



World Food
Programme

Programme
Alimentaire
Mondial

Programa
Mundial de
Alimentos

برنامج الأغذية
العالمي



WORLD HUMANITARIAN SUMMIT

CUMBRE HUMANITARIA MUNDIAL Documento de posición del PMA

Roma, agosto de 2015

Mientras nos acercamos a la Cumbre Humanitaria Mundial que tendrá lugar el año próximo en Estambul, miles de personas se dedican con diligencia a labores humanitarias y salvan millones de vidas humanas entre las poblaciones atrapadas en situaciones de emergencia y crisis prolongadas provocadas por desastres y conflictos cuyo número no deja de crecer. Aun así, cada vez resulta más evidente que los medios, los recursos y la financiación de que dispone el sistema de ayuda humanitaria ya no son suficientes para atender a las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Las tendencias que encontramos en los desastres relacionados con el clima, los conflictos entre Estados, la expansión urbanística y los desplazamientos de personas nos llevan a pensar que en los próximos decenios el mundo deberá hacer frente a un creciente número de crisis complejas y prolongadas. Al mismo tiempo, la evolución del contexto mundial, que se caracteriza por la gran diversidad de los agentes que operan en las situaciones de emergencia humanitaria, el fortalecimiento de las capacidades locales y los avances tecnológicos de las comunidades, brinda nuevas oportunidades para una acción humanitaria eficaz, al tiempo que presenta nuevos retos. El sistema de ayuda humanitaria debe desarrollar modalidades innovadoras que le permitan superar las limitaciones de recursos¹ para hacer frente a las vulnerabilidades subyacentes y a unas necesidades cada vez mayores.

¹ En 2014, la asistencia humanitaria internacional creció por segundo año consecutivo hasta alcanzar la suma récord de 24.500 millones de dólares EE.UU., esto es, un 19 % respecto a 2013. Aun así, el déficit de financiación del procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas se mantiene en el 38 %.

La Cumbre Humanitaria Mundial es una oportunidad excepcional para acelerar la transformación del sistema de ayuda humanitaria. En este sentido, el PMA tiene tres prioridades fundamentales:

- 1. Mejorar la complementariedad entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo;**
- 2. salvaguardar las bases de la asistencia humanitaria, y**
- 3. prestar un mejor servicio a las personas necesitadas.**

1. Mejorar la complementariedad entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo

La Cumbre Humanitaria Mundial tendrá como telón de fondo una necesidad de asistencia humanitaria sin precedentes ocasionada por el creciente número de conflictos y desplazamientos, la mayor frecuencia e intensidad de los desastres naturales y las emergencias de salud pública que no conocen fronteras. Asimismo, los Estados frágiles y los afectados por los conflictos no alcanzarán en su mayoría las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En opinión de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), dos terceras partes aproximadamente de estos Estados frágiles no lograrán el objetivo de reducir a la mitad la pobreza antes de 2015.

La transición del socorro de emergencia a la asistencia para la recuperación después de una crisis y la asistencia para el desarrollo no suele ser lineal. La intervención eficaz en caso de emergencia contribuye a proteger el desarrollo alcanzado con gran esfuerzo porque atiende a las necesidades inmediatas durante la crisis. Por otra parte, en la planificación del desarrollo ha de tenerse en cuenta el riesgo de que se produzcan crisis humanitarias y la capacidad de intervención en situaciones de crisis y cambios súbitos para atender a las necesidades de las poblaciones vulnerables. Aun cuando los niveles de financiación para el desarrollo sean los adecuados, en situaciones de fragilidad y conflicto a menudo no llega a materializarse; sin olvidar que el alcance y la duración de los fondos para la asistencia humanitaria tienen un potencial limitado para reforzar la resiliencia de los hogares, las comunidades y las instituciones nacionales.

Para hacer realidad la ambiciosa visión de la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015, la financiación de la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo debe ir más allá de los intereses convencionales de los agentes específicos y apoyar el logro de resultados que salven vidas y medios de subsistencia, y refuercen la resiliencia de las poblaciones afectadas. Todos los agentes deben buscar una colaboración más estrecha, sobrepasar los límites tradicionales y crear nuevas asociaciones para dar una respuesta más eficaz a los casos de fragilidad mediante el fortalecimiento de las instituciones y la reducción de los riesgos y vulnerabilidades que agravan los conflictos. La Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo reconoce abiertamente la importancia de la preparación y respuesta ante emergencias para alcanzar objetivos a largo plazo, como la erradicación de la pobreza y el hambre. La Agenda de Acción insiste asimismo en la necesidad de invertir en sistemas de protección social y redes

de seguridad para poder ampliar con mayor rapidez y eficacia las intervenciones en casos de crisis.

