



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
25 de mayo de 2010
Español
Original: inglés

Asamblea General

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 70 a) de la lista preliminar*

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

Consejo Económico y Social

Período de sesiones sustantivo de 2010

Nueva York, 28 de junio a 23 de julio de 2010

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 que prestan las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 46/182 de la Asamblea General, en que la Asamblea pidió al Secretario General que informara anualmente a la Asamblea y al Consejo Económico y Social sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. El informe se presenta también en cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General 63/147 y 64/76 y la resolución 2009/3 del Consejo Económico y Social.

En el presente informe se describen las principales tendencias y los problemas en la esfera humanitaria observados a lo largo del último año y se analizan dos cuestiones temáticas que preocupan en la actualidad: la realización de operaciones en entornos de alto riesgo y la vulnerabilidad y sus consecuencias para la respuesta humanitaria. El informe ofrece una perspectiva general de los procesos clave actuales para mejorar la coordinación de la asistencia humanitaria y concluye con algunas recomendaciones para seguir fortaleciendo la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas.

* A/65/50.

** E/2010/100.



I. Introducción

1. El presente informe se presenta en respuesta a las solicitudes contenidas en las resoluciones de la Asamblea General 64/76 y 63/147 y en la resolución 2009/3 del Consejo Económico y Social. El informe abarca el período comprendido entre junio de 2009 y mayo de 2010.

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

2. Las necesidades de asistencia humanitaria continúan aumentando en todo el mundo, desencadenadas y alimentadas por el conflicto armado, los desastres naturales y los problemas a nivel mundial. Estos últimos incluyen las condiciones climatológicas adversas debidas al cambio climático, la crisis financiera y la mala situación económica mundial, la pobreza extrema, la escasez de recursos, el crecimiento demográfico, la rápida urbanización y la volatilidad de los precios de la energía. Si bien los precios mundiales de los alimentos han bajado con respecto a las cotas alcanzadas en 2008, siguen siendo elevados en relación con los niveles históricos. Esta situación afecta aproximadamente a 1.000 millones de personas. En general, mediante el procedimiento de llamamientos unificados se han solicitado 7.100 millones de dólares para 2010 a fin de brindar asistencia humanitaria a 48 millones de personas, frente a los 43 millones de personas a los que se asistió en 2009. Mientras tanto, la presión financiera que soportan los programas es creciente en el caso de varias situaciones de emergencia, y los distintos organismos expresan su preocupación por los recortes en los envíos de asistencia previstos.

3. A nivel mundial, se estima que hay 27 millones de desplazados internos como consecuencia de conflictos armados. A finales de 2009, habían recibido asistencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 10,4 millones de refugiados, casi tantos como en 2008. En África y Asia, donde los conflictos armados siguieron devastando a las comunidades, las cifras de desplazados internos, tanto recientes como en que la situación es prolongada, y de personas que solicitaban el estatuto de refugiados, siguieron siendo alarmantemente elevadas. En varios contextos, las necesidades humanitarias se ven exacerbadas por la existencia de un conflicto armado, los desastres naturales y los problemas mundiales. En varias emergencias afectadas por conflictos, se sigue dificultando el acceso a la asistencia humanitaria. La persistencia de los ataques violentos y deliberados al personal de socorro humanitario sigue siendo particularmente alarmante.

4. En 2009 se registró un menor número de desastres asociados con los peligros naturales. El Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres registró 328 desastres naturales, extendidos por 111 países, que afectaron a 113 millones de personas. Estas cifras suponen una diferencia considerable con respecto a la media anual de 392 desastres registrada en el período comprendido entre 2000 y 2008. Sin embargo, más que considerar que la situación indica una tendencia general, los expertos han atribuido esta menor incidencia de desastres a variaciones del ciclo climático, en particular, al fenómeno de El Niño, que ha tenido como consecuencia una temporada de huracanes del Atlántico Norte inusualmente

tranquila en el Caribe y una sequía en Asia Meridional. Las predicciones continúan indicando que las temperaturas mundiales seguirán subiendo —en general, 2009 fue aún más cálido que los tres años anteriores— con lo que aumentará la probabilidad de fenómenos climáticos extremos más frecuentes en el futuro. En general, cabe observar que una mejor preparación, basada en planes nacionales claros para la gestión de casos de desastre y la mejora de la capacidad en este sentido, fue el factor determinante para mejorar la respuesta ante los desastres y evitar graves daños económicos a nivel mundial. Para 2009, las estimaciones medias de los costos económicos relacionados con los desastres eran de entre 35.000 y 50.000 millones de dólares, una vez más, cifras que suponen una diferencia considerable con respecto al período comprendido entre 2000 y 2008, en que la media era de 94.000 millones de dólares.

A. Desastres asociados a los peligros naturales

5. La primera mitad de 2010 se caracterizó por varios terremotos de gran intensidad que afectaron a millones de personas y ocasionaron pérdidas de miles de millones de dólares en daños. En Haití, 3 millones de personas se vieron afectadas por un terremoto de una magnitud de 7,0 grados ocurrido el 12 de enero. De acuerdo con el Gobierno, el terremoto se cobró la vida de más de 220.000 personas y dejó 300.000 heridos y más de 1,5 millones de desplazados. Los daños económicos se estiman en 7.800 millones de dólares, aproximadamente el 120% del producto interno bruto de Haití en 2009. Cinco meses después del terremoto, decenas de miles de familias siguen viviendo en albergues temporales en condiciones sanitarias deficitarias. Pese a la enorme respuesta internacional y a las generosas ofertas de buena voluntad y recursos de todas partes del mundo, sigue haciendo falta asistencia de emergencia.

6. El 27 de febrero de 2010, un terremoto de 8,8 grados de magnitud sacudió Chile. Este seísmo afectó a más de 2 millones de personas y causó 486 muertos. Las fuentes del Gobierno comunicaron 30.000 millones de dólares en daños en viviendas, salud, educación, medios de vida e infraestructura. En China, la provincia de Qinghai sufrió un terremoto de 7,1 grados de magnitud el 14 de abril de 2010. Las cifras oficiales hablan de 2.200 muertos, 12.135 heridos y 70 desaparecidos. Tanto el Gobierno de Chile como el de China respondieron sin demora a los desastres ocurridos en sus países respectivos, desplegando equipos de socorro y evaluación, suministrando materiales para albergues temporales, alimentos, medicinas y agua en las zonas afectadas, con alguna asistencia de la comunidad internacional. Con anterioridad, otros seísmos de intensidad similar habían sacudido la región del Pacífico en septiembre de 2009, incluidos dos consecutivos en Indonesia, que afectaron a 2,5 millones de personas y dejaron 1.100 muertos y 469.000 desplazados y causaron daños a 114.000 viviendas.

7. Si bien la incidencia media de los ciclones tropicales fue inferior a la media en 2009, en septiembre y octubre, tres tifones consecutivos azotaron Filipinas y afectaron a más de 10 millones de personas, de las cuales aproximadamente 700.000 se convirtieron en desplazados. Pese a la firme respuesta del Gobierno, la magnitud, la secuencia y los efectos de los tifones pusieron a prueba la capacidad nacional, por lo que Filipinas emitió un llamamiento para solicitar asistencia humanitaria internacional. En la región del Caribe, el efecto combinado del huracán Ida y de un sistema de bajas presiones frente a la costa del Pacífico provocó en noviembre

precipitaciones inusualmente intensas en El Salvador. Estas precipitaciones causaron inundaciones graves que afectaron a más de 75.000 personas, dejaron 198 muertos y ocasionaron serios daños a las infraestructuras. Guatemala tuvo que hacer frente a la sequía y a la persistencia de los elevados precios de los alimentos. Aproximadamente 136.000 familias precisaron asistencia en los ámbitos de la nutrición, la agricultura y la salud.

8. El carácter errático del régimen de precipitaciones afectó a millones de personas en diversas regiones del mundo. Las lluvias intensas y las inundaciones afectaron a aproximadamente 800.000 personas en África Occidental: Burkina Faso y el Senegal se vieron particularmente afectados, aunque Benin, Gambia, Ghana, Guinea y Mauritania también sufrieron sus efectos. La región también se vio afectada por la sequía. Las escasas precipitaciones devastaron la agricultura y el pastoreo en el Chad y en el Níger, donde 2,5 y 7,8 millones de personas, respectivamente, sufren inseguridad alimentaria grave o moderada. En el África Meridional, más de 3 millones de personas siguieron teniendo grandes dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación como consecuencia de la mala temporada agrícola 2008/09 y del escaso poder adquisitivo. En marzo de 2010, el ciclón tropical Hubert afectó a aproximadamente 370.000 personas en la región, en particular en Madagascar.

