



Asamblea General Consejo Económico y Social

24 de abril de 2019
Español
Original: inglés

Asamblea General

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 73 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 de 2019

26 de julio de 2018 a 24 de julio de 2019

Tema 9 del programa

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

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

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución [46/182](#) de la Asamblea General, en que la Asamblea solicitó al Secretario General que informara anualmente a la Asamblea y al Consejo Económico y Social sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. El informe se presenta también en respuesta a la resolución [73/139](#) de la Asamblea y la resolución [2018/11](#) del Consejo Económico y Social. El informe abarca el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018.

El informe contiene un resumen de las iniciativas encaminadas a mejorar la coordinación y la respuesta humanitarias y reducir los niveles de necesidad, riesgo y vulnerabilidad, información sobre las tendencias en el ámbito humanitario, los problemas y las medidas adoptadas y las recomendaciones formuladas, en particular sobre el respeto del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, para hacer frente a una grave inseguridad alimentaria, la amenaza de la hambruna, el desplazamiento forzado, los desastres y los efectos relacionados con el clima y sobre financiación anticipada en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como el compromiso de no dejar a nadie atrás.

* [A/74/50](#).



I. Introducción

Sinopsis de las principales tendencias

1. Las crisis humanitarias están afectando a más personas que nunca, pues decenas de millones de personas se ven obligadas a huir de sus hogares, perder sus medios de vida y sufrir hambre, enfermedades y encarar un futuro incierto. A pesar de los logros alcanzados en materia económica y de desarrollo a escala mundial, las crisis humanitarias están durando más que nunca.
2. Las tendencias mundiales, como el aumento de la pobreza, la desigualdad, el crecimiento de la población, los conflictos, el cambio climático y las pandemias, han erosionado la resiliencia, lo que ha hecho que las personas sean más susceptibles a las conmociones. Las crisis también exacerban la situación de vulnerabilidad de las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los marginados y los pobres.
3. En 2018, los planes de respuesta humanitaria se orientaron a 97,9 millones de personas, una cifra sin precedentes. Las necesidades de financiación humanitaria ascendieron a la elevada cifra de 25.100 millones de dólares. Sin embargo, se proporcionó generosamente la cifra récord de 15.200 millones de dólares, pese a lo cual el déficit de financiación fue del 40 % aproximadamente, como ha sido el caso en los últimos cinco años¹.
4. Los conflictos y las violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos han tenido efectos devastadores, en particular en los niños. En algunos conflictos, los civiles fueron asesinados o mutilados sistemáticamente y la infraestructura civil, como las instalaciones médicas y las escuelas, fue dañada o destruida en ataques selectivos o indiscriminados. Se cortó el acceso de las personas a los suministros de alimentos y agua y a la asistencia vital. La violencia sexual relacionada con los conflictos siguió siendo frecuente en muchas situaciones de conflicto. Las consecuencias de los conflictos y las crisis prolongadas para la salud mental y el bienestar psicosocial han sido inmensas. En el año 2019 se cumple el 70º aniversario de los Convenios de Ginebra de 1949; es una gran oportunidad para reforzar la pertinencia continua de esos convenios y su aplicación efectiva.
5. A finales de 2017, la guerra, la violencia y la persecución habían desarraigado a 68,5 millones de personas, entre ellas más de 40 millones de desplazados internos². El desplazamiento interno es un fenómeno cada vez más urbano, que requiere nuevos enfoques para determinar, evaluar y atender a las necesidades.
6. Las crisis prolongadas son frecuentes, y las crisis humanitarias tienen un promedio de duración superior a los nueve años. Esas situaciones no pueden resolverse aplicando enfoques a corto plazo. En el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en que se incluye la promesa de no dejar a nadie atrás, es fundamental reducir los riesgos y la vulnerabilidad para poner fin a las privaciones.
7. Aunque el mundo ha avanzado en cuanto a pronosticar los desastres, prepararse y responder ante ellos, los riesgos de desastres siguen aumentando. Los desastres aumentan las necesidades humanitarias y anulan los logros en materia de desarrollo.

¹ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Global Humanitarian Overview 2019”. Se puede consultar en <https://hum-insight.info>.

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Global Trends Report 2017*; y Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, *Global Report on Internal Displacement 2018*.

En 2018, 312 desastres afectaron a unos 65,6 millones de personas³. Entre 2008 y 2018, los desastres desplazaron a un promedio de 24 millones de personas cada año⁴. El cambio climático está aumentando la frecuencia, la intensidad y la variabilidad de los fenómenos meteorológicos extremos, que amenazan y destruyen vidas y medios de subsistencia, en particular la producción agrícola, y debilitan la resiliencia. El cambio climático es un multiplicador de amenazas que pueden precipitar y exacerbar los conflictos, el desplazamiento y la inseguridad alimentaria e hídrica. Plantea una amenaza existencial para algunas pequeñas naciones insulares en desarrollo.

8. La inseguridad alimentaria está aumentando, impulsada por los conflictos, la variabilidad del clima y la recesión económica. En 2018, 113 millones de personas sufrían inseguridad alimentaria a nivel de crisis o incluso peor⁵. Esas cifras podrían aumentar en 2019, debido a las nuevas conmociones y los factores de perturbación ambiental, que han puesto a 143 millones de personas al borde de la inseguridad alimentaria a nivel de crisis⁶. Acelerar las iniciativas para hacer frente a la inseguridad alimentaria, como la red mundial contra las crisis alimentarias, sigue siendo importante. En 2017, la combinación de los conflictos, la sequía y la inseguridad alimentaria aguda dejó a más de 20 millones de personas al borde de la hambruna o encarándola en Nigeria, Somalia, Sudán del Sur y el Yemen. Aunque la comunidad internacional se movilizó a raíz del llamamiento a la acción formulado por el Secretario General, 2018 se caracterizó por los preocupantes niveles de hambre. En 2019, el aumento de la inseguridad alimentaria es motivo de especial preocupación en el Yemen.

9. El colapso de los sistemas de salud en contextos frágiles aumenta el riesgo de brotes y epidemias. Muchos de los brotes recientes tuvieron origen animal, entre ellos la enfermedad del Ébola y el virus H5N1 de la influenza aviar altamente patógena. Acontecimientos recientes han puesto de relieve los problemas que plantea el control de los brotes y las epidemias en contextos humanitarios complejos y la importancia de la movilización temprana de respuestas integradas.

10. Frente a esos desafíos, las organizaciones humanitarias siguen cumpliendo su cometido, salvando millones de vidas y reduciendo el sufrimiento. En 2019, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias necesitarán 25.200 millones de dólares para prestar asistencia a 105,7 millones de personas que necesitan asistencia humanitaria y protección⁷.

11. Abordar las causas subyacentes de las crisis y realizar avances encaminados a implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requiere un esfuerzo concertado para no dejar a nadie atrás. Los agentes humanitarios y el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo deberán acelerar su colaboración para encarar las necesidades, los riesgos y la vulnerabilidad mediante respuestas combinadas y complementarias. Existen oportunidades para reducir la vulnerabilidad en el contexto del programa de reforma de la gestión y la prevención del Secretario General, el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, la cumbre sobre el clima convocada por el Secretario General, el examen de alto nivel de las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados

³ Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres, Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT, excluyendo las epidemias y las infestaciones por insectos. (consultado el 19 de abril de 2019).

⁴ Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, *Global Report on Internal Displacement 2018*.

⁵ Red de Información sobre Seguridad Alimentaria, *Global Report on Food Crises 2019*.

⁶ *Ibid.*

⁷ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios: Humanitarian InSight (<https://www.hpc.tools/>) (consultado el 24 de abril de 2019).

Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) y el sexto período de sesiones de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres.

II. Resumen de las emergencias humanitarias en 2018

A. Emergencias complejas

12. Las Naciones Unidas y sus asociados respondieron ante varias emergencias complejas en 2018, incluidas aquellas en que continuaron las violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, se obstaculizó el acceso humanitario y la protección de los civiles, y la lucha contra la violencia sexual y por razón de género siguieron siendo motivo de grave preocupación.

13. En el Yemen, más de 22 millones de personas, entre ellas 2,4 millones de desplazados, necesitaron asistencia humanitaria en 2018. Casi 18 millones de personas, dos terceras partes de la población, estaban en situación de inseguridad alimentaria, incluidas 8,4 millones de personas que estaban en situación de inseguridad alimentaria grave. El Yemen siguió padeciendo el mayor brote de cólera de la historia moderna, y también tuvo que hacer frente a brotes agudos de diarrea líquida aguda, al empeoramiento de las tasas de malnutrición y a graves problemas de protección.

