

*nadie*  
Sin que ~~millones~~  
quede atrás

Llamamiento dirigido al sector humanitario internacional para que redoble esfuerzos con el fin de atender a las necesidades de las personas más vulnerables del mundo

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) es la mayor red humanitaria de servicio voluntario en el mundo. Cada año, junto con las ciento noventa (190) Sociedades Nacionales miembros, está presente en casi todas las comunidades y presta asistencia a más de 160,7 millones de personas a través de servicios y programas de desarrollo a largo plazo, así como a ciento diez (110) millones de personas, por conducto de programas de socorro a raíz de desastres y para la recuperación temprana. La Federación Internacional y las Sociedades Nacionales trabajan antes, durante y después de los desastres y las emergencias sanitarias para atender a las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables de manera imparcial, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, credo, clase social u opinión política. Orientada por la *Estrategia 2020* –el plan de acción colectivo para superar los principales desafíos humanitarios y en materia de desarrollo de este decenio–, la Federación Internacional afirma su determinación de “salvar vidas y cambiar mentalidades”. La fortaleza de la organización reside en su red de voluntarios, su pericia basada en las comunidades y su carácter neutral e independiente. Obra en aras del perfeccionamiento de las normas humanitarias, en calidad de asociada para el desarrollo, y en las intervenciones en casos de desastre. Asimismo, intercede ante los responsables de la adopción de decisiones con el fin de persuadirlos a actuar en todo momento en favor de los intereses de las personas vulnerables. Así, la Federación Internacional promueve la salud y la seguridad en las comunidades, reduce las vulnerabilidades, fortalece la capacidad para resistir y superar la adversidad, y fomenta una cultura de paz en el mundo.

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2018

ISBN: 978-2-9701289-0-8

Derechos reservados. Salvo en citas relativas al contenido de este trabajo, no se autoriza la reproducción, el almacenamiento en ningún sistema de búsqueda, ni la comunicación de textos o secciones de esta publicación, a través de ningún medio, electrónico, mecánico, sistemas de fotocopiado, grabado u otro soporte, sin autorización expresa de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Esta publicación está amparada por derechos de autor, pero puede ser reproducida gratuitamente con fines didácticos, aunque no con fines de venta. Todo uso de esta índole deberá ser

objeto de autorización oficial. La reproducción bajo copia en otras circunstancias, para reutilización en otras publicaciones, o para traducción y adaptación, deberá ser objeto de autorización previa por escrito por parte de la casa editorial.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la política oficial de la Federación Internacional ni de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Expresan la opinión de los autores y no necesariamente la de las organizaciones que representan. Las designaciones y los mapas utilizados en esta publicación no suponen la expresión de ninguna opinión por parte de la Federación Internacional ni de las Sociedades Nacionales con respecto a la condición jurídica de algún territorio o de sus autoridades.

**Señas:**

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja  
Apartado Postal 303  
CH-1211 Ginebra 19  
Suiza

**Tel:** +41 22 730 4222 – **Fax:** +41 22 730 4200  
**Correo electrónico:** secretariat@ifrc.org  
**Sitio web:** www.ifrc.org

Puede solicitar ejemplares del *Informe mundial sobre desastres*, dirigiéndose a: wdr@ifrc.org

Puede obtener más amplia información en [www.ifrc.org/wdr2018](http://www.ifrc.org/wdr2018)

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deja constancia de su agradecimiento a los siguientes donantes que contribuyeron a esta publicación.



TURKISHREDCRESCENT



TURKKIZILAYI



*nadie*  
Sin que ~~millones~~  
quede atrás

Llamamiento dirigido al sector humanitario internacional para que redoble esfuerzos con el fin de atender a las necesidades de las personas más vulnerables del mundo

Tonga, 2018

Solesi Kofalava mira mientras voluntarios de la Cruz Roja aportan suministros de socorro (material para alojamiento provisional, estuches de higiene personal, mosquiteros y serpentinas repelentes de insectos, utensilios de cocina y lámparas solares) a su familia luego de que su hogar quedara destruido tras el paso del ciclón tropical Gita.

©Federación Internacional



# Índice

	<b>Agradecimiento</b>	<b>1</b>
	<b>Prefacio</b>	<b>4</b>
	<b>Siglas y abreviaturas</b>	<b>7</b>
	<b>Sinopsis</b>	<b>9</b>
<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>17</b>
<b>2.</b>	<b>Fuera del campo de visión: personas ocultas, problemas ocultos, lugares ocultos</b>	<b>29</b>
2.1	¿Cómo pueden personas, lugares y problemas carecer de visibilidad?	30
2.2	Fuera del campo de visión: el problema de la documentación	33
2.3	Problemas ocultos: violencia sexual y por motivos de género	42
2.4	Lugares no visibles: la importancia de la cartografía	46
2.5	Dentro del campo de visión: conclusiones y recomendaciones	50
<b>3.</b>	<b>Personas excluidas del alcance de la asistencia: poblaciones en zonas remotas y de difícil acceso</b>	<b>55</b>
3.1	Ubicaciones remotas y de difícil acceso físico	56
3.2	Entornos inseguros	63
3.3	Obstáculos políticos, administrativos y jurídicos	75
3.4	Conclusiones y recomendaciones para la inclusión de todas las personas necesitadas en la asistencia prevista	81
<b>4.</b>	<b>Personas excluidas del circuito de asistencia: los adultos mayores y las personas con discapacidades</b>	<b>85</b>
4.1	Repercusiones de las catástrofes en la vida de los adultos mayores y de las personas con discapacidades	86
4.2	Datos e información contextual	98

4.3	Adaptación de la asistencia	100
4.4	Comunicación eficaz	102
4.5	Dirección a nivel local	104
4.6	Conclusiones y recomendaciones relativas a la inclusión en el circuito de asistencia	106
<b>5.</b>	<b>Exclusión debida a la falta de financiación: emergencias con financiación insuficiente</b>	<b>111</b>
5.1	Intervenciones con financiación insuficiente y sus causas	112
5.2	Crisis de evolución rápida que pasan desapercibidas	121
5.3	Desastres de evolución lenta	126
5.4	Emergencias crónicas y complejas	131
5.5	Hacia una financiación inteligente: conclusiones y recomendaciones	138
<b>6.</b>	<b>Exclusión del ámbito de competencia: migrantes irregulares y personas afectadas por la violencia urbana</b>	<b>141</b>
6.1	Migrantes irregulares	143
6.2	Personas afectadas por la violencia urbana	158
6.3	Dentro del ámbito de competencia: conclusiones y recomendaciones	162
<b>7.</b>	<b>Tendencias observadas en materia de desastres y perspectiva de la Federación Internacional</b>	<b>167</b>
7.1	Tendencias relativas a los desastres – Análisis de los últimos diez años	168
7.2	Deficiencias y tendencias de los datos	190
7.3	Más allá de las cifras: perspectiva de la Federación Internacional sobre tendencias recientes en la gestión de desastres	194
	<b>Conclusión</b>	<b>213</b>
	<b>Datos sobre intervenciones de la Federación Internacional a raíz de desastres</b>	<b>225</b>
	<b>Notas sobre los datos</b>	<b>229</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>235</b>

# Agradecimiento

**Jefa de proyecto:** Kirsten Hagon (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja – Federación Internacional).

**Autores:** David Fisher (Federación Internacional), Kirsten Hagon (Federación Internacional), Charlotte Lattimer, SORCHA O’Callaghan, Sophia Swithern, Lisa Walmsley.

**Editores:** David Fisher (Federación Internacional), Kirsten Hagon (Federación Internacional), Sophia Swithern, Lisa Walmsley.

**Analistas de datos:** Alexandra Spencer (Development Initiatives (DI)), Dan Walton (DI)

**Asociados en investigación y desarrollo:** La Federación Internacional agradece a Development Initiatives por su función vital en la conceptualización, la investigación, la redacción y la producción de este informe. Este informe no hubiese visto la luz sin el arduo trabajo y empeño de Sophia Swithern (directora de proyecto), Mariam Ibrahim (jefe de proyecto) y demás colaboradores de Development Initiatives.

## Asesores externos

**La Federación Internacional agradece a los miembros del grupo consultivo externo del Informe mundial sobre desastres por la orientación estratégica en cuanto a la dirección y el contenido así como por las numerosas horas dedicadas a la formulación de amplios y perspicaces comentarios sobre los borradores de distintos capítulos:** Christina Bennett (Overseas Development Institute – Humanitarian Policy Group), Colin Bruce (Banco Mundial), Jennifer Chan (Northwestern University), Noel Clement (Cruz Roja Australiana), Torris Jaeger (Cruz Roja Noruega), Oliver Lacey-Hall (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Organización de las Naciones Unidas), Otilia Maunganidze (Institute for Security Studies), David Nash, (Z Zurich Foundation), David Sanderson (University of New South Wales), Benson Wilder (Fundación Bill y Melinda Gates).

## Aportaciones

**La Federación Internacional agradece el apoyo y las significativas aportaciones de las personas que figuran a continuación y que contribuyeron, entre otros, en la redacción de estudios de caso y el análisis de investigaciones:** Emily Beridico (Coalition of Services of the Elderly, Inc., Philippines), Elena Bertozzi (Humanity

& Inclusion), Anna Bowen (Cruz Roja Australiana), Jenny Casswell (GSMA), Tom Colley (HelpAge International), Justin Dell (Cruz Roja Británica), Georgia Dominik (International Disability Alliance), Rebecca Firth (Humanitarian OpenStreetMap Team), Cornelia Hackl (Cruz Roja Austríaca), Philip Hand (HelpAge International), Sini Hangaslammi (Cruz Roja Finlandesa), Julia Hartelius (Cruz Roja Australiana), Annemarie Hill (Olimpiadas Especiales), Diana Hiscock (HelpAge International), Jesper Jansweijer (Cruz Roja Neerlandesa), Puja Koirala (Cruz Roja de Nepal), Jess Letch (Cruz Roja Australiana), Rommel Lo (Dumaguete Effata Association of the Deaf), Engida Mandefro (Cruz Roja Etiópe), Lillian Matemu (Cruz Roja de Kenia), Leeanne Marshall (Cruz Roja Australiana), Stella Munyi (Cruz Roja Neerlandesa), Ricardo Pla Cordero (Humanity & Inclusion), Gordon Rattray (CBM), Niklas Rieger (DI), Antonietta Romano (Cruz Roja Neerlandesa), Fred Smith (Sightsavers), Mette Steen Petersen (Cruz Roja Danesa), Yiannis Theodorou (GSMA), Pauline Thivillier (Humanity & Inclusion), Chiara Traverso De Souza (CICR), Luminita Tichel (DI), Wendy Ward (American Red Cross), Lillian Nyamuda (Cruz Roja Canadiense), Veronica Kenyi Alexander (Cruz Roja de Sudán del Sur), Yasmine Farret (Cruz Roja Canadiense), Maria Chedrese, (Cruz Roja Canadiense), Sarah Burke (Cruz Roja Canadiense), así como a los siguientes funcionarios de la Federación Internacional: Ombretta Baggio, Iñigo Barrena, Hanna Butler, Nelson Castaño, Jagan Chapagain, Lucia Cipullo, John Crowley, Jamie Fraser, Isabelle Granger, Bruno Haghebaert, Caroline Holt, Tessa Kelly, Aarathi Krishnan, Kaisa Laitila, Heather Leson, Jemilah Mahmood, Pascale Meige, Malcolm McKinley, Mina Mojtahedi, Roxanne Moore, John Phillips, Gabriel Pictet, Valpuri Saarelma, Amjad Saleem, Bernd Schell, Alexandra Sicotte-Levesque, Kara Siahaan, Marjorie Sotofranco, Victoria Stodart, Elhadj As Sy, Stephen Wainwright, Stephanie Zoll.

La Federación Internacional agradece a las personas que concedieron tiempo para entrevistas, envío de documento y de señas de contactos, o para formular comentarios sobre el informe. Apreciamos sobremanera el tiempo y los conocimientos aportados. Dejamos también constancia de nuestro agradecimiento para con los voluntarios y miembros del personal de muchas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que aportaron observaciones y comentarios durante las fases de consulta, así como sus impresiones con respecto a las personas que quedan al margen de la asistencia, las razones para ello y las circunstancias en las que así sucede. Aunque no haya sido posible detenernos en todos y cada uno de los temas planteados, confiamos en haber abordado de manera justa una cantidad significativa de los temas y grupos prioritarios planteados.

**Diseño y producción:** Yann Le Floc'h

**Lectura de pruebas:** Jen Claydon

**Comunicación y medios:** Matthew Cochrane (Federación Internacional), Anita Dullard (Federación Internacional) Alison Freebairn (Federación Internacional), Miloš Maričić (Federación Internacional).

**Traducción:** Paloma Carrión, Mario Escribano, Carmen Ghan y Roberto Sotura.



**México, 2018**

**Elia Quiros y su hijo de dos años, Roberto Reynoso Quiros, en su casa afectada por el terremoto de magnitud 7.1 que provocó la muerte de más de 350 personas en los estados de Puebla, Morelos, y en el distrito federal de la ciudad de México. En el pueblo de Enriqueta, muchas personas quedaron desamparadas y viven con vecinos y familiares. La zona suele verse expuesta a incendios forestales y aluviones, pero la población no estaba preparada para un terremoto.**

©Daniel Cima, Cruz Roja Americana.



# Prefacio

Aunque las estadísticas no mientan, no siempre trazan un panorama completo.

En realidad, ¿qué se desprende del anuncio de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre ciento treinta y cuatro (134) millones de personas en el mundo con necesidad de ayuda humanitaria en 2018 y la intención prevista del sector humanitario internacional para prestar atención a noventa y siete (97) millones de ellas?

Una mirada más detenida de las cifras, fundamentada en la cantidad conocida de beneficiarios a quienes se brindó ayuda a través de los llamamientos coordinados por la ONU en distintos países, denota que menos del cincuenta por ciento (50%) de las personas necesitadas recibieron asistencia. Si bien ello no abarca el total de la asistencia humanitaria, habida cuenta de la significativa labor de muchos agentes, con inclusión del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) y de diversas organizaciones locales y nacionales, resulta patente que el sector humanitario, en conjunto, deja rezagadas a millones de personas. Aunque no queda duda del bien que se aporta, tampoco cabe negar que la asistencia dista de ser suficiente y no abarca a suficientes personas.

Debemos extraer el sentido de las estadísticas, sin dejar de escuchar con atención los relatos de vida detrás de estas. ¿Quiénes son los millones de personas que quedan al margen de la asistencia? Cada una de ellas tiene un nombre, una trayectoria, un corazón. Sin embargo, los nombres y las vidas quedan, a menudo, difuminados detrás de palabras con las cuales intentamos expresar los retos contemporáneos. Así, millones de personas omitidas se convierten en ‘poblaciones afectadas por crisis’, ‘migrantes’, ‘refugiados’, ‘beneficiarios’ – o sencillamente, en personas desatendidas, desposeídas, fallecidas.

Ante la llegada de los mayoritariamente migrantes africanos a bordo del Aquarius al puerto de Valencia (España), en junio de 2018, recuerdo haber reflexionado acerca de sus historias personales y de las de miles de personas que les precedieron, o que seguirían sus pasos – quienes llegaron y forjaron una nueva vida; quienes llegaron y no pudieron cumplir sus sueños; quienes nunca lograron llegar y yacen en tumbas

marítimas; y quienes vendrán aún. Sin olvidar que los migrantes que llegan a Europa constituyen apenas un pequeño porcentaje de los millones de personas en el mundo cuyos hogares ya no son seguros y que han debido huir, entre otros, de países como Afganistán, Eritrea, Myanmar, Somalia, Sudán, o Siria.

Asimismo, millones de personas permanecen en sus países y, no obstante, quedan al margen. Cada una de ellas tiene un nombre y una historia de vida.

Cuando evocamos el significado de quedar rezagado, o al margen, imaginamos a alguien que, de alguna manera, debido a la intención o a la negligencia de otra persona, no ha podido avanzar, mientras otros lo han hecho. Ello me recuerda el relato del pastor que deja a las noventa y nueve ovejas de su rebaño para ir en busca de aquella que se encuentra extraviada, pues sin ella, el rebaño está incompleto. En virtud del sentido de humanidad que compartimos y que sienta el norte y la esencia de toda acción humanitaria sustentada en principios, nadie se encontrará a salvo mientras todos no estén a salvo y nadie estará bien mientras todos no estén bien.

En el *Informe mundial sobre desastres* se destaca que, con demasiada frecuencia, las personas más vulnerables y más necesitadas pasan desapercibidas, entre las grietas del sistema. Se nos exhorta, asimismo, a conceder más detenida atención a las necesidades que expresan directamente las personas afectadas por crisis. Los integrantes del Movimiento estamos empeñados en mejorar nuestra actitud en ese sentido, entre otros, mediante el establecimiento de normas mínimas convenidas para la participación comunitaria y la rendición de cuentas a las comunidades en todos nuestros programas.

Tal vez el aspecto más importante del *Informe mundial sobre desastres* reside en que propone soluciones. En la mayoría de los casos, estas reposan sobre el hecho de que es tanto más difícil que las personas queden al margen cuanto más presente se está en las comunidades, junto a ellas, desde el inicio. De ahí la vehemente defensa de la acción local por parte de los agentes humanitarios que viven y trabajan en las comunidades a las que pertenecen y prestan servicios, y en las que se encuentran presentes antes, durante y después de las crisis. Ello supone recorrer ese “último tramo” en dirección de las personas más vulnerables y en situaciones de más difícil acceso; de manera que ese sea nuestro primer, y no nuestro último, trecho del camino. Se trata de las personas a quienes debemos atender en primer y no en último lugar y que deben ser objeto de una reacción temprana y no tardía.

Así, además de favorecer la reflexión ilustrativa sobre los grupos y las personas necesitadas y sus necesidades, el *Informe mundial sobre desastres* examina cauces para la eliminación de las barreras que obstaculizan la prestación de asistencia a las poblaciones en contextos de difícil acceso, así como para la aplicación de programas encaminados a satisfacer necesidades pendientes, la colaboración con una gama diversa de agentes locales y para el respaldo a estos, al igual que para la configuración de un sistema más eficiente que examine tanto los medios para disponer de financiación como el destino que se dé a esos recursos.

Agradezco tanto a quienes han contribuido a la elaboración de esta publicación como al debate mundial de tan profunda importancia. Hemos de concluir juntos aquello que juntos iniciamos. Transformamos nuestras modalidades de trabajo a fin de que millones de personas ya no queden abandonadas.



Mr Elhadj As Sy  
Secretario General de la Federación Internacional



**Turkana (Kenia) 2017**

**Lokinyi Ngiminae, se inquieta en la aldea de Nabwelnyag, en el norte de Kenia, acerca del futuro. "Si no llueve, me temo que ni siquiera mis últimos cuatro camellos sobrevivirán". La sequía, que asoló las zonas norte y noreste del país durante dos fallidas estaciones de lluvia en 2016, tuvo como corolario alarmantes tasas de malnutrición e inseguridad alimentaria.**

# Siglas y abreviaturas

<b>ACAPS</b>	Assessment Capacities Project – proyecto sobre evaluación de capacidades
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ALNAP</b>	Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria –
<b>AOD</b>	Asistencia oficial para el desarrollo
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
<b>CERF</b>	Fondo central para la acción en casos de emergencia
<b>CHF</b>	francos suizos
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>DFID</b>	Departamento de Desarrollo Internacional (Gobierno Británico)
<b>DHS</b>	Demographic and Health Surveys
<b>DREF</b>	Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre (Federación Internacional)
<b>ECHO</b>	Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (Comisión Europea)
<b>EM-DAT</b>	base de datos sobre emergencias
<b>Federación Internacional</b>	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>HHI</b>	Harvard Humanitarian Initiative
<b>IASC</b>	Comité Permanente entre Organismos
<b>IHSA</b>	International Humanitarian Studies Association
<b>INSO</b>	International NGO Safety Organization
<b>MSF</b>	Médecins Sans Frontières
<b>NRC</b>	Norwegian Refugee Council
<b>OACDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>OCAH</b>	Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios (ONU)
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>ODM</b>	Objetivo de Desarrollo del Milenio
<b>ODS</b>	Objetivo de desarrollo sostenible
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas

<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>RMMS</b>	Regional Mixed Migration Secretariat (Danish Refugee Council)
<b>UNDESA</b>	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – ONU
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNGA</b>	Asamblea General de las Naciones Unidas
<b>UNISDR</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>UIT</b>	Unión Internacional de Telecomunicaciones

# Sinopsis

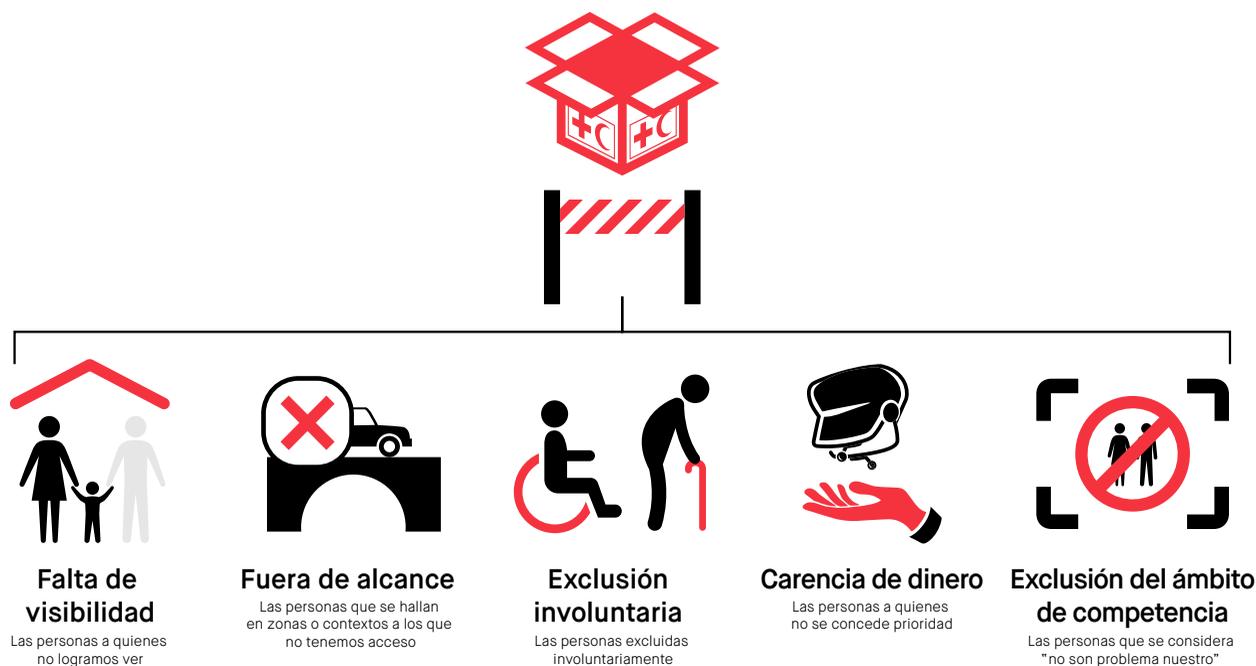
En 2015, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el mundo se comprometió a no dejar a nadie al margen. Pero en las crisis humanitarias se deja atrás a millones de personas.

Aunque las cifras precisas siguen pendientes (ya que la medición de las necesidades no es una ciencia exacta), según el estudio Panorama Global Humanitario de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, 2018), se calcula que en 2018, cerca de ciento treinta y cuatro millones (134 000 000) de personas requerirán asistencia humanitaria en todo el mundo. También se estima que unos noventa y siete millones (97 000 000) de personas, serían destinatarias de asistencia internacional en el marco de planes conjuntos de intervención humanitaria, dejando así una brecha de un veintisiete por ciento (27%) de personas cuyas necesidades solo podrían satisfacer parcialmente las autoridades nacionales u otras organizaciones, como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Si se analizan varias de las operaciones importantes realizadas en 2017, se observa que, en algunos casos, menos de la mitad del número estimado de personas necesitadas recibió realmente asistencia humanitaria con apoyo internacional.

El sector humanitario (en particular, los organismos humanitarios y sus donantes) deja atrás, de muchas maneras, a personas con grandes necesidades humanitarias. Aunque los grupos que quedan al margen, y los motivos para ello a veces varían, son evidentes las formas comunes de exclusión.

En la edición 2018 del *Informe mundial sobre desastres* se plantean preguntas difíciles sobre los Estados afectados, los donantes que claramente están sobrecargados, y las organizaciones humanitarias locales e internacionales. Se hace un firme llamamiento para que se aumente, mejore y se torne más equitativa la financiación y las medidas para atender a las necesidades crecientes. También se hace un llamamiento para que se adopte un enfoque más consciente y transparente a fin de que las personas más necesitadas sean las primeras en recibir asistencia.

En el informe, se indican cinco graves deficiencias que determinan la desatención de tantas personas, a saber, demasiadas personas afectadas: 1) *no están a la vista*; 2) *están fuera de alcance*, 3) *están excluidas*; se hallan en situaciones de crisis para las que 4) *se carece de dinero*; o se considera que están 5) *fuera del ámbito de competencia*, sujetas a formas de sufrimiento que no se consideran responsabilidad del sector humanitario.



## Falta de visibilidad: las personas a quienes no logramos ver

El sector humanitario no puede ayudar a las personas que no logra ver. A veces, tornarlas visibles supone un esfuerzo considerable. Por ejemplo, a menudo, aquellas personas cuyas fechas de nacimiento no están registradas, o carecen de pruebas de identificación, no gozan de visibilidad cuando se trata de prestarles la asistencia que necesitan.

Esta falta de visibilidad concierne también a los problemas de los que muchos desean evitar hablar, como la violencia sexual y por motivos de género, que se subestima sistemáticamente en las situaciones de desastre, así como, con frecuencia, a los problemas que enfrentan los grupos marginales. A menudo, las consecuencias son para las minorías afectadas por situaciones de crisis, como las minorías sexuales y étnicas y los migrantes.

También se pasa por alto a muchas comunidades o asentamientos debido a condiciones de inaccesibilidad, pobreza y marginación. A menudo, buena parte de las zonas sujetas a rápidos cambios y expansión, tales como los tugurios urbanos, no están cartografiadas. Esto puede llevar a la exclusión de las personas que viven en esas zonas de la planificación para casos de desastre y a restringir su acceso a los recursos y a apoyo.

## Fuera de alcance: las personas que se hallan en zonas o contextos a los que no tenemos acceso

El acceso a algunas comunidades resulta difícil por motivos geográficos, políticos, situaciones de conflicto o inseguridad, u obstáculos burocráticos y jurídicos generados tanto por los Estados afectados como por los donantes. Todo ello puede plantear graves dificultades para la canalización de la asistencia humanitaria.

Existen diversas barreras físicas, logísticas y tecnológicas para el acceso humanitario que están vinculadas al carácter accidentado de los terrenos y la limitada disponibilidad de infraestructura que se ven exacerbadas por situaciones de conflicto o desastres naturales. La prestación de servicios en zonas remotas con una población muy dispersa, por ejemplo, o en zonas con condiciones climáticas y accidentes topográficos extremos conlleva procesos mucho más prologados y costosos. Además, en muchos contextos se plantean problemas de seguridad que dificultan el acceso de los agentes humanitarios a ciertas poblaciones.

La acción humanitaria también se ve obstaculizada por factores jurídicos, políticos y administrativos. Las organizaciones internacionales en especial deben considerar, a menudo, tanto los riesgos para el personal y los programas en un determinado contexto, como el riesgo de eventuales complicaciones, por ejemplo, las tensiones para prestar asistencia humanitaria imparcial de manera que también se ajuste a las leyes y a las políticas de los gobiernos nacionales y los donantes.

Toda operación humanitaria que suponga riesgos, ya sea relativos a la protección y la seguridad del personal, la continuidad de programas, la capacidad de una organización para realizar actividades en otro lugar, o su firme rigurosidad en materia de rendición de cuentas, tendrá un coste financiero mucho mayor que una operación exenta de riesgos.

