o grupos de organizaciones humanitarias y otros interesados cooperan para subsanar en equipo las deficiencias observadas en la respuesta y potenciar la efectividad de ésta.

20. El enfoque de gestión por grupos temáticos opera en los planos mundial y nacional. A escala mundial, el objetivo es fortalecer en todo el sistema la preparación y la capacidad técnica para responder a las emergencias humanitarias mediante el nombramiento de “jefes de grupo” mundiales encargados de garantizar una respuesta interinstitucional previsible y efectiva en distintos sectores o esferas de actividad, lo cual comprende mejoras en la labor normativa, la vigilancia y la promoción, el fortalecimiento de la capacidad para hacer frente al aumento repentino de la demanda y las listas de reserva, la disponibilidad de acceso sistemático a personal técnico debidamente capacitado, el establecimiento o mejora de las existencias materiales y la mejora de la capacidad de respuesta mancomunando iniciativas y recursos. A escala mundial se han nombrado jefes de grupo en relación con nueve aspectos de la actividad humanitaria que comprenden los sectores tradicionales del socorro y la asistencia (agua y saneamiento, nutrición, salud y refugio de emergencia), la prestación de servicios (telecomunicaciones de emergencia y logística) y cuestiones transversales (coordinación y gestión de los campamentos, recuperación temprana y protección).

21. En el ámbito de los países, el enfoque de gestión por grupos temáticos tiene por objeto mejorar la prestación de asistencia humanitaria garantizando la gestión precisa y previsible de importantes aspectos o sectores de respuesta deficientes, consolidar las asociaciones entre agentes humanitarios pertinentes en relación con destacados aspectos deficientes de las operaciones humanitarias, aumentar la responsabilidad del grupo temático ante el coordinador humanitario y mejorar la coordinación y la fijación de prioridades sobre el terreno desde una perspectiva estratégica. En los países, los organismos principales encargados de los grupos temáticos colaboran estrechamente, cuando procede, con los asociados gubernamentales pertinentes a fin de fomentar la capacidad nacional de respuesta para ayudar a subsanar las deficiencias. Hasta la fecha, el enfoque por grupos temáticos se ha aplicado en la respuesta al terremoto del Pakistán y se aplica actualmente en Liberia, la República Democrática del Congo, Somalia y Uganda.

22. La experiencia inicial derivada de la aplicación de este enfoque viene a indicar que, cuando existe capacidad de practicar la gestión por grupos temáticos, el enfoque puede contribuir a las mejoras en la adopción de decisiones y la respuesta de los agentes humanitarios. Cuando el enfoque se aplicó en el Pakistán, los grupos temáticos sirvieron para dotar a los agentes gubernamentales de una estructura de respuesta más coherente y para indicarles con mayor claridad quiénes son sus homólogos internacionales. No obstante, las mejoras en la coordinación y la adopción de decisiones obtenidas gracias al enfoque por grupos temáticos han de entenderse como avances iniciales decisivos, no como soluciones en sí.

23. Además, la capacidad de respuesta en todos los niveles no puede fortalecerse únicamente mediante mejoras en la gestión y la organización, pues en algunos casos hace falta poner remedio a la falta de suministros y expertos a escala mundial. En el plano mundial, los grupos temáticos cobrarán cada vez más importancia para resolver las dificultades relacionadas con la capacidad, en particular por lo que se refiere al fomento de capacidad para hacer frente al aumento repentino de la demanda y a la disponibilidad de refugio de emergencia, aspecto que sigue siendo problemático. Para seguir mejorando la capacidad de respuesta es imprescindible que todos los agentes, entre ellos los donantes, inviertan a más largo plazo en preparación.

24. Para subsanar las deficiencias de la respuesta también hay que aportar recursos para ayudar a los jefes de grupo a movilizar personal y recursos materiales cuando éstos no estén fácilmente disponibles. En marzo de 2006 el Secretario General lanzó un llamamiento mundial por el que solicitaba 39,7 millones de dólares para financiar el financiamiento inicial de los nueve grupos temáticos a escala mundial. Sobre el terreno, los costos relacionados con la aplicación del enfoque por grupos temáticos se están incorporando en las revisiones de los llamamientos unificados en cuestión y en los llamamientos de urgencia emitidos en relación con nuevas emergencias. La financiación oportuna y efectiva de las actividades relacionadas con los grupos temáticos, a escala mundial y nacional, será decisiva para que el enfoque de gestión por grupos temáticos resulte eficaz cuando se aplique a crisis humanitarias nuevas o en curso.

B. Mejora de la coordinación: fortalecimiento del sistema de coordinadores humanitarios

25. Como afirmó el Consejo Económico y Social y se reiteró en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, el fortalecimiento de la presencia de las Naciones Unidas en los países es fundamental para que la Organización sea más eficiente, coherente y coordinada y dé mejores resultados. En lo que respecta a la coordinación humanitaria, debe crearse para ello un sistema de coordinadores humanitarios que genere y respalde la gestión efectiva de las emergencias humanitarias. En su condición de representantes sobre el terreno del Coordinador del Socorro de Emergencia, los coordinadores humanitarios deben cumplir funciones estratégicas en la determinación de las deficiencias y la asignación de prioridades a las distintas actividades de socorro y facilitar la coordinación de las actividades de todas las partes que intervienen en la respuesta.

26. Para fortalecer sobre el terreno la coordinación de la respuesta humanitaria se debe buscar, capacitar, orientar y respaldar a los integrantes más efectivos del sistema para que ocupen puestos de coordinador humanitario y fomentar las aptitudes y capacidades humanitarias de los coordinadores residentes ubicados en países que corren el riesgo de sufrir una crisis humanitaria. En consecuencia, el Coordinador del Socorro de Emergencia y sus asociados humanitarios han preparado una lista común de candidatos preseleccionados que pueden enviarse como coordinadores humanitarios en misiones de corto plazo o inmediatas. Además, ha preparado un programa de capacitación fortalecido para fomentar la mejora de las aptitudes y de la capacidad de gestión de todos los coordinadores humanitarios titulares y ha ofrecido talleres sobre coordinación humanitaria a los actuales coordinadores residentes. También es preciso que los agentes humanitarios y de desarrollo aborden la decisiva cuestión del liderazgo y el traspaso de responsabilidades en el ámbito nacional en las situaciones de transición.