9. La variabilidad del clima, la inseguridad y el limitado acceso de los agentes humanitarios siguió afectando al Cuerno de África, donde aproximadamente 23 millones de personas siguen necesitando asistencia de emergencia. La sequía crónica y la inseguridad alimentaria afectaron a aproximadamente al 80% de la población en Eritrea y a 5,2 millones de personas en Etiopía. La subida vertiginosa de los precios de la alimentación y las restricciones localizadas al acceso de las organizaciones de asistencia humanitaria han agudizado la vulnerabilidad de la población afectada en ambos países. En Etiopía, la situación es aún más complicada por el hecho de que continúa el desplazamiento localizado como consecuencia del conflicto existente a nivel de las comunidades sobre las fronteras administrativas, los recursos naturales y la infraestructura básica, así como porque sigue llegando un gran número de refugiados procedentes de Eritrea, Somalia y el Sudán. En Kenya, 5,8 millones de personas precisaron asistencia alimentaria debido a la recurrencia de malas temporadas de lluvias. La recuperación siguió siendo difícil debido a los elevados precios de mercado de la alimentación, las amplias pérdidas de ganado, la inseguridad en las zonas de pastoreo y las condiciones meteorológicas, que seguían siendo imprevisibles.

10. A petición de los gobiernos, durante el período de que se informa se enviaron misiones de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación en casos de desastre en respuesta a situaciones de emergencia en Albania, Benin, Burkina Faso, China, las Comoras, El Salvador, Filipinas, Haití, Indonesia, las Islas Cook, Nicaragua, la República Dominicana, Samoa y Ucrania. El sistema humanitario internacional emitió seis llamamientos urgentes en respuesta a desastres naturales, cuatro de ellos relacionados con el clima. Los datos del Servicio de supervisión financiera muestran que, hasta la fecha, los llamamientos relacionados con desastres naturales recibieron, en promedio, considerablemente menos fondos que los llamamientos relacionados con situaciones de emergencia complejas. En general, esta diferencia se refleja también en la respuesta internacional a los desastres naturales, que tiende a ser menos firme que en el caso de los conflictos armados, moviliza un menor compromiso político y financiero internacional y logra centrar la atención durante

menos tiempo, si bien el caso del desastre ocurrido en Haití fue claramente una excepción.

B. Emergencias complejas

11. La inseguridad y los conflictos prolongados han incrementado las necesidades de asistencia humanitaria en una serie de situaciones de emergencia complejas. Lograr acceder de manera puntual, sin trabas y en condiciones de seguridad a las comunidades afectadas siguió siendo una de las principales dificultades para los agentes de asistencia humanitaria debido a la falta de seguridad y a los ataques selectivos dirigidos contra ellos. Se espera que la posible reducción de las misiones de mantenimiento de la paz en varios lugares, como en el Chad, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo plantee dificultades adicionales para las comunidades afectadas y las operaciones de asistencia humanitaria, en particular en términos de acceso, seguridad, logística, y protección de los civiles.

12. África continuó sufriendo varios conflictos. En Somalia, 3,2 millones de personas, incluidos 1,4 millones de desplazados internos y 1,5 millones de niños malnutridos, precisan asistencia humanitaria como consecuencia de los efectos combinados del conflicto prolongado y la sequía en algunas zonas. Pese a los esfuerzos por negociar con los grupos armados locales para lograr el acceso de la asistencia humanitaria, las hostilidades militares, los ataques contra el personal y los bienes de socorro humanitario y los impedimentos burocráticos obligaron a muchas organizaciones a retirarse o a suspender temporalmente sus actividades en determinadas zonas, impidiendo, de hecho, la programación a más largo plazo. En 2009 se produjeron 89 incidentes de seguridad dirigidos contra el personal y los bienes de socorro humanitario. Esos incidentes se cobraron la vida de diez trabajadores de socorro humanitario, siete fueron secuestrados y otros diez permanecen en cautiverio. La disminución en el número de incidentes de seguridad (con respecto a los 154 en 2008) se debe en gran medida a la menor presencia de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales en algunas zonas y al cambio en el tipo de incidentes, que ahora son ataques contra la infraestructura, los bienes y los suministros de asistencia humanitaria.

13. En la región sudanesa de Darfur, más de 2 millones de personas siguieron desplazadas. Si bien los programas de asistencia humanitaria empezaron a incluir más programas de recuperación temprana, la inseguridad siguió asediando a los agentes humanitarios. Particularmente alarmante fue la creciente incidencia de secuestros. Ocho trabajadores internacionales de asistencia humanitaria y seis miembros de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) fueron secuestrados y posteriormente liberados. En el sur del país, los continuos enfrentamientos intertribales y los ataques del Ejército de Resistencia del Señor causaron más de 2.000 víctimas y desplazaron a aproximadamente 440.000 personas. De este número total de desplazados, 83.000 lo fueron por ataques del Ejército de Resistencia del Señor, que mostró su brutalidad habitual y continuó su práctica de secuestrar a niños con el fin de reclutarlos para sus filas. Un total de 4,3 millones de personas se ven afectadas por la inseguridad alimentaria, agravada por las escasas lluvias, mientras la deficiente cobertura de los servicios de salud dejó a millones de personas vulnerables a las enfermedades transmisibles y con sus necesidades de salud insatisfechas, en particular en el

ámbito de la salud materna. El acceso de la asistencia humanitaria siguió siendo limitado en muchas zonas del país debido a la compleja logística y a la aplicación de procedimientos especiales para las operaciones de socorro, que afectan en particular a las organizaciones no gubernamentales en el norte del Sudán.

14. La situación humanitaria en la República Democrática del Congo, en particular en Kivu del Norte y Kivu del Sur, siguió siendo extremadamente preocupante. Siguieron produciéndose numerosas violaciones de los derechos humanos, incluidos casos de violencia sexual y basada en el género, saqueos, trabajos forzados y el reclutamiento de niños soldados. Un total de 1,9 millones de personas permanecen desplazadas dentro del país. El acceso de la asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas siguió viéndose dificultado debido a la inseguridad, los ataques con fines delictivos contra el personal de asistencia humanitaria, y la escasa, o inexistente, infraestructura viaria. En la Provincia Oriental, los ataques del Ejército de Resistencia del Señor ocasionaron 300.000 desplazados, mientras que en la provincia de Équateur, el desplazamiento de 200.000 personas se produjo a raíz de los conflictos étnicos locales, como consecuencia de los cuales, 118.000 personas se trasladaron a la República del Congo y más de 18.000 a la República Centroafricana.

15. En la República Centroafricana, pese a que se han realizado algunos avances hacia la paz, sigue habiendo grandes necesidades de asistencia humanitaria. En algunas de las zonas afectadas, el 16% de los niños menores de 5 años sufren malnutrición y el 6,6% sufre malnutrición grave. La inseguridad generalizada y los ataques contra civiles hicieron aumentar el número de refugiados a más de 137.000 y el de desplazados internos a aproximadamente 162.000. De los refugiados, 15.000 huyeron al vecino Chad, donde, gracias a la ausencia de enfrentamientos a gran escala, la situación humanitaria general era ligeramente mejor, pese a la presencia confirmada de 250.000 refugiados y 180.000 desplazados internos. No obstante, aún siguen existiendo problemas considerables debidos a la inseguridad crónica, tanto en la República Centroafricana como en el Chad, donde la delincuencia y el bandidaje restringen seriamente el acceso de la asistencia humanitaria a las comunidades necesitadas.

16. Las situaciones de emergencia complejas siguieron afectando a millones de personas en Asia. En el Afganistán, la situación humanitaria siguió siendo alarmante debido a una combinación de factores: la continuación del conflicto armado, la inseguridad alimentaria y los desastres naturales. Se estima que hay aproximadamente 290.000 desplazados internos. El número de civiles que resultaron muertos en 2009 es considerablemente mayor que el de años anteriores, y la responsabilidad del 67% de las víctimas se atribuyó a grupos de la oposición armada. A pesar de la buena cosecha de 2009, más de 7 millones de afganos siguieron sufriendo inseguridad alimentaria, en gran medida debido a las restricciones en el acceso a los mercados y al escaso poder adquisitivo general de los hogares corrientes. Las inundaciones y los terremotos destruyeron miles de viviendas y tierras de labranza. Mientras tanto, la respuesta humanitaria se vio seriamente dificultada por la inseguridad, incluidos los ataques contra los trabajadores de asistencia humanitaria.

17. En el Pakistán, más de 2,5 millones de personas siguieron precisando asistencia humanitaria. Si bien aproximadamente 2 millones de desplazados internos regresaron a sus hogares, aún sigue habiendo más de 1 millón de desplazados.