Ello pone de relieve uno de los dilemas fundamentales de la asistencia humanitaria, a saber, ¿hasta dónde debería extenderse la acción humanitaria para brindar atención a poblaciones cuyo acceso resultará muy difícil y, por lo tanto, costoso y arriesgado?

## Al margen: las personas excluidas involuntariamente

La falta de conocimientos y perspectiva internos por parte de las organizaciones humanitarias puede conllevar riesgos para las personas y las comunidades incluso si se presta apoyo, ya sea porque este no es adecuado o porque se brinda de manera incomprensible o inaccesible para la población beneficiaria.

Con frecuencia, los enfoques genéricos de programas no logran satisfacer las necesidades concretas de determinados grupos. Así, a menudo, las personas necesitadas no comprenden la terminología ni las herramientas de comunicación empleadas, o no pueden acceder a la asistencia que se presta de la manera que resulta más fácil a los agentes humanitarios, pero que es materialmente inaccesible debido a limitaciones físicas, culturales, sociales o políticas.

Las personas más expuestas a situaciones de riesgo no siempre reciben la asistencia e información que necesitan de una manera que responda a sus necesidades. En particular, demasiados programas de socorro no se adecúan a las necesidades concretas. Estas deficiencias son más sistemáticas y alarmantes cuando los afectados son personas mayores y personas discapacitadas. Muy a menudo, el sector humanitario las excluye de la planificación de actividades ante casos de desastre y no toma en cuenta sus necesidades y capacidades específicas.

## Carencia de dinero: las personas a quienes no se concede prioridad

La enorme y creciente brecha existente entre los fondos necesarios y los fondos disponibles para la intervención humanitaria es un factor muy importante, subyacente a la exclusión de las personas más vulnerables del mundo. Aunque los agentes que promueven la acción humanitaria, tanto a nivel local como internacional, sean conscientes de las necesidades, no disponen de los fondos ni de otras capacidades para satisfacerlas (por ejemplo, en 2017, el llamamiento coordinado por las Naciones Unidas tuvo apenas una cobertura del sesenta por ciento (60%). Como ha venido ocurriendo durante muchos años, esta brecha se está ampliando.

No se trata de un nuevo desfase en la financiación pues durante más de un decenio la necesidad ha sobrepasado a la financiación humanitaria. No obstante, los flujos actuales sin precedentes de asistencia humanitaria internacional conocida, la demanda de esta también denota la misma ascensión sin precedentes. Según los datos disponibles, si bien el nivel de ayuda podría aproximarse a su límite máximo, no así el nivel de necesidades.

En el *Informe mundial sobre desastres* se plantean interrogantes sobre las intervenciones cuya financiación se ha “agotado”, las causas y las consecuencias de esta situación y las posibles soluciones. El informe se centra en tres tipos de crisis con financiación insuficiente, a saber, desastres repentinos de pequeña escala, desastres a mayor escala que surgen lentamente y situaciones complejas de emergencia a largo plazo.

Muchos desastres de pequeña escala causan daños y traumas graves en las poblaciones afectadas, pero no dan lugar a llamamientos internacionales ni a titulares destacados. No obstante, el costo de la intervención y la recuperación puede estar fuera del alcance de los agentes de intervención nacionales, y puede ser que pesen ya demasiadas demandas sobre la financiación internacional, que esta sea inflexible o que tarde en reaccionar.

Los desastres a mayor escala que surgen lentamente rara vez reciben un apoyo firme de los donantes, siendo notoria la poca fiabilidad de la reacción ante los llamamientos para obtener financiación en tales casos. Incluso ante la alerta temprana evidente de un desastre, los llamamientos de apoyo son ignorados o no se les concede prioridad cuando se los sopesa frente a solicitudes más urgentes de fondos para atender necesidades más graves.

Por su parte, las situaciones complejas de emergencia a largo plazo son propensas a la fatiga de las fuentes de financiación, con los altos niveles de financiación humanitaria a corto plazo que no se pueden mantener, frente a necesidades crónicas y la imposibilidad de inversión por parte de los donantes de ayuda para el desarrollo a largo plazo, o a la limitación de que lo hagan debido a la percepción de riesgos financieros.

En todos estos casos, las personas corren un alto riesgo de que la intervención humanitaria las deje rezagadas.

## Excluidas del ámbito de competencia: quienes “no son problema nuestro”

Muchas de las personas más vulnerables del mundo no reciben apoyo del sector humanitario porque sus necesidades o crisis no cuadran con las esferas de interés establecidas del sector humanitario. Así ocurre, a menudo, con las necesidades concretas y diferenciadas de las personas que se ven atrapadas en medio de crisis prolongadas, o que no reciben ayuda para aumentar por anticipado su capacidad de resiliencia ante las crisis, ya que escapan a la atención entre los entresijos del ‘territorio’ del desarrollo, los agentes que promueven la acción humanitaria y los flujos de financiación.

Sin embargo, también existen algunos grupos de personas que padecen crisis generalizadas y agudas muy similares a las crisis humanitarias “tradicionales”, cuyo sufrimiento no ha suscitado el apoyo del sector humanitario.

Dos ejemplos claros y sorprendentes de ello son las situaciones de los migrantes irregulares (no refugiados) y de quienes afrontan graves situaciones de violencia urbana. En ambos casos, la intervención de la comunidad humanitaria internacional ha sido mínima, pese a que el sufrimiento padecido es similar al de catástrofes que podrían sin duda dar lugar a llamamientos internacionales y a amplia cobertura por parte de los medios de comunicación.

Ante estas situaciones, cabe preguntarse si las decisiones de intervención en el sector humanitario atienden a criterios objetivos o se guían por la costumbre. Habida cuenta de la constante evolución de la naturaleza y de los contextos del sufrimiento humano, conviene una reflexión acerca de la ulterior evolución del sector humanitario para aportar apoyo donde más se necesita.

## Recomendaciones

En el *Informe mundial sobre desastres* se formulan recomendaciones sobre seis esferas principales y se exhorta a los gobiernos, las organizaciones humanitarias internacionales y los donantes a que adopten medidas específicas al respecto.

### 1. Incentivos adecuados para que se conceda prioridad a quienes se encuentran en zonas y contextos de difícil acceso

Se recomienda que los donantes comprendan el “valor por inversión” de manera que también abarque el objetivo de no dejar a nadie atrás y atender a las personas más necesitadas, incluso si ello resulta más costoso.

Esto significa no dejar al margen a quienes se encuentran en contextos de difícil acceso e incentivar la prestación de asistencia a esas personas mediante estrategias y herramientas proactivas y adecuadas. Entre otras, cabe citar la asignación de fondos específicamente destinados a los grupos que no reciben apoyo suficiente y que viven en contextos de difícil acceso, la eliminación de los factores disuasorios de intervenciones en zonas de difícil acceso, como los enfoques de desplazamiento de los riesgos hacia abajo en la cadena de ejecución, en lugar de la mitigación y la conjunción colectiva de riesgos. Se recomienda que las organizaciones humanitarias incorporen sistemáticamente en sus llamamientos y planes de intervención medidas para apoyar a las personas en situaciones de difícil acceso, en particular y según proceda, la inversión en la seguridad del personal, especialmente de los asociados locales.

La Federación Internacional perseverará en el empeño de apoyar a las personas más necesitadas en sus operaciones, por difícil que resulte identificarlas y llegar hasta ellas.

## **2. Reconocimiento de la función de la acción humanitaria local y apoyo a esta**

Se recomienda que los donantes inviertan en los agentes de intervención locales, especialmente en sus capacidades institucionales a largo plazo, en particular en lo que atañe a la elaboración y la aplicación de sistemas, políticas y procedimientos relativos al desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas para la movilización y la gestión de fondos internacionales, la prevención de fraudes, la garantía de la rendición de cuentas y la salvaguardia, así como velar por la seguridad del personal.

El fomento de la capacidad debe ser sostenible, esto es, debe sistemáticamente formar parte de toda operación humanitaria, y ocurrir con antelación y con posterioridad a esta, con el fin de ayudar a fortalecer la capacidad de los agentes locales y, por ende, la capacidad de las comunidades para hacer frente y resistir a las crisis.

Se recomienda que los gobiernos inviertan sus propios recursos en el fortalecimiento de las capacidades de intervención nacionales, en particular las de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local, a fin de garantizar su independencia y sostenibilidad y reducir la dependencia de la financiación internacional. Esta medida debería incluir la elaboración y la aplicación de leyes y procedimientos conformes al derecho internacional a fin de facilitar y reglamentar la asistencia internacional. Se recomienda, asimismo, que las organizaciones humanitarias consoliden sus asociaciones con los agentes de intervención locales, al objeto de delegar el proceso de adopción de decisiones y fortalecer la capacidad a largo plazo, y encuentren maneras de integrar mejor los conocimientos locales (especialmente sobre cuestiones culturales, vulnerabilidad oculta y capacidades locales) en las evaluaciones de las necesidades, en particular, mediante la inversión en análisis previos a los desastres junto con los asociados locales en los estados propensos a sufrirlos.

La Federación Internacional se compromete a continuar fortaleciendo la inversión y el apoyo a largo plazo en la capacidad operativa, funcional y técnica de las Sociedades Nacionales, en calidad de agentes de intervención de primera línea a fin de que puedan prestar servicios pertinentes.

## **3. Adopción de un enfoque participativo, centrado en la comunidad**

Se recomienda que las organizaciones humanitarias concedan prioridad a la integración de la participación comunitaria en todos los ámbitos de los programas, de manera idónea antes de que ocurra una crisis y al menos, en cuanto comience una crisis, y difundan más eficazmente los comentarios que reciban entre las demás organizaciones de ayuda. En este contexto, cabrá prestar especial atención a las personas que podrían quedar y permanecer rezagadas tales como las mujeres, las personas mayores y los discapacitados. Será importante garantizar que en los métodos y enfoques empleados en las evaluaciones de las necesidades, se busque identificar y se identifique a los grupos marginados y a las personas más necesitadas, aun cuando no pertenezcan a las “categorías tradicionales”. Convendrá investigar de manera proactiva información pertinente en la etapa de preparación previa a cualquier desastre. Se recomienda, asimismo, que los donantes proporcionen recursos para las actividades de participación comunitaria y garanticen flexibilidad en la asignación de fondos para programas a lo largo de la crisis, de manera que se posible reorientar el rumbo de estos atendiendo a los comentarios que emanen de las comunidades.

La Federación Internacional perseverará en el fortalecimiento de la participación comunitaria y la rendición de cuentas y velará por que en la elaboración de los programas de intervención se tenga más presente los resultados de las evaluaciones de vulnerabilidad y capacidad.

#### 4. **Inversión en la preparación y responsabilidad compartida asumida en materia de resiliencia**

Se recomienda que todos los gobiernos, en particular los donantes y las organizaciones humanitarias, incrementen notablemente la inversión en el fomento de la resiliencia comunitaria y de la capacidad de intervención local, antes de que se produzcan desastres y otras crisis. Esto supone un mayor recurso a la financiación anticipatoria en relación con peligros predecibles y recurrentes en los sistemas de intervención internacionales y nacionales, así como la elaboración y la aplicación de marcos jurídicos y normativos sobre gestión del riesgo de desastres en los que se tenga en cuenta las necesidades de las personas más vulnerables. Se recomienda que los donantes velen por que las estructuras de financiación para la asistencia en materia de desarrollo, clima y ayuda humanitaria promuevan la resiliencia, la capacidad y la preparación en el plano local. Asimismo, se recomienda que las organizaciones humanitarias incluyan sistemáticamente el fortalecimiento de la resiliencia en sus intervenciones, salvo que carezcan de la competencia o la capacidad necesarias o que la realización de esa actividad menoscabe la observancia de los principios humanitarios.

La Federación Internacional perseverará en el apoyo encaminado al fortalecimiento de la resiliencia, en particular y siempre que sea factible, mediante la incorporación de actividades pertinentes en las operaciones de emergencia, el respaldo a las Sociedades Nacionales para fomentar la resiliencia comunitaria, y el apoyo en la elaboración y la aplicación de marcos legislativos y normativos para la gestión del riesgo de desastres que guarde congruencia con el razonamiento ambiental.

#### 5. **Perfeccionamiento en el uso adecuado de datos y tecnologías**

Se recomienda que todos los gobiernos (incluidos los donantes) y las organizaciones humanitarias inviertan en capacidades de recopilación y análisis de datos más sólidos a nivel local, nacional, regional y en el sector humanitario en su conjunto. Esta medida deberá centrarse en la identificación de personas y de necesidades que podrían no estar a la vista, entre otras, las personas mayores y las personas discapacitadas. Se deberá velar por un consenso en cuanto a normas y métodos básicos en materia de recopilación de datos para garantizar la comparabilidad e interoperabilidad, así como la aplicación de un sólido enfoque encaminado a “no hacer daño” en las actividades de protección e intercambio de datos. Convendrá tener presente que el acopio de datos no debe convertirse en un fin en sí mismo y que no es un sustituto de la acción.

La Federación Internacional se compromete a continuar invirtiendo en su capacidad y la de sus miembros, para recopilar y analizar datos pertinentes con la finalidad de identificar a las personas más necesitadas y a quienes pudieran haber quedado rezagadas. Para ello, será necesario fortalecer los conocimientos internos en el uso de datos, mejorar la recopilación de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad, aumentar la participación en enfoques de código abierto para el intercambio de datos en el sector, y elaborar y aplicar políticas adecuadas en materia de protección de los datos y del carácter confidencial de estos.

#### 6. **Atención de los casos más críticos y protección de las personas más vulnerables y marginadas**

Se recomienda que todos los gobiernos (incluidos aquellos de países donantes) y las organizaciones humanitarias se precaven de los puntos ciegos en la prestación de asistencia a personas sin documentos de identidad expedidos por un gobierno, sin títulos de propiedad oficiales de sus viviendas, cuyas comunidades no están cartografiadas, y que soporten en silencio crisis ocultas, como la violencia sexual y por motivos de género.

Es importante garantizar que en los presupuestos, los planes y la financiación humanitarios se incorpore asignaciones específicas y programas para grupos con necesidades particulares, entre otras, las personas mayores y las personas discapacitadas, mediante la colaboración con organizaciones locales, cuando estas existan.

También es necesario dar prioridad a la atención de las necesidades de los migrantes irregulares y de las personas que padecen la violencia urbana, teniendo en cuenta que, probablemente, los agentes de intervención locales conservarán su carácter idóneo para la ejecución de la mayoría de las iniciativas de intervención, pero necesitarán recursos adecuados para hacerlo.

La Federación Internacional perseverará en la colaboración con las Sociedades Nacionales para que estas apoyen a los grupos vulnerables independientemente del lugar donde se encuentren. Ello abarca la labor encaminada a la reducción de la violencia sexual y por motivos de género en casos de desastre, la preparación preventiva y la intervención ante tales casos, así como iniciativas concretas en colaboración con personas mayores y personas discapacitadas y en beneficio de estas. La Federación Internacional continuará brindando apoyo a las Sociedades Nacionales para fortalecer los servicios que prestan a los migrantes y potenciar el entendimiento con las autoridades de sus respectivos países, acerca de la función y la contribución de estas personas. La Federación Internacional se compromete, asimismo, a desarrollar actividades para atender a las numerosas necesidades de las víctimas de la violencia urbana.

## Conclusiones

La acción humanitaria nunca ha logrado aproximarse a poner fin al sufrimiento causado por conflictos, desastres y otras crisis. Las decisiones difíciles son moneda corriente en las peores circunstancias y seguirán siéndolo. Sin embargo, en el *Informe mundial sobre desastres* se sostiene que el sector humanitario puede, y debe, redoblar esfuerzos para atender a las necesidades más apremiantes, en particular las necesidades de las personas más vulnerables y marginadas, independientemente de cuán difícil sea localizarlas, o llegar hasta ellas, o de las necesidades particulares que puedan tener.

En el informe se examinan cauces para que las organizaciones humanitarias, ya sea de manera independiente o en asociación con otras entidades, puedan mejorar sus prácticas con el fin de que menos personas queden rezagadas. Asimismo, se plantea a quienes participan en la acción humanitaria, a saber, los donantes y los proveedores de servicios multilaterales, internacionales, nacionales y locales, el constante desafío de identificar a las personas más necesitadas y en contextos de difícil acceso, de identificar y atender a las personas que podrían quedar excluidas por todos los motivos aquí señalados u otras razones, y de garantizar que estas personas no queden al margen de la acción humanitaria.

# 1. Introducción

Los primeros seis capítulos de la *edición 2018 del Informe mundial sobre desastres* tratan, de manera particular, del empeño en que nadie quede excluido de la intervención humanitaria. Los temas específicos emanaron de consultas con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en todo el mundo, en función de los ejemplos citados con mayor frecuencia cuando se pidió que se identificara a quienes quedan al margen de la asistencia. Si bien este documento no pretende ser un análisis exhaustivo o sistemático de todas las deficiencias de la asistencia, refleja la experiencia y las preocupaciones de la red mundial de miembros de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) y de los voluntarios de la comunidad como elementos centrales de esa red.

En el capítulo siete del informe se restablece una anterior tradición de esta publicación que consiste en dedicar espacio al análisis de cuestiones ajenas al enfoque temático, en este caso, las tendencias y la gestión de desastres desde el punto de vista de la Federación Internacional.

## Sin que nadie quede excluido en la intervención humanitaria

Con la aprobación de los objetivos de desarrollo sostenible en 2015, la ambición de “no dejar a nadie atrás” se ha convertido efectivamente en el propósito declarado del programa de desarrollo internacional. Si bien no necesariamente expresadas de la misma manera, similares aspiraciones han impulsado la acción humanitaria desde hace larga data.

El enunciado del principio fundamental de humanidad del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) lo compromete a “prevenir y aliviar el sufrimiento humano en todas las circunstancias”. Del mismo modo, los (más de setecientos) signatarios institucionales del Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales reconocen su “obligación de prestar asistencia humanitaria doquiera sea necesaria”.

No obstante, los agentes humanitarios también albergan desde hace mucho tiempo la preocupación de no estar a la altura de sus ambiciones. En 2006, el *Informe mundial sobre desastres* se centró en el tema de las crisis desatendidas, preguntándose acerca de las comunidades que languidecen a la sombra de las intervenciones y las actividades de prevención de emergencias, relegadas por los medios de comunicación, las organizaciones de asistencia, los donantes, e incluso por los gobiernos de sus respectivos países. Se determinó que las causas de la desatención eran múltiples y abarcaban desde la volubilidad de los medios de comunicación hasta la incoherencia en las prácticas de evaluación de necesidades y la geopolítica.

Estas preocupaciones han cobrado particular urgencia últimamente en vista de la, hasta ahora sin precedentes, disparidad entre las necesidades humanitarias identificadas y los recursos disponibles para atenderlas que, en 2017, se estimó en más de 10 mil millones de dólares estadounidenses apenas en lo que atañe a los llamamientos coordinados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios, OCAH, 2018a). Ello, pese a la igualmente sin precedentes expansión del sector humanitario internacional y de los niveles de contribución de los donantes (Grupo de Alto Nivel, 2016). Al mismo tiempo, ha aumentado la presión para una auténtica intervención en “puntos ciegos” de la comunidad humanitaria, reconocidos desde hace mucho tiempo, como por ejemplo las cuestiones relativas a género, desplazamiento interno y discapacidad, conforme ha quedado patente en el proceso de la Cumbre Humanitaria Mundial, que hizo un uso enérgico del lema “sin dejar a nadie atrás”.

## Factor de impulso para la reforma humanitaria

Se reconoce ampliamente que el sector humanitario contemporáneo soporta tensiones que casi exceden sus límites (Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria – ALNAP, 2015a), con la probabilidad de que muchas tendencias, como las crisis cada vez más prolongadas, el cambio climático, la urbanización descontrolada, el crecimiento demográfico y la propagación de enfermedades contagiosas, favorecida por la globalización, dificultarán su labor y redundarán en el consiguiente aumento de la cantidad de personas necesitadas que quedan rezagadas. Paradójicamente, este diagnóstico común ha suscitado propuestas tanto para la expansión como para la restricción del alcance de la acción humanitaria internacional.

La Cumbre Humanitaria Mundial se situó dentro de la primera categoría. El entonces secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en la perspectiva planteada a través de su Agenda para la Humanidad y en el respectivo informe de resultados, exhortó a los agentes humanitarios a que abandonaran los compartimentos estancos dictados por sus respectivos mandatos, y a que colaborasen más estrechamente con diversos asociados en ámbitos tales como el desarrollo y el mantenimiento de la paz, para “poner fin a la necesidad” (a través de la consolidación de la paz y la reducción de los riesgos), mediante soluciones duraderas para las personas atrapadas en medio de crisis prolongadas (especialmente las personas desplazadas internamente), y el examen de cuestiones tales como el cambio climático (secretario general de la ONU, 2016a, 2016b).

En contraposición, un número creciente de críticos ha exhortado al sector humanitario internacional a que se “deshaga” de muchas de las funciones que ha asumido gradualmente y “regrese a sus fundamentos” (Bennett, 2018; Donini, 2012; Dubois, 2018). Instan a que el sector humanitario reasigne las tareas que no le corresponden, en particular, a organismos de desarrollo y a los agentes de intervención local (gubernamentales y no gubernamentales), de manera que recentre su enfoque.

Aunque la Cumbre Humanitaria Mundial no suscitó la transformación generalizada en el sector, soplan vientos de cambio, perceptible en las modificaciones impulsadas por el actual secretario general de la ONU para romper los compartimentos estancos en ese sistema; en las iniciativas encaminadas al logro de mayor eficiencia en la acción humanitaria, en parte a través del gran pacto entre los donantes y los organismos especializados; y en los esfuerzos para dar cabida a las opiniones de las partes interesadas, hasta ahora no escuchadas (especialmente, las personas afectadas y los agentes locales de intervención), a quienes se consultó oficialmente por primera vez en el contexto de los preparativos de la Cumbre Humanitaria Mundial. Entre otros factores “perturbadores del sistema” que pudieran impulsar la reforma, figuran el creciente empeño y la asertividad de los Estados afectados y los organismos regionales, la reacción más firme y directa del Banco Mundial ante crisis prolongadas, y la incidencia acumulativa de los cambios tecnológicos que

reduce las barreras para la incursión de nuevos y diferentes tipos de agentes humanitarios cuya presencia transforma las definiciones del “sistema” humanitario (véase el recuadro 1.1).

#### Recuadro 1.1 “sistema”, “sector” o “ecosistema” humanitario

Los informes mundiales (e incluso en anteriores ediciones del *Informe mundial sobre desastres*) solían hacer referencia al “sistema humanitario”. Esta expresión conlleva ventajas, en particular abarca tanto a las organizaciones humanitarias como a la financiación internacional que sustenta su labor. Además, proyecta la imagen de un mecanismo mundial cuyos engranajes funcionan de manera integrada, con proyección desde arriba a la base. Esta no corresponde a una descripción fidedigna de la realidad existente (Borton, 2009, Bennett, 2018) ni a un ideal al que quepa aspirar.

El término “ecosistema humanitario”, que se ha puesto en boga últimamente, podría ser una buena opción, ya que indicaría la existencia de varios agentes que desempeñan funciones diferentes de manera complementaria. Aunque la expresión carece de definición única, dada la connotación general del término ecosistema, cabe considerar que abarca a los agentes, la financiación y los mecanismos, tanto de carácter internacional como nacional y local (por ejemplo, Maietta, 2017). Ningún ecosistema tendría sentido sin esta imagen integrada.

Desafortunadamente, es difícil llegar a conclusiones generales en vista de que los datos disponibles sobre la labor humanitaria realizada a nivel local, sin financiación ni agentes internacionales trazan un panorama bastante fragmentado. Habida cuenta de estas limitaciones, y salvo indicación en contrario, el análisis en el presente informe se centra principalmente en la acción de los agentes internacionales y/o aquella que se ejecuta con financiación internacional.

De conformidad con este enfoque más restringido, en esta edición del *Informe mundial sobre desastres* se utiliza el término “sector humanitario” para abarcar a las organizaciones humanitarias y a los donantes internacionales.

Tampoco existe de momento una definición única y común de “acción humanitaria”. En general, se ha considerado que se trata de un esfuerzo por parte de una cantidad limitada de agentes, circunscrito en el tiempo, en el espacio y en el contenido, con un enfoque restringido y basado en principios, destinado a salvar vidas y aliviar el sufrimiento en situaciones extremas (*Good Humanitarian Donorship*, 2003). Conforme se señala aquí, aunque esta noción está sujeta a presiones a medida que evolucionan las prácticas y expectativas del sector humanitario, se la tomará como referencia en los análisis expuestos en este informe (precisamente para facilitar la clara comprensión de esa evolución).

### Origen del concepto de “No dejar a nadie atrás” en el programa de desarrollo

Cabe preguntarse qué significa realmente “No dejar a nadie atrás”. Habida cuenta de que el uso difundido de esta expresión en el programa mundial de desarrollo la situó firmemente en el diálogo internacional de años recientes, la determinación de sus orígenes constituye un obvio punto de partida.

En 2015, el secretario general de la ONU indicó que los objetivos de desarrollo del milenio “habían generado el movimiento de lucha contra la pobreza que más éxito ha cosechado en la historia” y ciertamente ello constituía un progreso impresionante. Desde la aprobación de esos objetivos en 2000, tanto la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema, como la tasa mundial de mortalidad de

niños menores de cinco años, acusan una reducción de más del cincuenta por ciento (50%), la mortalidad materna disminuyó en un cuarenta y cinco por ciento (45%), la matriculación en la escuela primaria en los países en desarrollo aumentó al noventa y uno por ciento (91%) y la proporción de las personas desnutridas descendió en casi un cincuenta por ciento (50%) (ONU, 2015a).

Sin embargo, los beneficios de estos avances no se manifestaron de manera uniforme. La ONU informó de que “millones de personas siguen desamparadas, en particular los más pobres y los desfavorecidos debido a su sexo, edad, discapacidad, etnia, o ubicación geográfica”. Persisten enormes disparidades i.a. entre los países ricos y pobres, entre los hogares más pobres y más ricos, y entre las mujeres y los hombres.

Así, el empeño en “no dejar a nadie atrás” se convirtió en el cometido de alto nivel de los objetivos de desarrollo sostenible, sucesores de los objetivos de desarrollo del milenio. Los Estados se comprometieron a que nadie quedara excluido, al afirmar: “Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental, por lo que deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados” (ONU, 2015b).

Muchos de los objetivos específicos reflejan esta ambición, ya sea estableciendo la igualdad como su único propósito (por ejemplo, el objetivo 5 – Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; el objetivo 10 – Reducir la desigualdad en los países y entre ellos), o destacando que su consecución dependerá de que todos se beneficien (por ejemplo, el objetivo 1 – Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; el objetivo 3 – Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades). Además, en el programa de desarrollo sostenible se requiere que los procesos de recopilación de datos y de supervisión estén orientados al cumplimiento de ese compromiso asumido. En particular, en lo que se refiere a la atención prioritaria de quienes estén más rezagados, se observa que el programa de desarrollo sostenible no se limita a evitar la discriminación, sino que requiere la priorización y el seguimiento rápido de las acciones en favor de las personas más pobres y marginadas, así como esfuerzos concebidos expresamente para desarrollar parámetros de referencia y medir el progreso (Stuart y Samman, 2017).

## **Incidencia para el programa humanitario**

¿De qué manera se aplica lo anterior al sector humanitario, con sus principios, mandatos y limitaciones particulares? En teoría, se apunta a una participación mucho mayor de los agentes y fuentes de financiación del sector del desarrollo para abordar las causas subyacentes y las consecuencias a largo plazo de las crisis. Ello se fundamenta en la inclusión expresa de textos sobre los riesgos de desastre en los objetivos de desarrollo sostenible que, por ejemplo, exigen “fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales” y tienen como cometido “reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres [...] y de personas afectadas por ellos [...] haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad”.