C. Previsibilidad en la financiación: el Fondo central para la acción en casos de emergencia

27. Después de que el 15 de diciembre de 2005 se transformara el anterior Fondo Rotatorio Central para Emergencias en el Fondo central para la acción en casos de emergencia, el 9 de marzo de 2006 inauguré el nuevo Fondo con 254 millones de dólares en concepto de nuevas promesas de contribución formuladas por 40 gobiernos, una administración local y una organización del sector privado que, en muchos casos, aportaban por primera vez contribuciones a la asistencia humanitaria (véase la dirección <http://cerf.un.org>).

28. Tras la inauguración, el Fondo entró inmediatamente en funcionamiento. A finales de mayo, el Coordinador del Socorro de Emergencia había recibido de coordinadores humanitarios solicitudes de financiación que ascendían a un total de 76 millones de dólares para intervenciones de respuesta rápida en el Chad, Côte d'Ivoire, el Cuerno de África, Guinea-Bissau, el Níger, el Sudán/Darfur y el Sudán meridional. El desembolso de 25 millones de dólares del Fondo para la lucha contra la sequía en el Cuerno de África se combinó con el lanzamiento del llamamiento de urgencia para que las asignaciones con cargo al Fondo pudieran emparejarse con destacados proyectos integrantes del llamamiento. En abril, el Coordinador del

Socorro de Emergencia destinó a organismos y organizaciones que operan en el Níger 5,5 millones de dólares del Fondo para que no se interrumpiera la ayuda alimentaria, cuya entrega oportuna era crítica para atender a unas 300.000 familias malnutridas. La decisión del Coordinador de asignar 20 millones de dólares a Darfur y 6 millones de dólares al Chad fue consecuencia del desplazamiento interno de más de 200.000 personas nuevas y de la migración al Chad a principios de 2006 de por lo menos otros 6.000 refugiados.

29. En mayo, el Coordinador del Socorro de Emergencia destinó la primera de las dos asignaciones con cargo al Fondo central para la acción en casos de emergencia a financiar actividades orientadas a salvar vidas en crisis a las que se destina financiación insuficiente. Partiendo de los datos reunidos por el sistema de supervisión financiera de las Naciones Unidas, y en consulta con sus asociados en la esfera humanitaria, el Coordinador determinó las crisis que estaban peor financiadas sobre la base de los niveles de financiación en el marco de los llamamientos unificados y al margen de éstos, y distribuyó entre ellas 32 millones de dólares¹. Tras el examen de mediano plazo del llamamiento unificado de 2006, que se efectuará en julio, se asignará a las crisis insuficientemente financiadas un segundo bloque de 42 millones de dólares, a reserva de la disponibilidad de fondos. En el sitio web del Fondo puede consultarse información más detallada sobre estas asignaciones.

30. Cuando se inauguró el Fondo central para la acción en casos de emergencia designé un grupo consultivo integrado por 12 miembros para que me orientase sobre su utilización y repercusión. El 23 de mayo, el grupo consultivo se reunió para examinar la utilización y gestión iniciales del Fondo. En una futura adición al presente informe se presentarán un resumen de sus debates y un análisis más detenido de la utilización del Fondo para que la Asamblea General proceda a su examen en el curso de su sexagésimo primer período de sesiones.

31. El establecimiento, la inauguración y el funcionamiento temprano del nuevo Fondo central para la acción en casos de emergencia representan avances importantes en el logro de una asistencia humanitaria basada en las necesidades que sea más rápida y previsible. Sin embargo, para que el Fondo siga siendo un mecanismo efectivo de financiación, las promesas formuladas por los donantes con ocasión de la inauguración deben plasmarse en compromisos de financiación que sigan vigentes más allá del primer año.

32. También es importante reconocer los límites del Fondo central para la acción en casos de emergencia. Con él se pretende disponer de un mecanismo de última instancia para casos en que no se encuentren fuentes alternativas de financiación en los plazos o la cantidad necesarios. En el caso de las crisis con déficit crónico de financiación, la financiación con cargo al Fondo tiene como único objeto mitigar provisionalmente las desigualdades del sistema de contribuciones voluntarias y la lentitud con que actúa. No se pretende que el Fondo sustituya ni a los actuales mecanismos de llamamiento humanitario ni a los fondos de emergencia establecidos

¹ Burundi (2 millones de dólares), Chad (4 millones de dólares), Cote d'Ivoire (1 millón de dólares), Guinea (1 millón de dólares), Haití (1 millón de dólares), República Centroafricana (1 de dólares millón), República Democrática del Congo (17 millones de dólares), República del Congo (1 millón de dólares), Zimbabwe (1 millón de dólares), y 3 millones de dólares destinados a atender a los refugiados cuya condición se ha prolongado en Etiopía, Kenya y Zambia.

por organismos concretos. En consecuencia, la financiación del Fondo por donantes debe ser independiente del apoyo oportuno de esos mismos donantes a los fondos y llamamientos de respuesta de emergencia establecidos por organismos y organizaciones humanitarios concretos, en particular por los que no reúnen las condiciones necesarias para recibir financiación con cargo al Fondo², y de los llamamientos unificados y los llamamientos de urgencia.

33. El funcionamiento del Fondo central para la acción en casos de emergencia ha puesto asimismo de relieve la necesidad de que mejoren la información y el análisis. La asignación de financiación del Fondo exige un entendimiento preciso y colectivo de las necesidades, deficiencias, prioridades y capacidades en el ámbito humanitario, capacidad de todo el sistema para intercambiarse y comparar esa información y capacidad directiva de los coordinadores residentes y los coordinadores humanitarios para hacer uso de esta información y ordenar efectivamente las necesidades en función de su prioridad. Si, mediante el sistema de supervisión financiera, los organismos donantes y receptores y los gobiernos presentan de forma más sistemática informes precisos sobre todas las corrientes de ayuda humanitaria, las Naciones Unidas podrán analizar mejor las deficiencias en la financiación y actuar con mayor precisión y transparencia al informar sobre la utilización de la ayuda.