Aunque la mayoría de estos ha encontrado cobijo con familias de acogida, 120.000 todavía permanecen en campamentos. La capacidad para proporcionar asistencia de emergencia se vio mermada de forma considerable como consecuencia de la inseguridad y los ataques deliberados contra el personal de socorro humanitario. Durante el período que se examina, 18 trabajadores de asistencia humanitaria resultaron muertos (entre ellos, 12 funcionarios de las Naciones Unidas) y muchos otros fueron heridos.

18. En Gaza, el bloqueo que impone Israel desde 2007 siguió agudizando las necesidades de asistencia humanitaria. La inseguridad alimentaria afectó a más del 60% de los hogares. La recuperación tras los daños causados por la ofensiva militar “Plomo Fundido” de Israel en enero de 2009 se vio seriamente dificultada por las continuas restricciones a la importación de materiales de construcción. Junto con el Coordinador del Socorro de Emergencia, el Secretario General instó reiteradamente a que se levantara el bloqueo de Gaza y a que se permitiera la libre circulación de artículos de asistencia humanitaria y artículos comerciales, incluidos suministros para proyectos de asistencia humanitaria. En la Ribera Occidental, el acceso de los palestinos a los recursos y las tierras de pastoreo siguió siendo limitado por el efecto combinado del muro, los asentamientos y los cierres. La demolición de viviendas, que no cesó, produjo el desplazamiento de 262 palestinos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental. Durante el período de que se informa murieron 49 palestinos y 1.106 resultaron heridos en el territorio palestino ocupado a causa de la actividad militar israelí y la violencia de los colonos. Los ataques palestinos, incluido el lanzamiento indiscriminado de cohetes, causaron 5 muertos entre los israelíes y dejaron 174 heridos en la Ribera Occidental y Gaza, además de herir a un extranjero en el sur de Israel.

19. En el Iraq, los menores niveles de violencia y la mejora de la capacidad del Gobierno han contribuido a la estabilización gradual de la situación humanitaria. Aun así, 2,8 millones de iraquíes siguen desplazados dentro del país, y 1,7 millones buscan refugio en el exterior. La situación humanitaria actual en muchas zonas del país es fruto de un legado de sanciones, conflicto, subdesarrollo y negligencia. La falta de agua, vivienda, alimentos y protección, así como de acceso a la educación y a la atención de la salud exigen que se siga prestando asistencia humanitaria.

20. La situación en el Yemen se ha vuelto cada vez más compleja. La escalada del conflicto armado en el norte del país en agosto de 2009 originó desplazamientos generalizados. Más de 250.000 desplazados internos han estado recibiendo asistencia, y muchos más siguen estando fuera del alcance de los agentes de asistencia humanitaria. La cesación del fuego a principios de 2010 alimentó la esperanza de que los desplazados internos pudieran regresar, pero su situación sigue siendo frágil. Un sondeo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) sobre seguridad alimentaria puso de relieve que 1 de cada 3 yemeníes sufre hambre aguda, y que más de 2,7 millones de yemeníes viven en situación de inseguridad alimentaria. Las comunidades de acogida, los desplazados internos y más de 170.000 refugiados de Somalia y Etiopía pasan serios apuros, pues los mecanismos de respuesta ante la situación se están erosionando y la necesidad de agua, saneamiento y atención de la salud es cada vez mayor. Además de la pobreza generalizada, el Yemen se enfrenta al problema del elevado precio de los alimentos, la irregularidad de las precipitaciones y el rápido crecimiento demográfico.

21. En algunos casos de emergencia humanitaria, la situación mejoró durante el período de que se informa. Zimbabwe salió de la crisis humanitaria y comenzó una recuperación gradual. No obstante, las necesidades de miles de desplazados y de 1,6 millones de niños huérfanos siguieron siendo considerables, especialmente en las esferas de la salud, la seguridad alimentaria, el agua y el saneamiento. Durante la temporada de escasez de alimentos, más de 2 millones de personas precisaron asistencia alimentaria. En Sri Lanka, la fase final de los enfrentamientos entre las fuerzas del Gobierno y los Tigres de Liberación del Ealam Tamil provocaron el desplazamiento de aproximadamente 300.000 personas. Pese a que, desde finales de 2009, la mayoría de los desplazados internos han regresado a sus distritos de origen, aún existe una necesidad considerable de seguir prestando apoyo a los desplazados internos que quedan en los campamentos, así como a los desplazados y refugiados que regresan a sus hogares e intentan reconstruir su vida. En Colombia, el número de desplazados internos, entre 3,3 y 4,9 millones de personas, sigue siendo uno de los más elevados del mundo.

III. Retos actuales

A. Funcionamiento en entornos de alto riesgo

22. La capacidad de obtener y mantener el acceso a las poblaciones necesitadas es fundamental para que los organismos humanitarios nacionales e internacionales puedan cumplir con su mandato principal de prestar asistencia humanitaria y proteger a las poblaciones necesitadas de manera congruente con los principios humanitarios esenciales de imparcialidad, neutralidad, humanidad e independencia. Resulta alarmante que esta capacidad se haya venido comprometiendo cada vez más, como lo demuestra el considerable aumento del nivel general de amenazas y el número de agresiones deliberadas que se perpetran contra las organizaciones de asistencia humanitaria y su personal, equipo, instalaciones y vehículos. Además, las percepciones en relación con afiliaciones a agendas políticas y militares han erosionado la aceptación de los agentes humanitarios como elementos imparciales, neutrales e independientes, así como el carácter protector de los emblemas de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias.

23. Como se destacó durante la conmemoración, el 19 de agosto de 2009, del primer Día Mundial de la Asistencia Humanitaria, 260 integrantes del personal de asistencia humanitaria fueron asesinados, secuestrados o heridos de gravedad en 2008, en comparación con 69 en 1998. En el período comprendido entre el 1 de julio de 2008 y el 30 de junio de 2009, el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas notificó que se habían registrado 27 bajas de funcionarios civiles de las Naciones Unidas y 36 de funcionarios de organizaciones no gubernamentales.

24. Las razones de las agresiones contra el personal humanitario varían. Al respecto, se pueden distinguir algunos patrones generales que se indican a continuación.

25. Agresiones deliberadas y selectivas contra operaciones humanitarias por razones políticas y relacionadas con conflictos. Las razones principales de estas agresiones parecen ser: a) la percepción de que los trabajadores humanitarios están afiliados a una parte en los conflictos; b) actos o declaraciones de la organización que la convierten en el blanco principal de las agresiones, sobre todo cuando se

considera que esos actos o declaraciones son una “injerencia cultural”; o c) la intención de impedir la entrega de asistencia a determinado grupo de población. Por ejemplo, en el Afganistán, los grupos de la oposición armada afiliados a los talibanes han amenazado y tratado de disuadir a las organizaciones internacionales que consideran que colaboran estrechamente con las fuerzas militares internacionales o el Gobierno. Las agresiones deliberadas y los actos de hostigamiento perpetrados contra el personal de asistencia humanitaria también han sido motivo de preocupación en contextos como los del Iraq y Somalia, así como en el Pakistán, donde en octubre de 2009 los locales del Programa Mundial de Alimentos fueron blanco de ataques.

26. Altos niveles de delincuencia y el bandidaje. Se trata de un fenómeno común en las zonas donde hay un quebrantamiento generalizado del orden público y una desmovilización incompleta o una fragmentación de los grupos armados, y donde los suministros de socorro se consideran blancos fáciles y lucrativos o una oportunidad para equipar y abastecer a los grupos armados. Este tipo de amenazas ha afectado a las operaciones humanitarias en el Chad, la República Centroafricana y el Sudán. En la República Democrática del Congo, en 2009, el personal de asistencia humanitaria radicado en Kivu del Norte enfrentó como promedio 11 incidentes de seguridad mensuales, incluidos asesinatos, secuestros, agresiones físicas, secuestros de autos, saqueos de artículos de socorro y robos de locales. Esta tendencia empeoró aún más a comienzos de 2010. Informes recientes confirman que el número de bajas entre los contratistas, en particular entre los conductores de camiones, ha aumentado.

27. Atentados terroristas indiscriminados. En varios entornos operativos el personal de asistencia humanitaria se ha visto expuesto a actos de violencia indiscriminada contra la población civil. Los atentados suicidas y el uso de artefactos explosivos improvisados, frecuentes en el Afganistán y el Iraq, han afectado a las operaciones humanitarias, aun cuando no han estado dirigidos contra éstas directamente. Por lo general, estos atentados se llevan a cabo en zonas pobladas o a lo largo de las principales rutas de transporte, que pueden ser frecuentadas por el personal de asistencia humanitaria.