En realidad, sin embargo, se espera que, allende su mandato y limitados recursos, el sector humanitario contribuya cada vez más a la consecución de metas orientadas al fomento del desarrollo. En el período previo a la Cumbre Humanitaria Mundial, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas reiteró en un informe la probabilidad de que las personas afectadas por crisis humanitarias permanecieran al margen, sin beneficiarse de los avances en el desarrollo, y exhortó específicamente a los agentes humanitarios a que suscribieran la perspectiva planteada en los objetivos de desarrollo sostenible bajo el argumento de que, si bien es fundamental la atención de las necesidades básicas en situaciones de crisis, ya no es suficiente (OCAH, 2016c).

En la Cumbre Humanitaria Mundial se instó a los participantes a que se comprometieran a superar la dicotomía entre actividades humanitarias y actividades de desarrollo, para lograr resultados colectivos que garanticen la satisfacción de las necesidades humanitarias, además de reducir el riesgo y la vulnerabilidad a lo largo de varios años, gracias a las ventajas comparativas de una amplia gama de agentes (Cumbre Humanitaria Mundial, 2016). Si bien no se pide directamente a los agentes humanitarios que se desvíen de su función central, la exhortación al logro de resultados colectivos junto con agentes de desarrollo claramente tendría incidencia en el enfoque de la labor de los primeros.

Esta sugerencia no estuvo exenta de críticas. Médicos sin Fronteras, por ejemplo, se retiró de la Cumbre Humanitaria Mundial, en gran parte debido al empeño por derribar la separación entre el fomento del desarrollo y la acción humanitaria (MSF, 2016). Asimismo, se ha argumentado que el término “desarrollo” supone intrínsecamente apoyo para el fortalecimiento de las instituciones estatales, aspecto imposible de conciliar con el principio de independencia y la necesidad de espacio humanitario en situaciones de conflicto (Guinote, 2018). Sin embargo, también es cierto que la gran mayoría de las autodenominadas organizaciones “humanitarias”, en particular aquellas de carácter local, consideran desde hace mucho que les incumbe una doble responsabilidad y ejecutan muchas actividades asimilables a actividades “de desarrollo”. Por ejemplo, la mayoría de las organizaciones humanitarias han aceptado la idea de que deberían contribuir a los esfuerzos de reducción de riesgos mucho antes de que ocurran los desastres, incluso mediante el fortalecimiento de la resiliencia de la comunidad<sup>1</sup>. Del mismo modo, los agentes humanitarios han incursionado progresivamente en el ámbito de la recuperación, por ejemplo, a través de actividades relacionadas con el alojamiento provisional y de emergencia, que con creciente frecuencia trascienden el recurso a “lonas y tiendas de campaña” para proporcionar soluciones más permanentes, así como a través de diversos enfoques relativos a los medios de subsistencia.

Cabría determinar si estas aspiraciones, que parecen ir más allá de intervenciones inmediatas para salvar vidas, amplían la responsabilidad del sector humanitario en lo que atañe a las expectativas en cuanto a los destinatarios y el contexto de sus servicios. Por ejemplo, se considerará, acaso, que el sector humanitario excluye a comunidades si no interviene con energía proporcional al eventual daño a largo plazo en zonas que sufrían de inseguridad alimentaria con anterioridad a la crisis (por ejemplo, niveles inferiores a grado 3 en la Clasificación Integrada de las Fases de la Seguridad Alimentaria); que este falta a su deber cuando en las fase de transición elimina gradualmente la ayuda humanitaria a las personas sumidas en la pobreza crónica; o que puede sentirse satisfecho de su función cumplida cuando miles de personas afectadas por desastres permanecen en alojamientos provisionales de emergencia años después del acontecimiento que originó su situación.

¿Basta, acaso, con decir que ante el desfase entre las necesidades y los recursos los agentes humanitarios pueden cada vez menos cumplir su función “tradicional”, o que conforme al principio de imparcialidad les incumbe atender los casos alarmantes más urgentes, con lo cual el bienestar a largo plazo de las personas a quienes prestan servicios constituye “el problema de alguien más”?

En su comentario sobre el principio de imparcialidad, Jean Pictet consideró que el dilema sobre los casos urgentes era comparable al de una embarcación que se hunde con su cargamento humano si otros náuticos se aferran a la misma. ¿Se puede golpear con los remos sobre las manos de seres humanos —manos de niños, tal vez— solamente por no haber llegado los primeros? El propio Pictet no pudo responder a esta pregunta, y concluyó que “Todos esos son casos de conciencia, como se los llama, porque la decisión

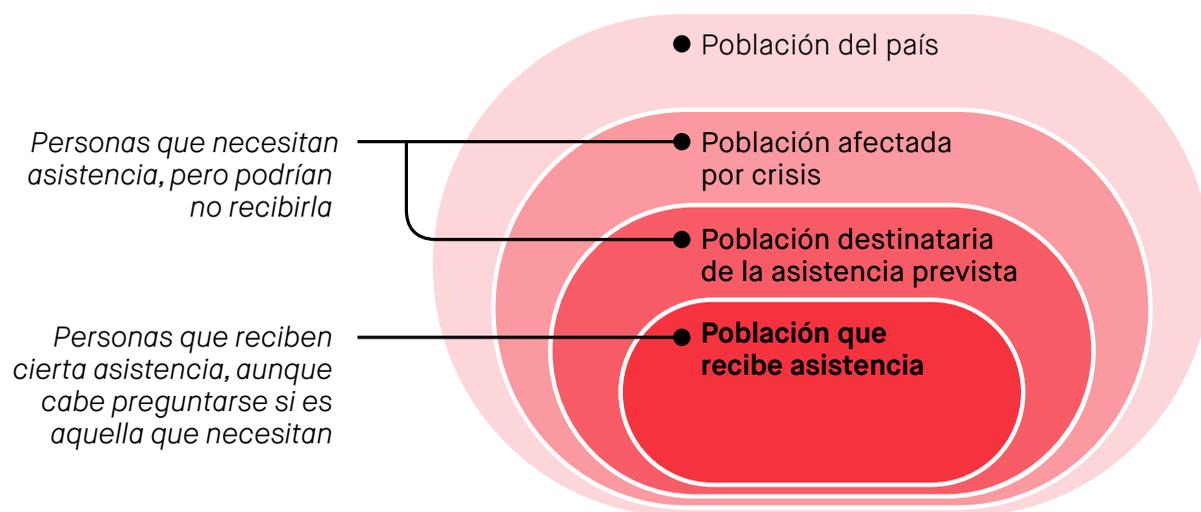
1. En el caso del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ello está claramente indicado en el Programa de Acción Humanitaria aprobado en la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja en 2003 (CICR y Federación Internacional, 2003), donde los componentes del Movimiento y los Estados parte en los Convenios de Ginebra se comprometieron a “proteger la dignidad humana, la vida y los medios de sustento de los devastadores efectos de los desastres, integrando plenamente la reducción del riesgo de desastres en los instrumentos nacionales e internacionales de política y planificación y aplicando medidas operacionales adecuadas para reducir el riesgo...”

pertenece al individuo responsable [...] Porque, ¿quién puede vanagloriarse de detentar las normas de la justicia absoluta?” (Pictet, 1979).

## Personas excluidas de la asistencia humanitaria

Conforme señala Pictet, la respuesta a la pregunta de si el sector humanitario excluye inaceptablemente a personas con necesidades a largo plazo puede requerir más filosofía que análisis. Sin embargo, incluso dentro de los límites más tradicionales de la cobertura que se espera de la acción humanitaria, cabe preguntarse si ciertas personas quedan al margen de esta y si es posible un esfuerzo proactivo para atender en primer lugar a quienes estén más rezagados. Este informe centra su análisis en ese contexto más restringido.

Figura 1.1 Necesidades de la población humanitaria



Fuente: ACAPS, 2015b.

Sobre la base del modelo por estratos de la población destinataria de la acción humanitaria (figura 1.1), el informe se centra en las personas afectadas por un desastre o una crisis que necesitan asistencia subsiguiente. En este esquema, las personas excluidas pueden ser quienes no son seleccionadas en calidad de destinatarias de la asistencia, quienes lo son pero en realidad no la reciben y quienes lo hacen pero no es realmente la asistencia que necesitan (ACAPS, citado en ALNAP, 2015a). Obviamente, aunque los contextos individuales difieren, existen numerosos ejemplos de deficiencias sistémicas.

Muchas personas que necesitan asistencia humanitaria ni siquiera son seleccionadas para beneficiar de ella. Pese a la persistente dificultad en contar con cifras precisas (la evaluación de necesidades es intrínsecamente tarea imprecisa), en 2017 la OCAH predijo que unos 129 millones de personas necesitarían asistencia humanitaria en el mundo, aunque indicó que (independientemente de la financiación que se pondría a disposición) apenas 93 millones serían seleccionados en calidad de destinatarios de la asistencia internacional, es decir, una diferencia del 28% entre ambas cifras (OCAH, 2017a). En 2018, se pronosticaba una agudización de este desfase, estimándose que 134 millones de personas necesitarán asistencia y que

96 millones de ellas serán seleccionadas para recibirla (OCAH, 2018a). La OCAH señala que esa diferencia denota en parte aquello que pueden abarcar los agentes nacionales al igual que la atención que brindan a un porcentaje de esa población necesitada los gobiernos de los países afectados y otros agentes, pero también se debe a las prioridades que establecen, la evaluación de las capacidades que realizan y el acceso del cual gozan las organizaciones humanitarias internacionales (OCAH, 2017a).

En lo que respecta a las personas que efectivamente beneficiaron de la asistencia, no se dispone de cifras mundiales, y las cifras de los países son imprecisas, pero es posible inferir indicios de la magnitud de la situación de quienes quedan al margen en función de los datos recopilados en ciertos países. A la luz de la lista ilustrativa de países incluida bajo la figura 1.2 (derivada de las cifras de la ONU correspondientes a 2017, que no incluyen las operaciones del Movimiento y otras organizaciones), los porcentajes de beneficiarios seleccionados varían enormemente con, por ejemplo, el ochenta y dos por ciento (82%) de personas necesitadas identificadas en Sudán del Sur, y menos del cincuenta por ciento (50%) de ellas seleccionadas como destinatarias de la asistencia en Afganistán. Análogamente, en cuanto a la atención efectiva brindada, se observa una gran diferencia entre los países, desde el setenta y uno por ciento (71%) en Sudán del Sur hasta el veintiocho por ciento (28%) en Ucrania. En este último caso, no es casual que la reacción de los donantes ante el llamamiento humanitario haya sido también muy baja.

### **Fuera del campo de visión, fuera del alcance de la asistencia, fuera del circuito, fuera del alcance del dinero disponible y fuera del ámbito de competencia de la asistencia**

Sin embargo, incluso estas cifras aproximadas pueden subestimar el número de personas necesitadas. Como se describe en el capítulo 2, algunas personas están “fuera del campo de visión” para el sector humanitario, es decir, son personas que no entran en las evaluaciones de las necesidades o no reúnen las condiciones para recibir ayuda porque están marginadas, estigmatizadas o indocumentadas. Este capítulo se centra en las “personas ocultas” que carecen de la documentación básica necesaria para poder aspirar a la asistencia; en el “problema oculto” de la violencia sexual y de género que no se denuncia, y en los “lugares ocultos” de las comunidades afectadas por la crisis que no están localizadas.

Incluso si los agentes humanitarios son conscientes de la existencia de personas necesitadas, a veces estas están “fuera de su alcance”, como se describe en el capítulo 3. En muchos casos, los desastres o conflictos crean una distancia artificial, al destruirse aeropuertos, puertos marítimos o carreteras, o convertir las zonas en que viven las personas en lugares demasiado arriesgados para acercarse. Sin embargo, los desastres y las crisis también suelen afectar a las personas que se encuentran lejos de los centros urbanos de fácil acceso, ya sea en pueblos de montaña o islas apartadas. La inseguridad, los impedimentos burocráticos y, en ocasiones, las leyes y políticas de los donantes pueden dificultar aún más la capacidad de los agentes humanitarios para llegar a las personas necesitadas, y de esas personas para llegar a la asistencia que necesitan.

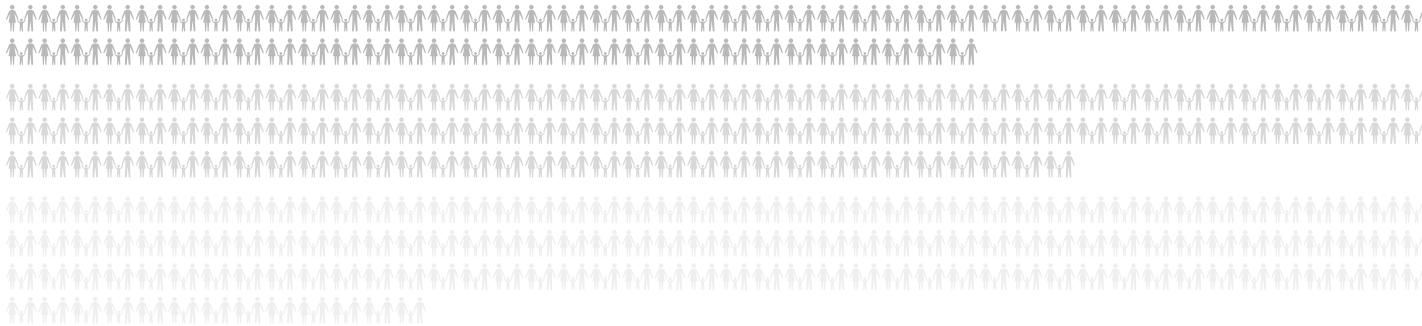
A un paso más cerca en los círculos concéntricos de la figura 1.1 están las personas que están “fuera del circuito”; las personas que están “en el campo de visión” y “dentro del alcance” pero que aún no pueden hacer uso de la asistencia humanitaria debido a la forma en que está concebida o cómo se ofrece la ayuda. Si bien hay muchos ejemplos, el capítulo 4 se centra en dos de las poblaciones citadas con mayor frecuencia por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, a saber, las personas mayores y las personas con discapacidad. Estos grupos representan grandes y crecientes proporciones de la población en contextos afectados por crisis, y la investigación muestra las consecuencias desproporcionadas que las crisis pueden tener en ellos, así como su repetida marginación en las intervenciones ante emergencias. El capítulo examina las barreras a que hacen frente las personas mayores y las personas con discapacidad, y destaca las buenas prácticas existentes para garantizar que los grupos típicamente marginados puedan participar, contribuir y beneficiarse plenamente de la acción humanitaria inclusiva.

Figura 1.2 Personas necesitadas, seleccionadas y beneficiarias en cinco planes de intervención humanitaria dirigidos por la ONU (2017)

Siria



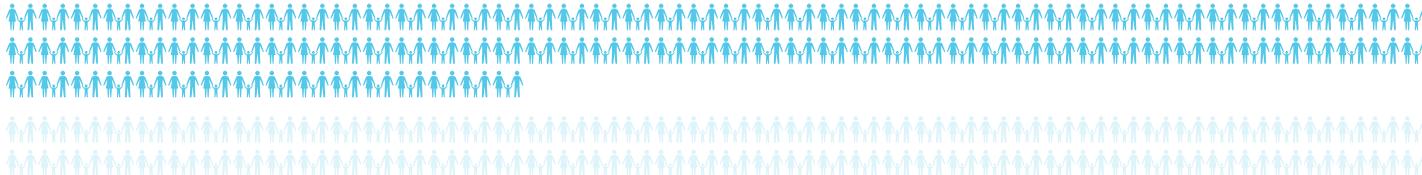
República Democrática del Congo



Sudán del Sur



Afganistán

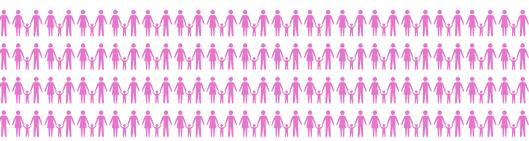


Ucrania



30 000 personas    Beneficiarios de asistencia    No previstos en la asistencia  
 Beneficiarios previstos que no recibieron asistencia

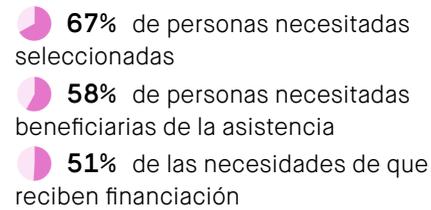
Fuentes: Informe de final de año sobre los planes de intervención humanitaria en 2017 para la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Ucrania, la República Árabe Siria y Afganistán; Financiación del Servicio de Seguimiento Financiero de la OCAH para 2017.



**13 600 000** Personas necesitadas

**9 000 000** Personas seleccionadas

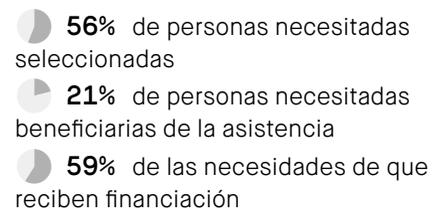
**7 800 000** Personas beneficiarias



**13 100 000** Personas necesitadas

**7 300 000** Personas seleccionadas

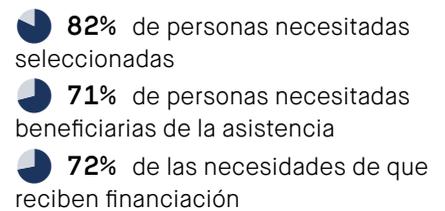
**2 700 000** Personas beneficiarias



**7 600 000** Personas necesitadas

**6 200 000** Personas seleccionadas

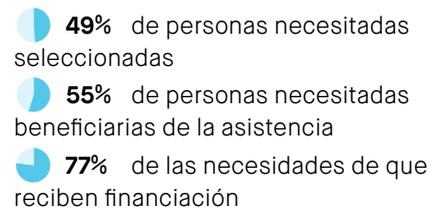
**5 400 000** Personas beneficiarias



**13 600 000** Personas necesitadas

**9 000 000** Personas seleccionadas

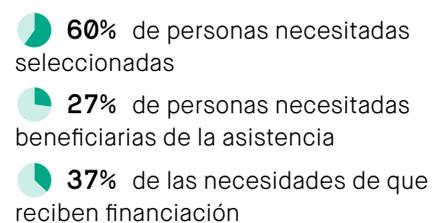
**7 800 000** Personas beneficiarias



**4 000 000** Personas necesitadas

**2 400 000** Personas seleccionadas

**1 100 000** Personas beneficiarias



Si bien los problemas identificados en estos tres capítulos nunca se pueden resolver perfectamente, es posible atenuarlos en gran medida. Para lograrlo sería necesario prestar mayor atención a los aspectos no visibles en la mecánica de la acción humanitaria, y por comenzar, el enfoque de los agentes humanitarios para evaluar las necesidades e identificar las personas más necesitadas y vulnerables. Si los agentes humanitarios no buscan a las personas que no están entre las más visibles, que no están fácilmente al alcance o que requieren medidas específicas de inclusión, resulta obvio que no las encontrarán.

Sin embargo, para introducir cualquier mejora técnica en este sentido también se necesitan recursos. Es preciso una inversión para completar los datos faltantes sobre la pobreza, localizar a comunidades escondidas, llegar a comunidades en lugares distantes y disponer de la experiencia y los enfoques necesarios para acercarse a las comunidades que están “fuera del circuito”. Para orientar las inversiones se requiere encontrar un equilibrio en las necesidades que se han de priorizar cuando los recursos son limitados. Los principios de imparcialidad y humanidad pueden servir de guía, pero no han de resolver definitivamente los dilemas diarios que plantea clasificar las crisis, o los aspectos internos de las crisis.

Por lo tanto, el capítulo 5 aborda el problema fundamental de los recursos, es decir, la “falta de dinero”. La disparidad financiera entre las necesidades humanitarias y la financiación no es nueva, pero en cambio, parece estar creciendo. La escasez de los recursos lleva a adoptar decisiones, deliberadas o inconscientes, sobre dónde, cómo y para quién se gastan los fondos limitados, y a quién se deja atrás. El capítulo se centra en los tres tipos de crisis que a menudo experimentan la falta de fondos: los pequeños desastres de inicio rápido, los desastres más grandes de inicio lento y las emergencias complejas de larga duración. Se examina de qué manera, en un mundo donde los recursos siempre serán menguantes, la financiación para las crisis puede gestionarse de manera diferente, atenuando las desigualdades en la distribución y disminuyendo la necesidad de una acción humanitaria internacional.

El capítulo 6 asume la pregunta final, a saber, si determinadas crisis están “fuera del ámbito de competencia” del sector humanitario simplemente porque no se ajustan a las expectativas normales para la acción humanitaria. Este capítulo se centra en dos de las crisis citadas con mayor frecuencia por las Sociedades Nacionales: la difícil situación de los migrantes irregulares y las personas que sufren actos de violencia urbana extrema. En ambos casos, las personas afectadas reciben una protección muy limitada de su propio gobierno o de otros gobiernos y experimentan sufrimientos según la escala y la gravedad de una crisis humanitaria. Tales situaciones plantean interrogarse si el sector humanitario se rige más por la costumbre y la tradición que por un análisis basado en principios, y si puede adaptarse a las realidades cambiantes del sufrimiento humano.

## Tendencias y perspectivas

En el capítulo 7 de este informe se parte del análisis efectuado en los capítulos anteriores y se examinan los datos y las tendencias sobre desastres en todo el mundo, así como las perspectivas de la Federación Internacional en cuanto a innovaciones recientes en la gestión del riesgo de desastres.

Este capítulo ofrece un análisis integrado de la frecuencia de los distintos tipos de desastres, la ubicación geográfica y las consecuencias de estos, frente a las tendencias observadas en las intervenciones, llamamientos y programas internacionales de la Federación Internacional en los últimos diez años. Se analiza luego algunos de los límites y peligros derivados de decisiones basadas en esos conjuntos de datos existentes, habida cuenta de las numerosas omisiones y sesgos ocultos.

El capítulo concluye con varios planteamientos de la Federación Internacional que “trascienden las cifras”, en los que se analizan los avances en tres vertientes de la evolución fundamental del enfoque mundial en la gestión del riesgo de desastres, a saber, el logro de intervenciones anticipadas ante alertas tempranas de desastres provocados por situaciones climáticas y pandemias en ciernes; el fortalecimiento y la promoción de la función de los agentes locales en el ecosistema humanitario internacional; y el establecimiento de marcos jurídicos y normativos modernos y eficaces para la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional.

## Filipinas, 2018

**Maulana Malunay es, con sus 75 años, una de las venerables ancianas de la aldea de la tribu Matigsalug, en Panganan, Mindanao. Su collar y unas cuantas prendas de vestir fue cuanto pudo salvar bajo la embestida del tifón Tembin. Su tribu, uno de los numerosos grupos indígenas presentes en la isla, había vivido siempre a orillas del río Salug, pero en 2017, sus aguas se desbordaron, inundaron los campos y arrasaron las viviendas, forzando a los habitantes a refugiarse tierra adentro.**

©MJ Evarrosa,  
Federación Internacional



Somalia, 2017

**Una brigada médica de la  
Media Luna Roja Somalí  
presta servicios a familias  
nómadas en las remotas  
colinas de la zona de Sahil.**

©Corrie Butler, Federación Internacional



## 2. Fuera del campo de visión: personas ocultas, problemas ocultos, lugares ocultos

El objetivo de la labor humanitaria fundada en los principios establecidos es aliviar el sufrimiento humano sin discriminación alguna.<sup>1</sup> No obstante, para que sea posible determinar quienes necesitan asistencia humanitaria y cumplen con los requisitos para recibirla, deben gozar de *visibilidad*. Solo es posible “ver” a esas personas y determinar que cumplen con esos requisitos cuando, entre otros, su nacimiento está registrado, tienen prueba de identidad, son reconocidas y aceptadas por instituciones básicas, se conoce y comprende su ubicación geográfica, y se reconoce la medida y la gravedad de los problemas que enfrentan en las situaciones de crisis. Sin estos elementos, los lugares, las personas y los problemas que ellas enfrentan resultan efectivamente “invisibles” para las intervenciones humanitarias.

En todas las comunidades existen personas y grupos que carecen de visibilidad. En algunos casos, esto sucede inadvertidamente debido al lugar donde habitan, a su modo de vida, o a su posibilidad o imposibilidad de acceder a la información. En otras ocasiones, se trata de personas que viven al margen de la sociedad, como es el caso de los migrantes irregulares que temen ser identificados y obligados a regresar a sus lugares de origen, o ser objeto de otras sanciones. Existen, además, numerosos ejemplos de personas y zonas que son deliberada y estratégicamente excluidas o marginadas por motivos políticos o económicos, o porque son estigmatizadas por la sociedad.

La posibilidad de que las personas más vulnerables a los efectos de las crisis queden dentro del campo de visión y reciban apoyo adecuado depende en medida de quién esté a cargo de identificarlas y registrarlas. Con frecuencia, la población local y las organizaciones locales arraigadas en las comunidades son las más indicadas para determinar quiénes no están visibles, qué problemas enfrentan y cómo superarlos. La dotación de personal de las instituciones y organizaciones que trabajan en contextos humanitarios (locales, nacionales e internacionales) y la medida en que estas sean a su vez inclusivas y libres de discriminación constituyen, asimismo, factores que pueden incidir directamente en la visibilidad de los grupos vulnerables y la posibilidad de que reciban asistencia.

Los datos de referencia y el análisis derivado de las evaluaciones preliminares de las necesidades humanitarias deberían poner de relieve quiénes son las personas más necesitadas, dónde se encuentran y cuáles son las esferas de acción prioritarias. Sin embargo, millones de personas quedan omitidas en los datos de referencia utilizados para tomar las decisiones. Las evaluaciones de las necesidades humanitarias (al menos aquellas de carácter preliminar inmediato y genérico destinadas a ofrecer un panorama general de la situación) constituyen instrumentos poco afines a la hora de detectar a los grupos necesitados de asistencia que son menos visibles.

1. La no discriminación por razón de nacionalidad, raza, religión, credo político u otra diferencia es un principio fundamental de los Convenios de Ginebra y se expresa en diversas legislaciones en materia de derechos humanos (véase Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 1979).

Actualmente se dispone de más datos con respecto a las personas afectadas por las crisis, se concede mayor énfasis a la función que desempeñan los agentes locales en la labor humanitaria y se invierte esfuerzos para que las organizaciones humanitarias sean más inclusivas; no obstante, en situaciones de emergencia, aún persisten muchas personas que no son tenidas en cuenta y/o se considera que no reúnen los requisitos para recibir asistencia. Habida cuenta de ello, el presente capítulo trata sobre:

- **personas no visibles** – aquellas que carecen de los documentos necesarios para cumplir los requisitos que las habilitarían a recibir asistencia, por ejemplo, pruebas de identidad básicas, certificados escolares, o pruebas de tenencia de la tierra;
- **problemas no visibles** – problemas sobre los que no se dispone de información suficiente en los contextos de desastre, por ejemplo, la violencia sexual y por motivos de género; en este capítulo se trata del modo en que el desconocimiento de la magnitud y la incidencia de esos fenómenos en los grupos que carecen de visibilidad obstaculizan las intervenciones adecuadas y eficaces;
- **lugares no visibles** – especialmente, las zonas propensas a crisis que no figuran en los mapas, o los lugares cuyo desarrollo es tan rápido que los datos y los mapas utilizados por los agentes de intervención humanitaria no reflejan adecuadamente la realidad de las comunidades que allí habitan.

Existe el riesgo de que esas personas queden al margen de la asistencia, si persistiera esa falta de visibilidad tanto de ellas como de los contextos en los que viven y los problemas que enfrentan. En este capítulo se analiza las razones subyacentes y los efectos de esa situación en la vida de las personas, así como las iniciativas en curso para concederles mayor visibilidad y superar los obstáculos que impiden que gran número de personas accedan a la asistencia.