D. Próxima etapa: ampliación de la participación

34. Las medidas de mejora del sistema de respuesta humanitaria sólo tendrán éxito si en ellas participan todos los agentes interesados. Los gobiernos anfitriones y vecinos, las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones comunitarias suelen proporcionar la mayor parte de la asistencia humanitaria y poseen una capacidad y unos conocimientos sustanciales al respecto que, sin embargo, no se han tenido en cuenta hasta ahora en las iniciativas de refuerzo de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. Por lo tanto, en la próxima etapa será esencial centrarse en ampliar la colaboración con las entidades ajenas a las Naciones Unidas y en crear más estructuras formales de interacción. El establecimiento de grupos temáticos supone una importante oportunidad para lograr la participación y colaboración de toda la comunidad humanitaria. También la ampliación de los equipos en los países podría servir para lograr un proceso de reforma más incluyente y asegurar que la participación de las entidades ajenas a las Naciones Unidas sea más previsible y sistemática.

² Las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados, así como la Organización Internacional para las Migraciones, pueden solicitar financiación al Fondo central para la acción en casos de emergencia. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales no pueden solicitarla, pero pueden beneficiarse indirectamente concertando acuerdos de asociación con organizaciones que sí tienen esa posibilidad.

IV. Fortalecimiento de la capacidad local, nacional y regional de preparación y respuesta ante las crisis

35. Las autoridades nacionales y locales son las principales encargadas de responder a cualquier crisis que se produzca dentro de su territorio. De hecho, cuando ocurren desastres naturales, son agentes locales y nacionales los que proporcionan casi todo el apoyo necesario para la supervivencia de las comunidades afectadas. En situaciones complejas de emergencia, especialmente las que se convierten en crisis de larga duración, las autoridades locales y nacionales a menudo no pueden atender ellas solas las necesidades humanitarias. No obstante, el liderazgo y control nacionales son siempre fundamentales tanto para la asistencia humanitaria como para la consolidación de la paz después de los conflictos.

36. Inmediatamente después de una crisis, las comunidades afectadas suelen iniciar operaciones espontáneas de búsqueda y rescate, prestar socorro de emergencia y dar albergue y protección a las personas necesitadas. Ahora bien, la contribución de dichas comunidades a las actividades de socorro es difícil de cuantificar, por lo que no recibe el reconocimiento ni el apoyo que debería.

37. Las organizaciones regionales desempeñan un papel cada vez más importante y complementario en la respuesta a las crisis y la reducción de riesgos. Estas organizaciones están bien situadas para prestar ayuda gracias a su proximidad geográfica al país afectado y a su buen conocimiento de las estructuras de gestión de desastres y las condiciones nacionales, así como a la existencia de una capacidad y unas redes regionales de preparación para casos de desastre. El grado de participación de las organizaciones regionales en las actividades de respuesta a los desastres ha variado según los casos.

38. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de apoyar la capacidad local, nacional y regional de preparación y respuesta ante las crisis y de reforzarla cuando resulte insuficiente. Sin embargo, aunque en principio esta idea goza de una amplia aceptación, en la práctica el apoyo y refuerzo de la capacidad nacional y local de respuesta, entre otras cosas mediante el reclutamiento y la formación de voluntarios, todavía no han logrado avances concretos.

A. Localización de la capacidad de respuesta nacional y local

39. La determinación de la capacidad de respuesta en los planos local, nacional y regional es un requisito previo para poder decidir qué aspectos se necesitan reforzar y dónde. Este tipo de ejercicio debería realizarse mucho antes de que se produzca una crisis y tendría que ser un componente normal de las actividades internacionales de preparación, que incluya una evaluación de los mecanismos institucionales, los conocimientos tecnológicos y técnicos disponibles, los acuerdos de reserva, las existencias materiales y los programas de formación. Localizar la capacidad nacional y local únicamente en los países que están en peligro de sufrir crisis humanitarias es más factible que tratar de hacerlo a nivel mundial. Los gobiernos y las comunidades locales deben participar en la determinación de sus propias necesidades de fomento de la capacidad.

40. Se han puesto en marcha varias iniciativas de localización de la capacidad local de respuesta en el Asia central, en el Cáucaso y como parte del Marco de

Acción de Hyogo. Las organizaciones de las Naciones Unidas competentes en los ámbitos de la asistencia humanitaria, el desarrollo y la reducción de riesgos deben seguir mejorando la coordinación y aplicación de las medidas de localización y refuerzo de la capacidad de respuesta local, nacional y regional, comenzando en los países que corren peligro de sufrir crisis humanitarias.

B. Refuerzo de la capacidad de respuesta local y nacional

41. El fortalecimiento de la capacidad local, nacional y regional de respuesta es un requisito esencial para una gestión de riesgos eficaz. Implica enmarcar las medidas de preparación para la respuesta dentro de una actuación a más largo plazo encaminada a aumentar la capacidad de recuperación de las sociedades, y adoptar una definición amplia del concepto de riesgo que incluya tanto los riesgos naturales como los creados por el hombre dentro de la evolución natural hacia el desarrollo de los países afectados. Supone además asignar a los agentes locales la función central en las actividades de socorro y los procesos de gestión de los desastres, y a los agentes internacionales el papel de promotores y facilitadores.

42. El aumento de la capacidad de los gobiernos exige el compromiso de las autoridades locales y nacionales, junto con el apoyo de la comunidad internacional, para crear instituciones civiles de gestión de desastres en todos los niveles y establecer planes de emergencia nacionales en consulta con los líderes comunitarios y las organizaciones no gubernamentales locales. Ello también exige el refuerzo de los planes de preparación para casos de desastre en los planos nacional y subnacional, así como la elaboración de planes de respuesta y recuperación; la fijación de niveles y objetivos de asistencia comunes; el establecimiento de procedimientos operativos estándar; la recopilación y difusión de datos de referencia sobre las poblaciones vulnerables; y la adopción de un marco jurídico para regular la ayuda internacional durante las fases de emergencia y recuperación.