28. Hostilidades abiertas, incluidos ataques aéreos y operaciones terrestres. Las acciones combativas plantean problemas evidentes de seguridad y coordinación para los agentes humanitarios, sobre todo cuando puede que las partes en el conflicto no cumplan con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional humanitario de permitir y facilitar la prestación de asistencia a las poblaciones afectadas por los enfrentamientos y atrapadas en las zonas de conflicto. En 2009, los enfrentamientos limitaron el acceso a las poblaciones afectadas por los conflictos en lugares como Gaza, el Pakistán, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka y el Sudán. En Somalia, solamente en Mogadiscio, en reiteradas ocasiones los enfrentamientos cortaron por períodos prolongados el acceso de unas 80.000 personas vulnerables a la asistencia humanitaria.

Prácticas que permiten operar en entornos de alto riesgo

29. Para prestar asistencia exclusivamente sobre la base de las necesidades es importante que los agentes humanitarios ofrezcan sus servicios a las poblaciones afectadas contactando a todas las partes en conflicto e intercambiando con ellas, y asegurándoles, según proceda, que su conducta será neutral, imparcial e

independiente. Este enfoque busca aumentar la aceptación del personal de asistencia humanitaria por las autoridades nacionales y locales, las comunidades y sus líderes, y los grupos armados de todo tipo, y ayuda a reducir la vulnerabilidad de dicho personal en entornos inseguros. Sin embargo, para lograr la aceptación es necesario aplicar, de forma decidida y a largo plazo, una política de contacto constante con los líderes, las comunidades y las autoridades locales y de fomento de su confianza; intercambio directo y constante con todas las partes en conflicto; desvinculación clara de cualesquiera objetivos políticos y militares; transparencia con respecto a los programas y sus motivaciones; y estudio cuidadoso del entorno operacional y de los agentes presentes en él.

30. La experiencia de las organizaciones humanitarias que operan en lugares remotos demuestra que el intercambio constante —antes, durante y después de una emergencia— es fundamental para promover la aceptación entre las comunidades que reciben la asistencia, así como entre las partes en conflicto, ganar conocimiento del entorno operacional, y crear redes efectivas con los interesados pertinentes. Entre los elementos necesarios para aumentar la aceptación figuran también la prestación de servicios que tengan un impacto positivo en las comunidades, la adaptación al entorno operacional desde el punto de vista de la visibilidad y la huella (uso de emblemas y marcado de vehículos), la utilización de las capacidades nacionales y locales, y la adhesión a los códigos de conducta establecidos. El intercambio estructurado con todas las partes en un conflicto es también parte del mandato del Coordinador del Socorro de Emergencia, establecido en la resolución 46/182 de la Asamblea, y en muchos casos ha permitido concertar acuerdos de seguridad y acceso adicionales en relación, entre otras cosas, con corredores humanitarios, días de tranquilidad y cesaciones temporales de las hostilidades o “cesaciones del fuego por motivos humanitarios”, como suele denominárseles. En el contexto del Afganistán, por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Mundial de la Salud y otros asociados en las actividades humanitarias han logrado coordinar días de tranquilidad para llevar a cabo campañas de inmunización, con el respaldo de los talibanes.

31. Si bien es necesario redoblar los esfuerzos para aumentar la aceptación de los organismos de asistencia humanitaria, y gestionar consecuentemente las expectativas de los gobiernos, los beneficiarios y los donantes, la experiencia también indica que esos esfuerzos deben complementarse con una buena gestión de la seguridad que abarque medidas como la reunión exhaustiva de información y el análisis a fondo de los riesgos y las amenazas existentes a fin de mantener la capacidad de los organismos para funcionar, así como la adopción de medidas de seguridad prácticas, según proceda. El nuevo enfoque de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas tiene por objeto apoyar la capacidad de las operaciones humanitarias para mantener su presencia y su labor. En el informe del Grupo Independiente sobre la seguridad del personal y los locales de las Naciones Unidas en todo el mundo se promueve el principio de que “no puede haber programas sin seguridad”, con arreglo al cual la seguridad es parte integrante de la programación, con lo que se reconoce y refuerza la importancia que reviste la adopción de estrategias eficaces de gestión de la seguridad, que cuenten con capacidad y recursos suficientes sobre el terreno. Sin embargo, la falta constante de financiación suficiente, previsible y sostenida para proporcionar seguridad operacional hasta el nivel de base, a menudo socava la capacidad del Departamento de Seguridad para

prestar un apoyo más eficaz a la ejecución de programas en entornos de seguridad complejos.

32. A fin de mantener la capacidad para funcionar en entornos de alto riesgo y colaborar con las comunidades locales y sus dirigentes, muchos organismos humanitarios han tratado reiteradamente de financiar la gestión de la seguridad mediante llamamientos humanitarios. Sin embargo, incluso esta medida sólo es eficaz en parte. La seguridad sigue siendo uno de los componentes de los llamamientos unificados que con mayor frecuencia no recibe financiación suficiente. Por ejemplo, en 2009 sólo se financió el 35% de las necesidades de seguridad. En consecuencia, el Fondo central para la acción en casos de emergencia ha venido recibiendo un número creciente de solicitudes de subsidio a corto plazo en apoyo de los componentes de gestión de la seguridad de la respuesta humanitaria. Sin embargo, una gestión del riesgo de seguridad que posibilite efectivamente la acción humanitaria requiere que los Estados Miembros realicen inversiones a largo plazo, y no puede sostenerse con fondos especiales y a corto plazo para la seguridad.

33. También se han adoptado medidas adicionales para mejorar el marco “Salvar vidas entre todos”, que fortalece la colaboración en materia de seguridad entre las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales mediante el intercambio de información y mejores prácticas. Para apoyar su aplicación, el grupo directivo sobre seguridad del Comité Permanente entre Organismos estableció un equipo de tareas integrado por personal de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales y dirigido por el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas. Sobre el terreno, el marco se ha seguido aplicando como un elemento estándar de la estructura de la labor humanitaria.

34. Para que los organismos puedan funcionar en entornos de alto riesgo y ejecutar sus mandatos es fundamental promover la aceptación de las operaciones humanitarias. También es imprescindible seleccionar y promover prácticas que permitan que los organismos permanezcan en el lugar, en vez de decidir realizar sus actividades a distancia o no realizarlas en absoluto. Al respecto, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha encargado un examen independiente de las buenas prácticas y la experiencia adquirida con respecto a iniciativas, mecanismos, procedimientos y acuerdos aplicados sobre el terreno que han permitido que los organismos humanitarios prosigan sus actividades en entornos de alto riesgo. Se espera que ese estudio esté listo en diciembre de 2010 y que en él se formulen recomendaciones sobre enfoques estratégicos y modalidades prácticas para salvaguardar la capacidad de llevar a cabo operaciones humanitarias dondequiera que sea necesario, sobre la base del nuevo enfoque de la gestión de la seguridad elaborado por el Departamento de Seguridad.

B. Vulnerabilidad y necesidad humanitaria

35. El sistema actual de respuesta humanitaria, tal como ha evolucionado en los últimos decenios, se activa fundamentalmente en respuesta a las denominadas conmociones, como los conflictos o las catástrofes naturales repentinas, pero los mecanismos de activación de este sistema para responder a los desastres de evolución lenta, como las sequías o los fenómenos de carácter más estructural derivados de problemas mundiales como las crisis financieras, alimentarias o

energéticas, están mucho menos desarrollados. Además, no existe una idea clara de los mecanismos que permiten responder a las necesidades humanitarias extremas en los contextos de desarrollo general, lo que dificulta el cumplimiento por la comunidad de asistencia humanitaria del principio humanitario básico que exige responder a las necesidades humanitarias dondequiera que se presenten, independientemente de su origen.

36. Para responder de forma más equitativa a las necesidades humanitarias será necesario examinar la posibilidad de pasar de una respuesta motivada por conmociones a otra que se base más en las necesidades y esté motivada por la vulnerabilidad. Para ello, es necesario reconocer que las necesidades humanitarias pueden surgir no sólo en las situaciones en que se declara una “emergencia humanitaria”, sino también en contextos de desarrollo en los que un aumento gradual de la vulnerabilidad no tiene necesariamente que conducir a que se declare que existe una crisis humanitaria. Si bien este cambio no entraña que las crisis se dejen de utilizar como factor de activación de los mecanismos establecidos de respuesta humanitaria, sería necesario que la comunidad humanitaria internacional elaborara un enfoque más claro para responder a las situaciones de vulnerabilidad crónica y extrema, incluidos indicadores sistémicos de riesgos múltiples y sistemas de vigilancia eficaces, capaces de determinar cómo la confluencia de problemas mundiales con vulnerabilidades ya existentes aumenta la necesidad de asistencia humanitaria, y definir “puntos de inflexión”. Sin embargo, también es necesario reconocer que el sistema humanitario existente, con su nivel actual de recursos, no puede dar respuesta a todas las necesidades reconocidas. Por ende, es importante que los agentes humanitarios y de desarrollo busquen nuevas formas de combinar sus esfuerzos.