## 2.1 ¿Cómo pueden personas, lugares y problemas carecer de visibilidad?

Se podría considerar que las personas afectadas por crisis y sus entornos son más visibles que antes y que existen mejores condiciones para que los problemas que enfrentan puedan ser detectados, analizados y controlados. Vivimos una revolución de los datos y el asombroso aumento exponencial en el volumen, la variedad, la veracidad, las fuentes y la rapidez de la información disponible genera una multiplicidad de oportunidades para comprender el mundo e intervenir de forma más eficaz ante los desafíos en materia de desarrollo (Grupo asesor de expertos independientes sobre la revolución de los datos para el desarrollo sostenible, 2014). Sin embargo, existen importantes vacíos de información –por ejemplo, en los sistemas de registro civil y estadísticas vitales, los datos sobre la pobreza y las evaluaciones humanitarias– que podrían conllevar la “invisibilidad” de poblaciones enteras. Una fuente estima que 350 millones de personas podrían estar ausentes de los datos utilizados para medir el progreso en materia de desarrollo (Carr-Hill, 2013), muchas de ellas, habitantes de países afectados por crisis humanitarias (Development Initiatives, 2017b).

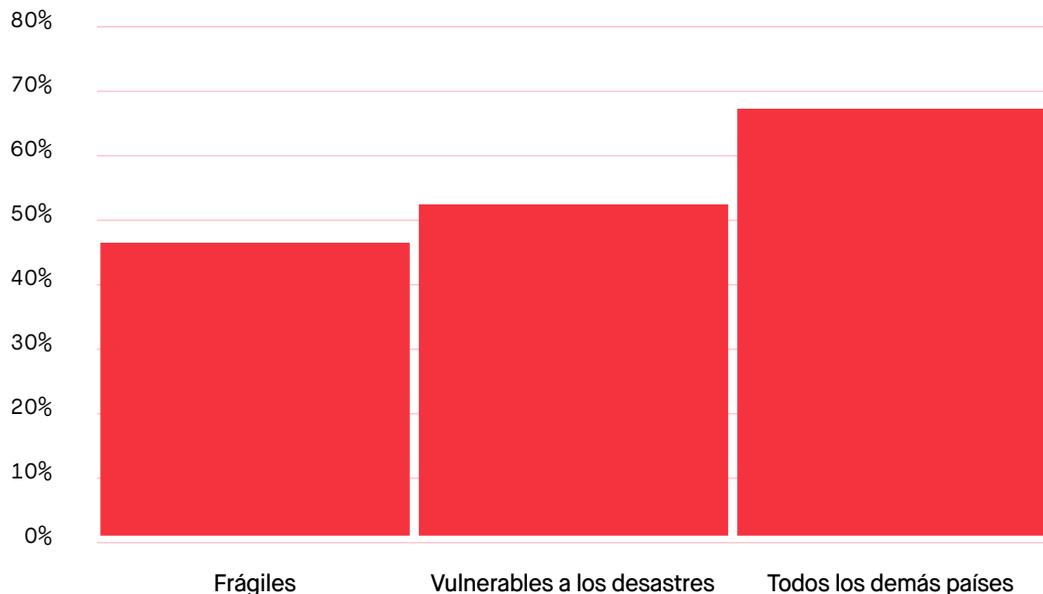
### 2.1.1 Sistemas de registro civil y estadísticas vitales

Los datos demográficos derivados de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales –que recogen datos de los principales momentos de la vida de las personas, como nacimiento, fallecimiento y matrimonio (Development Initiatives, 2016)– son esenciales para el seguimiento de los avances en materia de desarrollo y resiliencia ante las crisis (Universidad de Melbourne, 2016). No obstante, se cree que desde 2013 no han inscrito los nacimientos de casi 230 millones de niños hoy menores de cinco años, es decir, aproximadamente un tercio de la población mundial de los niños de esas edades. Sin duda, el registro del nacimiento de ciertos niños es más probable que el registro del nacimiento de otros. Por ejemplo, se procede menos a la inscripción del nacimiento de los niños más pobres, así como de niños de determinados grupos étnicos y religiosos, al igual que de niños habitantes en zonas rurales en comparación con las zonas urbanas (UNICEF, 2013).

No sorprende tampoco que existan disparidades en las tasas de inscripción de nacimientos –así como en otros servicios de registro civil– entre los países propensos a crisis y aquellos que no lo son. Conforme se aprecia en la figura 2.1, en los países clasificados como vulnerables desde el punto de vista ambiental y/o frágiles desde el punto de vista político, se observa apenas un cincuenta por ciento (50%) de inscripciones de nacimientos, mientras que en todos los demás países el porcentaje se aproxima al setenta por ciento (70%).

**Figura 2.1** Tasa de inscripción de nacimientos en países vulnerables desde el punto de vista ambiental y/o frágiles desde el punto de vista político, en comparación con el resto de países

Tasa de inscripción de nacimientos (menores de 5 años)



**Nota:** La clasificación de los países como frágiles y vulnerables desde el punto de vista ambiental se ajusta a las definiciones establecidas en la publicación *States of Fragility 2016* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la información relativa al índice de gestión de riesgos INFORM 2018. Consulte la sección “Notas sobre los datos” para obtener más amplia información.

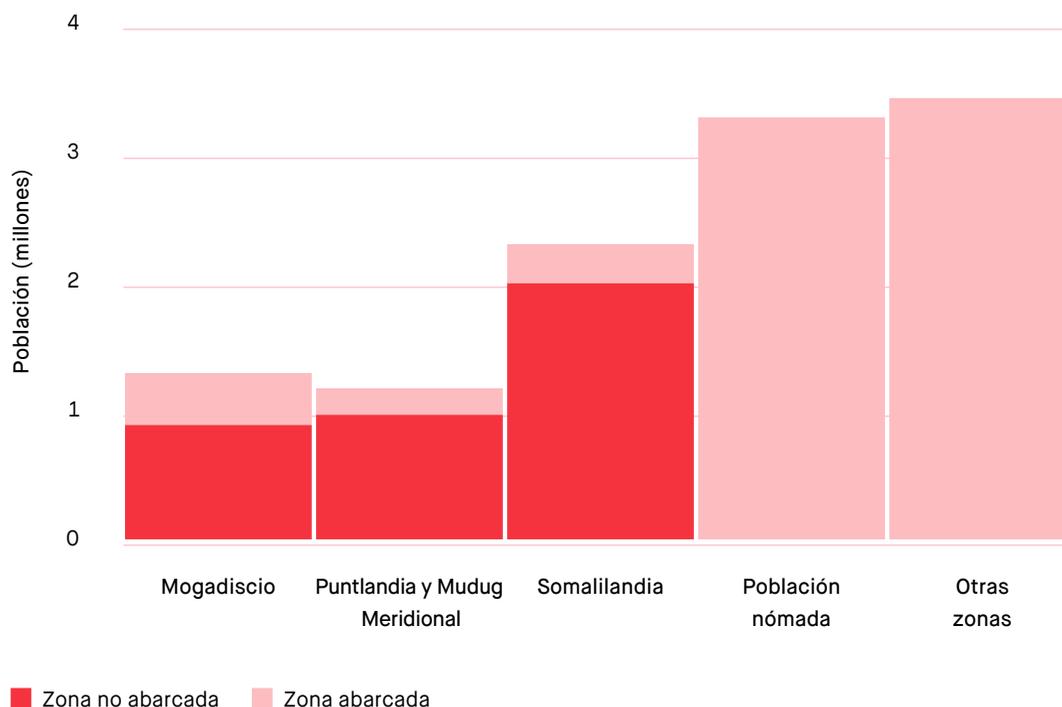
Fuente: Información de Demographic Data and Health Surveys (DHS), encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS), *States of Fragility 2016* de la OCDE e índice de gestión de riesgos INFORM 2018.

## 2.1.2 Datos sobre la pobreza

Los datos fiables e inclusivos sobre la pobreza pueden contribuir a las intervenciones a más largo plazo para atender las necesidades de las poblaciones vulnerables. Sin embargo, es posible que muchas de las personas que no están contempladas en esos datos –ya sea recopilados mediante encuestas de hogares o por otros métodos– vivan en contextos de crisis (Chattopadhyay, 2016). Esa información es aún más deficiente (muchas veces obsoleta o, sencillamente, inexistente) en lugares afectados por crisis y propensos a ellas. De los 63 países clasificados como más vulnerables desde el punto de vista ambiental y/o frágiles desde el punto de vista político, solo el cuarenta y nueve por ciento (49%) –30 países– había recabado datos sobre la pobreza en los últimos cinco años (desde 2013), y el trece por ciento (13 %) –8 países– carecía de datos al respecto correspondientes al último decenio.

Incluso donde existen estudios recientes sobre la pobreza, el desglose de los datos a nivel subnacional suele ser incompleto, lo que dificulta la comparación entre las necesidades de los distintos sectores de la población y la generalización sobre el progreso del país en su conjunto (Grupo asesor de expertos independientes sobre la revolución de los datos para el desarrollo sostenible, 2014). Por ejemplo, en Somalia, la última encuesta nacional sobre la pobreza se llevó a cabo en 2016 (Banco Mundial, 2017b). Pero conforme se aprecia en la figura 2.2, faltaron datos sobre gran parte del país, principalmente las zonas inaccesibles afectadas por conflictos, con la consiguiente exclusión del estudio de grupos significativos de la población, entre ellos, las comunidades nómadas.

Figura 2.2 Cobertura de la encuesta nacional sobre la pobreza en Somalia, 2016



Fuente: Basado en el perfil de la pobreza en Somalia, 2016, elaborado por el Banco Mundial (2017b).

La información recopilada a través de encuestas domiciliarias, censos y otros medios suele ser correcta cuando se trata de poblaciones arraigadas, accesibles y que utilizan servicios con regularidad. Las personas

que quedan fuera de esas categorías (probablemente las más vulnerables) quedan fuera del campo de visión y corren el riesgo de quedar al margen.

### 2.1.3 Evaluaciones preliminares de las necesidades humanitarias

Debido a la falta de datos de referencia completos, resulta más difícil para los agentes de intervención humanitaria comprender cuáles eran las vulnerabilidades de la población antes de que ocurriera una crisis y determinar quiénes han resultado más afectados por esta. Además, las crisis pueden entrañar la pérdida de datos importantes y de la memoria institucional. Por ejemplo, el terremoto ocurrido en Haití, en 2010, destruyó la mayor parte de edificios de oficinas gubernamentales, con la consiguiente pérdida o el deterioro de archivos vitales y el deceso de un diecisiete por ciento (17%) de los funcionarios gubernamentales (Schuller, 2010).

Las evaluaciones preliminares de las necesidades humanitarias son necesarias para comprender las necesidades urgentes y cambiantes de las poblaciones afectadas por las crisis. No obstante, especialmente en el caso de las emergencias repentinas, se suelen llevar a cabo en condiciones de extrema presión con el fin de sustentar decisiones estratégicas y programáticas inmediatas. Los ajustados plazos pueden favorecer una tendencia a obtener información tan rápidamente cuanto sea posible de representantes de las comunidades afectadas a quienes se accede con facilidad, en lugar de permitir que los miembros de estas participen de manera genuina en un proceso de identificación de las personas más necesitadas, por ejemplo, los grupos y/o regiones generalmente excluidos (CDAC Network, 2017). Los diferentes mandatos y prioridades de las organizaciones humanitarias, así como los intereses políticos, pueden también influir en los procesos de evaluación y análisis y entrañar la relativa “invisibilidad” de diferentes grupos demográficos (ACAPS, 2016b). En otras palabras, las evaluaciones pueden realizarse en función de la oferta y verse teñidas por el color de lo que los organismos tienen para ofrecer, y lo que los gobiernos consideran aceptable desde el punto de vista político, en lugar de presentar el panorama de aquello que las personas verdaderamente necesitan (Darcy *et al.*, 2013; Konyndyk, 2018).

En consecuencia, las decisiones reposan sobre información y análisis apenas “suficientes”, en los que se presta más atención a las zonas, los grupos demográficos y los sectores a cuyo respecto se cuenta con más información, o que permiten con facilidad resultados positivos o determinados beneficios (Darcy *et al.*, 2013). Asimismo, las decisiones sobre intervenciones y asignación de recursos rara vez se basan exclusivamente en las necesidades humanitarias. La visibilidad de personas, lugares o problemas, y la prioridad que se concede a determinados grupos de población, zonas y sectores dependen de factores no circunscritos a las necesidades humanitarias (véase, entre otros, Darcy *et al.*, 2013; de Geoffroy, *et al.*, 2015; Campbell y Knox Clarke, 2018; Currión, 2013).

## 2.2 Fuera del campo de visión: el problema de la documentación

Muchas personas corren el riesgo de quedar fuera del campo de visión, o resultar “invisibles” para quienes intentan prestar asistencia en situaciones de crisis. Como se explica en la sección precedente, se trata de personas que resultan menos accesibles para quienes realizan los censos, encuestas y evaluaciones. Entre otros grupos, tal podría ser el caso de las personas apátridas, las personas sin vivienda, los niños no escolarizados, los habitantes de barrios

marginales que no figuran en registros, las comunidades nómadas y las comunidades de pastores (véase i.a. Carr-Hill, 2013; UNESCO, 2018 Grupo asesor de expertos independientes sobre la revolución de los datos para el desarrollo sostenible, 2014), las personas con discapacidades y los migrantes irregulares. En el presente informe no se pretende determinar los grupos que gozan de *menor* visibilidad y, por ende, quedan al margen de la asistencia, pues ello dependerá del contexto, de los criterios empleados para definir lo que abarca el campo de visión y de quien lo define. No obstante, sí se profundiza en una de las causas determinantes de la falta de visibilidad de ciertas personas para los agentes del sector humanitario, a saber, la falta de documentación.

### 2.2.1 Documentación de identidad básica

Aun cuando las personas figuren representadas en los datos de referencia y su vulnerabilidad se desprenda de las evaluaciones humanitarias, sin documentos de identidad básicos podrían quedar excluidas de la asistencia y de otros cauces destinados a facilitar su recuperación. La falta de documentos de identidad genera dificultades para quienes procuran obtener incluso la asistencia humanitaria más básica. Los gobiernos, las organizaciones del sector privado y las organizaciones humanitarias nacionales e internacionales suelen requerir alguna prueba de identidad como condición previa para la inscripción en registros y la determinación del cumplimiento de requisitos y condiciones para recibir asistencia. En muchos casos, se trata de la necesaria verificación y corroboración de la identidad de los beneficiarios de la asistencia humanitaria con el fin de evitar duplicaciones o fraudes. Sin embargo, ello podría entrañar la exclusión de una gran cantidad de personas vulnerables que necesitan acceso a asistencia imprescindible, la limitación de su libertad de movimiento y su exposición a riesgos de protección adicionales.

### 2.2.2 Frecuencia del problema

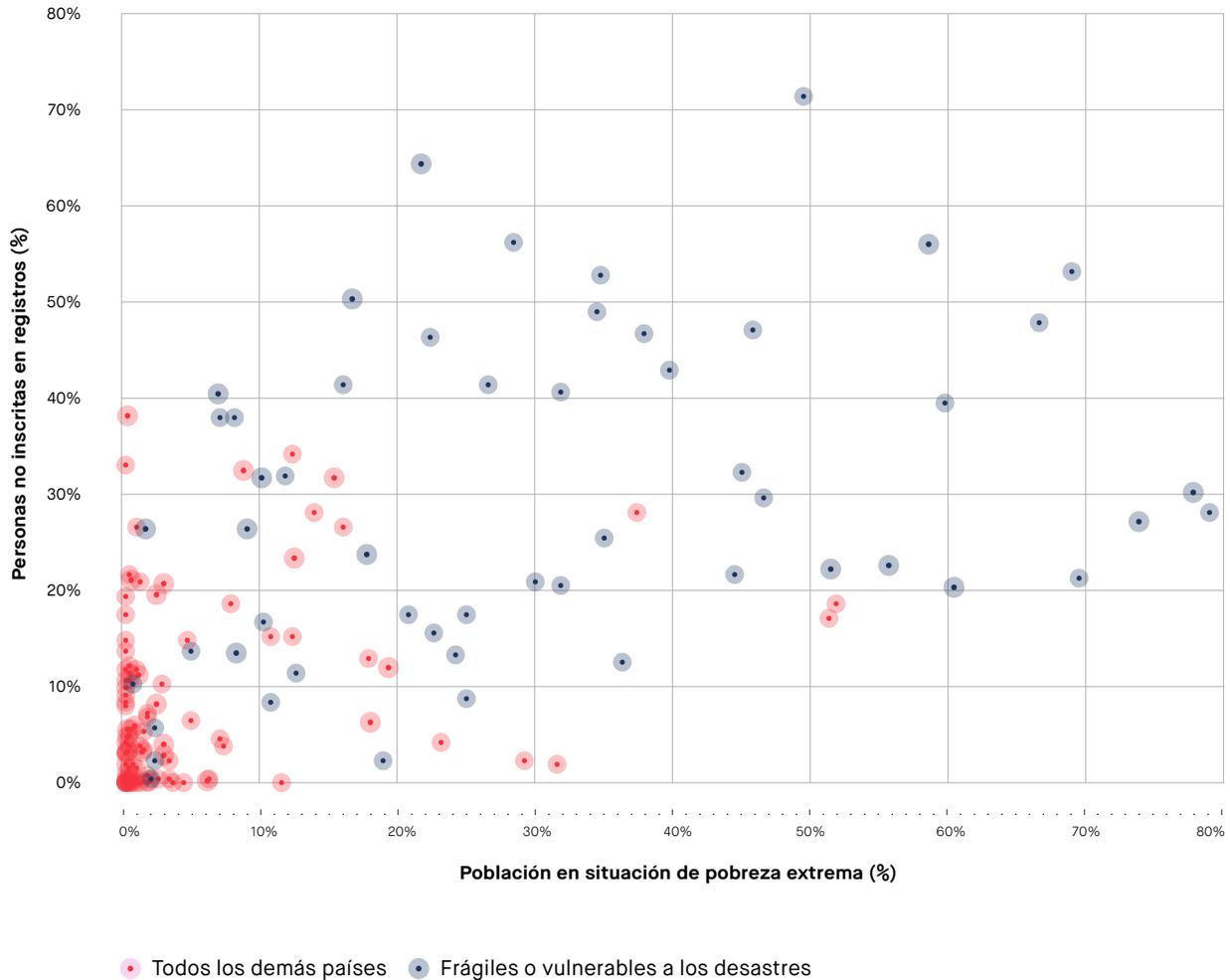
Existen diversos tipos de documentación que permiten a los ciudadanos participar eficazmente en la sociedad y el mundo, por ejemplo, documentos de identidad, certificados escolares y títulos de propiedad o de tenencia de tierras. Sin ellos, las personas podrían quedar al margen y verse excluidas de oportunidades, del ejercicio de derechos, del acceso a servicios y a la ayuda humanitaria, así como de la posibilidad de participar en el progreso, o ver denegados esos derechos y oportunidades. (Grupo Banco Mundial y CGD, 2017).

Los documentos de identidad constituyen la forma más básica de documentación y son esenciales para que las personas puedan probar quiénes son y acceder a distintos servicios. Sin embargo, cerca de mil millones de personas en el mundo carecen de identificación básica (Banco Mundial, 2018). Ello limita sus posibilidades de participar en la vida social, económica y política, impidiendo en muchos casos que reciban beneficios sociales, trabajen legalmente, asistan a la escuela, accedan a servicios de salud, obtengan vivienda, abran una cuenta bancaria e incluso que adquieran una tarjeta SIM para acceder a servicios de telefonía móvil (véase, i.a., Korkmaz, 2018; Desai, 2018; ACNUR, 2018; ITU, 2017; Grupo Banco Mundial y CGD, 2017; Development Initiatives, 2016; GSMA, 2018b). En el caso de quienes ya se encuentran marginados, ello puede agudizar su vulnerabilidad y la exposición a los riesgos de protección, tales como el acoso, la detención y la trata de personas (NRC, 2017b; ITU, 2017).

Sin duda, la identidad jurídica es un importante aspecto del desarrollo inclusivo. De hecho, una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es “proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos” (ODS 16, meta 9). Conforme se aprecia en la figura 2.3, es más probable que las personas más pobres carezcan de un documento probatorio de identidad y, además, la proporción de personas sin identificación que viven en contextos clasificados como vulnerables desde el punto de vista ambiental, y particularmente como frágiles desde el punto de vista político, es generalmente más elevada. En ciertos países, es alarmante la proporción de habitantes que carecen de un documento reconocido que pruebe su identidad. En Somalia, por ejemplo, se estima que el setenta

y siete por ciento (77%) de la población no tiene documentos que prueben quienes son; en Nigeria ese porcentaje es del setenta y dos por ciento (72%).

**Figura 2.3** Personas no inscritas en registros y pobreza extrema en países vulnerables desde el punto de vista ambiental y/o frágiles desde el punto de vista político



Fuente: Fundado en información de la Iniciativa Identificación para el Desarrollo (IDpD) y PovcalNet del Banco Mundial; *States of Fragility 2016* de la OCDE e índice de gestión de riesgos INFORM 2018. Los datos relativos a la pobreza extrema corresponden a 2013. Consulte la sección "Notas sobre los datos" para obtener más amplia información.

Existe una clara brecha de género en la titularidad de documentos de identidad (GSMA, 2018a). Las mujeres y las niñas a menudo son objeto de discriminación en los procesos de inscripción de datos para la emisión, la renovación y la modificación de esos documentos. Así, una mujer cabeza de familia podría encontrar dificultades para renovar los documentos de identidad de sus hijos sin presentar el documento de identidad del padre, lo cual constituye un obstáculo insalvable si la mujer es viuda, o está separada o divorciada

del marido (Hassin y Al-Juboori, 2016). Los pueblos indígenas y las minorías étnicas, lingüísticas y sexuales se cuentan entre otros grupos que, a menudo, tienen dificultades desproporcionadas para obtener y renovar documentos de identidad (ITU, 2017).

En las comunidades desplazadas, una gran cantidad de personas carecen de documentos de identidad esenciales con una consiguiente agudización de las consecuencias del desplazamiento. Las emergencias repentinas, ya sean ocasionadas por desastres naturales o por actividades humanas, a menudo obligan a la población a huir sin sus pertenencias básicas, entre otros, documentos y pruebas de identidad. Los datos sobre la población desplazada internamente en el noroeste de la República Árabe Siria (Siria), a principios de 2017, indican que el setenta y cuatro por ciento (74%) de la población señaló que los miembros de su comunidad carecían de documentos de estado civil, tales como documentos de identidad, pasaportes o libretas de familia (Grupo Temático sobre Protección en Siria [Turquía], 2017). En la mayoría de los casos, huyeron dejando atrás toda documentación. Otros la perdieron durante el desplazamiento, nunca tuvieron documentos de identidad, estos les fueron robados, confiscados, o caducaron. En un informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internamente en Iraq, en 2015, se indicaba que, en aproximadamente la mitad de las familias desplazadas, al menos una persona carecía de documentación de identidad básica (secretario general de las Naciones Unidas, 2016b).

La falta de documentación suscita tanto problemas inmediatos para las poblaciones afectadas como eventuales repercusiones a más largo plazo, situándolas por ejemplo al margen de procesos de recuperación a más largo plazo incluso una vez finalizada la crisis y/o el desplazamiento. La falta de documentos de identidad, o la falta o el no reconocimiento de certificaciones, son obstáculos comunes para el acceso de muchos jóvenes refugiados y desplazados a servicios de educación, lo que dificulta la continuación de sus estudios y la obtención de documentos que prueben lo que han aprendido durante el desplazamiento (véase, i.a. Kirk, 2009; INEE, 2010; Mendenhall *et al*, 2017; NRC, 2018a; Steele, 2016). Esa marginación con frecuencia persiste durante el desplazamiento prolongado, e incluso tras el regreso a los lugares de origen, si no pueden presentar un certificado reconocido que les permita reintegrarse a los sistemas de educación o ingresar al mercado laboral local (Kirk, 2009).

---

**Recuadro 2.1** Identificación alternativa: mayor acceso a los servicios de telefonía móvil para las personas desplazadas

Hasta junio de 2017, más de cinco mil millones de personas – esto es más del sesenta y seis por ciento (66%) de la población mundial– contaban con conexión a servicios de telefonía móvil (GSMA, 2017a). Para las personas afectadas por crisis, el acceso a teléfonos móviles y a servicios de telefonía móvil puede ser vital para mantenerse comunicados con el mundo, ubicar a familiares, acceder a información sobre la asistencia disponible y recibir transferencias de fondos, por ejemplo, remesas (GSMA, 2017b). Estos servicios son también útiles para gobiernos de países que reciben asistencia y las organizaciones humanitarias, ya que les permiten comunicarse con las poblaciones afectadas y prestarles asistencia.

Aunque esté muy generalizado, el acceso a los servicios de telefonía móvil aún dista de ser universal. En muchos casos, persisten obstáculos, como la asequibilidad y los bajos niveles de alfabetización digital. Ciertos grupos suelen verse afectados de forma desproporcionada por estos problemas, que limitan aún más sus posibilidades de acceso a la asistencia. Así, por ejemplo, en los países de ingresos medios y bajos, la probabilidad de que una mujer disponga de un teléfono móvil es inferior en un diez por ciento (10%) a la probabilidad de un hombre en idéntica situación (GSMA, 2018a).

En el caso de desplazamiento forzado, uno de los problemas que impide a las personas la compra de una tarjeta SIM a su nombre es la falta de identificación formal. Una investigación de la asociación que representa los intereses de más de ochocientos (800) operadores de telefonía móvil de todo el mundo (GSMA), determinó que:

***“en al menos 147 países, los usuarios de la telefonía móvil deben probar su identidad para poder registrar y/o activar sus tarjetas SIM prepagadas. Además, para abrir una cuenta de servicios monetarios por telefonía móvil es preciso cumplir con los requisitos relativos al conocimiento del cliente, que generalmente comprenden la presentación de una prueba de identidad formal”***

(GSMA, 2018b, pág.15).

GSMA ha propuesto una serie de recomendaciones para que los gobiernos de los países anfitriones y los reguladores puedan resolver el problema que plantea la necesidad de un documento de identidad, y mejorar el acceso a los servicios móviles para las poblaciones en situación de desplazamiento forzado. Entre ellas, cabe destacar la adopción de medidas más flexibles con respecto a la prueba de identidad y de conocimiento del cliente en los contextos de emergencia, permitir a los refugiados utilizar la identificación emitida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para abrir las mencionadas cuentas, y considerar nuevas tecnologías de identidad digitales (GSMA, 2018b). GSMA y el ACNUR también están llevando adelante investigaciones conjuntas que permitan comprender mejor los obstáculos para acceder a los servicios de telefonía móvil en los contextos donde hay refugiados, además de formular recomendaciones prácticas en materia de políticas para superarlos.

## Eventuales soluciones

Existen varios enfoques para superar el problema de la falta de identificación. Muchos gobiernos, junto con organizaciones humanitarias y asociados del sector privado, toman medidas tanto para incrementar el acceso a la asistencia humanitaria, incluso por parte de personas sin identificación, como para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, el nuevo Ecosistema de Registro y Gestión de la Identidad de la Población (PRIMES) del ACNUR utiliza datos biométricos para proporcionar una identidad digital a las personas desplazadas, previniéndose que pueda conectarse con los sistemas empleados por los gobiernos y otros asociados. Además de resolver el problema de la prueba de identidad, también podría facilitar la inclusión digital en sentido más amplio, en el contexto de desplazamientos forzados y la situación de personas apátridas (ACNUR, 2018).