La Cumbre Humanitaria Mundial es una oportunidad para dar mayor fuerza a este llamamiento a favor de la coherencia en todo el sistema mediante la promoción de un modelo operativo que garantice una financiación flexible y plurianual de las estrategias encaminadas a reforzar la resiliencia en los países. Mientras nos preparamos para la Cumbre de Estambul, que se celebrará el año próximo, debemos llevar a cabo un cambio concreto y transformador de la estructura financiera mundial que rige el sistema internacional de ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo. Debemos definir de manera convincente qué asociaciones mundiales son necesarias para garantizar que nadie se queda sin ayuda.

MENSAJES CLAVE

- Los agentes de asistencia humanitaria y de desarrollo deben elaborar propuestas integradas para fortalecer la resiliencia y la preparación para emergencias, en particular, en Estados frágiles y afectados por conflictos.
- La financiación de las labores humanitarias y de desarrollo y los mecanismos financieros deben ser más flexibles, previsibles y puntuales para garantizar resultados sostenibles.

2. Salvaguardar las bases de la asistencia humanitaria

Ante un panorama de crisis cada vez más complejas y la mayor diversidad de agentes que operan en situaciones de ayuda humanitaria —desde grupos armados hasta entidades del sector privado— la Cumbre Humanitaria Mundial brinda a la comunidad global en su conjunto una excelente oportunidad para reafirmar y adoptar la centralidad de los principios humanitarios y el derecho internacional humanitario como las bases para salvaguardar el espacio humanitario. Se han presentado propuestas, que obedecen a diversos motivos, para que se vuelvan a examinar los principios humanitarios y se modifiquen. No obstante, el PMA cree que los cuatro principios actuales: humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, caracterizan y definen la acción de ayuda humanitaria y que, fundamentalmente, diferencian a los agentes humanitarios de otros operadores, cualquiera que sea el contexto. En este sentido, es esencial preservar y confirmar de manera comprometida estos principios para garantizar un espacio claramente humanitario en situaciones de conflicto y desastres naturales.

En la Cumbre Humanitaria Mundial se debe insistir en que, en situaciones de conflicto, todas las partes respetarán el derecho internacional y todos los agentes darán prioridad al carácter esencial de la protección de la asistencia humanitaria y su acceso, especialmente para mujeres, niños y grupos marginados. Los Estados Miembros deben asumir, en particular, la responsabilidad de facilitar la acción de ayuda humanitaria, y esto incluye permitir a los agentes humanitarios entablar diálogo con todas las partes del conflicto. Todas ellas deben permitir a los agentes humanitarios el acceso necesario para llegar hasta las poblaciones civiles vulnerables y afectadas por el conflicto.

El énfasis en los principios humanitarios, el derecho internacional y el carácter esencial de la protección tiene una importancia especial a la luz de la creciente politización de la asistencia que hemos presenciado estos últimos años, en particular, en contextos de conflicto. Algunos ejemplos son la obstrucción injustificada de la acción de ayuda humanitaria y los intentos de vincularla a objetivos políticos y militares adoptando medidas de lucha contra el terrorismo, la injerencia en la elección de las modalidades de distribución y la utilización de la asistencia humanitaria como sustituto de la intervención política. Sobre la base de la reafirmación de los principios humanitarios, el derecho internacional y el carácter esencial de la protección, la Cumbre Humanitaria Mundial puede reivindicar su rotunda oposición a la politización de la asistencia humanitaria y sus consecuencias para el acceso y la seguridad de los trabajadores humanitarios, y la protección y supervivencia de las personas necesitadas.

MENSAJES CLAVE

- Los cuatro principios humanitarios: humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, caracterizan y definen la acción de ayuda humanitaria, y deben mantenerse.
- Todos los agentes deben respetar el derecho internacional y facilitar —no interferir ni obstruir— la acción de ayuda humanitaria y la protección.

3. Prestar un mejor servicio a las personas necesitadas

La Cumbre Humanitaria Mundial debe preservar la base ética y los fundamentos jurídicos que crean el espacio necesario para la acción humanitaria y, simultáneamente, impulsar el cambio transformador en otras esferas para servir mejor a las personas necesitadas. El PMA propone, en particular, tres mejoras de la asistencia humanitaria que están relacionadas entre sí: una visión más integral; un sistema de distribución más ágil y flexible, adaptado al contexto, y un enfoque más centrado en las personas.