Los problemas mundiales como elemento generador de necesidades humanitarias y vulnerabilidad

37. El examen de las situaciones en las que las necesidades humanitarias se han intensificado o aumentado pone de manifiesto tres posibilidades: a) puede que el efecto de los problemas mundiales y el aumento de la frecuencia o la magnitud de los desastres naturales exacerben la gravedad de las vulnerabilidades crónicas existentes y esto genere vulnerabilidades extremas adicionales y mayores necesidades de asistencia humanitaria; b) puede que los casos humanitarios se amplíen y abarquen a nuevos beneficiarios de la asistencia humanitaria a medida que la vulnerabilidad se propaga, por ejemplo, entre los beneficiarios subatendidos, como los pobres de las zonas urbanas; y c) puede que las necesidades humanitarias extremas coexistan con un subdesarrollo crónico y ello exija adoptar medidas humanitarias temporales y realizar esfuerzos de desarrollo constantes.

38. Existen numerosos ejemplos de casos en los que la coincidencia de problemas mundiales crea necesidades humanitarias o exacerba las existentes. Entre 2008 y 2009, Kirguistán y Tayikistán, dos países que figuran entre el grupo de países de desarrollo humano medio en el índice de desarrollo humano y que, en consecuencia, se consideran contextos de desarrollo, demostraron cómo incluso la coincidencia temporal de una situación de inseguridad grave en materia de alimentos, agua y energía a nivel local con problemas mundiales, como los altos precios de los alimentos y los combustibles y la desaceleración de la economía mundial, puede crear necesidades humanitarias extremas. El Níger es un ejemplo de contexto de evolución lenta, donde, bajo la presión de múltiples problemas mundiales, como la

pobreza crónica, la degradación ambiental, las altas tasas de crecimiento demográfico, la desertificación, la sequía, la gran escasez de agua y otros problemas climáticos que repercuten en la agricultura y la seguridad alimentaria, las necesidades crónicas se han convertido en necesidades humanitarias extremas. Según una encuesta realizada en diciembre de 2009, alrededor de 7,8 millones de personas en ese país enfrentan escasez de alimentos extrema. No obstante, por ser considerado un contexto de desarrollo, el Níger ha tenido dificultades para movilizar recursos humanitarios. Recientemente, el Equipo de tareas de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial movilizó a los Estados Miembros, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, y los organismos de asistencia humanitaria para combatir la inseguridad alimentaria en el Sahel, a fin de avanzar hacia el intercambio comercial de alimentos en la región. Kenya es otro ejemplo de caso en el que los múltiples problemas mundiales exacerbaban la vulnerabilidad y las necesidades de asistencia humanitaria, no sólo entre las poblaciones rurales y las comunidades de desplazados internos, sino también entre los sectores más pobres de los barrios marginales de las zonas urbanas, a los que la ausencia de lluvias y la consiguiente sequía y escasez de agua llevan a emigrar constantemente.

El rumbo futuro: de una respuesta motivada por conmociones a una más basada en las necesidades

39. Las tendencias antes señaladas exigen hacer mayor hincapié en la prevención de las crisis y la preparación para ellas; el perfeccionamiento de la vigilancia, la evaluación y el análisis de la vulnerabilidad extrema de múltiples sectores; y el fortalecimiento de la colaboración con los gobiernos, los asociados para el desarrollo y las organizaciones con capacidad para analizar las tendencias mundiales y su impacto en la vulnerabilidad, lo que facilitará la adaptación a los contextos donde puede ser más difícil definir las estrategias de entrada y salida del socorro humanitario, y ayudará a comprender mejor los puntos de inflexión mundiales y regionales, lo que, a la larga, permitirá responder de forma más eficaz y oportuna a las situaciones en que aumenta la vulnerabilidad.

40. Desde el punto de vista operacional, para pasar de una respuesta motivada por conmociones a una basada en las necesidades se requiere contar con un sistema de asistencia humanitaria que pueda: a) ayudar a reducir la vulnerabilidad y fortalecer la capacidad de respuesta reduciendo más los riesgos y mejorando la preparación para enfrentarlos; b) mejorar las modalidades de vigilancia y detección de las vulnerabilidades y necesidades humanitarias extremas; y c) reforzar la colaboración entre los gobiernos, los agentes de desarrollo y otros agentes para facilitar la transferencia de conocimientos y el análisis temprano de las posibles consecuencias (como se realiza actualmente a efectos de la recuperación temprana). Si bien puede que resulte difícil reconocer que existen necesidades humanitarias, por temor a perder el perfil de inversión y financiación para el desarrollo, si las necesidades humanitarias en ciernes se detectan más temprano sobre la base de un sistema de indicadores fiables, los coordinadores residentes de las Naciones Unidas podrán señalarlas más a tiempo a la atención de los gobiernos, y diseñar, en estrecha consulta con las autoridades competentes y las comunidades locales, una respuesta adecuada, oportuna y eficaz, en apoyo de los marcos generales de desarrollo existentes.

41. Ya se están llevando a cabo una serie de iniciativas interinstitucionales que permiten determinar con mayor precisión y vigilar mejor la vulnerabilidad

humanitaria y los mecanismos de activación de la respuesta en este ámbito. El informe del Comité Permanente entre Organismos sobre alerta e intervención tempranas sintetiza la información en tiempo real procedente de fuentes humanitarias sobre el terreno y permite que los especialistas en gestión de las situaciones de emergencia vigilen las amenazas persistentes y en ciernes, sobre todo las dimanantes de sucesos de evolución lenta. En 2009, ese informe detectó que las condiciones humanitarias en Kirguistán, el Níger y el Yemen, se estaban deteriorando, lo que permitió que la comunidad humanitaria ayudara a mitigar las crisis mediante la realización de actividades de promoción de alto nivel por el Coordinador del Socorro de Emergencia, la planificación para casos de emergencia y el depósito preventivo de existencias de socorro. Diversos agentes humanitarios también utilizan herramientas de vigilancia de la vulnerabilidad interna. Por ejemplo, el modelo de seguimiento mundial de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios analiza los riesgos, los factores que conducen a la vulnerabilidad y la capacidad de respuesta de los países aplicando una serie de indicadores cuantitativos.

42. Una buena evaluación de las capacidades nacionales y los mecanismos de respuesta de las poblaciones afectadas también es un componente esencial de una respuesta eficaz. En las Naciones Unidas, en colaboración con el Banco Mundial, se está elaborando un Sistema Mundial de Alerta sobre Impactos y Vulnerabilidades (GIVAS) de carácter integrado, que proporcionará una plataforma para reunir y analizar datos en tiempo real a fin de detectar los factores desencadenantes de la vulnerabilidad, sobre todo a raíz de conmociones exógenas, como las crisis financieras, y aplicar medidas de promoción. En una iniciativa regional aplicada recientemente en el Sahel occidental se emplearon los conocimientos especializados de la Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad del PMA para elaborar mapas que permiten localizar los focos de necesidad extrema utilizando los datos de las encuestas amplias de hogares. El objetivo de este tipo de iniciativas es contribuir a detectar las necesidades humanitarias más a tiempo y con mayor precisión y activar respuestas más oportunas y eficaces.

43. Una colaboración más estrecha entre los agentes humanitarios y de desarrollo con miras a colmar las lagunas de conocimientos existentes sobre los efectos que tienen los problemas mundiales y mancomunar esfuerzos y recursos es esencial para dar respuesta a las necesidades humanitarias en contextos de múltiples riesgos y evolución lenta. La colaboración con asociados para el desarrollo no tradicionales, como la Agencia Internacional de Energía, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, aportaría conocimientos analíticos y técnicos adicionales sobre algunos problemas mundiales, incluidos estudios de los indicadores de umbral. Dos ejemplos recientes de este tipo de colaboración son las iniciativas coordinadas para combatir la crisis alimentaria de 2008 y 2009, y las medidas expeditas de adaptación al cambio climático en entornos de alto riesgo. El Equipo de tareas de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial pidió que los actores humanitarios y de desarrollo trabajaran de forma simultánea, no secuencial, para abordar conjuntamente las necesidades inmediatas de las comunidades afectadas por la inseguridad alimentaria, así como las causas estructurales a más largo plazo de esa inseguridad. Los organismos humanitarios también han redoblado sus esfuerzos para integrar sus actividades de preparación para las crisis y respuesta a ellas en medidas de adaptación al cambio climático y mejorar así la capacidad de adaptación de las

comunidades vulnerables al cambio climático mediante iniciativas de fomento de la capacidad, como las orientadas a prestar apoyo a las medidas adoptadas por los gobiernos para rehabilitar las tierras y los recursos hídricos en las zonas afectadas por la inseguridad alimentaria, y las relacionadas con la entrega de alimentos por trabajo en el contexto de las actividades comunitarias de adaptación al cambio climático.