14. En la República Democrática del Congo, más de 13,1 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria en 2018. Aunque casi un millón de personas regresaron a sus hogares en 2018, 2,1 millones de personas fueron desplazadas por primera vez. Un total de 815.000 refugiados congoleños y solicitantes de asilo permanecían fuera del país. Las actividades de respuesta para contener el brote de la enfermedad del Ébola, declarado en agosto de 2018, se vieron obstaculizadas por la inseguridad.

15. En la República Árabe Siria, unos 13 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria en 2018. El acceso seguro, sostenido y sin trabas del personal humanitario sigue siendo un desafío importante. La protección de los civiles siguió siendo motivo de grave preocupación. Continuaron los ataques indiscriminados contra zonas pobladas y contra la infraestructura civil, incluidas las instalaciones médicas y educativas y los suministros de agua y electricidad, así como contra el personal médico y humanitario, aunque en el segundo semestre de 2018 se registró una relativa reducción de la violencia en varias zonas.

16. En el Afganistán unos 6,3 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria a finales de 2018. La sequía dio lugar a un marcado aumento de la inseguridad alimentaria en las zonas rurales. Unas 690.000 personas fueron desplazadas por primera vez, con lo que el total de desplazados internos asciende a 1,2 millones.

17. En la República Centroafricana, unos 2,9 millones de personas, el 63 % de la población, necesitaron asistencia humanitaria en 2018. Una cuarta parte de la población fue desplazada y 1,9 millones de personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria.

18. En el Chad, unos 4,9 millones de personas, casi una tercera parte de la población, necesitaron asistencia humanitaria en 2018. Más de 620.000 personas fueron desplazadas. El Chad acogió a 445.700 refugiados y solicitantes de asilo. Unos 4,4 millones de personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria.

19. En la República Popular Democrática de Corea, unos 10,3 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria en 2018. La capacidad de los agentes humanitarios

de prestar asistencia para salvar vidas constituía un reto, debido a los efectos no deseados de los regímenes de sanciones y a los bajos niveles de financiación.

20. En 2018, unos 2,8 millones de haitianos necesitaron asistencia humanitaria. La respuesta humanitaria se centró en la reducción de la inseguridad alimentaria, la erradicación de la transmisión del cólera y el fortalecimiento de la preparación y respuesta ante los desastres.

21. En el Iraq, unos 6,65 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria en 2018. A pesar del regreso de casi 4,2 millones de desplazados internos a sus lugares de origen, unos 1,8 millones de esas personas seguían desplazadas. Las necesidades de protección siguieron siendo fundamentales, junto con el apoyo a los servicios básicos y los medios de vida.

22. En Libia, en 2018, unas 823.000 personas necesitaron asistencia humanitaria, entre ellas 241.000 niños. La mitad de los necesitados eran libios, ya sean desplazados internos o comunidades de acogida, mientras que la otra mitad eran migrantes, refugiados o solicitantes de asilo. Los malos tratos, incluidos los abusos sexuales, y la explotación, incluso en los centros de detención, siguieron causando grave preocupación.

23. En Myanmar, unas 941.000 personas necesitaron asistencia humanitaria en 2018. En diciembre de 2018, había más de 909.000 refugiados en Bangladesh, en su enorme mayoría apátridas rohinyás. En el estado de Rakáin (Myanmar), unos 128.000 desplazados internos, casi todos ellos rohinyás, seguían confinados en campamentos. Los rohinyás, incluidos unos 470.000 que vivían fuera de los campamentos, seguían encarando políticas y prácticas discriminatorias y restricciones en relación con sus derechos humanos básicos. En los estados de Kachín y Shan, el conflicto se intensificó en 2018, lo que provocó el desplazamiento temporal de más de 35.000 personas. El acceso de la asistencia humanitaria siguió siendo difícil y el nivel de acceso disminuyó en algunas zonas, lo que dificultó la prestación de servicios de asistencia y protección.

24. Unos 2,5 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria en el Territorio Palestino Ocupado en 2018. La prolongada crisis de protección continuó, y las necesidades humanitarias en Gaza aumentaron. El aumento del número de bajas, los considerables recortes en la financiación, una profunda crisis de electricidad y el aumento de las restricciones dieron lugar a un colapso del sistema de salud y socavaron la prestación de servicios esenciales.

25. En el Pakistán, unos 2,9 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria en 2018. La prestación de asistencia humanitaria y el acceso a los servicios siguieron siendo difíciles en las zonas tribales de administración federal, ya que alrededor del 47 % de los repatriados dependían de agua potable no apta para el consumo y el 36 % encaraban una inseguridad alimentaria de moderada a grave.

26. En Filipinas, más de un año después de concluido el conflicto en la ciudad de Marawi, más de 73.000 residentes seguían desplazados en la provincia de Mindanao y no podían regresar.

27. En la región del Sahel, 23 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria en 2018. Unos 10 millones de personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria y unos 3 millones de personas seguían desplazadas en 2018. La crisis en el Níger empeoró, por lo que 2,3 millones de personas necesitaron asistencia. Alrededor de 1,9 millones de personas fueron desplazadas internamente en el noreste de Nigeria en 2018. En el Camerún, unos 2,1 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria en 2018. El Camerún siguió acogiendo a casi 260.000 refugiados de la República Centroafricana. En Malí, la inseguridad se extendió, en particular en las regiones septentrional y central, y 5,2 millones de

personas necesitaron asistencia humanitaria. En Burkina Faso, el número de desplazados internos aumentó a 47.000.

28. En 2018, en Somalia, unos 4,2 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria. Las necesidades humanitarias se redujeron en un 32 % durante 2018, debido en parte a las mejoras en la seguridad alimentaria; sin embargo, la situación humanitaria siguió siendo frágil, en particular entre los 2,6 millones de desplazados internos.

29. En Sudán del Sur, los años de conflicto, la violencia y la destrucción de los medios de subsistencia dejaron a unos 7 millones de personas necesitadas de asistencia en 2018. La violencia por razón de género, incluida la violencia sexual relacionada con el conflicto, aumentó. Se calculó que unos 7 millones de personas estaban en situación de inseguridad alimentaria grave a mediados de 2018. A finales de 2018, unos 4,2 millones de personas estaban desplazadas, de las cuales casi 2 millones eran desplazados internos.

30. En el Sudán, unos 5,5 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria. Las mejoras en la seguridad y el acceso permitieron que la ayuda llegara a nuevas zonas. Sin embargo, la difícil situación económica ejerció presión sobre la atención de las necesidades alimentarias, y los combates esporádicos en Darfur causaron nuevos desplazamientos. El Sudán acogió a más de 768.000 refugiados de Sudán del Sur.

31. En Ucrania oriental, unos 3,4 millones de personas necesitaron asistencia en 2018. Las temperaturas invernales de congelación exacerbaron las graves necesidades humanitarias y de protección, en particular de las mujeres y los niños, que se vieron afectados de manera desproporcionada, y de las personas de edad, que constituían el 30 % de los necesitados.

32. La Organización Internacional para las Migraciones y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) nombraron a un representante especial conjunto para los refugiados y migrantes venezolanos en la región y establecieron una plataforma de coordinación interinstitucional regional para responder a las necesidades de más de 3 millones de refugiados y migrantes que habían abandonado la República Bolivariana de Venezuela a finales de 2018. En diciembre de 2018 se puso en marcha un plan de respuesta regional para los refugiados y migrantes. Los organismos de las Naciones Unidas ampliaron la programación en curso en la República Bolivariana de Venezuela en 2018, a fin de responder al aumento de las necesidades humanitarias.

B. Desastres vinculados a peligros naturales

33. En la región de Asia y el Pacífico, un terremoto de una magnitud de 7,5 afectó a 544.000 personas en Papua Nueva Guinea. El ciclón tropical Gita causó grandes inundaciones y daños en Fiji, Samoa y Niue y afectó al 80 % de la población de Tonga. Los ciclones tropicales Josie Keni afectaron a más de 77.000 personas en Fiji, donde provocaron graves inundaciones. Las erupciones volcánicas en Vanuatu provocaron desplazamientos repetidos. Dos tifones azotaron a Filipinas, lo que provocó el desplazamiento de unos 2,13 millones de personas. Un terremoto de magnitud 7,4 azotó la provincia de Sulawesi Central en Indonesia y desencadenó un tsunami, corrimientos de tierras y la licuefacción de los suelos, lo que afectó a 1,5 millones de personas. Tras la serie de terremotos, más de 300.000 personas fueron desplazadas. Un tsunami azotó la región del Estrecho de Sunda en Indonesia, lo que causó la muerte de más de 400 personas.