43. El refuerzo de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales locales y organizaciones comunitarias es una forma de asegurar una respuesta más rápida y culturalmente apropiada. Como modelo para la prestación de este tipo de apoyo destaca el enfoque comunitario adoptado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El apoyo a largo plazo que han prestado varias organizaciones no gubernamentales internacionales a los asociados locales en algunos países, como Bangladesh, Cuba, Mozambique y las Filipinas, también ha sido una forma fructífera de fomentar la capacidad local para responder eficazmente a los desastres. Estos enfoques deberían emularse en otros países expuestos a los desastres, con el aliento de las Naciones Unidas y los gobiernos.

C. Coordinación

44. La superación de los problemas de coordinación interna y externa de los agentes nacionales y locales también debe ser un objetivo importante de la labor de fomento de la capacidad. Esto entraña alentar y apoyar a los gobiernos para que establezcan y dirijan estructuras de coordinación de la colaboración con el sistema de las Naciones Unidas, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales. También supone apoyar el

establecimiento de consorcios de organizaciones no gubernamentales, antes y durante las crisis, y reconocer a esos consorcios como asociados en la labor de respuesta. Dicho reconocimiento podría traducirse, por ejemplo, en la participación de los consorcios en unos equipos en los países ampliados.

45. Por último, para que los esfuerzos de desarrollo de la capacidad prosperen, los gobiernos deben crear un entorno propicio para que las organizaciones locales puedan participar en las actividades de socorro y gestión de riesgos. El liderazgo político, así como los sistemas político, jurídico y de gestión pública son fundamentales para facilitar oportunidades de desarrollo de la capacidad. Se requieren medidas de promoción para convencer a los gobiernos y las comunidades locales de la necesidad de reforzar esa capacidad.

D. Financiación

46. La importancia de fomentar la capacidad de respuesta se ha reiterado tanto en resoluciones intergubernamentales como en el Marco de Acción de Hyogo, pero las actividades en ese ámbito siguen siendo limitadas debido a la falta de fondos. Ello parece reflejar tanto la escasa prioridad que los donantes atribuyen a esta cuestión como su inclusión en dos partidas presupuestarias diferentes: socorro y desarrollo. Una limitación especialmente grave para el fomento de la capacidad local es la falta de acceso directo de las organizaciones locales a la financiación. Iniciativas como la desarrollada en los Balcanes, donde se concedieron a organizaciones no gubernamentales nacionales subvenciones generales administradas por organizaciones no gubernamentales internacionales, constituyen una práctica recomendada que podría aplicarse en otras zonas, especialmente donde los consorcios de organizaciones no gubernamentales sobre el terreno sean débiles. Las Naciones Unidas pueden desempeñar también un papel de apoyo instando a los donantes a que aporten fondos y movilizando recursos propios para el fomento de la capacidad de respuesta.

V. Aplicación de los principios humanitarios y otras cuestiones de interés

A. Restricciones del acceso del personal de asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas

47. En las situaciones de conflicto armado, tanto los agentes estatales como los no estatales tienen la obligación de asegurar que las poblaciones afectadas puedan acceder a la asistencia que necesitan para sobrevivir. Si dichos agentes no están preparados o dispuestos a cumplir con su obligación, la comunidad internacional debe asegurar la prestación de ayuda humanitaria conforme a una serie de principios. Por otra parte, los Estados también son los principales responsables de iniciar, organizar, coordinar y ejecutar la asistencia humanitaria dentro de su territorio y de facilitar la labor de las organizaciones humanitarias para mitigar las consecuencias de los desastres naturales. Sin embargo, las restricciones del acceso del personal de asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas siguen obstaculizando la labor de respuesta en varias zonas.

48. Algunos países se han mostrado reacios a reconocer la existencia de una “crisis humanitaria” dentro de sus fronteras, por lo que han restringido el acceso del personal de asistencia humanitaria. Las crisis humanitarias en la República Popular Democrática de Corea, Eritrea y el Níger han dejado patente la necesidad de una mejor comprensión entre las entidades humanitarias y las autoridades de las zonas damnificadas. Aunque las restricciones a menudo obedecen a motivos políticos y de seguridad, lo cierto es que el acuerdo sobre qué situaciones exigen asistencia internacional de emergencia puede contribuir a reducir ese tipo de restricciones en el futuro.

49. En zonas donde las Naciones Unidas realizan actividades de socorro como parte de sus operaciones, las restricciones del acceso del personal de asistencia humanitaria siguen perjudicando a millones de civiles necesitados de asistencia. El Afganistán sigue siendo uno de los entornos de trabajo más difíciles para las operaciones humanitarias, puesto que grandes zonas del país sólo son accesibles de forma intermitente. En la provincia de Equatoria, en el Sudán meridional, el personal de asistencia humanitaria ya no puede llegar sin escolta militar a algunas carreteras de acceso fundamentales y las operaciones de socorro han tenido que ser suspendidas en muchas zonas. Además, el Gobierno del Sudán sigue obstaculizando todas las operaciones humanitarias en general, incluida la prestación de asistencia a 3,5 millones de personas en Darfur. Sólo en Darfur occidental, las Naciones Unidas no están accediendo sino de forma esporádica a casi 650.000 personas necesitadas. Por otra parte, Somalia, con casi 400.000 personas desplazadas dentro del país, tiene la mayor población de desplazados internos en todo el mundo, y sin embargo pocas de estas personas reciben asistencia humanitaria debido a las restricciones del acceso del personal de asistencia.