Existen otras iniciativas, tales como programas nacionales para aumentar la cobertura de la identificación, mejorar los registros civiles y contribuir a las bases de datos demográficos integradas (Banco Mundial y CGD, 2017). Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para la identificación digital que no se limitan a soportes en papel, como, por ejemplo, sistemas informáticos en la nube, datos biométricos y tarjetas inteligentes (ibídem; ACNUR, 2018). Sin embargo, como sucede con todas las iniciativas encaminadas a mejorar la identificación y la inclusión digital, las ventajas vienen también aparejadas con riesgos. Tal es el caso, especialmente, en ausencia de reglamentaciones y prácticas rigurosas para la protección de los datos (con el consiguiente riesgo acrecentado de perjuicio para los grupos vulnerables), y cuando los esfuerzos por mejorar los sistemas de identificación excluyen deliberada o inadvertidamente a grupos que ya están marginados (Banco Mundial y CGD, 2017; The Engine Room y Oxfam, 2018).

Las organizaciones humanitarias han puesto a prueba la tecnología de cadenas de bloques (el uso de un registro distribuido seguro) en varios contextos, con el fin de incrementar la eficacia de los programas de transferencias monetarias. Esta tecnología permite vincular diversos medios digitales de identificación para facilitar el acceso

directo a la asistencia por parte de las personas afectadas por crisis, incluso si carecen de documentos de identidad, al tiempo que se preserva la transparencia y la rendición de cuentas a nivel programático (Korkmaz, 2018).

### Recuadro 2.2 Uso de la tecnología de cadenas de bloques para favorecer el acceso a la asistencia monetaria

Tras varios años sucesivos de inusuales bajos promedios de precipitaciones y malas cosechas, en febrero de 2017, el gobierno de Kenia declaró una emergencia nacional a causa de la sequía (ACAPS, 2018a). Cerca de 2,6 millones de habitantes enfrentaban inseguridad alimentaria y 3 millones de personas carecían de acceso a agua salubre (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCAH], 2017b).

Ante tal situación, la Cruz Roja de Kenia puso en marcha un programa de transferencias monetarias no condicionadas y sin restricciones mediante el sistema M-Pesa, que abarcaba trece países afectados por sequías. Se estimó que un veinticinco por ciento (25%) de los beneficiarios previstos carecía de documentos de identidad gubernamentales. En vista de que la prueba de identidad constituía un requisito para acceder al sistema M-Pesa, y a otros servicios bancarios nacionales, quienes no tuvieran identificación reconocida por los gobiernos no podrían recibir asistencia directamente, sino que deberían hacerlo a través de terceros designados como sus representantes.

La Federación Internacional y la Cruz Roja de Kenia buscan medios innovadores para salvar esta dificultad. En mayo de 2018, se llevó a cabo un proyecto piloto en el condado de Isiolo utilizando diversas herramientas concebidas por RedRose, un asociado del sector privado, entre otras, un sistema de gestión de datos de los beneficiarios vinculado a una cadena de bloques para registrar las transacciones de distribución de efectivo. Si bien inicialmente el proyecto se centró en los titulares de documentos de identidad gubernamentales, también incluyó el recurso a la identificación digital para ampliar las actividades y atender a personas sin documentos de identificación oficial.

Las enseñanzas extraídas de estas iniciativas contribuirán a la aplicación a más largo plazo de la tecnología de cadenas de bloques. El objetivo es mantener niveles elevados de transparencia y protección contra el fraude, al tiempo que se amplía el alcance de los programas de distribución de dinero en efectivo y se beneficia a personas que antes quedaban excluidas, o no podían acceder a la asistencia directamente por carecer de documentos de identidad.

### 2.2.3 Documentación relativa a viviendas, tierras y propiedades

En situaciones de desastre y conflicto, las tierras y las viviendas –probablemente los activos más valiosos de las personas– pueden resultar destruidas, dañadas, reasignadas o expropiadas. Asimismo, los títulos de la propiedad de viviendas o tierras pueden perderse, ser arrebatados o quedar destruidos. En donde los derechos consuetudinarios predominan sobre los derechos constitucionales, la prueba formal de propiedad u ocupación pudiera ser algo inusual (véase i.a. NRC y Federación Internacional, 2014; NRC y Federación Internacional, 2016; Federación Internacional y NRC, 2018; Federación Internacional, 2015d). El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) estima que solamente el treinta por ciento (30%) de las tierras a nivel mundial están registradas en sistemas oficiales de catastro (ONU-Hábitat, sin fecha).

Además de la pérdida de alojamiento y las repercusiones conexas en lo inmediato y a más largo plazo, la falta de documentación oficial puede dar lugar a graves dificultades para las personas damnificadas, por ejemplo, durante los desplazamientos y cuando procuran rehabilitar y reconstruir sus medios de vida después de una crisis. En muchos programas de rehabilitación de viviendas se requieren pruebas de tenencia irrefutable, por ejemplo, mediante títulos

oficiales de propiedad. Este enfoque restrictivo en lo que atañe a los requisitos para acceder a la asistencia excluye a una gran cantidad de personas, en particular a aquellas más vulnerables y seguramente más necesitadas, entre otros, quienes alquilan viviendas o viven en asentamientos informales (Federación Internacional y NRC, 2018).

## Los más afectados

La inseguridad en materia de tenencia de tierras o viviendas denota una marcada dimensión de género. Las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de heredar tierras o propiedades y de titularidad de documentos de propiedad; asimismo, cuando se les niegan sus derechos, tienen opciones de compensación más limitadas (véase i.a. NRC, 2014). Además, en las situaciones de emergencia, generalmente, quedan excluidas de manera desproporcionada de la asistencia relacionada con tierras y propiedades. Por ejemplo, cuando la ayuda se destina principalmente a los hombres cabeza de familia, o cuando el título de propiedad constituye un necesario requisito previo para recibir asistencia, las mujeres quedan excluidas de las iniciativas relativas a alojamiento y las desigualdades se perpetúan.

### Recuadro 2.3 Cartografía de legislaciones relativas a vivienda, tierras y propiedades en Asia y el Pacífico

La Cruz Roja Australiana y la Federación Internacional, junto con el bufete de abogados Allens, realizan una cartografía de legislaciones nacionales relativas a viviendas, tierras y propiedades en doce países de Asia y el Pacífico. Se aspira, así, a comprender mejor la situación en cuanto a la tenencia de tierras y propiedades en esos países antes de las emergencias y en caso de que ocurran, con el fin de recopilar información que favorezca la organización de intervenciones y actividades de asistencia más sólidas y equitativas en materia de alojamiento durante la fase posterior a los desastres. Se elaboran fichas para cada país donde se detallan las principales leyes y partes interesadas, las principales modalidades de tenencia de tierras y propiedad, las dificultades en torno a la tenencia segura que enfrentan los grupos vulnerables, y los riesgos de desalojo, expropiación y reubicación en caso de emergencia.

A mediados de 2018, había casi concluido la cartografía preliminar. La siguiente fase abarcaba la puesta en práctica y la actualización de los hallazgos. Las Sociedades Nacionales de los países concernidos colaboran con las autoridades gubernamentales y los asociados del grupo temático sobre alojamiento en el intercambio de información sobre enseñanzas extraídas del proyecto, a fin de llevar adelante la identificación inicial de los grupos particularmente vulnerables que pudieran quedar excluidos de la asistencia debido a la falta de títulos de propiedad o tenencia, o la falta de comprensión de sus derechos. Esta iniciativa se ha puesto también a prueba en el caso de intervenciones concretas ante situaciones de desastre. Por ejemplo, en Tonga, tras el ciclón tropical Gita ocurrido en febrero de 2018, las fichas se utilizaron como parte del material de orientación para el análisis de la vulnerabilidad distribuido por el grupo temático sobre alojamiento, para ayudar a los asociados a priorizar a los grupos más vulnerables de las comunidades afectadas e identificar a quienes estuvieran en riesgo de quedar atrás en las intervenciones relativas al alojamiento.

## Eventuales soluciones

Incluso en contextos relativamente estables, puede ser difícil comprender y manejar los entornos locales y nacionales sobre tenencia y propiedad; la situación, y más aún en los casos de conflictos y/o desastres, donde esas complejidades generalmente están exacerbadas (Federación Internacional y NRC, 2018). Para poder intervenir de un modo que otorgue visibilidad y beneficios a las personas más vulnerables, incluidas aquellas que no tienen

prueba de propiedad o tenencia, los agentes de intervención humanitaria deben conocer primero el contexto cultural, jurídico y regulatorio básico en el que trabajan. Esto puede resultar extremadamente difícil, en particular en medio de una emergencia, lo que demuestra la necesidad de estar mejor preparados y reforzar el intercambio de información entre los distintos agentes.

Si no se comprenden los contextos locales y no se consulta adecuadamente con los agentes locales, no solo se corre el riesgo de no poder resolver los problemas sino también de agravar los conflictos, las disputas y la exclusión. Para quienes viven en asentamientos informales, las soluciones a los problemas vinculados a las viviendas, las tierras y las propiedades a menudo son igualmente informales. Además de comprender el entorno jurídico y regulatorio formal, también es importante considerar los conocimientos, sistemas y normas consuetudinarios. Por ejemplo, los líderes comunitarios pueden tener información valiosa sobre quién tiene derechos sobre determinada propiedad o terreno en sentido informal. La comprensión del modo en que se resuelven las disputas, incluidos los mecanismos consuetudinarios, reviste la misma importancia, ya que se requiere una combinación de conocimientos jurídicos especializados y conocimientos locales pormenorizados (NRC, 2014).

No hay respuestas fáciles para que las personas sean más visibles y superen los obstáculos que les impiden acceder a la asistencia. Están preparándose soluciones innovadoras, ya sea mediante el uso de nuevas tecnologías como las plataformas de cadenas de bloques, las asociaciones como las establecidas con los proveedores de servicios de telefonía móvil y los reguladores nacionales de telecomunicaciones, o las iniciativas para comprender mejor y trabajar en entornos locales complejos, por ejemplo, gracias a la cartografía de viviendas, tierras y propiedades. Pero fundamentalmente, las organizaciones humanitarias deberían analizar constantemente con lucidez su propia voluntad y capacidad para identificar a las personas más vulnerables, incluidas aquellas que no son inmediatamente visibles, y para superar los obstáculos que impiden que esas personas accedan a la asistencia.

---

#### Recuadro 2.4 Reconocimiento de derechos de propiedad tras el terremoto en Ecuador

En abril de 2016, el fuerte terremoto que sacudió la zona costera de Ecuador destruyó cerca de 70 000 viviendas y dejó a cerca de 385 000 personas damnificadas con necesidad de asistencia humanitaria. El gobierno puso en marcha programas de reconstrucción, pero orientó la ayuda a los propietarios de tierras reconocidos formalmente.

En Ecuador, la tenencia informal de tierras es una situación corriente, cerca del setenta por ciento (70%) de la población carece de la documentación necesaria para probar que las tierras donde habitan son de su propiedad. Estas, a menudo se heredan sin que ello quede inscrito adecuadamente en los registros oficiales. En este caso, muchos de los registros que existían se perdieron o quedaron destruidos tras el desastre.

A raíz del terremoto, los grupos temáticos sobre alojamiento y protección, con el apoyo de la Cruz Roja Ecuatoriana, establecieron un grupo de colaboración sobre vivienda, tierra y propiedad, que colaboró eficazmente con las autoridades nacionales para proteger los derechos de la población afectada en las fases de intervención y reconstrucción, logrando que se otorgara un período de gracia de tres meses para que los propietarios de tierras de buena fe pudieran probar sus derechos. Ayudaron también a que las comunidades comprendieran sus derechos y cumplieran con los procedimientos administrativos necesarios para obtener títulos de propiedad oficiales dentro del plazo establecido. Gracias a ello, muchas personas que antes de esta iniciativa no cumplían con los requisitos para beneficiar de asistencia (en ciertos casos comunidades enteras), pudieron acceder a la asistencia del gobierno y de la sociedad civil. Las 242 familias más vulnerables de la comunidad de Coaque, en la provincia de Manabí, recibieron documentos de propiedad gracias a la financiación proporcionada por la Cruz Roja Ecuatoriana, en colaboración con agentes gubernamentales.



Jordania, 2017

Ahmad Theeb Abu Shefeh, junto a su hija Amani, de 5 años, muestra, frente a la casa que alquilan en Amman (Jordania), lo único que trajo consigo al salir de Siria: su documento de identidad. La prueba de identidad es un requisito esencial para poder solicitar asistencia en muchos contextos de distintas partes del mundo.

©Andrew McConnell, Cruz Roja Británica

## 2.3 Problemas ocultos: violencia sexual y por motivos de género

En las situaciones de crisis, las personas enfrentan ciertos problemas que escapan a la atención de los agentes de intervención humanitaria. Las preguntas que estos formulan, y la forma en que se plantean, pueden llevar a que se pase por alto o se subestime algunas cuestiones. Así sucede especialmente respecto de temas delicados, como la violencia sexual y por motivos de género y las diversas formas de abuso conexas, entre otras, la violencia sexual, la violencia doméstica, la trata de personas, el matrimonio forzado o precoz, la prostitución forzada y la explotación y el abuso sexuales (CICR y Federación Internacional, 2015). Se incluye también en esas circunstancias la explotación y el abuso sexuales por parte de los trabajadores de organizaciones humanitarias y otros agentes cuya tarea es proteger y prestar asistencia a las personas afectadas por las crisis. Si bien este tipo de problemas han sido objeto de examen tras los escándalos en el sector y la campaña #YoTambién, mayores esfuerzos son necesarios para proteger a las poblaciones vulnerables y evitar los abusos de autoridad (véase i.a. Comité Permanente entre Organismos [IASC], 2018).

A nivel internacional, especialmente en el diálogo en torno a los derechos humanos y en el sector de la asistencia humanitaria internacional, no cabe decir que la violencia sexual y por motivos de género sea necesariamente un problema oculto. En varios instrumentos y convenciones internacionales que consagran los derechos humanos universales se describe la forma en que ese tipo de violencia vulnera tales derechos (IASC, 2015). Los compromisos asumidos a nivel mundial para combatir la violencia sexual y por motivos de género han cobrado impulso de manera constante, como lo demuestra el sinnúmero de iniciativas, políticas, marcos, protocolos y guías, tanto conjuntos como institucionales, destinados a prevenir los incidentes de esta índole y favorecer la reacción ante estos (secretario general de las Naciones Unidas, 2014).<sup>2</sup>

Sin embargo, a nivel de las operaciones en los distintos países, es menos uniforme la atención que se concede a este tipo de violencia y la inversión de los gobiernos y organismos humanitarios en actividades de prevención y lucha contra esa violencia. En los contextos de desastres naturales en particular, se presta considerablemente menor atención al riesgo y a la realidad de la violencia sexual y por motivos de género, que en los conflictos y en las situaciones de desplazamiento derivadas de conflictos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que más del treinta y cinco por ciento (35%) de las mujeres en todo el mundo ha sufrido algún tipo de violencia física o sexual en su vida (OMS, 2013). No obstante, se sabe que los datos no son fiables. Las lesiones derivadas de los incidentes de violencia sexual y por motivos de género, ya sean físicas o psicológicas, pudieran ser menos visibles que aquellas ocasionadas por otras formas de violencia (CICR y Federación Internacional, 2015). Cuando esos casos se denuncian, la calidad de los datos no es uniforme, no se consulta ni están representados todos los grupos afectados, y las conclusiones casi nunca son comparables (Grupo asesor de expertos independientes sobre la revolución de los datos para el desarrollo sostenible, 2014). No obstante, la principal causa de las lagunas en la información sobre este tipo de violencia es tal vez la insuficiente denuncia o notificación de casos. De las investigaciones realizadas se desprende que menos del cuarenta por ciento (40%) de las mujeres que viven situaciones de violencia solicita algún tipo de ayuda (División de Estadística de las Naciones Unidas, 2015).

2. En la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en diciembre de 2015, se aprobó la resolución 3 titulada “Violencia sexual y por motivos de género: acción conjunta sobre la prevención y la intervención”.

### Recuadro 2.5 Niñas migrantes no acompañadas en prostíbulos en Agadez (Níger)

Los migrantes en África occidental atraviesan la desolada región de Agadez en dirección de otros destinos ya sea en África o en Europa. Muchos de ellos son menores no acompañados y separados de sus familias que, a menudo, optan por permanecer no identificados e “invisibles”. Las niñas no acompañadas corren el grave riesgo de ser víctimas de la trata de personas, de coerción, o de verse sumidas en situaciones desesperadas y terminar en prostíbulos a la merced de traficantes. Se trata incluso de niñas de apenas 13 años presas de la trata de personas en dirección de Europa, donde “el mercado se interesa en niñas cada vez más jóvenes”.

La Cruz Roja de Níger estima que unas trecientas mujeres y niñas trabajaban en los 96 prostíbulos que funcionan en el departamento de Arlit y 53 en el departamento de Bilma, en la región de Agadez. Estos lugares no son accesibles y están ocultos de la mayor parte de las organizaciones gubernamentales y humanitarias, por lo que prácticamente no se dispone de información sobre las necesidades de las mujeres y niñas que viven en esas condiciones. Las condiciones en los prostíbulos suelen ser insalubres y precarias, adolecen de falta de higiene y existen riesgos relacionados con la salud, concretamente con las infecciones de transmisión sexual debido a la falta de protección y conocimientos, siendo necesarios servicios de apoyo psicológico para las niñas que se encuentran en esas condiciones y que a veces son sometidas por sus “clientes” a violencia sexual y por motivos de género.

En vista de la índole oculta, secreta e ilícita de estos prostíbulos, además de la voluntad de los traficantes para que pasen desapercibidos, la Cruz Roja de Níger es la única organización humanitaria a la que se permite acceder a ellos y prestar servicios humanitarios a las mujeres y niñas.

Esos servicios abarcan la atención básica de salud, la distribución de preservativos y estuches de aseo personal, apoyo psicológico, restablecimiento de vínculos familiares y concienciación con respecto a las prácticas migratorias seguras. Los agentes de intervención humanitaria podrían enfrentar numerosas barreras para acceder a lugares donde se proporciona servicios sexuales a cambio de dinero. No obstante, se trata precisamente de lugares donde las necesidades podrían ser más graves y urgentes. Es necesario, pues, incluirlos en las evaluaciones de necesidades humanitarias y la vigilancia de estas para garantizar que las personas vulnerables no queden fuera del campo de visión.

### 2.3.1 Romper los tabúes

En muchos casos, quienes han sido víctimas de delitos de violencia sexual y por motivos de género no denuncian estos incidentes por la estigmatización y la vergüenza vinculadas a ellos, así como por el temor a sufrir represalias (CICR y Federación Internacional, 2015). La invisibilidad intrínseca de este tipo de violencia puede dificultar la labor de quienes tienen a su cargo la prevención de estos delitos y la prestación de apoyo a los sobrevivientes.

### Recuadro 2.6 Apoyo a las mujeres afectadas por la violencia sexual y por motivos de género en Sudán del Sur

Numerosos informes señalan una alarmante prevalencia de la violencia sexual y por motivos de género en Sudán del Sur. Una investigación realizada en 2017 indica que el sesenta y cinco por ciento (65%) de las mujeres y niñas ha sufrido violencia física y/o sexual, y que muchas de ellas experimentan múltiples incidentes de este tipo en su vida (WhatWorks to Prevent Violence, 2015).

La Cruz Roja de Sudán del Sur colabora con la Cruz Roja Neerlandesa, los ministerios competentes del país y otros asociados para reducir el riesgo de violencia sexual y por motivos de género y contribuir al bienestar de quienes sobreviven a estas situaciones en Terekeka y Juba. El objetivo inicial del proyecto giraba en torno a los incidentes de violencia sexual contra las mujeres, pero muchas sobrevivientes no denuncian los delitos ni buscan ayuda cuando ocurren debido al tabú asociado a la violación y la violencia sexuales en el país. En vista de ello, la Cruz Roja de Sudán del Sur amplió su labor e inició actividades relativas a la violencia doméstica y el fomento de la autonomía económica de las mujeres en general.

Las iniciativas relativas a la violencia doméstica y los medios de vida de las mujeres son válidas en sí mismas. La violencia doméstica ejercida por la pareja se acepta como parte de la vida cotidiana, y la falta de alternativas económicas en una sociedad fuertemente dominada por los hombres lleva a que las mujeres y las niñas, generalmente, no tengan otra opción más que la de permanecer en relaciones abusivas (WhatWorks to Prevent Violence, 2015). Los servicios que presta la Cruz Roja de Sudán del Sur ofrecen oportunidades vitales para que las mujeres puedan obtener ayuda inmediata y fortalecer su capacidad de resiliencia ante las crisis económicas, con la consiguiente menor exposición a diferentes formas de violencia. Las relaciones que se establecen y se mantienen a lo largo del proyecto permiten también abordar los problemas de violencia sexual y por motivos de género de manera más discreta, tomando más en cuenta los aspectos culturales y creando un entorno donde las partes interesadas, incluidos los hombres, pueden hablar de esos temas y asociarse a la lucha para acabar con este fenómeno.

El primer paso para romper los tabúes en torno a estos temas comienza con el personal y los voluntarios de la Cruz Roja de Sudán del Sur. Así, el proyecto incluye la concienciación y la capacitación amplias del personal y los voluntarios de la Sociedad Nacional en lo que atañe a las normas y prácticas culturales discriminatorias que podrían suscitar incidentes de violencia sexual y por motivos de género, e inhibir la presentación de denuncias por parte de las víctimas.

## Subestimación de la prevalencia de la violencia sexual y por motivos de género en las situaciones de desastre

Si bien se comprende cada vez mejor los riesgos y la incidencia de la violencia sexual y por motivos de género en situaciones de conflicto armado, no ocurre lo mismo en los casos de desastres naturales. No obstante, en ambos contextos, los mismos factores contribuyen a la subestimación de la cantidad de incidentes, a saber, la falta de denuncias debido a la vergüenza y al miedo a la estigmatización, el desplazamiento, el colapso de las redes sociales, y la interrupción de los sistemas de denuncias y cumplimiento de la ley. No obstante, un estudio de la Federación Internacional sobre este tipo de violencia en situaciones de desastres, concluyó que los agentes de intervención no son conscientes de que la violencia por motivos de género puede aumentar en esos contextos, y no buscan indicios de ella ni están preparados para enfrentarla (Federación Internacional, 2015e, pág. 8). Debido a ello, no se aplican ni se priorizan de forma adecuada en esos contextos las medidas básicas para evitar otros incidentes de violencia sexual y por motivos de género, ni los esfuerzos para brindar protección, asistencia y servicios a las víctimas de ese tipo de violencia.

Una mayor información sobre las repercusiones de la violencia sexual y por motivos de género en situaciones de desastre y la pertinencia o el desfase de las operaciones humanitarias frente a la realidad podrá destacar la necesidad de reajuste en las intervenciones. Por ejemplo, de recientes investigaciones realizadas en Asia, en particular en Indonesia, en la República Democrática Popular Lao y en Filipinas, se desprende la necesidad de contar con centros de evacuación seguros para las personas afectadas por los desastres y con espacios separados para hombres y mujeres (Federación Internacional, 2018e). En diversos estudios también se han reiterado la importancia de programas de fomento de los medios adecuadamente concebidos y capaces de favorecer la reducción del riesgo de incidentes de ese tipo de violencia, al igual que el fortalecimiento de

la resiliencia de las comunidades a más largo plazo (Federación Internacional, 2015b; Overseas Development Institute [ODI], 2010). Otras investigaciones sobre legislaciones y políticas eficaces acerca de la desigualdad de género y la violencia sexual y por motivos de género en situaciones de desastre, ponen de manifiesto la necesidad de contar con reglamentaciones más armonizadas con respecto a este tipo de violencia y a la gestión de riesgos de desastres (véase el capítulo 7, la sección 7.3.3, sobre la búsqueda de una normativa apropiada y la evolución en el ámbito de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre).

### 2.3.2 Estigmatización por múltiples motivos

De diversos estudios se desprende que las personas afectadas por la violencia sexual y por motivos de género que, además, pertenecen a determinados sectores de la población, podrían ser aún más “invisibles”, tanto en situaciones de conflicto como de desastre. Por ejemplo, en caso de ser atacadas, las personas con discapacidades podrían correr más riesgos de ser víctimas de este tipo de violencia (Women’s Refugee Commission, 2015), y tendrán más dificultad para acceder a medios de protección y asistencia. Los hombres y los niños están asimismo expuestos al riesgo de este tipo de violencia y, en su caso, las mismas normas que desalientan a mujeres y niñas a denunciar los ataques sexuales podrían constituir elementos disuasivos aún más fuertes (IASC, 2015). Además, muchos países no reconocen la violencia sexual contra los hombres como un delito y, en algunos casos, incluso se criminaliza a las víctimas.

Los miembros de minorías sexuales y de género son frecuentemente objeto de discriminación en todo el mundo y su vulnerabilidad ante los abusos suele verse agravada durante las crisis (International Alert, 2017). En los países donde las relaciones entre personas del mismo sexo son ilegales —alrededor de 77 países (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2018)—, la homofobia y la transfobia contribuyen a la violencia y, además, impiden que las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero, travestis e intersexuales que hayan sufrido este tipo de violencia presenten denuncias o busquen ayuda (IASC, 2015; International Alert, 2017). Es difícil juzgar la visibilidad que tienen para los agentes de intervención humanitaria, o la prioridad que se les concede como grupo particularmente expuesto a riesgo de violencia sexual y por motivos de género debido a la falta de documentación sobre el tema, aunque existan ejemplos aislados de buenas prácticas.

---

#### Recuadro 2.7 Colaboración con personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgénero después del terremoto en Nepal

El terremoto ocurrido en Nepal en 2015 destruyó más de 600 000 viviendas, provocó daños en otras 280 000 edificaciones y ocasionó el desplazamiento de unas 188 900 personas (OCAH, 2015), muchas de ellas fueron acogidas en campamentos provisionales. En estos, no obstante, la asistencia estaba orientada a grupos familiares y, generalmente, quedaban excluidos quienes se identificaban con un tercer género. Incluso el acceso a los servicios higiénicos planteaba dificultades por la misma razón (Froberg, 2015). La falta de espacio dificultó el acceso de las personas transgénero a una asistencia adecuada y exacerbó su vulnerabilidad ante el riesgo de violencia sexual y por motivos de género.

La Blue Diamond Society contribuye a mejorar la salud sexual, el respeto de los derechos humanos y el bienestar de las minorías sexuales y de género en Nepal. A raíz del terremoto, estableció un centro de alojamiento de emergencia donde las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgénero podían encontrar un refugio relativamente seguro. La Cruz Roja Nepalesa aportó lonas, mantas y soluciones de rehidratación oral destinadas tanto a ese centro como a otros beneficiarios de Blue Diamond. Mediante esta labor conjunta se buscó garantizar que los servicios promovieran la dignidad, el acceso, la

participación y la seguridad de todas las personas. Desde entonces, las dos organizaciones han seguido colaborando en actividades de formación y sensibilización sobre las necesidades de los grupos minoritarios destinadas a los voluntarios y miembros del personal de la Cruz Roja Nepalésa en 75 distritos del país.

### 2.3.3 Aprendizaje y conocimientos

La voluntad y la capacidad para cuestionar y enfrentar los tabúes sociales son imprescindibles, tanto para comprender quiénes se encuentran más expuestos a riesgos de violencia sexual y por motivos de género como para tomar las medidas necesarias acerca de esos riesgos y de las consecuencias de la violencia y el abuso en situaciones de crisis. Para ello, en la determinación de beneficiarios y cauces de la asistencia, quienes prestan apoyo a las personas afectadas por crisis y las organizaciones con las que colaboran, deben entender y respetar el principio de imparcialidad, como un valor y un elemento operativo (Cruz Roja Británica, 2012). Cuando no sea así, probablemente serán necesarias actividades de formación (por ejemplo, sobre temas como la violación conyugal en Sudán del Sur), o al menos la exposición y la sensibilización sobre las vivencias de los grupos minoritarios (por ejemplo, la situación de las personas transgénero en Nepal). Los recursos humanos de las instituciones humanitarias (miembros del personal y voluntarios) reviste también importancia fundamental. Su sentido de compromiso con el principio de unidad y la apertura a todos tendrá incidencia directa en la posibilidad de identificar y apoyar a los más ignorados y marginados (Federación Internacional, 2010a; Nayee, 2017).