34. La sequía causó la reducción del 45 % al 57 % de la producción anual de trigo en el Afganistán, lo que afectó a más de 4 millones de personas. En el Pakistán, la

sequía afectó a más de 5 millones de personas. Las inundaciones en el estado de Kerala, en la India, dejaron un saldo de 500 muertos y provocaron el desplazamiento de más de 1 millón de personas y causaron daños y pérdidas por valor de 3.800 millones de dólares.

35. En África Meridional, el período de escasez de 2018/19 comenzó temprano en muchas zonas, debido a la irregularidad de las lluvias, lo que dio lugar a malas cosechas y dejó a unos 10,8 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria grave. La situación probablemente se verá agravada por el inicio tardío de la estación de las lluvias de 2019 y la fuerte probabilidad de que se produzca un episodio de El Niño.

36. A pesar de una situación de lluvias generalmente favorable en Etiopía en 2018, las inundaciones afectaron a unas 419.000 personas y unas 190.000 se vieron obligadas a abandonar sus hogares en busca de oportunidades de subsistencia, alimentos, agua y pastos. En Etiopía se produjo un aumento del desplazamiento interno en 2018, con casi 2,6 millones de personas desplazadas por la violencia intercomunitaria y más de 500.000 personas desplazadas por los desastres a finales del año.

37. En Nigeria, unos 2,3 millones de personas se vieron afectadas por inundaciones graves. En Malí, más de 70.000 personas se vieron afectadas por las inundaciones. En el Níger, unas 250.000 personas se vieron afectadas por las inundaciones y se perdieron 8.500 hectáreas de tierras agrícolas.

38. En el informe del Secretario General sobre la cooperación internacional para la asistencia humanitaria en la esfera de los desastres naturales, desde el socorro hasta el desarrollo, se ofrecen más detalles y recomendaciones sobre los desastres.

III. Los temas clave de la respuesta humanitaria en 2018

A. La defensa de las normas

Fortalecimiento del respeto del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos

39. Los conflictos armados siguen siendo el principal motor de las necesidades humanitarias. La falta de respeto por el derecho internacional humanitario, en particular las normas fundamentales de distinción, proporcionalidad y precaución, en los ataques y de precaución en relación con sus efectos, se ha convertido en un patrón en muchos conflictos. Los ataques dirigidos contra los civiles o que causaron daños indiscriminadamente a civiles y la infraestructura de carácter civil provocaron muertes, lesiones, enfermedades, hambre y desplazamientos, y miles de personas seguían en paradero desconocido. El sistema de vigilancia de ataques contra la atención sanitaria de la Organización Mundial de la Salud registró 706 ataques de ese tipo en 2018, que causaron 151 muertes y heridas a 860 personas. Muchas escuelas, lugares de culto e infraestructuras y objetos civiles fueron atacados o temerariamente dañados en 2018.

40. Preocupan en particular los efectos que tienen los conflictos armados y las violaciones del derecho internacional humanitario sobre el hambre. En 2018, los civiles fueron deliberada o imprudentemente aislados de los campos, el ganado, las fuentes de alimentos y los medios de vida. Las partes en conflicto han dañado o destruido fábricas, instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, redes de irrigación, buques de pesca y campos agrícolas. En los casos más extremos, aunque está estrictamente prohibido en virtud del derecho internacional humanitario, la imposición de la inanición a civiles se ha usado como método de guerra. En su

resolución [2417 \(2018\)](#), el Consejo de Seguridad reconoció el vínculo entre los conflictos armados, las violaciones del derecho internacional humanitario y el hambre, instó a la supervisión y la presentación de informes y alentó a quienes tienen influencia a que hicieran respetar el derecho internacional humanitario. Es importante que los Estados Miembros y las partes en conflicto adopten medidas rápidamente para aplicar la resolución.

41. Con el aumento de la urbanización, los conflictos armados se trasladan a las ciudades y las zonas densamente pobladas, lo que afecta a millones de civiles. Los combates en entornos urbanos aumentan considerablemente los riesgos para los civiles. La pauta de daños inaceptables causados por el uso de armas explosivas en zonas pobladas es motivo de especial preocupación. Cuando se utilizaron armas explosivas lanzadas desde el aire y desde tierra en zonas pobladas, el 92 % de los muertos y heridos eran civiles. La destrucción de viviendas, escuelas, hospitales, sistemas de agua y saneamiento y otras infraestructuras cruciales afecta gravemente a la población civil a largo plazo. La urbanización de la guerra y el mayor uso de artefactos explosivos improvisados también han aumentado el número de bajas civiles.

42. Esto subraya la urgencia de actuar. Deben apoyarse los esfuerzos en curso para elaborar una declaración política en que se establezca el compromiso de evitar el uso de armas explosivas con efectos de gran alcance en zonas densamente pobladas.

43. La protección de los heridos y los enfermos y del personal y las instalaciones médicas destinadas a prestar una atención médica imparcial son la base del derecho internacional humanitario. Sin embargo, la destrucción de hospitales en ataques directos o indiscriminados, las amenazas contra el personal médico y los pacientes y la substracción de suministros médicos de los convoyes de ayuda han pasado a ser características comunes en muchos conflictos. Estos actos deben ser condenados. Las medidas de lucha contra el terrorismo debilitan cada vez más la protección de la misión médica. Es igualmente importante que los Estados Miembros y las partes en conflicto adopten medidas concretas para prevenir esos actos y responder ante ellos, de conformidad con el derecho internacional humanitario y en cumplimiento de la petición formulada por el Consejo de Seguridad en su resolución [2286 \(2016\)](#).

44. Como aspecto positivo, en 2018 algunos Estados Miembros y partes en conflicto adoptaron medidas prácticas para respetar y hacer respetar las normas de la guerra y mejorar la protección de los civiles, entre ellas la capacitación de las fuerzas armadas, la adopción de marcos nacionales sobre la protección de los civiles, la suspensión o el condicionamiento de las exportaciones de armas u otras formas de apoyo militar sobre la base del cumplimiento del derecho de los conflictos armados y la investigación de los crímenes de guerra y el enjuiciamiento de los responsables. Algunos Estados Miembros comenzaron a revisar sus marcos nacionales para ajustarlos a la resolución [2286 \(2016\)](#) del Consejo de Seguridad o se sumaron a la declaración política sobre la protección de la atención médica en los conflictos, o hicieron ambas cosas. Es fundamental basarse en esas buenas prácticas para alentar a los demás a que adopten medidas prácticas para respetar el derecho internacional humanitario y proteger a los civiles. El fortalecimiento de la protección de los civiles en los conflictos armados es una preocupación apremiante y debe ocupar un lugar central en la agenda mundial.

La puesta en práctica de los principios humanitarios, la negociación del acceso humanitario y la búsqueda de la aceptación

45. Los impedimentos para el acceso de las personas afectadas a la asistencia y la prestación de socorro humanitario están dejando a millones de personas sin ayuda. La inseguridad, la denegación de asistencia humanitaria, la violencia contra el personal y los bienes humanitarios, la injerencia, la desviación y la apropiación indebida de la

ayuda, las restricciones a la circulación dentro de los países y hacia ellos y los impedimentos burocráticos siguen obstaculizando el acceso humanitario y las operaciones humanitarias basadas en principios.

46. Sobre el terreno, la aceptación de los trabajadores humanitarios es cada vez más difícil. Continúan los saqueos, la apropiación indebida y la violencia, así como la detención y el secuestro de trabajadores humanitarios, principalmente del personal de contratación nacional. En 2017, se produjeron 158 incidentes importantes de violencia contra operaciones humanitarias en 22 países, que afectaron a 313 trabajadores humanitarios⁸. Los conflictos armados actuales, que se caracterizan por la multiplicación y la fragmentación de las partes, constituyen un gran desafío para las organizaciones humanitarias. La politización del acceso humanitario agrava esos problemas. La denegación arbitraria del consentimiento para llevar a cabo operaciones de socorro y la obstrucción de esas operaciones de socorro causan más sufrimiento y muerte y obstaculizan la eficacia operacional.