La comunidad internacional prestará un mejor servicio a las personas necesitadas si adopta una visión más integral de la asistencia humanitaria, en términos de una mayor integración con la ayuda al desarrollo y un enfoque más amplio del compromiso. Por ejemplo, en contextos de desastres naturales se suele hacer mayor hincapié en la preparación para la intervención. Una mejor preparación ante los desastres reduce el tiempo y los costos de las intervenciones en casos de emergencia, lo que permite salvar más vidas y maximizar los beneficios de los recursos disponibles. Cada dólar que se invierte en preparación y reducción de riesgos genera un ahorro de entre 3 y 5 dólares EE.UU.². En contextos de conflicto, las intervenciones pueden contribuir a la lucha contra las causas subyacentes de las crisis. Reconocemos que la asistencia humanitaria no es sustituta de soluciones políticas, pero las intervenciones deben incorporar la noción de conflicto y contribuir a consolidar la paz y la autosuficiencia.

² Cabot *et al.* en: *Dare to Prepare: Taking Risk Seriously. Financing Emergency Preparedness*. Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI). 2014.

Una visión integral del compromiso significa ir más allá del esfuerzo continuado para mejorar la eficacia del sistema humanitario convencional. Significa asimismo que reconocemos que los agentes humanitarios no son los únicos que participan en las labores de asistencia y que la acción humanitaria debe ser lo más inclusiva posible. El sector privado, los gobiernos y, sobre todo, los agentes y las comunidades locales desempeñan un papel decisivo, y debe considerarse un componente integral de la respuesta a las necesidades humanitarias. Las propuestas dirigidas por los gobiernos, incluidas las redes nacionales de seguridad, son un medio eficaz para ampliar la asistencia en situaciones de desastres naturales. En muchos contextos de crisis se debe contemplar y promover la posibilidad de incorporar en la planificación de las intervenciones el apoyo del sector privado y sus remesas. Los agentes humanitarios internacionales deben aprovechar y reforzar las capacidades de los agentes y las comunidades locales no sólo en la fase de preparación, sino también en la intervención.

Por otra parte, se puede mejorar la realización de las intervenciones humanitarias de varias maneras. El PMA es un agente destacado en la esfera de la asistencia mediante la entrega de efectivo, y considera que esta modalidad de transferencia es esencial para que la intervención sea más ágil, flexible, pertinente y acorde con el contexto. La transferencia de efectivo y las tecnologías afines brindan una gran oportunidad para innovar y facilitan la creación de asociaciones nuevas y diversas, entre otros, con el sector privado. El PMA reconoce que las transferencias de efectivo no son una panacea y que en determinados contextos puede ser necesaria la provisión de asistencia en especie. Es primordial que la modalidad de transferencia se elija en función del contexto, y que no esté basada en la oferta.

Compartir los servicios de logística también contribuye a una realización más ágil y flexible, al tiempo que favorece niveles de eficiencia más altos y economías de escala. El PMA prevé incrementar la inversión en servicios comunes para mejorar la eficiencia en todo el sistema. Gracias al módulo de acción agrupada de logística, el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas, los Depósitos de Suministros Humanitarios de las Naciones Unidas y el módulo de telecomunicaciones de emergencia, el sistema de ayuda humanitaria podrá prestar asistencia de una manera más puntual y rentable. Asimismo, los servicios comunes ofrecen a los agentes un margen más amplio para la toma de decisiones conjuntas sobre las prioridades de asistencia. En la intervención de emergencia a raíz del brote de ébola, por ejemplo, la utilización de servicios de transporte comunes permitió economizar un 30 % de los costos.

La necesidad de dar un enfoque más amplio y flexible a la asistencia humanitaria refleja también las preocupaciones manifestadas por las poblaciones afectadas. Las personas deben ser la consideración más importante en toda intervención humanitaria. Tienen derecho a influir en las decisiones que repercutirán en sus vidas. Su participación también mejora la calidad de la intervención humanitaria. “Rendir cuentas a las poblaciones afectadas” significa darles más voz y un mayor control sobre los recursos para permitirles adaptar la asistencia a sus necesidades y al contexto local. Las nuevas tecnologías, como la telefonía móvil, también brindan oportunidades para complementar la interacción directa con las poblaciones afectadas.

MENSAJES CLAVE

- Es necesario evaluar y comprender los retos humanitarios de una manera más integral, derribar la separación entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo y actuar con mayor eficacia en el variado panorama institucional.
- En sus intervenciones para atender a las necesidades, los sistemas de ayuda humanitaria deben ser más flexibles, ágiles, eficientes y adaptarse al contexto, así como reforzar las capacidades de los agentes y las comunidades locales.
- Las poblaciones afectadas deben ser la consideración más importante en toda intervención de ayuda humanitaria.

En un contexto en rápida evolución, el PMA considera imprescindible reforzar la complementariedad entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo; reafirmar y salvaguardar el espacio humanitario y mejorar la utilización del espacio prestando mejores servicios a las personas necesitadas. La adopción de esta transformación fortalecerá la capacidad de la comunidad mundial para hacer frente a las necesidades humanitarias del futuro.