50. En Côte d’Ivoire, las amenazas, la intimidación y los ataques contra el personal de asistencia humanitaria se han saldado con retrasos y con la suspensión de la asistencia. En Darfur, el Chad oriental y la República Centroafricana, el acoso continuo sufrido por el personal de asistencia humanitaria ha dificultado las actividades de socorro y protección. En el norte de Uganda imperan condiciones similares a consecuencia de los actos del Ejército de Resistencia del Señor. Por el contrario, en la República Democrática del Congo, gracias a las intensas operaciones de la Misión de las Naciones Unidas en ese país, el personal de asistencia humanitaria puede llegar ahora a zonas previamente inaccesibles.

51. Estas situaciones reflejan la necesidad de que los gobiernos de los países donde se desarrollan operaciones humanitarias reconozcan el papel del Coordinador del Socorro de Emergencia y de los coordinadores de la asistencia humanitaria en la negociación del acceso a esas zonas en nombre del sistema de las Naciones Unidas de conformidad con los principios humanitarios.

B. La violencia por razón de género

52. La violencia por razón de género es un término amplio utilizado para definir cualquier lesivo perpetrado contra la voluntad de una persona y basado en diferencias (de género) entre hombres y mujeres asignadas por la sociedad. La violencia sexual, que es una forma de violencia por razón de género que incluye todo acto, intento o amenaza de carácter sexual, es el tipo de violencia por razón de género que más comúnmente se comete en situaciones de emergencia humanitaria y

a menudo representa una amenaza para la vida. Varias formas no sexuales de violencia por razón de género, como la mutilación genital femenina, el matrimonio precoz forzado, los asesinatos en defensa del honor y la violencia doméstica, también son frecuentes. La mayoría de las víctimas son mujeres y niñas de cualquier edad, pero los hombres y niños también sufren directa e indirectamente las consecuencias.

53. Poner fin a la violencia por razón de género es una obligación que recae principalmente sobre los Estados, como se estipula en varios instrumentos nacionales e internacionales. Ahora bien, en las situaciones de crisis humanitaria, la violencia por razón de género sigue siendo un problema considerable y cada vez más preocupante. Además, ha adquirido proporciones de epidemia en las zonas afectadas por conflictos, donde se utiliza comúnmente como táctica de guerra para desestabilizar a las poblaciones y humillar a las víctimas y sus familias. La violencia por razón de género también es común después de los desastres, pues las estructuras comunitarias y de gobierno se ven perturbadas por los desplazamientos masivos y el imperio de la ley suele desmoronarse. En cuanto a las situaciones de conflicto armado, los convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales prevén medidas de protección específicas para las mujeres y niñas³. En lo que respecta a otras situaciones de emergencia humanitaria, la violencia por razón de género es un tema tratado en las normas de derechos humanos⁴ y podría enmarcarse también en diversos estatutos, convenciones, convenios y declaraciones⁵. Muchas de las formas de violencia por razón de género, aunque no todas, están tipificadas como delitos en los ordenamientos jurídicos nacionales. Ahora bien, es preciso aplicar tanto las leyes nacionales como las internacionales para garantizar la seguridad física y salud mental de los hombres y mujeres ante semejantes actos de violencia.

54. La necesidad de acabar con la violencia por razón de género en las situaciones de emergencia humanitaria exige esfuerzos para prevenir y disuadir de su uso en situaciones de guerra y desplazamiento, mitigar los efectos secundarios dentro de las comunidades y proporcionar apoyo adecuado a las víctimas supervivientes. Entre otras actividades de prevención, se deben establecer y aplicar medidas para garantizar la protección física. Esas medidas pueden incluir la capacitación de la policía; la aplicación a nivel comunitario de estrategias de distribución de alimentos seguros, gestión de campamentos y obtención de combustible; y el lanzamiento de campañas de concienciación social. El apoyo a las supervivientes incluye iniciativas de asistencia y protección, tales como el establecimiento de centros comunitarios de apoyo a las mujeres en Darfur occidental; la capacitación de personal sanitario

³ En el artículo 27 del Cuarto Convenio de Ginebra se estipula, concretamente, que las mujeres serán especialmente protegidas contra “todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor”.

⁴ Algunos derechos no admiten excepción y deben respetarse en todo momento. Véase el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵ Algunas formas de violencia por razón de género también se consideran formas de tortura, y en algunos casos pueden constituir crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o formas de genocidio, por lo que entran en el ámbito de aplicación de diversos estatutos, convenciones, convenios y declaraciones, entre otros, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y los estatutos de los tribunales internacionales para la ex Yugoslavia y para Rwanda.

nacional para la atención clínica de las víctimas de violaciones en Kenya, Uganda y el África occidental; y la ejecución de un programa multisectorial para apoyar a unas 10.000 víctimas de violaciones en la República Democrática del Congo. Este tipo de iniciativas exigen la participación de los gobiernos, cuando sea posible, de las Naciones Unidas, de las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y de los donantes. Entre las medidas importantes para poder progresar figuran el cumplimiento de las Directrices del Comité Permanente entre Organismos aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias y la financiación de los programas de actuación en este ámbito mediante su inclusión en llamamientos consolidados y de urgencia.

55. Pese a las reiteradas condenas de estos actos lanzadas en numerosos foros internacionales, la violencia por razón de género persiste impunemente en muchas zonas. Algunos gobiernos se resisten a reconocer la magnitud del problema, proporcionar protección física adecuada o permitir el acceso al tratamiento. Las víctimas son humilladas en público o encarceladas; tanto ellas como el personal que las asiste sufren acoso e intimidación; y los autores de los delitos no son castigados. La falta de un sistema policial o judicial adecuado en algunos contextos de emergencia humanitaria, y el miedo a las represalias sociales, hacen que este tipo de delitos puedan cometerse impunemente. La lucha contra esa impunidad debe empezar con un esfuerzo por parte de los Estados por revisar, fortalecer y ejecutar una serie de mecanismos jurídicos, judiciales y comunitarios eficaces para reconocer e informar sobre esos actos, castigarlos como delitos y asegurar que las víctimas supervivientes reciban indemnización, protección y apoyo.