47. Los intentos de combinar los objetivos humanitarios y políticos, de seguridad o de lucha contra el terrorismo se están multiplicando, lo que socava la percepción de neutralidad de la acción humanitaria. En algunos casos, la condicionalidad de los donantes sigue inhibiendo la acción humanitaria imparcial y pueden constituir requisitos inmanejables. Sin garantías expresas de los organismos nacionales encargados de la aplicación de la ley al sector financiero, la práctica de “reducir el riesgo” restringe el acceso humanitario de las organizaciones a los servicios bancarios y hace temer riesgos legales o para la reputación.

48. Esas dinámicas repercuten en las necesidades humanitarias, aumentan los costos de ejecución y afectan la calidad de los programas. En algunos contextos, puede ser necesario recurrir a la programación de la gestión a distancia, debido a la imposibilidad de mantener una presencia humanitaria sostenida, lo que impacta directamente en las poblaciones afectadas.

49. Es imperativo restablecer un entorno que preserve la imparcialidad y la neutralidad de la acción humanitaria, incluido el espacio para la participación y la negociación con los grupos armados, y que conduzca a un acceso humanitario rápido, seguro y sostenido. Algunos Estados Miembros han mostrado su voluntad de trabajar para salvaguardar la acción humanitaria imparcial. La Unión Europea incluyó una exención humanitaria general en su directiva de marzo de 2017 sobre la lucha contra el terrorismo. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad aclararon que las medidas de lucha contra el terrorismo deberían respetar el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Los Estados Miembros deben adoptar medidas prácticas para aplicar esas decisiones, en particular de conformidad con la resolución [2286 \(2016\)](#) del Consejo de Seguridad. Los casos de impedimentos y de denegación arbitraria de acceso deben abordarse eficazmente y las partes responsables deben rendir cuentas. La elaboración de procedimientos claros, sencillos y rápidos para la entrada y el despliegue del personal de asistencia humanitaria, los bienes y los servicios mejorará el nivel de acceso. Las organizaciones humanitarias deben seguir fortaleciendo sus sistemas para prevenir y responder a los riesgos de desviación o apropiación indebida de la ayuda.

⁸ Stoddard, Harmer, A. & Czwarno, M. “Aid Worker Security Report: Figures at a Glance” Fact Sheet, Humanitarian Outcomes (2018).

B. Reducción del desplazamiento

Búsqueda de soluciones para reducir el desplazamiento forzado

Desplazados internos

50. A finales de 2018, más de 41 millones de personas seguían desplazadas internamente debido a los conflictos y la violencia⁹. Hay dos tendencias notables: que la mayoría de los desplazados internos viven en situaciones de desplazamiento prolongado sin acceso o con acceso limitado a soluciones duraderas y que un número creciente, si no mayoritario, de desplazados internos se encuentran en zonas urbanas. El impacto del desplazamiento interno en las comunidades de acogida, incluso en lo que respecta al acceso a los servicios básicos y a los medios de subsistencia, es a menudo considerable, pues impide el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible o amenaza con revertir los logros en materia de desarrollo. Se necesitan mejores soluciones. Al abordar las necesidades de emergencia a corto plazo, las organizaciones humanitarias deben adoptar una perspectiva a más largo plazo desde el comienzo de la respuesta para trabajar con las autoridades nacionales y locales, las comunidades de acogida, los desplazados internos y los homólogos del desarrollo a fin de reducir las vulnerabilidades, reconstruir los medios de subsistencia, aumentar la resiliencia y lograr soluciones duraderas.

51. En su resolución [72/182](#), la Asamblea General exhortó al Secretario General a que trabajara con los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas con el fin de estudiar la manera de abordar mejor las necesidades a largo plazo de los desplazados internos y apoyar a las comunidades que los acogen. En 2018, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el ACNUR y la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos encabezaron un plan de acción trienal de múltiples interesados, centrado en la colaboración a nivel nacional. El plan, iniciado en abril de 2018 para conmemorar el vigésimo aniversario de la publicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, tiene por objeto fomentar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias y de desarrollo, en particular sobre los desplazamientos provocados por desastres y las soluciones duraderas. Se centra en cuatro esferas fundamentales: el derecho y las políticas, los datos, la participación de los desplazados internos y los desplazamientos prolongados y las soluciones duraderas. En la República Centroafricana y Ucrania, los talleres utilizaron la metodología del estudio sobre cómo superar el estancamiento para proponer un enfoque de múltiples interesados para abordar los aspectos a corto y largo plazos de los desplazamientos internos. Se trata de un primer paso positivo, pero se necesitan más esfuerzos.

52. En octubre de 2019 se cumplirá el décimo aniversario de la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África, un instrumento jurídicamente vinculante que ofrece la oportunidad de promover una mayor ratificación y aplicación e intercambiar iniciativas y mejores prácticas.

Refugiados

53. En su resolución [73/151](#), la Asamblea General afirmó el pacto mundial sobre los refugiados, que se basa en el régimen internacional de protección de los refugiados y tiene por objeto asegurar una distribución más previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad entre los Estados Miembros. En 2019, el ACNUR acogerá el Foro Mundial de los Refugiados para recabar promesas y contribuciones, en particular en

⁹ Centro de Seguimiento de los Desplazamientos Internos, *Global Report on Internal Displacement 2018*.

materia de asistencia financiera, asignaciones para el reasentamiento y el derecho al trabajo.

54. A finales de 2018, 15 países de América Latina, África y Asia habían puesto en marcha un marco integral de respuesta a los refugiados, lo que había dado lugar a mejoras en la respuesta a los refugiados y a las comunidades de acogida, en particular medidas para la autosuficiencia y la cohesión social.

Migrantes en situaciones vulnerables

55. Al menos 4,667 personas murieron o desaparecieron a lo largo de las rutas migratorias en 2018¹⁰. Los migrantes en situación de vulnerabilidad encaran riesgos abrumadores, como la pérdida de vidas, las desapariciones, la violencia, la explotación, la trata, el secuestro, la extorsión, la falta de acceso a los servicios y la detención arbitraria. Las narrativas políticas xenófobas sobre la migración se han vuelto más frecuentes. La aprobación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular refuerza las medidas que se necesitan.

56. Los asociados humanitarios siguieron aplicando las directrices de la iniciativa Migrantes en Países en Situaciones de Crisis y elaborando planes de respuesta a la migración, planes de respuesta regionales y grupos de trabajo mixtos sobre migración para mejorar la respuesta a los migrantes en situaciones vulnerables. La nueva Red de las Naciones Unidas sobre la Migración apoyará la aplicación del Pacto Mundial, como complemento de los sistemas de coordinación existentes.

Desplazamientos en el contexto de desastres y los efectos del cambio climático

57. En 2018, se registraron 17,2 millones de nuevos desplazamientos relacionados con desastres en 142 países y territorios¹¹. En el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular se reconoce el desplazamiento en el contexto de los desastres y la necesidad de reducir los riesgos y aumentar la preparación. En el pacto mundial sobre los refugiados se reconoce que la degradación del medio ambiente y los desastres interactúan cada vez más con los factores que impulsan el movimiento de los refugiados. En septiembre de 2018, el equipo de tareas sobre desplazamiento establecido por el Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con los Efectos del Cambio Climático formuló recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, reducir al mínimo y abordar el desplazamiento relacionado con los efectos del cambio climático. Los organismos de las Naciones Unidas y sus asociados están apoyando los esfuerzos por hacer frente a los efectos del cambio climático y fortalecer la resiliencia ante el clima, entre otras cosas mediante la iniciativa del Secretario General sobre la resiliencia ante el clima y la labor encaminada a fomentar la gestión de los riesgos climáticos en las zonas donde hay grandes necesidades humanitarias. De conformidad con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, es fundamental adoptar un enfoque de gestión del riesgo, mejorar la recopilación y el uso de datos, desglosados por factores pertinentes, y vigilar los riesgos.

¹⁰ Organización Internacional para las Migraciones, Proyecto de Migrantes Desaparecidos (<https://missingmigrants.iom.int>).

¹¹ Centro de Seguimiento de los Desplazamientos Internos, *Global Report on Internal Displacement 2018*.

C. Promoción de la colaboración entre las actividades humanitarias y las actividades de desarrollo y sus vínculos con la paz

58. Las crisis humanitarias están aumentando en número y duración. Desde 2015, los llamamientos en favor de crisis que duran cinco años o más han aumentado y en la actualidad representan la mayor parte de los fondos recibidos y solicitados (80 %).