44. El fortalecimiento del sistema de respuesta humanitaria, que se ha venido estructurando a lo largo de decenios fundamentalmente en torno a acontecimientos, para que responda mejor a las vulnerabilidades estructurales en apoyo de los gobiernos, tomará algún tiempo. Los avances en la tecnología y las técnicas de información y evaluación pueden apoyar este cambio, que podría facilitar una participación más sistemática de los agentes competentes, al influir en la asignación de sus prioridades organizativas, movilizar fondos para fines humanitarios e impulsar actividades de promoción de alto nivel. Sin embargo, es necesario esclarecer mejor las consecuencias de este enfoque con los gobiernos anfitriones, los donantes y las comunidades beneficiarias, teniendo en cuenta los contextos nacionales y las posibles sensibilidades.

IV. Progresos realizados en la coordinación de la asistencia humanitaria

A. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria

Capacidad y coordinación sobre el terreno

45. Las Naciones Unidas y sus asociados en la esfera humanitaria siguen esforzándose por garantizar una capacidad de respuesta humanitaria coordinada, predecible y responsable. A escala mundial, se ha seguido fortaleciendo la estructura de la labor humanitaria: se ha mejorado la preparación para la respuesta de todos los grupos temáticos mundiales; se han seguido elaborando listas de reserva, así como instrumentos y normas para apoyar el trabajo sobre el terreno; se ha avanzado considerablemente en la incorporación de las funciones y responsabilidades de los grupos temáticos en los organismos coordinadores, y se han preparado directrices del Comité Permanente entre Organismos, inclusive en relación con el establecimiento de equipos de asistencia humanitaria en los países, que velan por la igualdad de condiciones en las alianzas entre las Naciones Unidas y agentes ajenos a la Organización.

46. Sobre el terreno, se ha fortalecido la capacidad de coordinación mediante la capacitación de los directores de los organismos y los coordinadores de grupos temáticos, con lo que están más preparados para dirigir y orientar una acción humanitaria efectiva. El método de los grupos temáticos¹ se utiliza ahora en prácticamente todos los países que tienen coordinadores de la asistencia humanitaria, lo que permite a los gobiernos anfitriones y las autoridades locales

¹ El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) no participa en el método de los grupos temáticos. A pesar de ello, la coordinación entre el CICR y las Naciones Unidas sigue garantizando la complementariedad operacional y refuerza la respuesta destinada a las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia.

contar con un solo punto de contacto en la comunidad humanitaria, con puntos de entrada claros en el sistema. También se están estableciendo de forma sistemática mecanismos de coordinación de los grupos temáticos para las nuevas situaciones de emergencia que requieren respuestas internacionales en gran escala, así como en las nuevas crisis que surgen en las situaciones de emergencia crónicas.

47. A principios de 2010 se realizó una evaluación independiente en la que se valoraron la eficacia operacional y los principales resultados del método de los grupos temáticos. La evaluación concluyó que, aunque ese método había demostrado ser una valiosa inversión, las organizaciones humanitarias debían seguir mejorando su aplicación. En conjunto, los mecanismos de coordinación de los grupos temáticos habían ayudado a detectar mejor las deficiencias en la respuesta y habían reducido los casos de duplicación, habían atendido las necesidades con más eficacia, habían proporcionado un liderazgo predecible en la respuesta sectorial y habían establecido alianzas más fuertes e integradoras entre agentes de las Naciones Unidas y otros ajenos a la Organización. La evaluación señaló también el potencial del método de los grupos temáticos para seguir mejorando la respuesta humanitaria e incrementando los beneficios para las poblaciones afectadas. Formuló una serie de recomendaciones para fortalecer la aplicación del método de los grupos temáticos y aprovechar todo su potencial, entre ellas velar por que los grupos temáticos sobre el terreno estén debidamente coordinados con las estructuras comunitarias y nacionales y aprovechen las capacidades nacionales; incorporar mejor a las respuestas humanitarias las cuestiones multidimensionales y transversales como el género, la edad, el medio ambiente y el VIH/SIDA, y mejorar la coordinación entre distintos grupos temáticos. El Comité Permanente entre Organismos prepara actualmente un plan de respuesta de la dirección para garantizar la aplicación de las recomendaciones contenidas en la evaluación.

Mejora de la coordinación humanitaria: sistema de coordinadores residentes y coordinadores humanitarios

48. El fortalecimiento del liderazgo humanitario sobre el terreno sigue siendo una de las grandes prioridades de los agentes humanitarios. Se ha avanzado en tres esferas fundamentales: renovación de la base normativa de la función de liderazgo de la coordinación humanitaria; mejora del conocimiento de los instrumentos y requisitos de la coordinación humanitaria entre los coordinadores residentes, los coordinadores humanitarios, los coordinadores humanitarios adjuntos y los miembros del personal de coordinación humanitaria; y aumento del número de candidatos calificados para puestos de liderazgo en las actividades de coordinación humanitaria. Dado que la función de liderazgo de la coordinación humanitaria está anclada en gran medida en el sistema de coordinadores residentes, también se establecieron vínculos más firmes con ese sistema, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de las Operaciones para el Desarrollo.

49. Reconociendo que la reserva de candidatos calificados para ocupar puestos de liderazgo en la coordinación humanitaria era insuficiente el Comité Permanente entre Organismos estableció una lista de reserva de coordinación humanitaria en julio de 2009. El Coordinador del Socorro de Emergencia puede seleccionar candidatos de esta reserva para los puestos de coordinador humanitario, coordinador humanitario adjunto u otros puestos de coordinación del liderazgo humanitario, según proceda. En marzo de 2010, la lista constaba de 27 personas calificadas de 10 organismos diferentes; de ellos, 4 no proceden de las Naciones Unidas. La lista

de reserva también se utiliza en el proceso de selección de coordinadores residentes. El Coordinador del Socorro de Emergencia puede recurrir a los candidatos de la reserva para cubrir puestos en países en los que los coordinadores residentes también son designados coordinadores humanitarios, o donde es probable que ocasionalmente deban desempeñar funciones de coordinación humanitaria.

50. De resultas de esos esfuerzos, entre otros, las expectativas de los asociados humanitarios en cuanto a la función de liderazgo de la coordinación humanitaria están más claras y centradas; los líderes de la coordinación humanitaria están mejor equipados para realizar las funciones que les incumben, y la reserva de candidatos para puestos de liderazgo en esa esfera es mayor, lo que ofrece más posibilidades para la selección de candidatos.

Predecibilidad de la respuesta: financiación de la labor humanitaria

51. Para que la respuesta sea eficaz, la financiación de la labor humanitaria debe ser puntual y dirigirse allí donde las necesidades sean mayores. A pesar de la crisis económica mundial de 2009, el sistema de financiación humanitaria de las Naciones Unidas ha seguido creciendo y, lo que es más importante, haciéndose cada vez más eficaz y responsable. Los fondos mancomunados siguen siendo un instrumento útil que permite dar una respuesta rápida y asistencia inmediata para salvar vidas, en particular el Fondo central para la acción en casos de emergencia, los fondos mancomunados basados en los países (fondos humanitarios comunes y fondos para la acción en casos de emergencia) y otros mecanismos de financiación humanitaria como el Fondo de Respuesta de Emergencia a los Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

52. Las contribuciones al proceso de llamamientos unificados alcanzaron los 6.900 millones de dólares en 2009, casi el doble de la cantidad recaudada dos años antes; a pesar de ello, persisten importantes discrepancias en el nivel de financiación entre unos sectores y otros. Mientras que la financiación para el fondo central cayó desde 453 millones de dólares en 2008 hasta 401 millones de dólares en 2009, esa disminución se debió en gran medida a las fluctuaciones de los tipos de cambio mundiales. Unos 22 Estados Miembros aumentaron sus contribuciones en sus monedas nacionales; otros 17 engrosaron las filas de los donantes del fondo central en 2009, con lo que el número total de Estados Miembros que han contribuido a éste se eleva a 117. El nivel de financiación para los fondos mancomunados basados en los países también descendió desde 407 millones de dólares en 2008 hasta 339 millones en 2009. En el período examinado se establecieron cinco nuevos fondos de respuesta para emergencias basados en países, con lo que el total se eleva a 18.