Cualquier exhortación a que se obtenga más y mejores datos sobre la violencia sexual y por motivos de género requiere cautela y pragmatismo. La disponibilidad de mejores datos sobre el riesgo y la prevalencia del problema seguramente podría poner de manifiesto la magnitud de este y subrayar la necesidad de mayor apoyo y financiación para la prevención y la asistencia ante este tipo de violencia en las situaciones de desastre (Federación Internacional, 2015b). No obstante, se realizan pocos estudios sobre la prevalencia debido a los problemas de seguridad que podrían enfrentar tanto los sobrevivientes de esos actos como los investigadores y ante la falta de servicios de asistencia (IASC, 2015). Además, existen suficientes pruebas incidentales y cualitativas para posibilitar la intervención más amplia, sólida y definida por parte de las organizaciones humanitarias, incluso en situaciones de desastre.

## 2.4 Lugares no visibles: la importancia de la cartografía

Así como ciertas personas y sus problemas pueden quedar fuera del campo de visión de los agentes de intervención humanitaria, los lugares donde habitan pueden ser igualmente “invisibles”. Del mismo modo en que hay puntos ciegos en la información relacionada con la pobreza (véase en la sección 2.1 el tema de datos sobre la pobreza), existen lagunas en los mapas. Los lugares donde la tasa de registro de nacimientos es baja o donde no hay datos sobre la pobreza suelen no figurar en los mapas (The Economist, 2014).

Por ejemplo, es escasísima la información sobre los asentamientos y poblaciones marginales en las principales zonas urbanas (Grupo asesor de expertos independientes sobre la revolución de los datos para el desarrollo sostenible, 2014). Esos asentamientos cambian y crecen rápidamente sin que, en general, aparezcan en los mapas oficiales, y/o estos no logran captar el ritmo de su desarrollo o degradación. Como resultado de esta situación, esas poblaciones pueden quedar excluidas de cauces para ejercer influencia en las estructuras gubernamentales y gozar de restringido acceso a recursos y apoyo (ONU-Hábitat, 2003). No

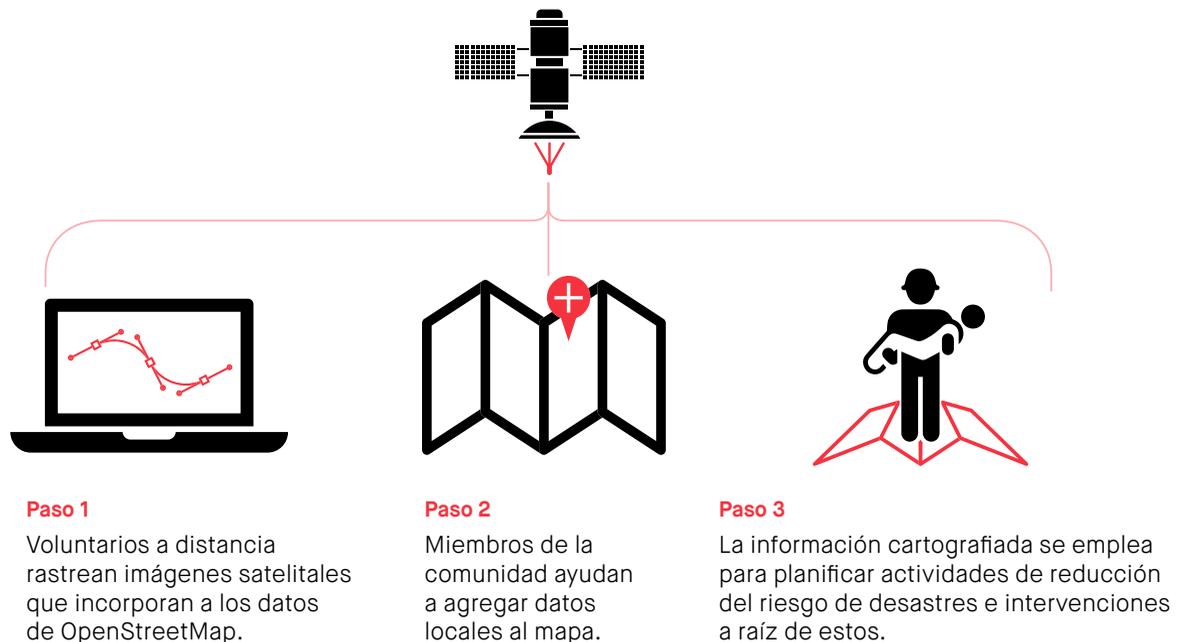
obstante, estas son generalmente las zonas más afectadas en caso de desastres (por ejemplo, terremotos o deslizamientos de tierras), pues en ellas no se observa los códigos de construcción.

Cuando existen mapas, con frecuencia carecen de información fundamental y puntos de referencia necesarios para orientar la adopción de decisiones. En algunos casos, podrían faltar detalles necesarios a nivel comunitario e imprescindibles para el factor tiempo en la labor de planificación pormenorizada, por ejemplo, la ubicación de los puntos de suministro de agua, edificios dañados o derrumbados, o carreteras y puentes destruidos. Esta información específica puede ayudar a obtener la ayuda adecuada con mayor rapidez y eficacia. E incluso más importante, gracias a esa información las personas pueden ubicar los servicios directamente y evaluar sus propios riesgos, por ejemplo, al considerar la proximidad de las fuentes de peligros (Sumadiwiria, 2015).

### 2.4.1 Cartografía innovadora

Hay iniciativas en curso para abordar el problema de la falta de mapas y los mapas incompletos o desactualizados. Un ejemplo es el proyecto Missing Maps, establecido en 2014 por el Equipo Humanitario de OpenStreetMap, Médicos sin Fronteras (MSF), la Cruz Roja Americana y la Cruz Roja Británica. Desde entonces se han unido otras organizaciones, entre ellas, la Federación Internacional. El objetivo del proyecto es lograr que las personas vulnerables figuren en los mapas combinando los esfuerzos de los voluntarios que trabajan a distancia, los voluntarios comunitarios y las organizaciones humanitarias (véase la figura 2.4). Para 2021, Missing Maps se propone cubrir los lugares donde viven 200 millones de personas, y centra su labor en los contextos con menos posibilidades de atraer un grado de atención significativo de los medios de comunicación y los donantes. Al momento de elaborarse este informe, mediante la colaboración se habían agregado 301 millones de casas a OpenStreetMap en partes del mundo propensas a sufrir crisis y 825 000 kilómetros de carreteras.

Figura 2.4 El proceso de la labor de Missing Maps



La tecnología es un aspecto importante del trabajo de cartografía. Pero quizá sean de mayor valor aun las asociaciones entre agentes internacionales y locales derivadas de las iniciativas de cartografía, así como la oportunidad que generan para que las comunidades locales mismas contribuyan a figurar en los mapas. Siempre que el objetivo del uso de los datos sea servir de base a resultados tangibles a nivel local, es fundamental promover la participación de las personas afectadas por las crisis para que las comunidades se tornen más resilientes y para que la rendición de cuentas con respecto a la ayuda sea más eficaz (véase i.a. secretario general de las Naciones Unidas, 2016b; signatarios del Gran Pacto, 2017; Red de Aprendizaje Activo sobre Rendición de Cuentas y Resultados de la Acción Humanitaria [ALNAP], 2003). Asimismo, las actividades de cartografía participativas ponen de relieve la importancia de buscar y documentar fuentes alternativas de generación de datos (vinculando fuentes oficiales y no oficiales), además de demostrar la importancia de la participación de los residentes locales en la cartografía de sus propios barrios de formas útiles y que generen empoderamiento.

Además del proyecto denominado Dar Ramani Huria (véase el recuadro 2.8), existen varios otros ejemplos de cartografía comunitaria en contextos propensos a las crisis. En 2015 en Bangladesh, una iniciativa dirigida por MSF con el auspicio del proyecto Missing Maps comenzó a cartografiar la situación ambiental de los barrios marginales de Dhaka. Después de finalizado el proyecto, el grupo inicial de cartógrafos locales siguió aumentando y creció de 20 a 200. Desde entonces, han realizado otras actividades de cartografía; por ejemplo, en la zona de Bazar de Cox proporcionaron mapas detallados de los lugares donde hay campamentos y donde no, información que se ha utilizado para la intervención ante las necesidades urgentes de los refugiados rohingyas.

---

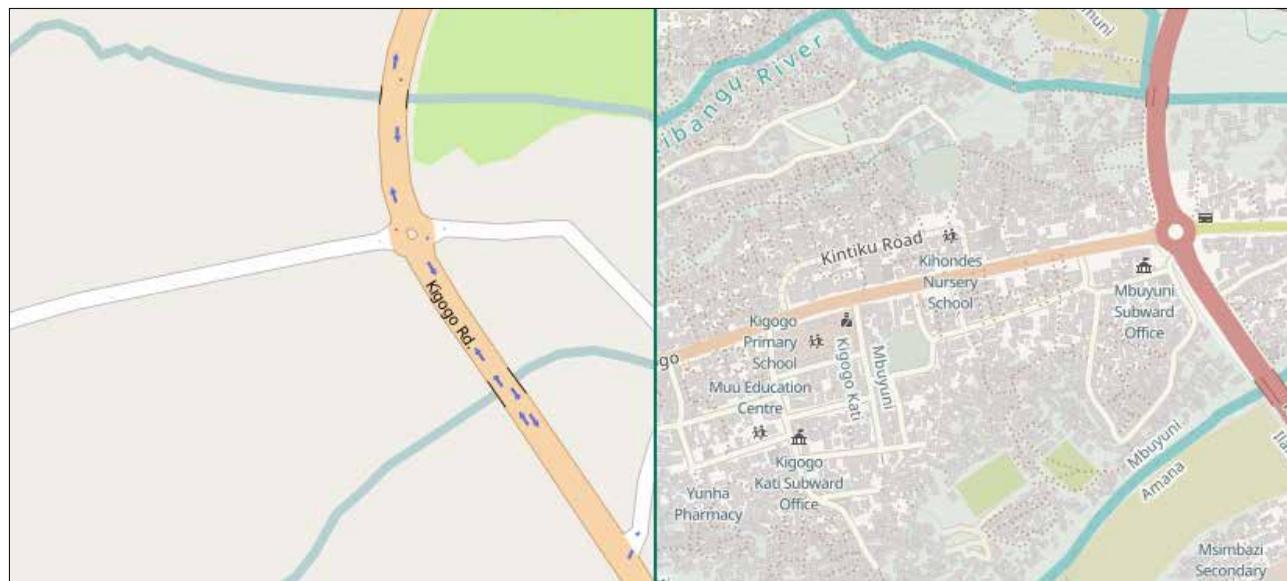
### Recuadro 2.8 Cartografía comunitaria en Dar es Salaam

Dar Ramani Huria (que en swahili significa "Mapa abierto de Dar") es un proyecto de cartografía comunitario en Dar es Salaam, Tanzania, una ciudad sumamente propensa a las inundaciones que está creciendo rápidamente, especialmente en términos de asentamientos no planificados e informales.<sup>3</sup> Los encargados de la planificación urbana enfrentan dificultades para trabajar al ritmo del explosivo crecimiento y los cambios de la ciudad. En su mayor parte, la infraestructura de gestión de inundaciones es ineficaz, los mapas tradicionales no reflejan la realidad de la ciudad, las responsabilidades institucionales no son claras, y los planes urbanos generalmente son obsoletos. Todos estos factores se combinan para poner a las personas en riesgo ante el impacto de las inundaciones y otros desastres naturales.

El proyecto reúne a equipos de estudiantes universitarios y a representantes de las comunidades, y los capacita en el uso de OpenStreetMap. Los voluntarios utilizan programas informáticos libres en los teléfonos con el sistema Android, disponibles en el mercado local para cartografiar puntos de interés en las partes de la ciudad más propensas a las inundaciones, como calles secundarias, edificios, llanuras aluviales, acumulaciones de desechos y drenajes, por ejemplo, drenajes tapados que necesitan mantenimiento. De este modo, crean una fotografía en tiempo real de la ciudad y sus habitantes. En colaboración con el Equipo Humanitario de OpenStreetMap, 500 estudiantes (en pasantías de verano), miembros de la comunidad local, y voluntarios de la Cruz Roja están visitando las distintas zonas para crear mapas de activos y amenazas de la ciudad que se utilizan en documentos e intervenciones urbanas actualizadas.

3. Proyecto coordinado por el Equipo Humanitario de OpenStreetMap y apoyado por el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR).

Figura 2.5 Imágenes antes y después de la cartografía del subdistrito de Mbuyuni, en el distrito de Kigogo de Dar es Salaam



Fuente: Dar Ramani Huria

## 2.4.2 Datos sensibles

La mayor disponibilidad de datos y la rápida utilización de las nuevas tecnologías plantean nuevas preguntas y preocupaciones sobre la obtención y el uso de datos sensibles, los derechos de las personas que son los sujetos de esa información, y las responsabilidades de quienes producen y utilizan los datos. El sector humanitario que se vale de la información digital es consciente de los límites y los riesgos, aunque, sin duda, es preciso un mayor análisis de las cuestiones relativas al consentimiento y los aspectos éticos que conlleva dar visibilidad a personas y lugares anteriormente ocultos (Sumadiwiria, 2015). Esas plataformas podrían derivar de iniciativas tales como Signal Code (programa Signal sobre seguridad humana y tecnología, Iniciativa Humanitaria de Harvard, 2018) y el Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital creado por el secretario general de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2018a).

Existen peligros obvios en la cartografía de servicios tales como hospitales y centros médicos, así como de las comunidades, pues pueden ser objeto de ataques y daños deliberados (véase i.a. CICR, 2011a, secretario general de las Naciones Unidas, 2016).<sup>4</sup> Los mapas y otros conjuntos de datos no están exentos de contenido político; son elementos que pueden ser utilizados tanto a favor como en perjuicio de las personas. De hecho, los habitantes a veces plantean preocupación frente a su “visibilidad” para los planificadores urbanos y demás funcionarios gubernamentales, entre otros motivos, por temor a ser reubicados o a la demolición de sus hogares. Esas preocupaciones generalmente quedan disipadas una vez que se les explica claramente el propósito de la iniciativa. No obstante, conviene no subestimar los peligros y mantener el carácter

4. Esto no contradice la práctica estándar de informar a las partes en guerra dónde se encuentran los hospitales para que no sean objeto de ataques.

prioritario de la protección de las personas vulnerables y los barrios donde habitan en todo esfuerzo orientado a la visibilidad de las comunidades vulnerables en cualquier mapa.

Si bien los datos que se recaban en un determinado momento son esenciales, nunca se logrará un panorama exhaustivo; es una labor permanente y en constante evolución. Las ciudades crecen, el clima cambia, los conflictos continúan y las personas se desplazan y se adaptan. Ante tal situación, la dinámica en la producción, la visualización y el uso de los datos también cambia rápidamente. Los agentes humanitarios comienzan a considerarse tanto usuarios como generadores de datos. Además, la disponibilidad de equipos y programas informáticos asequibles y accesibles favorece la participación directa de las personas afectadas por las crisis. Por primera vez, tanto ellas como sus comunidades pueden contribuir a su visibilidad, lo que les permite adquirir cierto grado de control sobre su propio nivel de riesgo ante situaciones de emergencia.

## 2.5 Dentro del campo de visión: conclusiones y recomendaciones

La noción de que ciertos lugares, personas y problemas no están a la vista resulta esencial en el razonamiento analítico de las situaciones de crisis. Independientemente de que se trate de una falta de visibilidad involuntaria o intencional, es importante que esa información figure en los mapas y en las estadísticas nacionales y mundiales. Es crucial que las poblaciones, los lugares donde habitan y los problemas que enfrentan estén a la vista para que se comprenda las necesidades de las personas y estas puedan acceder a la asistencia.

En parte, la visibilidad de las poblaciones depende de la perspectiva de quién mira. Los análisis y evaluaciones de las necesidades de carácter independiente e imparcial –realizados, o al menos validados, por agentes que no participan en las operaciones y no tienen intereses creados– pueden dar lugar a intervenciones más neutrales y respetuosas de los principios (Konyndyk, 2018; ACAPS, 2016b).

Algunos de los ejemplos más inspiradores y creativos de iniciativas en curso para conferir visibilidad a quienes carecen de ella, o de reconocimiento, emanan de las comunidades y organizaciones locales y sus conocimientos específicos de diversos contextos. Las actividades de cartografía comunitaria arrojan luz sobre entornos nuevos y de rápido desarrollo propensos a las crisis. Los expertos locales advierten acerca de las complejas dificultades jurídicas y consuetudinarias que plantea la falta de documentación tras las crisis y sobre el modo de superarlas. El personal y los voluntarios locales de las organizaciones humanitarias y de fomento del desarrollo colaboran con los gobiernos y las comunidades para romper tabúes y sesgos culturales que tornan “natural” la violencia sexual y por motivos de género e impiden que los sobrevivientes pidan ayuda.

Los datos generados por la ciudadanía empiezan a compensar algunas de las lagunas que dejan las fuentes de datos oficiales en los contextos de desarrollo, por ejemplo, en el seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable (Rogers, 2015). No obstante, en el sector humanitario, salvo las actividades de cartografía comunitarias y los mecanismos para recibir la opinión de la comunidad, se tiende, en general, a “obtener” información de las personas afectadas por las crisis que se analiza externamente para comprender las necesidades prioritarias (CDAC Network, 2017; Federación Internacional y Ground Truth Solutions, 2018).

Los avances tecnológicos pueden contribuir a colmar ciertos vacíos de datos que permitan a las personas afectadas por las crisis satisfacer los requisitos para acceder a la asistencia. Gracias a diversas organizaciones, distintos dispositivos (por ejemplo, drones) y expertos informáticos que colaboran con el sector humanitario, se llevan adelante iniciativas –y aún se puede hacer más– para aumentar la visibilidad de las personas en los contextos humanitarios. Además, los sistemas y las tecnologías digitales, como las cadenas de bloques, suscitan nuevas oportunidades para superar los desafíos que impiden el acceso a la asistencia debido a la falta de documentación de identidad.

No obstante, los datos por sí solos no son suficientes. Las organizaciones humanitarias deben aplicar un enfoque verdaderamente inclusivo para garantizar el acceso equitativo a los servicios, además de abogar por que las organizaciones homólogas hagan lo mismo. La medida en que lo logren dependerá en gran parte de su composición y de la diversidad de las poblaciones a las que prestan asistencia que reflejen en su propio seno (entrevistas; Federación Internacional, 2010).

En este capítulo se han tratado diversos temas y desafíos vinculados a las personas, los problemas y los lugares que quedan fuera del campo de visión, con particular énfasis en las personas que carecen de la documentación necesaria para acceder a la asistencia; las personas afectadas por problemas a cuyo respecto no existe suficiente información –como la violencia sexual y por motivos de género– en situaciones de desastre, y las personas que viven en zonas de crisis que no figuran en los mapas. A continuación, se exponen las medidas recomendadas.

### 2.5.1 Intervenciones arraigadas a nivel local: dirección, participación e inclusión

- **Agentes locales** – se deberá apoyar a los gobiernos, al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las comunidades para que puedan concebir y dirigir intervenciones más inclusivas y eficaces ante las crisis. La presencia y los conocimientos de los agentes locales son fundamentales para superar los desafíos derivados de la falta de información sobre las personas, los problemas y los lugares que quedan fuera del campo de visión. Pueden favorecer tanto a una mayor visibilidad de las personas, como generar soluciones creativas para la ejecución de programas pese a la falta de documentación y demás dificultades.
- **Las organizaciones que prestan asistencia humanitaria deben garantizar que sus propias políticas y prácticas sean suficientemente inclusivas.** El acceso a las comunidades que están marginadas y carecen de visibilidad se facilita enormemente cuando estas están representadas por personal y voluntarios. Esto supondrá la voluntad de enfrentar los obstáculos, discriminaciones y tabúes culturales que determinan la “invisibilidad” de algunas personas y sus problemas en la labor humanitaria. Por ejemplo, en el caso de la violencia sexual y por motivos de género, la voluntad y la capacidad para cuestionar y enfrentar los tabúes sociales son necesarias para comprender quiénes se encuentran expuestos a mayor riesgo y adoptar medidas que permitan abordar tanto los riesgos como las consecuencias de la violencia y el abuso en situaciones de crisis. Se trata de un componente esencial de la imparcialidad, como un valor y desde una perspectiva operativa, en lo que atañe a las modalidades de ayuda y a los destinatarios de esta (Cruz Roja Británica, 2012).

### 2.5.2 Mejor información: ética, directrices y cuestiones sensibles

- **Las organizaciones humanitarias deberán examinar y considerar las herramientas, las prácticas y los datos que utilizan para evaluar y analizar las necesidades a fin de contar con perspectivas más completas y numerosas.** En este capítulo se han señalado los desafíos y las consecuencias asociadas

a la falta de datos de referencia y a la evaluación y al análisis de necesidades en entornos a menudo caóticos y a veces inseguros. Las nuevas tecnologías posibilitan y requieren nuevas modalidades de trabajo, observación y corroboración que pueden redundar en beneficio de las personas que quedan al margen inadvertida o deliberadamente. También se ha demostrado que los enfoques participativos, basados en la realidad local e inclusivos que se utilizan para conocer y comprender las necesidades ayudan a velar por que las personas no resulten inadvertida o deliberadamente “invisibles”. Se podría proceder así para superar de manera colaborativa el problema de que los gobiernos, las partes de un conflicto o las comunidades no “vean” a ciertos grupos demográficos, y de ese modo los marginen o ignoren deliberadamente.

- **Las consideraciones éticas relativas al consentimiento, la privacidad y la seguridad deben revestir carácter prioritario y primordial** para que las iniciativas tecnológicas permitan a las personas acceder a una asistencia imparcial basada en las necesidades sin discriminación y a escala. Aunque varios organismos humanitarios cuentan con políticas y directrices sobre la protección de datos, caben mejores disposiciones acerca de los derechos relativos a la información, la protección contra perjuicios, organismos de tutela de los datos, reparación y rectificación, así como en relación con las normas técnicas (Iniciativa Humanitaria de Harvard, 2018). Iniciativas como Signal Code (programa Signal sobre seguridad humana y tecnología, Iniciativa Humanitaria de Harvard) y el Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital creado por el secretario general de las Naciones Unidas tienen por finalidad impulsar la reflexión, los conocimientos y las medidas sobre dichas obligaciones y normas éticas (compartidas).
- Quienes financian y gestionan programas y organizaciones deberían estar abiertos a invertir en una gama más amplia de datos, análisis y pruebas –tanto cualitativos como cuantitativos, generados por los ciudadanos, y tanto incidentales como oficiales—, y a utilizarlos y evaluarlos, además de intercambiar y crear conjuntamente cuando es posible y adecuado.

### 2.5.3 Intervención eficaz, independientemente de la disponibilidad de datos cuantitativos

- **Las organizaciones humanitarias deben encontrar cauces para prestar servicios a los grupos marginados, incluso cuando no figuran en los datos y mapas.** Para ello, es preciso ser consciente de que ciertos grupos de personas pudieran estar fuera del campo de visión –tanto literalmente, como en la documentación existente– y salir a identificarlas. También es necesaria la inversión de recursos en la prevención y la atención de problemas a cuyo respecto no se dispone de información suficiente, por ejemplo, con respecto a la violencia sexual y por motivos de género en situaciones de desastre, reconociéndose que la notificación de casos no siempre es una opción viable y valorando la información incidental.

## 2.5.4 Innovación responsable: documentación alternativa y medios para acceder a los servicios

- Las organizaciones deberán perseverar en los esfuerzos encaminados a superar los obstáculos para la prestación de servicios a quienes carecen de documentación e identificación oficiales, cuyas repercusiones tienen ramificaciones que perduran después de las crisis. Entre las iniciativas en curso se cuentan diversos programas nacionales encaminados a incrementar la cobertura de los sistemas nacionales de identificación, mejorar los registros civiles y contribuir a la integración de las bases de datos demográficos (Banco Mundial y CGD, 2017), además de la identificación digital como, por ejemplo, los sistemas informáticos en la nube, los datos biométricos y las tarjetas inteligentes (Banco Mundial y CGD, 2017; ACNUR, 2018c). Convendrá combinar el uso de las nuevas tecnologías con una rigurosa protección de los datos y esfuerzos para garantizar que los grupos vulnerables no corran aún mayores riesgos.

### Croacia 2018

El fin del invierno trae consigo unas condiciones climáticas poco habituales, pero no sin precedentes, con una prolongada ola de frío en gran parte de Europa y temperaturas inusualmente elevadas en el Ártico. Las brigadas de la Cruz Roja prestan asistencia a los ancianos aislados por la nieve.





Uganda, 2017

Un niño del campamento de refugiados de Rhino recoge agua transportada desde la planta de tratamiento de la Cruz Roja. El campamento está ubicado en la remota zona noroccidental del país. Los refugiados generalmente deben caminar largas distancias para acceder a servicios básicos, en particular, servicios de salud.

©Tommy Trenchard, Federación Internacional

### 3. Personas excluidas del alcance de la asistencia: poblaciones en zonas remotas y de difícil acceso

**E**n zonas donde los agentes humanitarios cuentan con presencia y acceso limitados, la prestación imparcial de asistencia con arreglo a principios y únicamente en función de las necesidades<sup>1</sup> puede ser muy difícil (Haver, 2016). Si bien la ausencia de agentes humanitarios dificulta el suministro de asistencia, la presencia de estos no es completamente determinante. Cierta tipo de asistencia se puede proporcionar a distancia (los lanzamientos de alimentos desde el aire serían un ejemplo corriente), aunque la calidad y el alcance podrían verse mermados. En otros casos, las organizaciones pueden estar presentes sobre el terreno, pero carecer de acceso continuo o del grado de acceso necesario para satisfacer las necesidades de la población.

Así, este capítulo se centra en quienes no reciben asistencia humanitaria esencial debido a la presencia insuficiente de los agentes humanitarios (de carácter local, nacional e internacional), o a la incapacidad de estos para prestar asistencia adecuada en esas zonas. Estas comunidades se pueden considerar “excluidas” o “de difícil acceso”.

La dificultad de acceso a las personas está determinada por cuestiones que varían desde las características físicas del entorno natural y edificado, a factores derivados de actividades humanas, como la inseguridad y los obstáculos en la reglamentación (véase la figura 3.1). Cada uno de estos factores dificulta y encarece la presencia y el acceso de los agentes humanitarios, y puede además entorpecer gravemente el suministro imparcial de asistencia humanitaria con arreglo a principios y en función de las necesidades. Por lo tanto, el acceso suele ser fruto de un arduo esfuerzo y entraña compensaciones, concesiones y elecciones difíciles (Haver, 2016; Bennett et al, 2016a).

En el presente capítulo se analiza esos factores y las medidas que se adopta en el sector humanitario para enfrentarlos. Se concluye con ideas sobre las posibilidades de adaptación del ámbito de la ayuda humanitaria ante los dilemas y desafíos, a fin de garantizar, tanto como sea posible, la atención de las necesidades de las personas, incluso en las comunidades de más difícil acceso.

1. La no discriminación por motivos de nacionalidad, raza, convicciones políticas o religiosas, o cualquier otra diferencia, es uno de los pilares de los Convenios de Ginebra y está consagrada en diversas disposiciones legislativas sobre derechos humanos (véase CICR, 1979).

**Figura 3.1** Factores que dificultan la prestación de asistencia humanitaria financiada con fondos internacionales



**A: FÍSICOS**

- entorno físico – topografía, clima y falta de infraestructura.