59. La necesidad de establecer una colaboración más estrecha entre los agentes humanitarios y de desarrollo para lograr resultados colectivos y reducir la vulnerabilidad es ampliamente reconocida en la actualidad. Los gobiernos están vinculando cada vez más los esfuerzos para reducir las necesidades humanitarias con los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los donantes están adaptando sus sistemas para proporcionar una ayuda humanitaria y para el desarrollo mejor alineada, y la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos emitió una recomendación sobre el nexo entre la ayuda humanitaria y el desarrollo.

60. El Secretario General está movilizando a los directores de las Naciones Unidas y a los dirigentes de los países, así como al Banco Mundial, para que reorienten la respuesta a las crisis hacia enfoques más conjuntos, fomenten la prevención y logren progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Comité Directivo Conjunto para Promover la Colaboración en Cuestiones Humanitarias y de Desarrollo trabaja para asegurar una mayor coherencia de la acción humanitaria y de desarrollo en las crisis y las transiciones hacia el desarrollo sostenible a largo plazo y en la reducción de las vulnerabilidades a fin de aumentar la resiliencia.

61. El Comité Directivo Conjunto dio prioridad al apoyo de alto nivel sobre el terreno en siete países, a saber, Burkina Faso, el Camerún, el Chad, Etiopía, el Níger, Nigeria y Somalia, donde se lograron progresos en la obtención de resultados colectivos, como la reducción de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, la mejora de la prestación de servicios básicos y la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

62. El Comité Directivo Conjunto llevó a cabo un examen en los países mencionados para evaluar los progresos, las buenas prácticas, el apoyo a los dirigentes nacionales y las lagunas y los obstáculos que aún persisten para lograr resultados colectivos. Entre los principales desafíos se encontraban la necesidad de fortalecer el liderazgo; una financiación previsible y menos fragmentada; el reforzamiento de las capacidades, en particular en las oficinas de los coordinadores residentes; el fortalecimiento del análisis de datos multisectoriales, y el uso de documentos de conclusiones colectivas para informar los marcos de planificación y la financiación conexa. La promoción de alto nivel para seguir fortaleciendo las asociaciones con las instituciones financieras internacionales y la Unión Africana y la colaboración con los gobiernos siguen siendo componentes clave. El examen dará lugar a recomendaciones sobre las cuestiones sistémicas y específicas de cada país que requieren más atención y el apoyo de alto nivel por parte de los miembros del Comité Directivo Conjunto.

63. El Comité Directivo Conjunto apoya los procesos de reforma en curso y toma decisiones encaminadas a fortalecer el liderazgo de los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios y la coordinación eficaz entre las actividades humanitarias y las de desarrollo, teniendo en cuenta sus vínculos con la paz y fomentando la planificación y la programación conjuntas. También fomenta una colaboración firme con el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales para lograr una financiación flexible y sostenida y la financiación de resultados colectivos. El Comité Directivo Conjunto garantiza la coherencia con los principales marcos y mecanismos de coordinación y colaborará estrechamente con el Comité Ejecutivo, la Junta de los

Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, el Comité Permanente entre Organismos y otras entidades.

64. El Comité Permanente entre Organismos, incluso a través de su equipo de tareas, dio prioridad a la colaboración entre los agentes humanitarios y de desarrollo y, con ese fin, realizó actividades tales como el intercambio entre pares, cursos prácticos y la prestación de apoyo técnico.

65. La reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ofrece oportunidades para seguir fortaleciendo la colaboración humanitaria y para el desarrollo. La reforma complementa la acción humanitaria basada en principios emprendida de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General.

66. Los coordinadores residentes independientes y empoderados estarán mejor equipados para dirigir la reducción de las necesidades, los riesgos y la vulnerabilidad. Una nueva generación de equipos de las Naciones Unidas en los países permitirá identificar más eficazmente los resultados de desarrollo que lleguen a los más vulnerables y trabajará con ese fin. La revisión de la planificación del desarrollo, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y de los instrumentos de análisis, como el análisis común para los países, permitirá que los agentes humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz contribuyan al análisis conjunto y garanticen una mejor conectividad y complementariedad con la labor de los equipos de asistencia humanitaria en los países, la descripción general de las necesidades humanitarias, los planes de respuesta humanitaria y otros planes interinstitucionales y llamamientos humanitarios.

Localización

67. En la Agenda para la Humanidad, se aprovechó el impulso para la localización con el llamamiento a reforzar, y no a sustituir, los sistemas locales y nacionales, lo que supone reconocer las capacidades y ventajas comparativas de los agentes locales y nacionales, mejorar su capacidad técnica, eliminar los obstáculos financieros, aumentar su función en la adopción de decisiones, promover una respuesta contextualizada y trabajar con ellos como asociados en pie de igualdad.

68. Se han registrado mejoras. La orientación del Comité Permanente entre Organismos ha incluido principios de localización durante más de un decenio y las estructuras de coordinación humanitaria siguen incluyendo organizaciones no gubernamentales nacionales y locales. Por ejemplo, 22 organizaciones no gubernamentales nacionales y locales y siete autoridades locales desempeñan funciones de liderazgo de grupos subnacionales en Somalia. Los agentes internacionales han invertido en la capacidad local mediante la capacitación y la prestación de asistencia técnica. Los actores locales y nacionales pueden acceder a más fondos internacionales, incluidos los fondos mancomunados para países concretos y otros fondos mancomunados, incluidos los del Fondo Inicial.

69. Sigue habiendo problemas con respecto a la localización. Los actores locales suelen ser excluidos de los procesos globales de toma de decisiones. Las barreras estructurales impiden a los actores locales acceder a la financiación internacional. Existe una brecha entre los compromisos mundiales en materia de localización, como los contraídos en virtud de la Carta para el Cambio, y su aplicación sobre el terreno. El logro de progreso requerirá liderazgo para superar esas barreras.

D. Financiación humanitaria

Pasar de la reacción a la previsión

70. Para mantenerse al día en relación con las crecientes necesidades, las organizaciones humanitarias ya no están esperando que las crisis estén causando un sufrimiento inmenso para responder y se están orientando hacia la gestión de los riesgos y la reducción de la vulnerabilidad, reduciendo así el número de víctimas humanitarias. El cambio conducirá a una prestación más rápida y eficaz del socorro humanitario. El enfoque previsor está cobrando impulso y evolucionando en cuatro ámbitos.

71. El primer ámbito es la movilización de fondos para la acción temprana y la preparación. En Sudán del Sur, los fondos mancomunados para países concretos se destinaron a apoyar las actividades de preparación contra un brote de la enfermedad del Ébola en 2018. Como complemento de esos esfuerzos, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia liberó 10 millones de dólares para actividades de preparación en las que el tiempo es un factor crítico en Burundi, Rwanda, Sudán del Sur y Uganda, que ayudaron a detener la propagación del mortífero virus.

72. El segundo ámbito es la utilización de los fondos para imprevistos, que se utilizan cada vez más para acelerar la adopción de medidas tempranas en situaciones de emergencia previsibles. Al vincular la financiación a los desencadenantes previamente acordados, los tiempos de respuesta pueden reducirse de meses a días. Entre los ejemplos de financiación para imprevistos basada en factores desencadenantes para la adopción de medidas tempranas figuran el fondo basado en las previsiones de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la ventanilla de previsión del Fondo Start y el mecanismo de acción contra el hambre del Banco Mundial y las Naciones Unidas. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura también está aplicando su enfoque de alerta temprana, acción temprana en 18 países. Es fundamental que en la adopción de decisiones se incorporen los resultados de las pruebas en curso, la recopilación de pruebas y el aprendizaje derivado de la integración de los datos más sólidos de la alerta temprana y del análisis predictivo con el fin de ampliar los modelos de financiación predictiva y los volúmenes de financiación para la acción temprana.