56. La lucha contra la impunidad también debe incluir medidas para poner fin a la explotación y los abusos sexuales contra civiles cometidos por algunos miembros del personal de las Naciones Unidas. En un estudio reciente sobre la explotación de niños en Liberia se denunciaron, lamentablemente, abusos cometidos por efectivos de mantenimiento de la paz de la Organización y trabajadores de asistencia humanitaria. Las Naciones Unidas han tomado varias medidas para tratar de resolver el problema. Entre ellas figuran la elaboración y difusión de normas de conducta, la organización de cursos de capacitación, la introducción de mecanismos de información más claros y el establecimiento de una política de asistencia a las víctimas. Se han cambiado los contratos de distintas categorías de personal para incorporar en ellos las normas obligatorias de conducta. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha estado colaborando estrechamente con la Oficina de Servicios de Supervisión Interna para aumentar la capacidad de investigación y mejorar la detección y el registro de casos y la labor de seguimiento con los Estados Miembros en relación con las denuncias contra tropas o agentes de policía. También se ha empezado a trabajar para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas del personal directivo. Se han introducido distintas normas y medidas, pero su aplicación sigue siendo lenta.

C. Crisis con déficit crónico de financiación

57. Para responder a las crisis de conformidad con los principios humanitarios hace falta una financiación flexible, previsible y oportuna basada en una necesidad

demostrable. La iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias⁶ tiene por objeto promover esos principios entre los donantes, pero no ha tenido una repercusión sustancial en los flujos de fondos hacia las crisis o sectores que presentan un déficit de financiación.

58. El examen de la financiación de las actividades humanitarias en los últimos cinco años ofrece, a primera vista, una imagen tranquilizadora: la asistencia humanitaria se ha mantenido en niveles estables en torno a los 5.700 millones de dólares entre 1999 y 2002, y en el período 2003-2005 aumentó en más de 2.000 millones de dólares en dos años consecutivos de crecimiento. Sin embargo, si se analiza más a fondo la situación, se observa que esos incrementos pueden haber obedecido a los fuertes aumentos de la asistencia registrados en respuesta a las crisis de gran magnitud ocurridas en el Afganistán, el Iraq y los países afectados por el tsunami, y que las actividades humanitarias continúan viéndose afectadas por el carácter imprevisible de los flujos de ayuda y su variabilidad entre los distintos países, crisis y sectores y a lo largo del tiempo.

59. Por ejemplo, no siempre se responde igual a situaciones de necesidad similares. Así en la República Democrática del Congo, se estima que cada día siguen muriendo 1.200 personas por las consecuencias del conflicto. La tasa de mortalidad derivada de la maternidad, estimada en 1.837 por cada 100.000 nacidos vivos, podría ser una de las más elevadas del mundo, y la prevalencia del VIH/SIDA sigue aumentando. Pese a estas alarmantes cifras, las personas necesitadas de la República Democrática del Congo recibieron aproximadamente 100 dólares de asistencia de socorro por cabeza en 2005, mientras que las víctimas del terremoto y tsunami del Océano Índico recibieron más de 10 veces esa cantidad.

60. La financiación de las actividades humanitarias no siempre va allá donde es más necesaria. Por ejemplo, en un estudio realizado por el Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres se observó que hay poca, por no decir ninguna, correlación entre la gravedad de los desastres (determinada por el número de muertes y las pérdidas económicas) y los niveles de asistencia recibida. Ello explica que, los países del Caribe, a pesar de haber sido los más afectados en cuanto a pérdidas de producto interno bruto debidas a desastres en el período comprendido entre 2000 y 2005, recibieran durante ese mismo período sólo el 9% del total de la asistencia humanitaria internacional.

61. Los flujos de asistencia humanitaria tampoco son constantes ni previsibles a lo largo del tiempo. En la crisis humanitaria del Sudán, mientras que en 2004 se consiguió el 75% de la financiación necesaria, en 2005 sólo se obtuvo la mitad, y a mediados de 2006, menos del 20%. Estas tendencias a la baja amenazan la viabilidad de las actividades humanitarias en Darfur, pues las organizaciones humanitarias tienen compromisos que ya no pueden financiar. El déficit crónico de financiación de determinados sectores también ha llevado a la erosión de la capacidad y a la pérdida de calidad de la asistencia.

62. Estas pautas de financiación indican que los flujos de asistencia humanitaria carecen de equilibrio por diversas razones: la falta de cobertura mediática, los

⁶ La iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias brinda a los donantes un foro para debatir sobre las prácticas recomendadas en materia de financiación de la asistencia humanitaria, orientar la asistencia humanitaria oficial y fomentar una mayor rendición de cuentas.

intereses estratégicos y económicos, la escasa voluntad política, las diferencias en los valores sociales, o la percepción de los donantes de que los gobiernos o los programas de asistencia utilizarán sus contribuciones de manera ineficiente o inapropiada. Independientemente de que se deban a una falta deliberada de atención o a unas medidas de respuesta inadecuadas, los efectos del déficit de financiación podrían minimizarse aplicando un enfoque más empírico a la asistencia humanitaria y elaborando y utilizando parámetros universalmente aceptados para definirla. Esos parámetros deberían incluir un consenso sobre qué constituye una “crisis con déficit de financiación”, que se derive del establecimiento de niveles mínimos de asistencia y de indicadores para evaluar la labor realizada y los efectos logrados. Estos indicadores deben basarse en los principios humanitarios, derivados de una serie de derechos a la asistencia internacionalmente reconocidos, y aprovechar la considerable labor ya realizada en este terreno, en particular por el proyecto Sphere. La determinación de unos niveles mínimos de asistencia y la definición del “déficit de financiación” ayudarían a establecer el concepto de equidad en la asistencia y a normalizar las decisiones de financiación. Esta normalización también mejoraría la responsabilidad de la comunidad internacional para con los destinatarios de la financiación.