53. Todos estos mecanismos de financiación siguieron centrándose en la mejora de la eficacia y la rendición de cuentas. En cuanto al Fondo central y el proceso de llamamientos unificados, las medidas de rendición de cuentas se fortalecieron mediante la elaboración de un proyecto de marco de resultados y rendición de cuentas y un ensayo de la comunicación de resultados por los grupos temáticos. Se reforzaron los sistemas de seguimiento de los fondos mancomunados basados en los países en la República Democrática del Congo, Etiopía, el Iraq y el territorio palestino ocupado. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios también reforzó su capacidad de administración de esos fondos mediante el establecimiento de una dependencia administrativa exclusiva en Ginebra.

Armonización de las evaluaciones de las necesidades

54. Es indispensable contar con evaluaciones de las necesidades que sean creíbles para mejorar la eficacia y la precisión de la prestación de ayuda a los beneficiarios y de la rendición de cuentas a los interesados directos. También son un requisito indispensable para que el sistema humanitario esté orientado por las necesidades y no por la oferta. Las Naciones Unidas y sus asociados siguieron esforzándose por armonizar y consolidar sus evaluaciones de las necesidades y fortalecer sus capacidades de gestión y acopio de información, incluido el análisis de datos desglosados por sexos y edades. El Equipo de Tareas para la Evaluación de las Necesidades del Comité Permanente entre Organismos, en consulta con el Equipo de Tareas sobre Gestión de los Recursos de Información del mismo Comité, preparó directrices operacionales e indicadores para las evaluaciones de las necesidades transectoriales, reforzó las capacidades dentro de la comunidad humanitaria constituyendo una reserva de expertos para apoyar las evaluaciones de las necesidades en las primeras fases de una respuesta y elaboró un instrumento para consolidar y presentar información humanitaria.

55. Como resultado, el Equipo de Tareas para la Evaluación de las Necesidades ha ultimado un conjunto de orientaciones con varios indicadores fundamentales para las evaluaciones; una serie de instrumentos basados en Internet que consolidan más de 100 herramientas de evaluación de las necesidades y documentos de orientación para facilitar el acceso de los especialistas que están sobre el terreno, y un instrumento multisectorial que reúne información humanitaria básica para los equipos humanitarios en los países de forma coherente y accesible, conocido como el “tablero humanitario”. Este instrumento, aún en fase de preparación, apoyará el método de los grupos temáticos proporcionando un marco para consolidar los datos de las evaluaciones de las necesidades específicas de cada organismo en un formato que permita integrar el análisis de las necesidades, las carencias y las tendencias entre unos grupos temáticos y otros, lo que beneficiará a los equipos humanitarios en los países y otros interesados directos fundamentales en la esfera humanitaria.

Alianzas

56. La Plataforma Humanitaria Mundial celebró su tercera reunión en Ginebra en febrero de 2010 con 11 participantes de las Naciones Unidas, otros órganos intergubernamentales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y 31 ONG, muchas de ellas radicadas en países en desarrollo de África y Asia. La reunión de este año brindó a la comunidad humanitaria la oportunidad de examinar los progresos realizados en materia de alianzas. Desde 2006, los “principios de asociación” se han ido difundiendo y aplicando gradualmente a escala mundial y sobre el terreno dentro del Comité Permanente entre Organismos y la comunidad de las ONG. Los participantes acogieron favorablemente el carácter cada vez más amplio e incluyente de los equipos humanitarios en los países. Entre las principales cuestiones debatidas figuraron la capacidad de prestar asistencia en condiciones de seguridad y sobre la base de principios, así como las directrices y los planteamientos pertinentes para la coordinación entre personal civil y militar. En la reunión también se examinó la necesidad de contar con un nuevo modelo operativo en la esfera humanitaria que redujese la “huella” del sistema humanitario internacional e invirtiera más en el aumento de la capacidad de los agentes nacionales y locales, con el fin de situarlos en el centro de la acción humanitaria, particularmente en el nivel de la comunidad.

Aumento de la capacidad en materia de preparación para la respuesta humanitaria

57. La preparación para la respuesta es un requisito indispensable para prestar socorro humanitario de forma rápida, predecible y eficaz y lleva consigo diversas actividades en los niveles local, nacional y mundial. Dentro de la categoría amplia de la preparación para la respuesta, el centro primario de interés de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios es la coordinación internacional de la preparación para la respuesta humanitaria. Esto supone mejorar el grado de preparación de la Oficina para responder, ayudar al sistema humanitario internacional a estar mejor preparado para la respuesta, y trabajar con las autoridades nacionales y la sociedad civil del país de modo que estén en mejores condiciones para solicitar asistencia humanitaria internacional, recibirla y colaborar con la asistencia prestada.

58. Un amplio grupo de organismos de las Naciones Unidas, organizaciones humanitarias y ONG están prestando apoyo a actividades de preparación para la respuesta que tienen como fin fortalecer la capacidad de los gobiernos para responder a emergencias humanitarias. Actualmente, entre los principales mecanismos y actividades de las Naciones Unidas a ese respecto figuran los siguientes: la Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres, el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate, las misiones de preparación para la evaluación y coordinación en caso de desastre y la plataforma temática sobre reducción de los riesgos de desastres en el campo de la salud, así como actividades periódicas de aumento de la capacidad, formación y difusión de directrices sobre preparación para casos de emergencia. Las Naciones Unidas también siguieron cooperando con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para alentar y apoyar a los gobiernos en la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial.

59. La Iniciativa de Fomento de la Capacidad de Reducción de los Desastres, programa interinstitucional en el que participan el PNUD, la OCAH y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), apoya el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para responder en el nivel interno prestando servicios de asesoramiento, elaborando y difundiendo directrices, proporcionando capacitación y servicios de facilitación, y promoviendo el intercambio de conocimientos y el establecimiento de contactos en beneficio de los asociados nacionales, regionales e internacionales. La Iniciativa realizó actividades de apoyo para agentes nacionales en Jamaica, Kenya y Namibia y para 12 autoridades nacionales de gestión de desastres de Europa oriental. A solicitud de las autoridades nacionales, los equipos humanitarios en los países también llevaron a cabo varias campañas de aumento de la capacidad en Asia, por ejemplo en Bhután, Indonesia, Papua Nueva Guinea, Tailandia y Viet Nam. La Iniciativa considera que estas actividades de preparación para la respuesta forman parte de un amplio conjunto de esfuerzos encaminados a reducir el riesgo de desastres, que también incluyen actividades para mitigar los efectos de los peligros naturales, como la promoción de mejores códigos de edificación.

60. Para fortalecer las capacidades de respuesta de los gobiernos de África Occidental, las Naciones Unidas apoyaron los planes nacionales de preparación para

desastres de Ghana, el Senegal y el Togo, además de sistemas conjuntos de gestión de crisis en Benin, Ghana y Nigeria. En el plano regional, las actividades de aumento de la capacidad realizadas con la Unión Africana incluyeron esfuerzos encaminados a reforzar la capacidad de esta para responder a los desastres naturales, gestionar los fondos humanitarios y apoyar la elaboración de directrices sobre coordinación de personal civil y militar y protección de la población civil.

Normas y procedimientos de emergencia de la Secretaría de las Naciones Unidas para una respuesta humanitaria rápida

61. La rapidez es fundamental en la respuesta a una emergencia humanitaria. Por ejemplo, la experiencia de los terremotos pone de manifiesto que las posibilidades de salvar vidas disminuyen considerablemente una vez transcurridas 72 horas. Teniendo esto en cuenta, en su resolución 46/182 la Asamblea General pidió a las Naciones Unidas que elaborasen normas y procedimientos especiales que permitieran actuar con rapidez en la contratación de personal de emergencia, la adquisición de suministros y el desembolso de fondos para emergencias. En su resolución 64/76, la Asamblea pidió al Secretario General que informase sobre la medida en que las actuales normas y procedimientos de la Secretaría eran compatibles con esa necesidad (véanse también párrs. 47 a 49).

62. La capacidad primaria de respuesta rápida en caso de emergencia repentina para la coordinación de la asistencia humanitaria en la Secretaría reside en las oficinas regionales de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, con el respaldo de los mecanismos de despliegue de personal de esta Oficina, como la lista de personal de reserva para la intervención en situaciones de emergencia y el programa de alianzas y personal de reserva. Esos mecanismos son cada vez más eficaces y rápidos. En cambio, muchos de los procedimientos actuales de la Secretaría, establecidos en gran medida para atender las necesidades de una organización que desde la sede presta servicios a órganos intergubernamentales, no pueden adaptarse rápidamente a las necesidades de un órgano como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios que trabaja sobre el terreno y debe responder lo antes posible. El resultado es que esos procedimientos tienden a retrasar la contratación rápida de personal para una respuesta de emergencia. Como medida provisional, la Secretaría, siguiendo los procedimientos oficiales, ha establecido a título experimental una lista de reserva de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para facilitar la contratación sobre el terreno. Esto permite designar personal de entre una reserva de candidatos calificados y previamente seleccionados en distintas esferas funcionales, con lo que se abrevia el período de contratación. En el caso de la respuesta al terremoto de Haití, la Secretaría también adoptó medidas especiales que permitieron la contratación rápida de nuevos candidatos externos con nombramientos por un período determinado. A pesar de todo, esas medidas no pasan de ser especiales, por lo que es preciso normalizar los procedimientos de contratación rápida de personal para las respuestas a las situaciones de emergencia.