73. El tercer ámbito es el uso de los seguros y la financiación estructurada del riesgo para lograr una mejor protección contra los desastres, como una empresa que protege la producción agrícola mediante seguros soberanos en regiones vulnerables a la sequía, las precipitaciones irregulares y los impactos climáticos. En otro caso, unos 30.000 agricultores cubiertos por microseguros en el marco de la iniciativa de resiliencia rural del Programa Mundial de Alimentos han recibido 1,5 millones de dólares en pagos contra la sequía. Un mecanismo de seguros en el Caribe que cubre a los beneficiarios cuando se ven afectados por terremotos, inundaciones y tormentas pagó más de 55 millones de dólares en cuatro países tras el paso del huracán Irma. Las organizaciones humanitarias y del sector privado están examinando el potencial de las soluciones estructuradas de financiación de riesgos para las emergencias complejas, incluidas las formas de mejorar el impacto del dinero gastado en entornos volátiles.

74. La cuarta esfera es mejorar la precisión y el rigor de las evaluaciones de las necesidades en que se basan los enfoques prospectivos esbozados anteriormente. Las evaluaciones de las necesidades basadas en el riesgo son vitales para maximizar el valor de cada dólar invertido en el socorro. Es fundamental centrarse más en el análisis de riesgos y la vulnerabilidad para aumentar la financiación anticipada, evitar la insuficiencia crónica de fondos y reducir el sufrimiento. Además, proporciona un

modelo financiero sostenible y ágil que es adecuado para el propósito actual y lo será en los años venideros.

IV. La evolución de las operaciones y la coordinación de la respuesta humanitaria en 2018

A. Mejora de la coordinación y la respuesta humanitarias

Análisis de las necesidades humanitarias

75. En 2018 se avanzó en la mejora del análisis conjunto e imparcial de las necesidades. Se puso a prueba una metodología común para que los agentes humanitarios de todos los sectores evaluaran de manera conjunta y holística las necesidades humanitarias y comprendieran las causas subyacentes. La calidad de las estimaciones relativas a la población humanitaria necesitada en las descripciones generales de las necesidades humanitarias y el análisis de la gravedad de las necesidades no satisfechas siguieron mejorando. Se prevé que en 2019 se produzcan otros acontecimientos clave.

76. El Centro de Datos sobre Asuntos Humanitarios siguió aumentando el uso y el impacto de los datos, supervisando un crecimiento sin precedentes de la plataforma de intercambio de datos sobre asuntos humanitarios, que alberga más de 8.000 conjuntos de datos de 200 organizaciones. La iniciativa del índice para la gestión de riesgos siguió apoyando la elaboración de análisis de riesgos compartidos de código abierto. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está coordinando una iniciativa interinstitucional para mejorar la calidad y la disponibilidad de los datos de referencia en que se basan las actividades de preparación y respuesta. La labor prosiguió mediante varias iniciativas orientadas a mejorar los datos, incluidos los datos interoperables, sobre el desplazamiento interno. A medida que los datos y la tecnología se expanden, es importante que los datos confidenciales estén protegidos.

Planificación de la respuesta humanitaria

77. Los planes de respuesta humanitaria se basan cada vez más en procesos de planificación reforzados, incluido un uso más sistemático del análisis de las necesidades, las tendencias y los riesgos, la respuesta y las limitaciones actuales y la capacidad de respuesta de los gobiernos y los agentes de desarrollo. La planificación plurianual es cada vez mayor: hay 11 países que utilizan planes o estrategias plurianuales en 2019. La planificación de la respuesta humanitaria se conecta cada vez más con otros marcos de planificación por países, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la planificación de las misiones integradas.

78. Lanzado en 2018, Humanitarian InSight¹² es un portal web para la planificación y el seguimiento de la respuesta humanitaria. Proporciona datos actualizados y consolidados sobre las necesidades humanitarias, el número de personas atendidas y la financiación, para fundamentar la adopción de decisiones.

79. En noviembre de 2018, los principales responsables del Comité Permanente entre Organismos aprobaron los protocolos de ampliación de todo el sistema humanitario, que sustituyeron al mecanismo de activación y respuesta para emergencias humanitarias en todo el sistema. Los protocolos ayudan a garantizar que el sistema humanitario responda rápidamente y de manera coordinada en caso de crisis repentinas que se deterioren aceleradamente.

¹² Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Humanitarian InSight.

80. Las evaluaciones humanitarias interinstitucionales siguen mejorando la rendición de cuentas y la transparencia. En octubre de 2018, se llevó a cabo en Etiopía una evaluación humanitaria interinstitucional centrada en la respuesta humanitaria colectiva a las sequías recurrentes para apoyar el aprendizaje y la rendición de cuentas.

La programación basada en efectivo

81. Se siguen ampliando los programas de transferencia de efectivo para alcanzar los objetivos humanitarios, y se calcula que más del 10 % de la asistencia humanitaria se presta en efectivo. Cada vez se utiliza más el dinero en efectivo con fines múltiples o para sectores específicos como modalidades dignas, flexibles, eficaces y eficientes en función de los costos. Se necesitan más esfuerzos para asegurar la aplicación de enfoques conjuntos a los programas de efectivo y su ejecución, incluso, cuando sea posible, mediante la utilización de sistemas nacionales de protección social para la ejecución. En diciembre de 2018, el Programa Mundial de Alimentos, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios se comprometieron a trabajar en pro de un sistema común de efectivo en las crisis mundiales.

B. Preparación y respuesta ante los desastres

Sistema de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre y Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate

82. Desde 1993, el Sistema de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre ha respondido a más de 285 emergencias en más de 100 países. En 2018, los equipos de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre prestaron apoyo adaptado a la respuesta de emergencia dirigida por el Gobierno en Indonesia y a los centros gubernamentales de operaciones de emergencia en Nigeria. En Papua Nueva Guinea, los equipos de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre apoyaron al Gobierno y al equipo humanitario en el país con la gestión de la información, el análisis de la situación y la coordinación.

83. En 2018, el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate siguió fortaleciendo la capacidad de búsqueda y rescate urbanos de los Estados Miembros, incluso mediante la prestación de asesoramiento técnico y ejercicios de simulación en toda la región. Con el tiempo, ese apoyo ha contribuido a que algunos Estados Miembros desarrollen sus capacidades nacionales para responder ante los terremotos.

Episodios de El Niño/La Niña

84. En marzo de 2018, el Comité Permanente entre Organismos hizo suyo los procedimientos operativos estándar interinstitucionales para la acción temprana en respuesta a los episodios de El Niño/Oscilación Austral, que proporcionan un marco para ayudar a mitigar y prevenir los efectos y catalizar la acción humanitaria y de desarrollo temprana, incluida una reseña de las medidas que se deben adoptar, por parte de quiénes y en qué momento, tras las señales de alerta de un acontecimiento de ese tipo.

85. En septiembre de 2018, tras una advertencia sobre un posible evento de El Niño, se activó la vigilancia y se convocó una célula de análisis, de conformidad con los procedimientos operativos estándar. Se identificó a un total de 25 países de alto riesgo y los equipos regionales y nacionales iniciaron medidas de preparación y acción temprana y examinaron las iniciativas de acción temprana que utilizaban fondos previamente comprometidos.

Asociaciones con las organizaciones regionales y el sector privado

86. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios siguió aplicando en todas las regiones el conjunto de medidas de preparación para casos de emergencia del Comité Permanente entre Organismos. La oficina regional para América Latina y el Caribe de la Oficina colaboró con sus asociados en los preparativos para la temporada de huracanes de 2018. Las oficinas regionales de África Occidental y de África Oriental y Meridional siguieron colaborando con organizaciones regionales, organismos nacionales de gestión de desastres y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para mejorar la preparación y la respuesta. La Oficina regional de Asia y el Pacífico siguió fortaleciendo su asociación con la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, centrando la atención en mejorar la preparación y las actividades de reducción del riesgo de desastres.

87. En 2018, siete redes del sector privado apoyadas por la iniciativa empresarial de conexión respondieron a los desastres. Las asociaciones con el sector privado también están dando lugar a programas nuevos e innovadores. El servicio What Now de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está aumentando la difusión de los mensajes de preparación para casos de desastre y de reducción de los riesgos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo está trabajando para preparar a los aeropuertos de todo el mundo para hacer frente a los desastres.

C. Centralidad de la protección en la acción humanitaria

88. En 2018, organizaciones del Comité Permanente entre Organismos reiteraron su promesa de situar la protección en el centro de la acción humanitaria. Con el apoyo de los grupos temáticos de protección a escala mundial y sobre el terreno, los principios de protección y las directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre la lucha contra la violencia por razón de género se integraron y aplicaron cada vez más en evaluaciones coordinadas y en el análisis y la planificación conjuntos. Los agentes de protección centraron más la atención en soluciones multisectoriales para abordar los vínculos entre la protección y la inseguridad alimentaria, la asistencia médica y la educación. Los trabajadores humanitarios están desarrollando y utilizando cada vez más enfoques comunitarios, sensibles a las cuestiones de género y apropiados para la edad, a fin de proporcionar servicios de protección que respondan a las diversas necesidades de las personas afectadas. En noviembre de 2018, el grupo temático sobre protección mundial del Comité Permanente entre Organismos realizó un balance de la aplicación de la política de protección, en el que se determinaron las esferas que debían mejorarse.