63. A más largo plazo, quizá también pueda ser útil fijar metas que incluyan objetivos utilizables como referencia para evaluar los avances en la atención de las necesidades humanitarias. Estas metas deben estar vinculadas a los niveles de asistencia oficial para el desarrollo y encajar dentro del contexto más amplio del desarrollo, mediante su vinculación con los objetivos de desarrollo del Milenio. Fijar metas de este tipo contribuiría a mejorar la credibilidad y la rendición de cuentas en relación con las actividades humanitarias, aseguraría una mayor equidad en la distribución de los recursos entre los distintos países, y facilitaría el paso de un sistema impulsado por la oferta a uno impulsado por la demanda.

64. Para llevar a cabo iniciativas de este tipo hace falta recopilar datos más sólidos y mejor desglosados sobre los beneficiarios, mejorar el seguimiento de todos los flujos de asistencia humanitaria por región, país y sector, y consolidar esa información de forma periódica y sistemática en el análisis de los flujos de financiación. Para que este seguimiento sea eficaz, es necesario que los donantes, los organismos y organizaciones participantes y los gobiernos renueven su compromiso de comunicar el origen de los fondos y los fines a que se han destinado tanto dentro como fuera del marco de los llamamientos de las Naciones Unidas.

65. Para dotar de mayor coherencia a la financiación de las actividades humanitarias también hace falta diseñar mecanismos de financiación plurianuales mejores y más flexibles, que permitan mayor continuidad durante los períodos en que se dé una crisis sostenida, así como una mayor coordinación entre las instituciones financieras internacionales, el sistema de las Naciones Unidas e incluso los donantes gubernamentales bilaterales en relación con las evaluaciones de las necesidades y la planificación estratégica. Además, para que la financiación de las actividades humanitarias sea más coherente también haría falta un enfoque a largo plazo para los desastres naturales, con un mayor compromiso en cuanto a la reducción del riesgo de desastres, con miras a salvar vidas y, al mismo tiempo, ahorrar capital que de otro modo tal vez se gastaría en una respuesta ante los desastres menos eficaz en función de los costos.

D. Coordinación entre civiles y militares en la respuesta ante los desastres

66. Tanto en la respuesta al tsunami ocurrido en el Océano Índico en 2004 como tras el terremoto que sacudió el Asia sudoriental en 2005, el apoyo militar nacional, regional e internacional fue esencial para la labor de socorro en general. No obstante, ambas experiencias demostraron la necesidad de mejores acuerdos de reserva, a fin de garantizar que los activos militares estén disponibles y se utilicen cuando sea necesario y con miras a una mejor comprensión de los marcos operacional y normativo dentro de los cuales se desarrolla la coordinación entre civiles y militares.

67. En el Pakistán, por ejemplo, hacían falta varios helicópteros para ayudar a los supervivientes en las zonas montañosas y de difícil acceso. Sin embargo, cuando las Naciones Unidas pidieron a los gobiernos asociados que los suministraran, la oferta de helicópteros apropiados para la labor y disponibles para un despliegue rápido era limitada. La respuesta ante los desastres de gran magnitud seguirá implicando la utilización de activos, por ejemplo helicópteros, que requieren acuerdos de reserva preestablecidos con los principales proveedores de activos y personal militares. Están concluyendo las consultas con las organizaciones con sede en Europa con miras a determinar la capacidad existente y garantizar el uso de procedimientos comunes y directrices acordadas. Esos dispositivos se deberán desarrollar y reproducir con otros grandes proveedores militares.

E. Misiones integradas

68. En las resoluciones intergubernamentales se me ha pedido que vele por que las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas colaboren, según proceda, con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para asegurar que se tengan en cuenta las cuestiones humanitarias desde las primeras etapas de planificación y formulación de las operaciones integradas y multidimensionales de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz con componentes humanitarios y que el mandato de esas operaciones siga respetando la necesidad de que las actividades humanitarias se lleven a cabo de conformidad con los principios correspondientes.

69. Se han introducido mejoras en el proceso de planificación de las misiones integradas, pero en algunos casos se ha de aumentar la inclusión de agentes humanitarios en el proceso de planificación. Se ha avanzado en la mejora de la definición de las relaciones entre los agentes humanitarios y los elementos políticos y militares de las misiones de mantenimiento de la paz “integradas”. En febrero de 2006, publiqué la nota de orientación sobre las misiones integradas, en la que explicaba las relaciones de trabajo entre los agentes humanitarios, de desarrollo, militares y políticos y me refería específicamente a la resolución 46/182 de la Asamblea General y sus principios rectores.

70. A escala operacional, los cambios en el proceso de planificación se centran en la mejora de las estrategias, la planificación y el diseño de las misiones. Esos cambios ya se han incluido en la planificación de las misiones en la República Democrática del Congo y el Sudán, donde se ha avanzado considerablemente en la cooperación entre los departamentos competentes de la Secretaría y los fondos, programas y organismos

de las Naciones Unidas. No obstante, quedan desafíos por delante. En Haití y Côte d'Ivoire, por ejemplo, la difícil situación humanitaria en un volátil entorno de seguridad exige que se determinen cuidadosamente las prioridades y se mejore la inclusión de los agentes humanitarios en el proceso de planificación.

VI. Recomendaciones

Resumen del año

71. Reconociéndose los importantes vínculos entre la respuesta humanitaria, la recuperación temprana y la reducción de riesgos, se recomienda que los Estados Miembros, los donantes y las organizaciones humanitarias pertinentes inviertan en actividades de preparación, recuperación temprana y reducción de los riesgos como parte de la respuesta humanitaria. Esta inversión deberá dirigirse a los países y regiones designados como zonas de alto riesgo de sufrir desastres naturales.

72. Reconociendo la importancia de aplicar enfoques regionales a las crisis que requieren una respuesta transnacional, sugiero que los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias pertinentes de las Naciones Unidas apoyen los llamamientos regionales y los mecanismos de coordinación a fin de promover la coherencia de las actividades de respuesta y recuperación y una utilización más flexible y eficaz de los recursos.

73. Recomiendo que los gobiernos de los países con desplazados internos o poblaciones que corren el riesgo de desplazamiento revisen y modifiquen su legislación, según proceda, basándose en los principios rectores relativos a los desplazamientos internos, con miras a aumentar su capacidad para asistir y proteger a los desplazados, y que soliciten asistencia internacional para el apoyo de esta labor.