63. El personal sobre el terreno no puede trabajar debidamente si no está suficiente y rápidamente equipado. A pesar de ello, los actuales procedimientos administrativos de adquisición y apoyo logístico de la Secretaría no están diseñados para las situaciones de emergencia y pueden provocar retrasos. Como medida paliativa, la Oficina estableció una pequeña reserva centralizada de existencias para el despliegue rápido que permite la movilización inmediata de material. Con todo,

es preciso seguir mejorando y para ello la Oficina ha solicitado más autonomía en materia de adquisiciones; también está esforzándose por que su cooperación con el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sea más sistemática.

B. Igualdad entre los géneros, prevención de la violencia de género y respuesta a esta en la acción humanitaria

64. El fortalecimiento de la coordinación, la rendición de cuentas y la capacidad de los programas para promover la igualdad entre los géneros y combatir la violencia de género sigue siendo una de las prioridades de la comunidad humanitaria. Los asesores en materia de género han prestado apoyo técnico para la incorporación de las cuestiones de género en 25 situaciones de emergencia, y el Comité Permanente entre Organismos ha elaborado un conjunto de instrumentos y directrices para integrar las cuestiones de género en las actividades de socorro humanitario y fortalecer la coordinación en lo que se refiere a la violencia por motivos de género.

65. Por ejemplo, el Comité Permanente entre Organismos ha empezado a utilizar un marcador de género que mide, en una escala de 0 a 3, si un proyecto humanitario está suficientemente bien diseñado para abordar la igualdad entre los géneros o reducir la discriminación y las desigualdades por motivos de género. Gracias a ese instrumento mejorará el seguimiento de las asignaciones financieras a la programación en materia de género y violencia de género, en todos los llamamientos humanitarios y mecanismos de financiación, incluidos los procesos de llamamientos unificados, el Fondo central para la acción en casos de emergencia y los fondos mancomunados, y se apoyará a los agentes de otros grupos temáticos en sus esfuerzos por integrar las cuestiones de género en sus estrategias. También se está elaborando un instrumento que permita seguir mejor las cuestiones de género durante la fase de recuperación.

66. Además, en marzo de 2010 el Comité Permanente entre Organismos lanzó un curso en línea titulado “Different needs, equal opportunities: increasing effectiveness of humanitarian action for women, girls, boys and men”, que pretende reforzar las capacidades del personal humanitario para integrar de manera efectiva las cuestiones de género en los programas humanitarios. El curso está basado en el Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria y las Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias. Se alienta a las organizaciones humanitarias a que las adopten como parte obligatoria de la capacitación del personal.

67. Por otro lado, el Comité Permanente entre Organismos ha respaldado un conjunto de instrumentos de orientación multisectorial sobre estrategias relacionadas con el combustible de cocina en los que se indican actividades fundamentales para los grupos temáticos o los organismos y estrategias apropiadas en materia de energía doméstica, con la intención de aumentar la seguridad de las poblaciones desplazadas, en particular las mujeres y las niñas, cuando recogen y utilizan leña en entornos humanitarios poco seguros.

68. Se han seguido impulsando los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por prevenir la violencia de género. Está previsto que el nombramiento en febrero de 2010 del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos intensifique la promoción y la acción mundial en lo que se refiere a

la violencia sexual relacionada con las guerras. A este respecto, la Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos aunó las estrategias de programación y protección de los agentes humanitarios con la labor de prevención, derechos humanos y seguridad de las misiones de mantenimiento de la paz y las iniciativas en materia de estado de derecho en el Chad, la República Democrática del Congo y el Sudán. Mientras tanto, el Comité Permanente entre Organismos elaboró un manual para los coordinadores de las cuestiones relacionadas con la violencia de género y prestó apoyo sobre el terreno para el acopio de datos y la implantación de procedimientos operativos estándar para la coordinación multisectorial de las cuestiones relacionadas con la violencia de género.

C. Información actualizada sobre el Nuevo Orden Humanitario Internacional

69. En respuesta a la resolución 63/147, en la que la Asamblea General pedía ser informada sobre las cuestiones relativas al Nuevo Orden Humanitario Internacional, cabe señalar que el sistema humanitario internacional ha evolucionado y se ha adaptado a las circunstancias actuales al adoptar las recomendaciones que se debatieron en relación con este tema del programa, inclusive mediante la aplicación de la resolución 46/182, en la que se sentaron los cimientos del actual marco de coordinación de las Naciones Unidas.

70. Aunque muchas de las cuestiones relativas a la coordinación de la asistencia humanitaria se abordan en otras secciones del presente informe, la resolución destaca en particular los esfuerzos del Comité Permanente entre Organismos, las organizaciones regionales, la sociedad civil, las ONG y el sector privado en la esfera de la asistencia humanitaria y la prevención de las crisis humanitarias, y pide que se fortalezca la cooperación a este respecto. Aunque la Plataforma Humanitaria Mundial y el Comité Permanente entre Organismos han demostrado ser mecanismos sólidos a este respecto, se invita a los Estados Miembros a reflexionar sobre la forma de seguir fortaleciendo la colaboración con la sociedad civil, incluidas las ONG nacionales y el sector privado.

V. Conclusiones y recomendaciones

71. **Habida cuenta de lo expuesto, aliento a los Estados Miembros a considerar lo siguiente:**

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

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

c) **Se alienta al sistema de las Naciones Unidas y a los colaboradores humanitarios a reforzar las medidas de respaldo de la capacidad para mantener**

presencia y operaciones humanitarias en entornos de alto riesgo de forma basada en principios, inclusive mediante el fomento de una mayor aceptación de los agentes humanitarios por todas las partes del conflicto;

d) Se insta a los Estados Miembros a que refuercen su compromiso con el fortalecimiento del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y a que inviertan en él;

e) Se insta a los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y los asociados humanitarios y en el desarrollo a seguir mejorando sus mecanismos para detectar y abordar de manera efectiva las necesidades humanitarias derivadas de los problemas mundiales y otras vulnerabilidades estructurales o crónicas mediante alianzas más firmes, indicadores más claros, el seguimiento coordinado de las vulnerabilidades, mecanismos efectivos de inicio de la respuesta y el refuerzo de la preparación ante los riesgos y la reducción de estos en todos los niveles;

f) Se alienta a los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas y sus asociados a seguir fortaleciendo las capacidades y el grado de preparación en los niveles nacional y local para responder a las emergencias humanitarias;

g) Se hace un llamamiento a los Estados Miembros para que mantengan diversos canales de financiación humanitaria y para que presten un apoyo constante y predecible a esos canales a fin de atender las necesidades humanitarias existentes y crecientes. Esto incluye los compromisos tempranos y a varios años para los fondos humanitarios mancomunados y el apoyo a las reservas de emergencia de los distintos organismos humanitarios y otras fuentes tradicionales de financiación para los programas humanitarios;

h) Las Naciones Unidas proseguirán sus esfuerzos por fortalecer su capacidad de contratar y desplegar personal de forma rápida y flexible y adquirir material de socorro de emergencia de manera rápida y eficaz en relación con el costo, a fin de apoyar a los gobiernos y los equipos de las Naciones Unidas en los países en la coordinación de la asistencia humanitaria internacional inmediatamente después de los desastres;

i) Se insta a los Estados Miembros a que intensifiquen sus esfuerzos por abordar la violencia sexual y otras formas de violencia por motivos de género, inclusive mediante la prevención, la investigación y la persecución de esa violencia en las emergencias humanitarias, y a que ayuden al sistema de las Naciones Unidas y los asociados humanitarios a reforzar la coordinación multisectorial para abordar la violencia de género;

j) Se alienta a las Naciones Unidas y los asociados humanitarios a que apliquen marcadores de género en los mecanismos de financiación humanitaria con el fin de poder dar seguimiento a las asignaciones de financiación a la programación en materia de género y violencia por motivos de género;

k) Para fortalecer el Nuevo Orden Humanitario Internacional, se alienta a los Estados Miembros a que promuevan la participación de la sociedad civil, particularmente las ONG nacionales, en la asistencia humanitaria.