**B: CONFLICTO E INSEGURIDAD**

- operaciones militares y hostilidades en curso;
- presencia de minas y artefactos sin estallar;
- actos de violencia contra instalaciones, activos y trabajadores humanitarios;
- obstrucción del acceso a la asistencia por parte de las poblaciones afectadas.



**C: PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS Y LEYES APLICADAS POR EL GOBIERNO DE LAS PERSONAS AFECTADAS O POR LOS GOBIERNOS DONANTES:**

- negación de la existencia de necesidades humanitarias;
- restricción del ingreso al país de artículos de socorro humanitarios y del personal humanitario (con inclusión de la ausencia de sistemas operativos que faciliten los procesos necesarios);
- restricciones a la circulación en el país;
- injerencia en las actividades humanitarias, incluido en la selección de los beneficiarios y del personal;
- requisitos operativos restrictivos, tales como la obligada presencia de personal internacional responsable de la supervisión;
- prescripciones jurídicas complejas y restrictivas, tales como requisitos en materia de lucha contra el terrorismo.

## 3.1 Ubicaciones remotas y de difícil acceso físico

No existe una definición aceptada oficialmente del término “ubicación remota” en los entornos humanitarios. No obstante, suele referirse a aquellos emplazamientos donde el acceso a servicios humanitarios básicos revestiría mayor dificultad o tomaría más tiempo. Influirían factores como la baja densidad demográfica, la importante distancia que media entre los núcleos de población y los servicios pertinentes (como ambulatorios y hospitales), la ausencia de enlaces e infraestructura de transporte funcionales, así como dificultades topográficas.

A esos desafíos se suelen superponer la pobreza, el conflicto y los peligros naturales: la infraestructura podría quedar destrozada por conflictos de larga data o fenómenos tales como los desprendimientos de tierra, las inundaciones y los seísmos. Además, en los Estados frágiles y afectados por conflictos, el gobierno o los donantes podrían efectuar menores inversiones para reparar o desarrollar servicios y otra infraestructura.

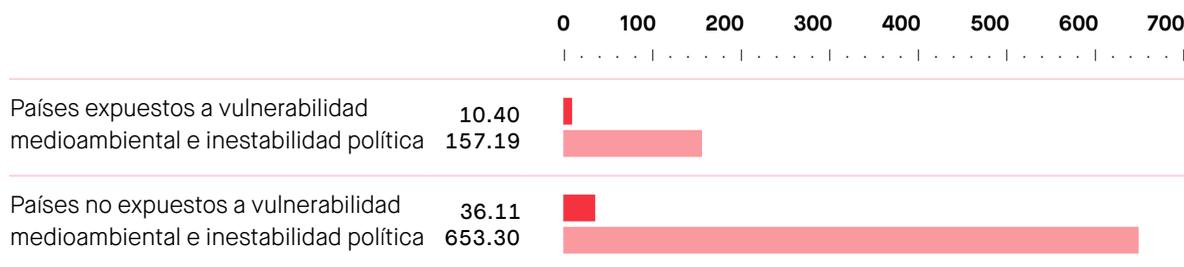
En Sudán del Sur, por ejemplo, las intensas lluvias dificultan aún más el acceso por carretera, de por sí limitado (grupo temático sobre logística ubicado en Sudán del Sur, 2018) y la ausencia de pistas de aterrizaje operativas en determinados emplazamientos se puede vincular de manera directa con conflictos activos en permanencia donde exista el riesgo de acabar con las inversiones (véase la figura 3.1). Del mismo modo, los agentes humanitarios suelen ser reticentes a ubicar existencias estratégicamente o a rehabilitar locales por temor a que sean saqueados o destruidos (Stoddard y Jillani, 2016).

### 3.1.1 Desafíos y repercusiones

#### Falta de infraestructura y servicios en lugares remotos

Cuando la rapidez de una intervención reviste vital importancia, la distancia, las dificultades topográficas y la falta de transporte pueden representar, conjuntamente, factores de vida o muerte. Así ocurre en particular en países frágiles o vulnerables, pues suelen tener peor infraestructura de transporte, con un promedio de ciento cincuenta y siete (157) kilómetros de vías por cada cien mil (100 000) personas, esto es, una cifra cuatro veces inferior al promedio de seiscientos cincuenta y tres (653) kilómetros en países que no son frágiles o vulnerables (CIA, 2018).

Figura 3.2 Comparación de la infraestructura viaria



■ Densidad de la red viaria (km/100 km<sup>2</sup>) ■ Longitud de la red viaria (km) por cada 100 000 personas

Notas: Los países expuestos a vulnerabilidad medioambiental e inestabilidad política se han definido respectivamente con arreglo al informe *States of Fragility* (2016) de la OCDE y los datos del índice INFORM para la gestión del riesgo correspondiente a 2018. Para obtener información adicional, consúltense las notas sobre los datos.

Fuentes: Basado en el informe *States of Fragility* (2016) de la OCDE; el índice INFORM (2018); datos del Banco Mundial sobre la población (2018); CIA World Factbook (2018).

De manera análoga, los lugares alejados y los países frágiles suelen denotar una falta de infraestructura de comunicaciones —desde la cobertura de telefonía móvil a los sistemas de alerta y comunicaciones operativos. En zonas alejadas de Sudán del Sur, por ejemplo, la infraestructura de telecomunicaciones es una de las menos desarrolladas del mundo y se mantienen vigentes formas tradicionales de comunicación, tales como las bocinas para llamar al ganado, los tambores, las señales de humo y el envío de mensajeros a las aldeas vecinas (REACH, 2017).

Figura 3.1 Tsunami en el Ártico

En junio de 2017, un enorme corrimiento de tierras en un fiordo en Nugaatsiaq, en la costa occidental de Groenlandia, originó un tsunami de noventa (90) metros que arrasó once (11) viviendas, provocó la evacuación de tres aldeas y se saldó con cuatro fallecimientos. La lejanía del lugar (a unos tres mil [3000] kilómetros de la capital, Nuuk), la dispersión de los habitantes y de los recursos locales, las limitadísimas conexiones por carretera y el difícil acceso para las embarcaciones dificultaron en grado sumo las actividades en el marco de la intervención. El municipio afectado abarca una de las mayores zonas geográficas del mundo, pero cuenta con muy pocas personas y recursos. El transporte también es sumamente limitado, sin conexión por carretera y con difícil acceso para las embarcaciones. La Cruz Roja de Groenlandia seguía la situación desde Nuuk, a tres mil (3 000) kilómetros de distancia, lo que dificultaba el flujo de información. Una intervención a tiempo en esa región remota era esencial para salvar vidas.

### Comunidades en zonas montañosas remotas

La infraestructura en las regiones montañosas suele ser especialmente limitada, por ejemplo, en Pakistán, donde para llegar a un hospital podría ser necesario caminar a través de la nieve hasta encontrar una vía y proseguir el viaje durante varias horas. Los residentes de algunas aldeas montañosas de Nepal podrían tener que caminar durante días desde el aeródromo, la vía transitada, o la ciudad importante más cercanos, a veces a través de pasos entre montañas a dos mil (2 000) o tres mil (3 000) metros de altitud. El suministro de servicios adecuados en emplazamientos tan aislados plantea dificultades, tanto para los gobiernos como para los agentes de intervención humanitaria. En Nepal, el veinticinco por ciento (25%) de las familias en las zonas montañosas deben desplazarse durante más de una hora hasta el centro de salud más próximo; en muchos casos, la distancia es aún mayor. En las zonas urbanas de Nepal, cerca del setenta por ciento (70%) de los nacimientos son asistidos por parteras cualificadas, mientras que en el ámbito rural ese porcentaje disminuye al cuarenta por ciento (40%) (OMS, 2017b), y las tasas de mortalidad infantil y posneonatal son significativamente superiores en las zonas montañosas (Ministerio de Salud de Nepal, 2016).

Tras una catástrofe, se exacerbaban las dificultades para acceder a los servicios de salud. La falta de infraestructura viaria y el relieve montañoso dificultaron considerablemente la prestación de asistencia a las poblaciones afectadas por el seísmo que azotó Nepal en 2015 (véase el recuadro 3.2).

Recuadro 3.2 Intervención motivada por el terremoto en Nepal

El 25 de abril de 2015, un terremoto de magnitud 7,9 en la escala de Richter azotó Nepal, entre Katmandú y Pokhara. Las informaciones preliminares apuntaban a numerosas víctimas y a la destrucción a gran escala de infraestructura y medios de vida. El Gobierno de Nepal declaró el estado de emergencia y solicitó asistencia humanitaria. Según las estimaciones, cerca de doscientas treinta mil (230 000) personas damnificadas por el seísmo vivían en zonas inaccesibles por carretera (grupo temático sobre logística, 2016).

La Cruz Roja Canadiense, en asociación con la Cruz Roja Filipina y con el apoyo de delegados de la Cruz Roja Mexicana y la Cruz Roja de Hong Kong, envió inmediatamente unidades de intervención para la prestación de atención de salud básica en situaciones de emergencia, con inclusión de recursos en materia de cirugía, obstetricia y divulgación comunitaria, a varios emplazamientos. El más lejano fue el distrito septentrional de Rasuwa, donde el hospital de distrito en Dhunche (a dos mil treinta [2 030] metros de altitud)

había quedado derruido. La circulación viaria era excesivamente peligrosa a causa de los corrimientos de tierras provocados por el seísmo.

El equipo de las unidades de intervención en situaciones de emergencia, importante y voluminoso, fue transportado por helicóptero en varias etapas y, posteriormente, trasladado por personal local desde el lugar de aterrizaje hasta donde se encontraban las unidades. Se utilizó sus tiendas de campaña como centro de servicios del hospital de distrito durante treinta y dos (32) meses, hasta enero de 2018.

### Comunidades que viven en zonas isleñas remotas

Por lo general, en los países donde existen varias comunidades que viven en zonas isleñas remotas, median grandes distancias y se cuenta con transporte irregular y una infraestructura limitada en materia de comunicaciones. A título de ejemplo, Kiribati está formado por treinta y tres (33) atolones e islas y una superficie continental total de unos ochocientos (800) kilómetros cuadrados, dispersos sobre 5,2 millones de kilómetros cuadrados de océano. Las islas periféricas son accesibles mediante vuelos semanales cuasi regulares (cuyas plazas se suelen agotar con semanas de antelación) y un servicio irregular de transporte marítimo, lo cual dificulta los desplazamientos en situaciones de emergencia. El transporte entre las islas es oneroso y no totalmente fiable: en una ocasión, un equipo de intervención de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja quedó varado en el atolón de Arorae durante tres semanas.

La dependencia del transporte aéreo para suministrar asistencia en lugares alejados incrementa radicalmente los gastos operacionales y suele ralentizar la intervención, entre otros factores por el tiempo necesario para negociar la asignación de espacio en los aviones disponibles. A raíz del huracán Irma en septiembre de 2017, la pista de aterrizaje de San Martín, isla sumamente afectada, quedó inoperativa durante varios días, tras los cuales pudieron llegar en avión varios artículos y trabajadores humanitarios. Paralelamente, existía una excesiva demanda para el puente aéreo organizado por el Ministerio de Defensa, ya que el aumento de los efectivos de su contingente limitaba el espacio destinado a artículos de socorro. Otro desafío residía en la distribución de las provisiones de socorro una vez en la isla, ya que numerosos camiones y automóviles habían quedado destrozados y todos los productos debían ser importados, incluido el combustible.

La comunicación en el marco de la alerta temprana es particularmente importante para las comunidades de pequeños territorios insulares. La capacidad de los servicios climáticos y las posibilidades de pronosticar determinados fenómenos atmosféricos a escala nacional y regional en el Pacífico han mejorado significativamente durante el último decenio. Sin embargo, no se cuenta de manera uniforme con sistemas de comunicación adecuados que garanticen la transmisión de las alertas a todos los hogares y las comunidades de manera que puedan adoptar medidas tempranas, en particular las comunidades pequeñas, alejadas y situadas en islas pequeñas, aunque se trabaja para enmendarlo (véase el recuadro 3.3).

### Comunidades indígenas que viven en zonas remotas

Los grupos marginados, con inclusión de las comunidades indígenas y los grupos étnicos minoritarios, suelen residir en emplazamientos remotos donde el aislamiento físico y la exclusión social pueden exacerbarse mutuamente. Además, quienes han quedado atrás desde la perspectiva del desarrollo corren un mayor riesgo de permanecer a la zaga en una eventual crisis humanitaria, incluso en los países desarrollados.

Por ejemplo, las comunidades indígenas del Ártico canadiense son objeto de numerosas desigualdades, entre ellas la vivienda inadecuada (el 52% de la población inuit vive en condiciones de hacinamiento, en

comparación con el 9% del resto de la población canadiense) y la inseguridad alimentaria (esta afecta al 70% de la población inuit y al 8% del resto de la población). Se trata de comunidades con un acceso significativamente inferior a servicios de salud, con treinta (30) médicos por cada diez mil (10 000) habitantes en Nunavut, frente a un promedio de ciento diecinueve (119) en las zonas urbanas (Inuit Tapirit Kanatami, 2017). Esto puede originar crisis sanitarias, como el brote de tuberculosis que alcanzó su nivel máximo en 2017, en los territorios del Ártico canadiense. A principios de 2018, se registró el índice más elevado de tuberculosis en una aldea de la costa oriental de la isla Baffin denominada Qikiqtarjuaq, donde contrajo la enfermedad cerca del diez por ciento (10%) de la población.

### 3.1.2 Soluciones incipientes: intentos para superar las dificultades logísticas en lugares alejados

Estas dificultades se materializan fundamentalmente en la ausencia de cualquier presencia a largo plazo con fines de inversión en infraestructura en materia de preparación y resiliencia, y la lentitud significativamente mayor que caracteriza a las intervenciones. Estas, además, son mucho más onerosas en los lugares alejados, debido a la gran dependencia del transporte aéreo y a la mayor cantidad de recursos humanos necesarios para proporcionar servicios oportunos en múltiples lugares alejados. Por consiguiente, la falta de financiación (conforme se destaca en el capítulo 5, “Personas excluidas debido a la falta de financiación”) puede incidir aún más si cabe en la envergadura y la calidad de la intervención, e imponer la adopción de decisiones difíciles sobre los lugares donde actuar o no. Los agentes humanitarios han adoptado medidas para superar estos desafíos.

#### Fomento de las capacidades locales para favorecer la autonomía de las comunidades

La lógica invita a invertir en la resiliencia comunitaria, de manera que las comunidades alejadas puedan valerse por sí mismas en la medida de lo posible. La buena organización y la dotación de recursos a los agentes de intervención locales puede ser trascendental, incluso ante los más arduos peligros. Por ejemplo, en 2017, veteranos trabajadores de la salud comunitarios de la Cruz Roja de Uganda identificaron rápidamente la presencia de fiebre hemorrágica (fiebre de Marburgo, semejante a la del ébola) en una comunidad alejada del país próxima a la frontera con Kenia, desatándose la alerta de manera que se trató los contados casos con rapidez, sin que derivase en un brote importante. De manera análoga, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja en la región ártica imparten formación a voluntarios sobre búsqueda y salvamento en avalanchas y rescates acuáticos y en glaciares, y han invertido en recursos locales, tales como sistemas de remolques para el almacenamiento de artículos de socorro y para el alojamiento provisional y de emergencia, y un programa de primeros auxilios específico para las condiciones en el Ártico.

Allá donde las organizaciones locales tienen presencia o capacidades limitadas para intervenir ante las crisis, la inversión en el fortalecimiento de ambas es fundamental. Las comunidades alejadas pueden beneficiarse del mejoramiento de la preparación local y del perfeccionamiento de los sistemas de alerta temprana, así como de la planificación ante la transformación de los riesgos para la salud y de los medios de vida. Los agentes humanitarios invierten cada vez más en el fomento de las capacidades locales. A título de ejemplo, la Cruz Roja Colombiana ha cooperado con las comunidades indígenas wayu que viven en la región desértica de Guajira, en el extremo Norte de Colombia, cerca de la frontera con Venezuela. Habida cuenta de los inadecuados centros de salud en la región, se hizo hincapié en el establecimiento de una brigada de emergencia capacitada de voluntarios comunitarios para garantizar la administración de primeros auxilios en beneficio de esas comunidades.

### Recuadro 3.3 Dificultades de acceso y fomento de las capacidades locales en Sudán del Sur

Debido a la lejanía entre las aldeas en Gogrial, así como a las malas condiciones de las vías (particularmente durante la estación de lluvias), los servicios de atención de salud se ven gravemente limitados. Los puestos médicos se encuentran a unas dos o tres horas a pie. En vista de los limitados centros de salud, los equipos de extensión médica de la Cruz Roja de Sudán del Sur (con el apoyo de la Cruz Roja Canadiense) utilizan motocicletas para el transporte de miembros del personal, material básico y suministros, y para efectuar actividades de extensión médica allí donde no hay centros de salud.

La formación de los miembros de la comunidad es una estrategia fundamental para la prestación de servicios de salud sostenibles. Se les imparte formación para diagnosticar y tratar el paludismo, la neumonía y la diarrea en niños menores de cinco años, así como identificar los casos de malnutrición y derivarlos al centro de salud más cercano. Reciben suministros, incentivos y supervisión para velar por la gestión integrada de los casos comunitarios.

Por lo general, la alerta temprana en las comunidades alejadas es fundamental para la supervivencia. Uno de los principales desafíos reside en lograr la accesibilidad y la pertinencia de la información climática y meteorológica ante las necesidades de varios usuarios, en particular quienes se encuentran aislados desde el punto de vista social, físico o económico. La eficacia de los sistemas está supeditada a que sean establecidos en cooperación con la comunidad y en beneficio de esta, y a que aprovechen la infraestructura de comunicaciones disponible. Se ha emprendido varias iniciativas para establecer, junto con las comunidades, sistemas de alerta temprana adecuados, por ejemplo, en la región del Pacífico (véase el recuadro 3.4).

### Recuadro 3.4 Sistemas de alerta temprana en países insulares del Pacífico

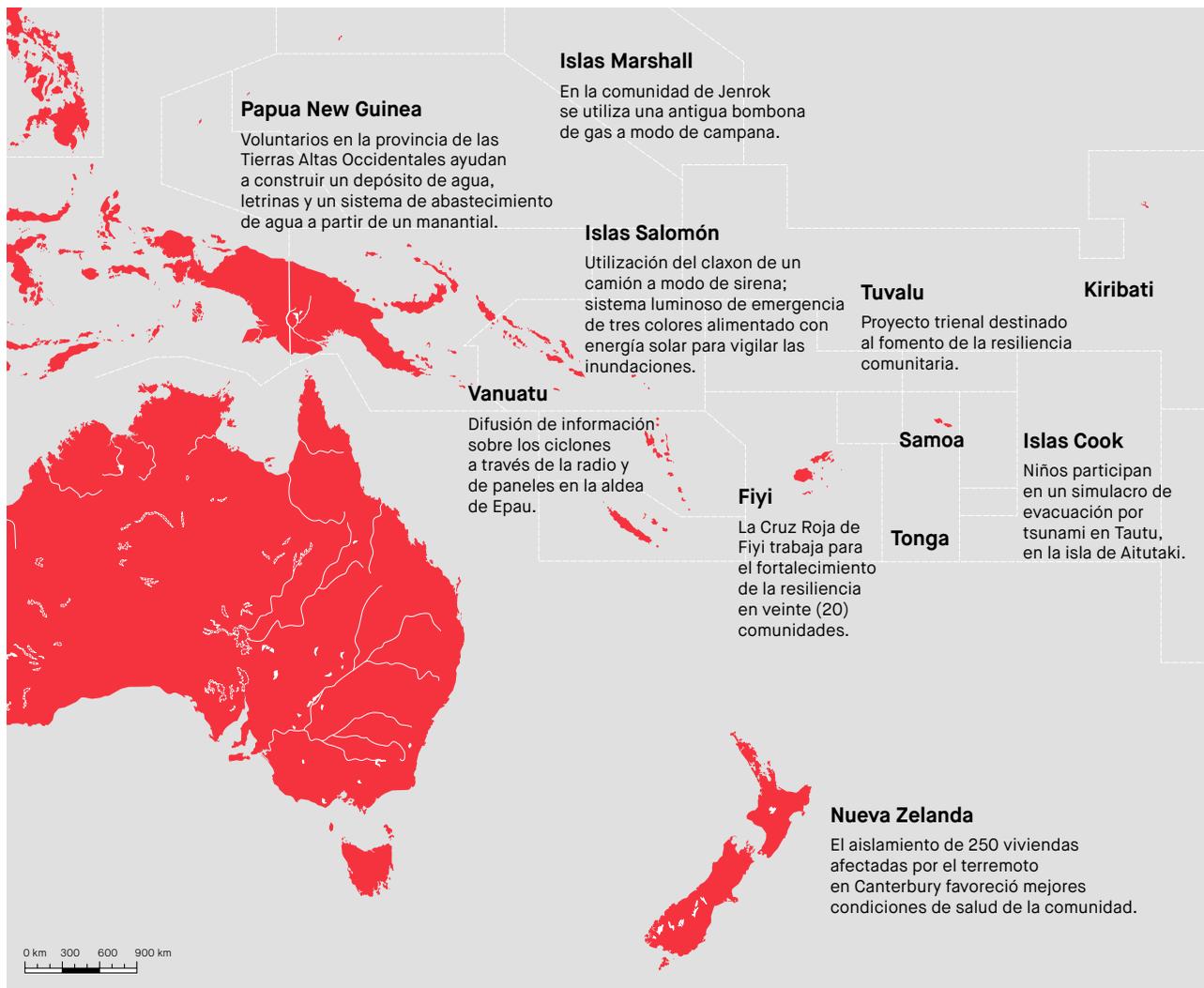
En el marco del proyecto de Finlandia y el Pacífico para reducir la vulnerabilidad de los medios de vidas de los países insulares del Pacífico ante los efectos del cambio climático (proyecto FINPAC), las Sociedades Nacionales del Pacífico, junto con los servicios meteorológicos nacionales y las organizaciones nacionales responsables de la gestión de desastres, han estado en contacto con los miembros de las comunidades y aldeas de los países insulares en el Pacífico para conocer la manera en que reciben, comprenden e interpretan la información climática y meteorológica. Así, se han sentado los cimientos para establecer conjuntamente sistemas de alerta temprana. Los miembros de las comunidades desempeñan una función primordial respecto del seguimiento de la información meteorológica difundida principalmente en las emisoras locales de radio y en los medios sociales, de manera que se pueda brindar información climática y meteorológica a aquellos usuarios cuyos medios de vida y supervivencia dependen de la meteorología y del clima, ya sean pescadores, agricultores o aldeanos en las islas principales y periféricas.

En las Islas Salomón, un archipiélago constituido por novecientos noventa y dos (992) islas que se extienden a lo largo de unos setecientos veinticinco mil (725 000) kilómetros, se celebró consultas participativas que derivaron en la creación de un sistema comunitario de alerta temprana, en el que se utiliza la bocina de un camión a modo de sirena y una luz de emergencia tricolor alimentada por energía solar para vigilar las inundaciones.

En las Islas Marshall, el barrio costero de Jerok, situado en la isla principal de Majuro, está expuesto a los impactos del cambio climático y los fenómenos meteorológicos, de manera que muchas comunidades se ven afectadas por altas mareas, inundaciones, mareas de tempestad y el incremento del nivel del mar. Por

consiguiente, la preparación resulta esencial y la población sabe que, cuando oye tres campanadas, debe recoger rápidamente sus pertenencias y dirigirse al instituto, el edificio más alto y resistente de la comunidad.

Figura 3.3 Mapa de los sistemas de alerta temprana en las islas del Pacífico



### Inversión en servicios de logística y transporte

Cuando las capacidades locales no bastan y se necesita apoyo internacional, tampoco suelen ser suficientes las capacidades en materia de transporte. En algunas operaciones motivadas a raíz de desastres, se recurre a las fuerzas armadas del país como agentes de intervención inicial e inmediata en materia de logística y transporte. Los mecanismos regionales también pueden brindar apoyo a las intervenciones nacionales: el comité de gestión de desastres de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) aspira a mejorar

la coordinación y la logística durante las intervenciones a raíz de desastres, mediante la elaboración de registros de bienes y capacidades de reserva, con inclusión de transporte aéreo y marítimo (ASEAN, 2017).

No obstante, en entornos afectados por conflictos, las dificultades logísticas que supone el acceso a lugares alejados adquieren mayor complejidad y exigen soluciones diferentes. Los agentes de intervención humanitaria internacionales suelen solicitar el apoyo logístico de los organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, esto podría no resultar práctico cuando las Naciones Unidas tengan un umbral de riesgo inferior o sean percibidas como agente no neutral (Haver, 2016). Los agentes de intervención dotados de mayor capacidad para prestar servicio con una infraestructura mínima en lugares alejados son quienes disponen de aviones o helicópteros propios. Médicos Sin Fronteras (MSF) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), por ejemplo, adoptan con frecuencia este enfoque, de manera que acceden con mayor rapidez a lugares más alejados, sin menoscabo alguno de su carácter neutral. Sin embargo, no se trata de un planteamiento realista en mayoría de los casos, en los que podría ser más viable la inversión en bienes compartidos por parte de organizaciones con enfoques operativos y umbrales de riesgo semejantes (Haver, 2016), o el establecimiento de asociaciones con organizaciones que tengan activos aéreos. A título de ejemplo, la Federación Internacional cooperó con la fundación Airbus para transportar una unidad de intervención de gran envergadura para el saneamiento en situaciones de emergencia enviada por la Cruz Roja Británica en beneficio de los miles de residentes de un campamento de refugiados situado en la frontera entre Uganda y Sudán del Sur (Airbus, 2017).

## 3.2 Entornos inseguros

La inseguridad constituye el principal obstáculo en numerosos contextos, y dificulta en grado sumo el acceso a determinadas poblaciones para los proveedores de servicios humanitarios. Conforme afirmó el secretario general de las Naciones Unidas: “(a)demás de las hostilidades activas, entre las restricciones más graves estaban los ataques contra el personal o el equipo de asistencia humanitaria y los obstáculos burocráticos, en particular las restricciones a la libertad de circulación” (secretario general de las Naciones Unidas, 2017).

La inseguridad constituye el principal obstáculo en numerosos contextos, y dificulta en grado sumo el acceso a determinadas poblaciones para los proveedores de servicios humanitarios. Conforme afirmó el secretario general de las Naciones Unidas: “(a)demás de las hostilidades activas, entre las restricciones más graves estaban los ataques contra el personal o el equipo de asistencia humanitaria y los obstáculos burocráticos, en particular las restricciones a la libertad de circulación” (secretario general de las Naciones Unidas, 2017).

### 3.2.1 Desafíos y repercusiones

#### Restricciones impuestas por partes en conflicto en cuanto a presencia y circulación

Por desgracia, no es poco común que las partes en conflicto impidan la prestación de asistencia a las comunidades (Naciones Unidas, 2018b). Esto, por supuesto, no es novedoso: de conformidad con el derecho internacional humanitario, las partes en conflicto deben garantizar “el paso rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro suministrados” (artículo 70 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra) y no se denegará arbitrariamente el consentimiento (CICR, 2016).

Las restricciones al acceso humanitario han obstaculizado gravemente la intervención humanitaria en contextos de crisis, desde el bloqueo de puertos en Yemen hasta la prohibición del ingreso de convoyes a

zonas controladas por la oposición en la República Árabe Siria (Siria). Según las Naciones Unidas, en 2016 solo fue posible prestar asistencia al veinte por ciento (20%) de la población en las zonas sitiadas de Siria debido a las limitaciones impuestas por las partes en conflicto (secretario general de las Naciones Unidas, 2017), mientras que en 2017 apenas se brindó a ochocientos veinte mil (820 000) personas de los 3,32 millones que viven en zonas de difícil acceso y asediadas (secretario general de las Naciones Unidas, 2018).