Aplicación de la respuesta humanitaria mejorada

74. Asimismo, se recomienda que los Estados Miembros, los donantes, los organismos humanitarios pertinentes de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales informen de manera oportuna y precisa sobre las contribuciones y el uso que se da a los fondos para actividades humanitarias por medio del sistema de supervisión financiera de las Naciones Unidas.

75. Recomiendo que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en su calidad de administradora del Fondo, y los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales que cumplan los requisitos para recibir recursos del Fondo central para la acción en casos de emergencia reafirmen su obligación colectiva de maximizar los efectos y mejorar el funcionamiento del Fondo, como se prevé en la resolución 60/124 de la Asamblea General.

76. Reconociendo los esfuerzos encaminados a aumentar la capacidad del sistema de respuesta humanitaria internacional, recomiendo que los donantes proporcionen los recursos voluntarios necesarios para aplicar el enfoque de gestión por grupos temáticos y realizar las actividades relacionadas con éste a escala nacional, como se especifica en el llamamiento de 2006 para aplicar el enfoque de gestión por grupos temáticos y en los llamamientos unificados y de urgencia.

77. Reconociendo la importancia de la amplia participación y la coordinación de todos los agentes humanitarios para que la respuesta humanitaria resulte eficaz, aliento

a la intervención y participación efectivas del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales pertinentes que prestan asistencia humanitaria y los consorcios de organizaciones no gubernamentales en la aplicación de las medidas de mejora de la asistencia humanitaria.

Fortalecimiento de la capacidad local, nacional y regional en materia de preparación y respuesta ante las crisis

78. Asimismo, es importante que las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de la asistencia humanitaria, el desarrollo y la reducción de riesgos continúen mejorando la coordinación y la ejecución de los esfuerzos para localizar y reforzar la capacidad local, nacional y regional, empezando en países donde existe un riesgo de crisis humanitaria y de acuerdo con el Marco de Acción de Hyogo.

79. Aliento a los gobiernos de los países expuestos a desastres naturales a que refuercen su capacidad para prepararse y responder ante ellos, con el apoyo de la comunidad internacional, en particular mediante la creación de instituciones civiles dedicadas específicamente a la gestión de desastres en todos los niveles y elaborando planes nacionales para situaciones de emergencia, en consulta con los dirigentes comunitarios y las organizaciones no gubernamentales locales.

80. Asimismo, es esencial que los gobiernos de los países expuestos a desastres naturales establezcan estructuras de coordinación para la colaboración con el sistema de las Naciones Unidas, las sociedades nacionales de la Cruz Roja o la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales.

81. Reconociendo la importante función que desempeñan las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias como primera línea de defensa en la respuesta ante los desastres, aliento a la comunidad humanitaria internacional a que, en los países y comunidades expuestos a los desastres naturales, invierta en las organizaciones no gubernamentales locales y las organizaciones comunitarias.

82. Recomendando que los Estados Miembros y los donantes reconozcan la importancia de la coordinación de todos los agentes que prestan asistencia humanitaria y apoyen la creación de consorcios de organizaciones no gubernamentales antes y durante las crisis.

83. Reconociendo la importante función que desempeñan las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias como primera línea de respuesta ante los desastres naturales, aliento a los gobiernos de los países expuestos a desastres a que establezcan un entorno propicio para crear capacidad en esas organizaciones y facilitar sus operaciones.

Aplicación de los principios humanitarios y otros motivos de preocupación

Acceso del personal de asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas

84. Reconociendo la necesidad de que haya un consenso sobre qué situaciones requieren asistencia internacional de emergencia, recomendando que las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas estudien la posibilidad de establecer parámetros para la respuesta internacional a las situaciones de emergencia.

85. Aliento asimismo a los Estados Miembros y a las organizaciones humanitarias pertinentes a que reconozcan la función que el Coordinador del Socorro de Emergencia y los coordinadores de las actividades humanitarias desempeñan a la hora de pedir el acceso de las organizaciones humanitarias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a la población que precisa asistencia humanitaria.

Violencia por razón de género

86. Los Estados Miembros deben reconocer que la violencia por razón de género, entendida como cualquier acto lesivo perpetrado contra la voluntad de una persona y basado en diferencias (de género) entre hombres y mujeres asignadas por la sociedad, constituye una importante y creciente preocupación en las crisis humanitarias.

87. Los Estados Miembros, los grupos regionales y las organizaciones humanitarias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deberán evitar la violencia por razón de género en las situaciones de conflicto y en que hay desplazados, en particular mediante la adopción de medidas de protección física, la capacitación y la educación de la población.

88. Los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deben reforzar el apoyo que prestan a las víctimas de la violencia por razón de género, incluso mediante el endurecimiento de la legislación nacional y el fortalecimiento de las políticas de apoyo a las víctimas, y mediante la prestación de apoyo físico y psicosocial.

89. Se ha de reforzar la capacidad de los Estados Miembros para denunciar, investigar y enjuiciar los actos de violencia por razón de género mediante la elaboración y aplicación de leyes y políticas nacionales y la aplicación de las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales.

Crisis con déficit crónico de financiación

90. Las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas deben elaborar mecanismos comunes para la comunicación de datos e información sobre los beneficiarios.

91. Reconociendo las desigualdades en los flujos de asistencia humanitaria, recomiendo que los donantes y las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas establezcan indicadores para la asistencia humanitaria, en particular mediante la fijación de niveles mínimos de asistencia a los beneficiarios y de metas a largo plazo vinculadas a los objetivos de desarrollo del Milenio, entre otras cosas a través de la iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias.

92. Reconociendo la necesidad de una mayor continuidad de la asistencia durante los períodos de crisis sostenidas, recomiendo también que los donantes y las organizaciones humanitarias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas establezcan mecanismos de financiación flexibles y plurianuales, incluso mediante la iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias.

Coordinación entre civiles y militares

93. Las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deben continuar mejorando los acuerdos de reserva con los principales proveedores de activos y personal militares.