Protección infantil

89. Las crisis de 2018 llevaron a un deterioro de la protección de los niños. Se intensificaron los esfuerzos mundiales para prevenir y responder a la violencia contra los niños y su reclutamiento en las fuerzas armadas o grupos armados, incluso aprovechando los progresos realizados por la Alianza Mundial para Acabar con la Violencia contra los Niños. Otros Estados Miembros hicieron suya la Declaración sobre Escuelas Seguras para reforzar la protección de las instalaciones educativas contra el uso militar y salvaguardar a los estudiantes y al personal docente.

Violencia sexual y por razón de género

90. El llamamiento a la acción sobre la protección contra la violencia basada en el género en situaciones de emergencia, una iniciativa de múltiples interesados, siguió movilizandando la acción y ha contribuido a galvanizar a los donantes, los organismos

de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales para que den prioridad a la lucha contra la violencia basada en el género, elaboren políticas y mecanismos de rendición de cuentas más firmes y movilicen fondos. Sigue siendo fundamental que se intensifiquen los esfuerzos en materia de presentación de informes sobre protección, incluidos los incidentes de violencia por razón de género, y el análisis de esos informes.

D. Protección contra la explotación y los abusos sexuales

91. El Secretario General se ha comprometido a impulsar la plena aplicación por parte de las Naciones Unidas y sus asociados de la política de tolerancia cero frente a la explotación y el abuso sexuales, ampliar su aplicación a nivel de los países y garantizar que las víctimas y los supervivientes cuenten con una protección adecuada, la asistencia apropiada y el recurso fiable a la justicia.

92. En 2018, los directores del Comité Permanente entre Organismos aprobaron una estrategia amplia para combatir la explotación, el abuso y el acoso sexuales, con medidas concretas para ampliar los mecanismos de presentación de informes seguros y accesibles, incluidos los mecanismos de retroinformación basados en la comunidad, y la protección y asistencia a los supervivientes, así como para fortalecer la rendición de cuentas. El equipo de tareas del Comité Permanente entre Organismos sobre la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y la prevención de la explotación y el abuso sexuales está proporcionando orientación operacional y apoyo técnico a las redes en los países para la prevención de la explotación y el abuso sexuales y a los equipos humanitarios en los países. Los asociados del Comité Permanente entre Organismos han acelerado las medidas para combatir y prevenir la explotación y el abuso sexuales, entre otras cosas mediante cursos de capacitación, subsanando las deficiencias a nivel de los países y fortaleciendo los procesos de investigación y verificación de las referencias para impedir que los autores vuelvan a ser empleados.

E. La rendición de cuentas y la inclusión

Rendición de cuentas a las personas afectadas

93. Se siguieron estableciendo y fortaleciendo los mecanismos colectivos de rendición de cuentas. Se elaboraron orientaciones para los equipos sobre el terreno sobre la inclusión de la rendición de cuentas a las personas afectadas en los resúmenes de las necesidades humanitarias y los planes de respuesta humanitaria. En las evaluaciones multisectoriales de las necesidades se incluyeron preguntas sobre la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el UNICEF, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y sus asociados organizaron talleres interinstitucionales para elaborar planes de acción conjuntos sobre la rendición de cuentas.

Inclusión de las personas con discapacidad

94. En abril de 2018, el Secretario General inició un proceso de elaboración de una política, un plan de acción y un marco de rendición de cuentas para fortalecer la accesibilidad en todo el sistema y la integración de los derechos de las personas con discapacidad en el sistema de las Naciones Unidas. La acción humanitaria fue una cuestión intersectorial en la Cumbre Mundial sobre la Discapacidad celebrada en Londres en julio de 2018, que generó importantes compromisos. El Consejo de Seguridad celebró su primer debate abierto sobre las personas con discapacidad en los conflictos armados en 2018. La labor de fortalecimiento de la capacidad mundial

e institucional para la inclusión de las personas con discapacidad, en particular en lo que respecta a la reunión y utilización de datos desglosados por discapacidad, prosiguió.

95. La Carta sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria, que cuenta con el respaldo de 216 interesados, incluidos 28 Estados Miembros, ha aumentado la voluntad política para fomentar la programación inclusiva. Las directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre la inclusión de las personas con discapacidad se terminarán de elaborar en 2019. Su puesta en aplicación será clave para lograr el cambio.

Los jóvenes en la acción humanitaria

96. Más de 40 partes interesadas han firmado el Pacto para la Juventud en la Acción Humanitaria y se han comprometido a abordar las prioridades y necesidades y a garantizar los derechos de los jóvenes afectados por las crisis, así como a colaborar de manera significativa con ellos en todas las etapas de la acción humanitaria. El Pacto está elaborando directrices interinstitucionales sobre el trabajo con los jóvenes y para los jóvenes en situaciones de crisis humanitaria, que se ultimarán en 2019.

F. La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas

Igualdad de género

97. Las mujeres suelen ser las primeras en responder a las crisis y desempeñan un papel fundamental en la supervivencia y la resiliencia de las familias y las comunidades. La inversión en la igualdad de género y la participación de las mujeres y las niñas contribuye a que los programas humanitarios atiendan con mayor eficacia a las diversas necesidades de las poblaciones afectadas.

98. En 2018 se publicó la versión actualizada del manual sobre cuestiones de género para la acción humanitaria del Comité Permanente entre Organismos. Se distribuyeron más de 7.000 ejemplares en 43 países. Se está utilizando un marco de rendición de cuentas para supervisar el desempeño colectivo del Comité Permanente.

99. En junio de 2018 se puso en marcha el marcador de género con edad del Comité Permanente entre Organismos. Se trata de un instrumento de planificación y supervisión que ayuda al personal y a la administración de los programas a determinar cómo se tienen en cuenta el género y la edad en las diversas etapas del ciclo del programa humanitario. El marcador de género con edad refuerza el marcador de género original al incluir la edad y añadir un componente de seguimiento. Sustituirá al marcador de género en el ciclo de programación humanitaria de 2019 y se reflejará en el servicio de seguimiento financiero.

100. Los asesores de capacidad en materia de género prestan asesoramiento y fomentan la capacidad para la incorporación de la perspectiva de género y apoyan la aplicación del marcador de género con edad. En 2018, el proyecto sobre la capacidad de reserva en cuestiones de género completó 18 despliegues de asesores en materia de capacidad de género sobre el terreno y el despliegue de un asesor en la Sede para proporcionar orientación en todo el sistema sobre la integración de una perspectiva de género para hacer frente a emergencias repentinas y crisis prolongadas.

Salud sexual y reproductiva

101. La salud y los derechos sexuales y reproductivos pueden pasarse por alto en situaciones de conflicto y desastre, con graves consecuencias negativas. Las mujeres

embarazadas y las niñas corren el riesgo de sufrir complicaciones que ponen en peligro su vida si no tienen acceso efectivo a los servicios de salud reproductiva, incluidos los de parteras calificadas. El acceso limitado o inexistente a la planificación familiar en situaciones de emergencia es un gran desafío. Las mujeres y los jóvenes son más vulnerables a la violencia y la explotación sexuales. En 2018 se publicó una actualización del manual interinstitucional sobre la salud reproductiva en situaciones humanitarias, basado en los principios de derechos humanos, para apoyar la preparación y la respuesta en situaciones de conflicto y desastre. La prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en situaciones de emergencia salva vidas y debe ser priorizada y financiada adecuadamente.

G. Fondos humanitarios mancomunados

102. El Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia es un facilitador fundamental de la acción humanitaria inmediata, eficaz y coordinada. En 2018, asignó más de 500 millones de dólares para apoyar la respuesta humanitaria en 47 países. Los fondos mancomunados para países concretos canalizaron 836 millones de dólares en 2018 a 685 organizaciones humanitarias en 17 países. Las organizaciones nacionales y locales fueron receptoras directas de una cuarta parte de esos fondos. En 2018, los donantes aportaron generosamente contribuciones sin precedentes a los fondos mancomunados para países concretos, por un total de más de 950 millones de dólares¹³. El Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y los fondos mancomunados para países concretos siguieron fortaleciendo su complementariedad para aprovechar las ventajas comparativas y maximizar sus efectos.

H. Reforzamiento de la capacidad de los recursos humanos

103. La estrategia global de recursos humanos del Secretario General se ajusta a los principios de la representación geográfica equitativa y la paridad entre los géneros. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está esforzándose por lograr una fuerza de trabajo que represente un equilibrio entre los géneros a todos los niveles y una diversidad geográfica que refleje las comunidades a las que presta servicios y que recoja los incrementos de productividad y eficiencia que se derivan de contar con una fuerza de trabajo diversa. La estrategia de la Oficina a ese respecto incluye planes de acción con indicadores anuales. Se han fijado objetivos para aumentar la diversidad de la fuerza de trabajo de la Oficina con respecto a la representación de todos los grupos regionales. La estrategia tiene por objeto lograr un entorno de trabajo que promueva la igualdad y la inclusividad y que esté libre de prejuicios.

104. Los organismos de las Naciones Unidas están aplicando estrategias para contratar a un grupo de candidatos diversos en términos de género y representación geográfica. Por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos estableció un instrumento de análisis de la fuerza de trabajo para poder supervisar en tiempo real la representación geográfica y de género de su fuerza de trabajo. El ACNUR introdujo programas de aprendizaje y desarrollo para aumentar la preparación de las mujeres para ocupar puestos de liderazgo y centrar el desarrollo de la gestión en la dirección de equipos diversos e inclusivos.

¹³ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, sistema de gestión de subvenciones de los fondos mancomunados por países (<https://gms.unocha.org/content/cbpf-overview>).

V. Recomendaciones

105. Sobre la base de lo que antecede, el Secretario General formula las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros, las partes en conflicto y las organizaciones humanitarias deberían intensificar sus esfuerzos para promover y garantizar el pleno respeto y la adhesión a los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia;

b) Los Estados Miembros y las partes en conflicto deberían permitir y facilitar el acceso rápido, sin trabas y sostenido del socorro humanitario imparcial, simplificar y agilizar los procedimientos de entrada y despliegue del personal, los bienes y los servicios humanitarios y adoptar medidas de facilitación de conformidad con el modelo de acuerdo entre los Estados Miembros y las Naciones Unidas relativo a las medidas para agilizar los envíos de socorro y las posesiones en situaciones de emergencia;

c) Los Estados Miembros y las partes en conflicto deberían adoptar urgentemente todas las medidas necesarias para promover, respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, garantizar la protección de los civiles y otras personas y objetos protegidos, elaborar marcos normativos nacionales que establecieran autoridades y responsabilidades institucionales claras para la protección de los civiles, aumentar las actividades de promoción y hacer comparecer ante la justicia a los autores de violaciones graves, incluidas las violaciones y los abusos cometidos contra los niños;

d) Los Estados Miembros y las partes en conflicto deberían respetar y proteger al personal y los recursos médicos y humanitarios, en particular absteniéndose de realizar ataques directos contra ellos y tomando precauciones constantes para que no sufran los efectos de las operaciones militares. Deberían adoptar todas las medidas prácticas necesarias para proteger las misiones humanitarias y médicas, como las que se definen en las recomendaciones formuladas en virtud de la resolución [2286 \(2016\)](#) del Consejo de Seguridad, incluyendo la no penalización de la atención médica y la asistencia humanitaria, la incorporación en el derecho interno de las protecciones necesarias en virtud del derecho internacional y el intercambio de las mejores prácticas y la experiencia adquirida;

e) Las partes en conflicto deberían evitar el uso de armas explosivas de amplio alcance en zonas pobladas y elaborar políticas operacionales con ese fin. Los Estados Miembros deberían participar en los esfuerzos por elaborar una declaración política para abordar la pauta compleja, acumulativa y a largo plazo de los daños causados por el uso de armas explosivas en zonas pobladas;

f) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deberían seguir situando colectivamente la protección en el centro de la acción humanitaria, maximizando los resultados de la protección y promoviendo la seguridad y la dignidad en la respuesta humanitaria, entre otras cosas mediante el aumento de la capacidad para diseñar y ejecutar programas destinados a reducir al mínimo los riesgos para la seguridad de las poblaciones afectadas y mejorar el entorno de protección;

g) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deberían velar por que los autores de abusos y explotación sexuales rindieran cuentas de sus actos;

h) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deberían aumentar sus inversiones y esfuerzos a largo plazo para asegurar que los servicios de prevención y respuesta a la violencia sexual y por motivos de género estuvieran disponibles desde el inicio de una emergencia y que los supervivientes tuvieran acceso inmediato a los servicios e instrumentos fundamentales para ayudarlos en su recuperación, deberían integrar sistemáticamente la prevención, la mitigación de riesgos y la respuesta en los planes de respuesta humanitaria y fortalecer la reunión de datos y la supervisión;

i) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias y de desarrollo deberían elaborar y aplicar estrategias eficaces para prevenir y reducir de manera apreciable los desplazamientos internos y proteger a los desplazados internos, de conformidad con las normas internacionales y de manera que se garantizara su participación en los programas y las decisiones que los afectan, se apoyara su capacidad de recuperación y autosuficiencia y se logran soluciones duraderas;

j) Los Estados Miembros deberían velar por que las medidas de lucha contra el terrorismo cumplieran las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados y no obstaculizaran las actividades humanitarias y médicas basadas en principios;

k) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deberían proporcionar los recursos humanos y financieros necesarios para ejecutar programas que respondieran a las diferentes necesidades de las personas afectadas en función del contexto, entre otras cosas asegurando la reunión, el análisis y la utilización sistemáticos de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad, dando prioridad a la financiación para la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de la mujer y la adopción de medidas para aumentar su autosuficiencia y el uso del marcador de género con edad del Comité Permanente entre Organismos, así como asegurando la inclusión significativa de las mujeres y las niñas;

l) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deberían fortalecer su capacidad, incluidos los recursos humanos y financieros y los conocimientos especializados, para incorporar la inclusión de las personas con discapacidad en los programas, las políticas y los marcos estratégicos, mejorar la reunión y el uso de datos desglosados por discapacidad y garantizar la participación de las personas con discapacidad en todas las etapas del ciclo de programación humanitaria;

m) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otros agentes pertinentes deberían apoyar la colaboración humanitaria y para el desarrollo, incluidos el análisis conjunto y la planificación conjunta para reducir los riesgos y las vulnerabilidades y aumentar la financiación plurianual orientada a lograr resultados colectivos;

n) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deberían eliminar los obstáculos que dificultan la colaboración y las alianzas fructíferas entre los agentes internacionales, regionales, nacionales y locales para reforzar y no sustituir la capacidad de los agentes y las instituciones locales, incluso mediante la creación de capacidad y la financiación antes, durante y después de las emergencias. Deberían promover y financiar enfoques de participación comunitaria en la planificación y prestación de la asistencia humanitaria;

o) Los Estados Miembros, las partes en los conflictos, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otros agentes pertinentes deberían intensificar sus esfuerzos para prevenir la inseguridad alimentaria mundial y responder ante ella, especialmente en el caso de los países en riesgo de hambruna, entre otras cosas intensificando la colaboración humanitaria y para el desarrollo, invirtiendo en la agricultura para proteger los medios de subsistencia y la producción de alimentos, proporcionando financiación urgente y flexible, ampliando los sistemas de protección social que respondieran a las situaciones de crisis y velando por que se respetara el derecho internacional humanitario, en particular prohibiendo la práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra, y facilitando el acceso de las personas afectadas a la asistencia humanitaria;

p) Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias deberían acelerar los esfuerzos para hacer frente a los efectos humanitarios del cambio climático, incluso aumentando el uso del análisis de los riesgos climáticos en la planificación y la programación y fortaleciendo los sistemas de alerta temprana, la preparación, la resiliencia y la eficacia y la puntualidad de la respuesta en lugares expuestos a los riesgos;

q) Los Estados Miembros y las organizaciones humanitarias deberían seguir asumiendo los compromisos contraídos y las iniciativas puestas en marcha en la Cumbre Humanitaria Mundial e informar voluntariamente de los progresos y las mejores prácticas a través de la Plataforma para la Acción, los Compromisos y la Transformación en línea.