La rapidez con que se presta la asistencia también disminuye por la obligatoria obtención de permisos para viajar a diversas partes de los países en crisis, vigente en muchos contextos en conflicto (Jackson y Zyck 2017; secretario general de las Naciones Unidas, 2018). Los grupos armados de la oposición también podrían impedir el acceso de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia a las poblaciones afectadas. Con bastante frecuencia, los gobiernos, grupos armados no estatales y otros agentes locales exigen ayuda en determinadas comunidades a cambio de permitir el acceso, o dentro de una misma zona con el afán de influir en la determinación de los beneficiarios de la ayuda.

El acceso a negociaciones con las partes beligerantes o, de hecho, con cualesquiera agentes que controlen el territorio y el acceso de las comunidades a asistencia, suele revestir complejidad y entrañar concesiones y contrapartidas. Con frecuencia, los gobiernos, los agentes armados y los dirigentes comunitarios exigirán la prestación de ayuda en determinadas comunidades y la exclusión de otras, o podrían ejercer presión para conceder prioridad a algunas integrantes de la comunidad frente a otros (Haver, 2016). Abundan los ejemplos de organizaciones que, a fin de preservar su acceso y al menos brindar asistencia continua en beneficio de algunas de las personas necesitadas, limitan el alcance geográfico de su labor o se pliegan a exigencias específicas.

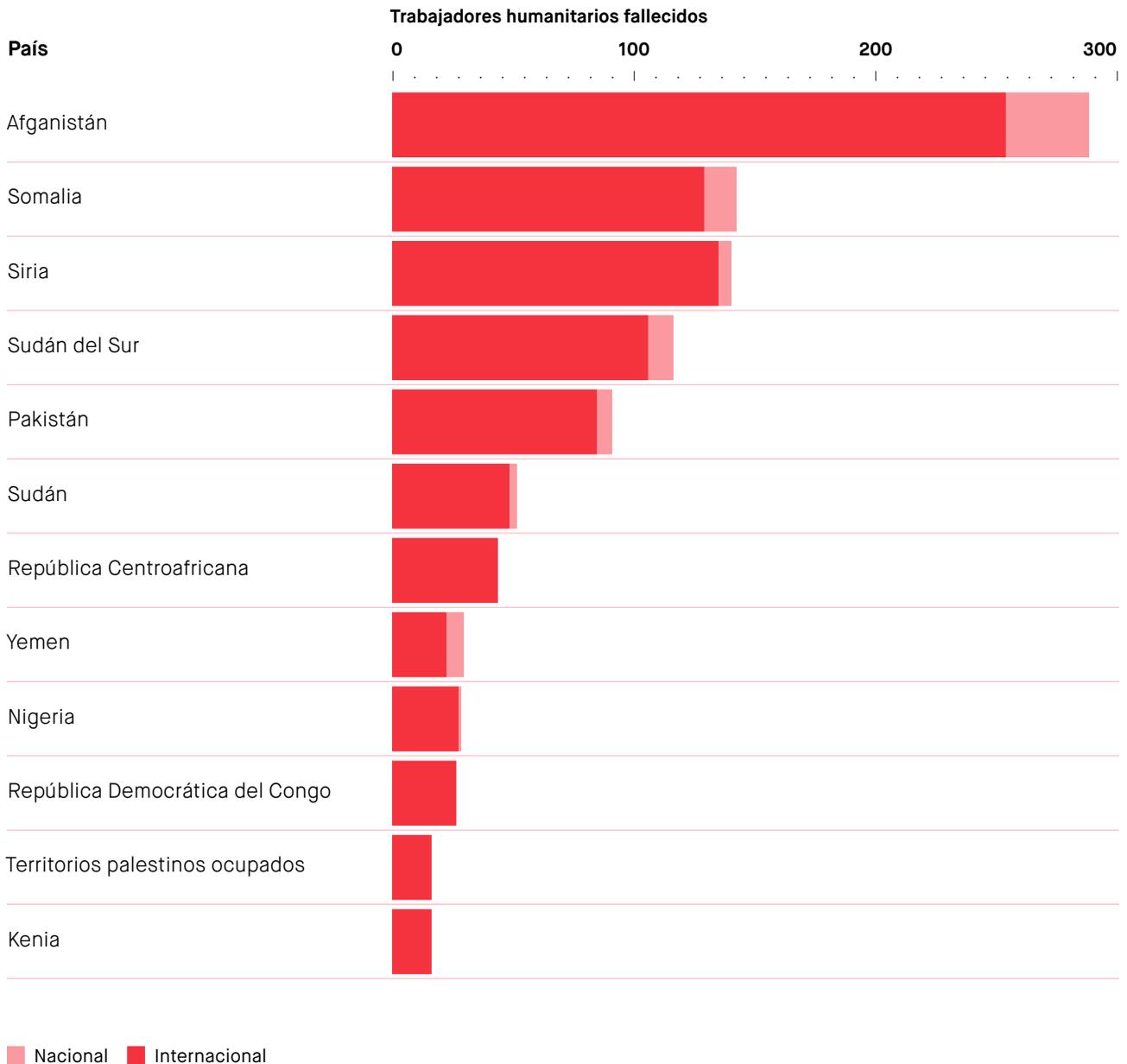
## Agresiones contra trabajadores humanitarios y presencia humanitaria: tendencias mundiales

Huelga decir que la población civil sumida en situaciones de conflicto e inseguridad se ve afectada con mucha mayor intensidad que los trabajadores humanitarios que intentan prestarles asistencia. No obstante, en muchos entornos inseguros, los trabajadores humanitarios se convierten en un blanco deliberado, o quedan atrapados en el fuego cruzado, lo cual restringe en mayor medida la presencia de las organizaciones. Estudios sobre el período mediante entre 2011 y 2014 concluyeron que el número de organismos de intervención era cuatro veces superior en los países donde no se había registrado agresiones a los trabajadores humanitarios respecto a aquellos en lo que sí (Stoddard y Jilliani, 2016).

Se denota un incremento en las agresiones mortales a trabajadores humanitarios. En 2017 fallecieron ciento diecinueve (119), un aumento del diecisiete por ciento (17%) respecto del año anterior. En los diez años precedentes fueron asesinados mil setenta y dos (1 072) trabajadores humanitarios, cerca del doble de los quinientos cincuenta y siete (557) que murieron en el decenio anterior (Humanitarian Outcomes, 2018). En 2017, treinta y tres (33) voluntarios y miembros del personal de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) perdieron violentamente la vida en acto de servicio, el mayor número de víctimas en un año desde que se comenzara a registrar sistemáticamente esos incidentes en 1994 (entrevistas de la Unidad de Seguridad de la Federación Internacional, 2018).

En los últimos diez años, los países más peligrosos para los trabajadores humanitarios han sido Afganistán, Somalia, Siria, Sudán del Sur, Pakistán y Sudán (figura 3.3). Afganistán es, con creces, el país que ha registrado el mayor número de asesinatos de trabajadores humanitarios (Humanitarian Outcomes, 2017).

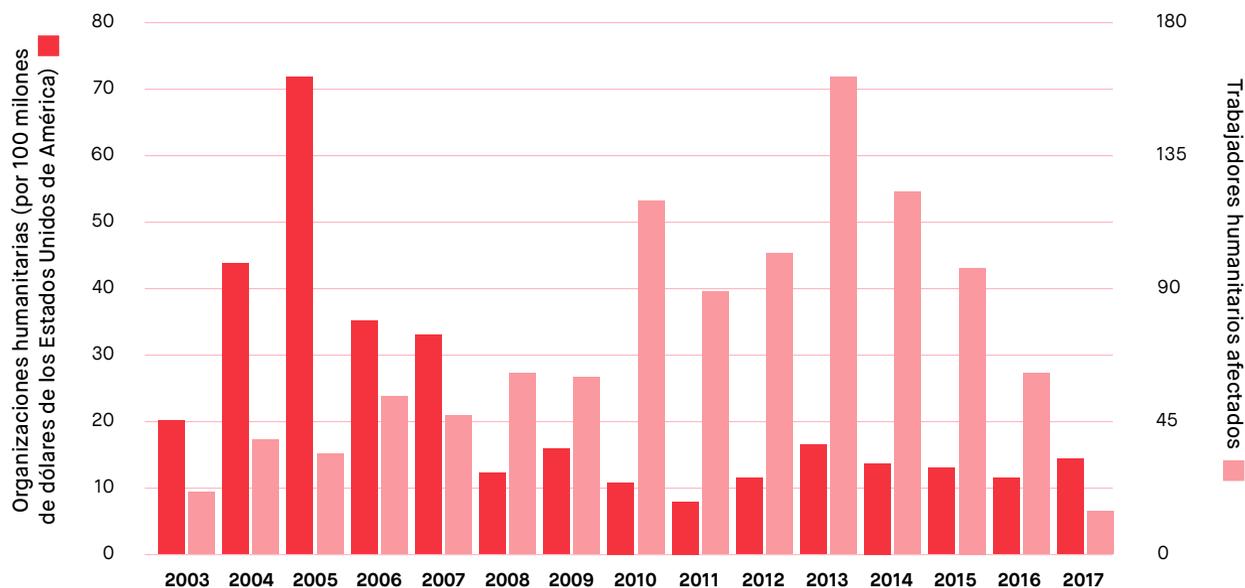
Figura 3.4 Muertes de trabajadores humanitarios nacionales e internacionales en los doce (12) países con mayor cantidad de incidentes (2008-2017)



Fuente: Basado en la base de datos sobre la seguridad de los trabajadores humanitarios de Humanitarian Outcomes (2018).

La incidencia que tienen las agresiones contra trabajadores humanitarios sobre la presencia institucional en un país no deja lugar a dudas cuando se establece una correlación en el tiempo respecto a un único país con numerosas agresiones. En Afganistán, el aumento y la volatilidad de las agresiones contra los trabajadores humanitarios conllevaron una menor presencia de estos; conforme las agresiones disminuyeron, la presencia de los trabajadores humanitarios se incrementó (figura 3.5).

Figura 3.5 Presencia de las organizaciones de asistencia y agresiones contra trabajadores humanitarios en Afganistán, entre 2003 y 2017



Fuentes: Servicio de Seguimiento Financiero de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y base de datos sobre la seguridad de los trabajadores humanitarios, Humanitarian Outcomes, 2018.

### Incidencia de la inseguridad en la presencia a nivel local

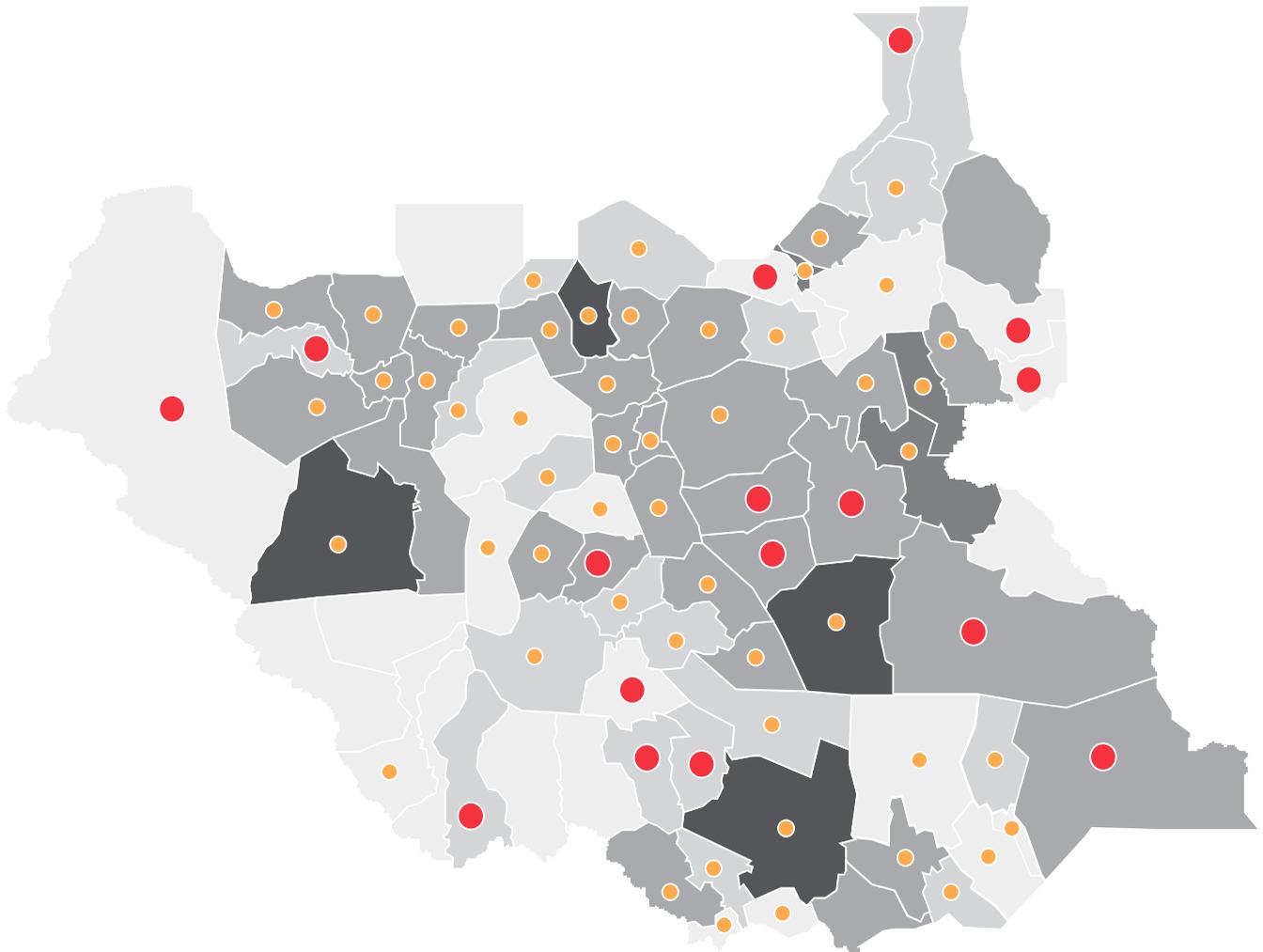
La inseguridad para los trabajadores humanitarios en un país reduce la presencia de organizaciones internacionales y se traduce en una difícil conciliación entre la protección de los miembros del personal, la continuidad de las operaciones y la atención de las necesidades de las personas más vulnerables. Las organizaciones rara vez abandonan por completo un país, pero pueden reducir su presencia y proporcionar asistencia en zonas más seguras y accesibles (Svoboda y Haddad, 2017; Haver, 2016; Stoddard y Jillani, 2016). A título de ejemplo, son muy pocos los países clasificados íntegramente bajo el color rojo en la escala de la Federación Internacional (correspondiente al nivel más elevado de riesgo para la seguridad y a la ausencia de presencia permanente de personal internacional); en su lugar, se suele identificar zonas rojas en el país. La Federación Internacional también establece una clara distinción entre los emplazamientos peligrosos donde se ha tenido constancia, y persiste el riesgo, de casos de voluntarios y miembros del personal heridos y fallecidos, y aquellos donde estos han constituido un blanco deliberado.

La inseguridad puede incidir a largo plazo en la presencia institucional, ya que las organizaciones suelen permanecer en emplazamientos y mantener las modalidades de programas que les resultan familiares, sin apenas incentivo alguno para aventurarse en lo desconocido (Stoddard y Jillani, 2016).

Esto se suele traducir en la ausencia de intervenciones humanitarias en las zonas más necesitadas. El panorama sobre la intervención humanitaria en Sudán del Sur en febrero de 2018, por ejemplo, muestra la ausencia de agentes humanitarios que gozaran de apoyo internacional (el número de organizaciones presentes se muestra mediante la intensidad del sombreado), pese a las necesidades de emergencia de gran envergadura constatadas (representadas mediante los iconos, cuyo tamaño es directamente proporcional a la inseguridad alimentaria) (OCAH, Sudán del Sur, 2018). El estado de Bahr al-Gazal occidental, en el extremo

oeste del país, y Longuchok y Maiwut, en el este, figuran clasificados como zonas con niveles de emergencia de inseguridad alimentaria aguda (fase inmediatamente anterior a la hambruna), y sin embargo denotan la menor presencia de agentes de ayuda humanitaria.

Figura 3.6 Necesidades y presencia operativa en Sudán del Sur, febrero de 2018



Cantidad de organizaciones con presencia operativa: ■ 30+ ■ 20-29 ■ 10-19 ■ 5-10 ■ 1-4  
 Nivel de inseguridad alimentaria: ● emergencia ● crisis

Nota: Niveles de seguridad alimentaria basados en la clasificación integrada por fases de la Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna, considerándose la hambruna la más grave, seguida por las fases de "emergencia", "crisis", "situación de tensión" e "incipiente". Todas las zonas del mapa que no han sido señaladas como "crisis" o "emergencia" se incluyen bajo la categoría "situación de tensión".

Fuente: Basado en la presencia operativa en Sudán del Sur y en el panorama general de la situación humanitaria en el país, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.

Algunas organizaciones logran proporcionar asistencia en permanencia mediante diferentes tácticas en función del contexto. En Siria, la mayor parte de la asistencia en las zonas no controladas por el Gobierno es suministrada mediante envíos transfronterizos por parte de organizaciones locales y de la diáspora siria. En Sudán del Sur, se privilegia el lanzamiento de suministros desde el aire y otros sistemas móviles de intervención rápida para la prestación de asistencia. En Afganistán, se suele adoptar un enfoque sumamente adaptado a las circunstancias locales y caracterizado por la discreción (Stoddard y Jilliani, 2016).

Cuando las organizaciones consiguen mantener su presencia (aunque reducida) en zonas inseguras, el alcance y la calidad de la asistencia podrían verse mermados pues las organizaciones tienen menor capacidad para la ejecución de programas complejos desde el punto de vista técnico o para la prestación de asistencia específica a las personas más vulnerables. Se tiende a poner énfasis en los tipos de asistencia que requieren presencia limitada (como distribuciones que se realizan una sola vez) y los trabajadores humanitarios manifiestan su preocupación ante las distribuciones “fugaces”, para cuya gestión los equipos no permanecen sobre el terreno, con la posibilidad de consiguientes actos de violencia y de que familias vulnerables no reciban los artículos necesarios, lo que podría servir de aliciente para los grupos armados. Las organizaciones también suelen dejar de lado las actividades delicadas de carácter político o que requieren muchos recursos humanos, como la protección (Jackson y Zyck, 2017).

Algunos organismos tienen mayores probabilidades que otros de permanecer en entornos caracterizados por la inseguridad, tales como las organizaciones nacionales, determinados miembros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (por lo general, el CICR y la Sociedad Nacional del país afectado) y contadas organizaciones no gubernamentales internacionales (con frecuencia, MSF), junto con una presencia limitada de las Naciones Unidas para el desempeño de una estricta función de coordinación (Stoddard y Jilliani, 2016). Estos organismos podrían distinguirse por tener distinta tolerancia al riesgo o procedimientos más efectivos para la gestión del riesgo (Tiller y Healy, 2014).

A menudo, los organismos internacionales optarán en primera instancia por trasladar al personal internacional y dejar la gestión de las operaciones en manos del personal local o de los asociados. Por otro lado, las Sociedades Nacionales y otros agentes locales permanecerán porque forman parte de las comunidades locales y, en muchas ocasiones, intensificarán su labor conforme otros se retiran.

### 3.2.2 Progreso limitado y concesiones difíciles

#### Gestión de la seguridad

La gestión de los riesgos para la seguridad humanitaria ha sido objeto de una creciente profesionalización en los últimos años, con directrices mundiales perfeccionadas y unidades de seguridad más amplias en entornos de alto riesgo (Jackson y Zyck, 2017). También se ha incrementado la colaboración —el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas brinda apoyo para la coordinación y el análisis en materia de seguridad en el marco de la iniciativa “Salvar vidas entre todos”, aunque algunos agentes de intervención se muestran reticentes a recurrir a las Naciones Unidas por las preocupaciones que genera su enfoque conservador respecto del riesgo.

En muchos contextos, el creciente énfasis en la gestión de los riesgos para la seguridad se ha visto acompañado por una mayor inversión en medidas de seguridad “pasivas”: muros altos, vehículos blindados, sacos terreros o alambradas de púas. Pese a la importancia que reviste el material que facilita los desplazamientos en condiciones de seguridad, la distinción de los trabajadores humanitarios como tales y las comunicaciones, preocupa que esta mayor “fortificación” (Svoboda et al, 2018) pueda menoscabar las iniciativas destinadas a garantizar la aceptación de la labor humanitaria.

En el estudio “*Permanecer y cumplir*”, de 2011, se hizo constar algunas de estas preocupaciones y se retó a las organizaciones a que renunciaran a preguntarse “cuándo retirarse” a causa del peligro y la inseguridad para centrarse en “cómo permanecer” al lado de las personas necesitadas (OCAH, 2011b). Parece constatarse mejoras desde entonces, ya que “organizaciones no gubernamentales y organismos de las Naciones Unidas se movilizan o mantienen una presencia considerable sobre el terreno en algunos contextos de elevada inseguridad (...) donde no lo hubieran hecho hace cinco o diez años” (Jackson y Zyck, 2017).

## Esfuerzos conjuntos en materia de recopilación de información, análisis y concienciación

Con frecuencia, la coordinación, el intercambio de información y los análisis colaborativos sobre amenazas e incidentes de seguridad y obstáculos al acceso han planteado dificultades. En determinados entornos se han constituido grupos de trabajo sobre acceso informal (por ejemplo, en Nigeria), mientras que en otros se ha establecido unidades de acceso gestionadas por la OCAH (entre otros, en los territorios palestinos ocupados, Iraq, Siria, Somalia, Yemen y Sudán del Sur) para acopiar información relativa a las amenazas para la seguridad y las trabas burocráticas, así como para fomentar la sensibilización colectiva.

La unidad de supervisión de acceso en los territorios palestinos ocupados, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OCAH, dispone de una línea telefónica para brindar asistencia en tiempo real cuando surgen problemas, así como para facilitar la tramitación de los visados y otros permisos. Por lo tanto, dispone de información bastante amplia que puede servir para fomentar actividades de concienciación con fundamento empírico. El equipo está integrado por personal específico con sólidos contactos en las destacadas estructuras gubernamentales y militares y con capacidades para hacer frente a los problemas conforme surjan. No obstante, este modelo constituido por un equipo con aptitudes que presta servicio en una zona geográfica relativamente pequeña requiere abundantes recursos y, por lo tanto, resulta difícil de emular.

La eficacia y duración de esas unidades han sido dispares en función del nivel de financiación, así como del grado de confianza y de aceptación por parte de los agentes humanitarios. Algunas organizaciones consideraban su labor sumamente útil, mientras que otras apuntaban a una excesiva dependencia de terceros para resolver problemas relativos al acceso, en detrimento del establecimiento de sus propias redes de contactos y estrategias de aceptación.

Las organizaciones no gubernamentales internacionales han establecido y se han asociado con plataformas de seguridad de organizaciones no gubernamentales, como *International NGO Safety Organization*, presente en varios contextos humanitarios para efectuar análisis en materia de seguridad e impartir formación a los miembros del personal. En el marco de varias iniciativas colaborativas entre organizaciones no gubernamentales locales, también se ha contextualizado la investigación y los análisis a escala subnacional. Entre las plataformas de organizaciones no gubernamentales sirias que emprenden esa labor figuran la alianza siria de organizaciones no gubernamentales y la red siria de socorro (Svoboda et al, 2018), y la investigación colaborativa con un ámbito geográfico más delimitado es efectuada por organizaciones locales con el fin de lograr entender, bajo una óptica local, la dinámica de los conflictos y su incidencia humanitaria (Adleh y Favier, 2017).

## Colaboración con asociados nacionales y “elaboración de programas a distancia”

En entornos inseguros, es habitual que la ejecución de los programas incumba al personal local y nacional de organizaciones internacionales, o a organizaciones locales o nacionales asociadas, si bien varía en función del contexto. Se ha registrado ciertos progresos en cuanto al recurso a supervisores externos y a la comunicación

directa por teléfono o internet y otras soluciones tecnológicas para fomentar la rendición de cuentas (Jackson y Zyck, 2017).

La transición a la ejecución por parte de asociados locales no se reduce a la gestión de la inseguridad. En la mayoría de los contextos humanitarios, las organizaciones internacionales colaboran con asociados en la ejecución y desempeñan su labor por conducto de estos; es importante reconocer que las organizaciones locales, nacionales y de la diáspora pueden y suelen proporcionar una atención efectiva que satisface las necesidades humanitarias en contextos difíciles como Siria y Somalia.

Existen enfoques muy heterogéneos: en determinadas circunstancias, se adopta las decisiones desde una lejanía absoluta respecto del lugar sobre el terreno (el concepto convencional de “elaboración de programas a distancia”), mientras que en otras la adopción de decisiones se delega en mayor medida a personal o asociados locales (Svoboda et al, 2018). No obstante, la envergadura del suministro de la ayuda que prestan los asociados locales aumenta radicalmente en situaciones inseguras y el grado de supervisión se reduce considerablemente.

---

**Recuadro 3.5** Función de la Media Luna Roja Afgana en el ingreso a zonas de difícil acceso en Afganistán

La Media Luna Roja Afgana, gracias a su amplia aceptación y presencia en prácticamente todas las provincias, llega con mayor facilidad a las zonas de difícil acceso del país que otros muchos agentes de intervención.

Con arreglo al plan de intervención humanitaria, las Sociedades Nacionales son importantes facilitadoras de la prestación de asistencia humanitaria en amplias partes del país cuyo acceso es imposible para cualquier otro asociado (OCAH, Afganistán, 2018). Si bien llegan a lugares que están fuera del alcance de los demás, también se enfrentan a obstáculos en algunos distritos controlados por grupos armados de la oposición. La sociedad, al igual que cualquier organización, no desea poner en peligro a sus miembros del personal y voluntarios.

La Media Luna Roja Afgana adopta un planteamiento comunitario para la obtención del acceso. En el marco de las campañas de vacunación contra la poliomielitis, por ejemplo, contrata a mujeres locales en calidad de enfermeras y parteras para que las mujeres y los niños se sientan cómodos ante la idea de acudir a los centros de salud (y sean autorizados a ello). Asimismo, se presta una atención significativa a la seguridad, con un coordinador responsable de la seguridad en el ámbito de la vacunación sistemática y una persona dedicada exclusivamente a la seguridad en el proyecto sobre la poliomielitis.

La Sociedad Nacional ha concertado un memorando de entendimiento con el Ministerio de Salud Pública de Afganistán para brindar atención sanitaria en zonas donde el Gobierno no puede proporcionar o garantizar los servicios. En los lugares que denotan un acceso decreciente del Gobierno, se recurre con mayor frecuencia a la Sociedad Nacional para colmar las lagunas. A menudo, organismos de las Naciones Unidas y el Gobierno ejercen presión sobre la Media Luna Roja Afgana para que se convierta en asociado en la ejecución en zonas subatendidas. En palabras de un miembro del personal sobre el terreno, “todo el mundo espera que [la Media Luna Roja Afgana] sea el agente en la ejecución en las zonas de difícil acceso, pues se tiene la percepción de que puede llegar a lugares ajenos para otros”.

## Transferencia del riesgo a los agentes nacionales

El traspaso de los riesgos de seguridad a los miembros del personal y voluntarios locales y a las organizaciones locales se efectúa bajo la premisa de que están expuestos a un menor riesgo que sus homólogos internacionales (Thomas et al, 2018). Las organizaciones locales, incluidas las que prestan servicio en la República Centroafricana, Afganistán y Siria, han señalado que “los agentes internacionales suelen subestimar sus necesidades en materia de seguridad y [que] las organizaciones locales, dependientes del apoyo internacional, se mostraban reticentes a insistir en la cuestión y exigir mayor financiación para esos fines” (Jackson y Zyck 2017).

Mediante el recurso a personal y organizaciones nacionales, simplemente se traspa el riesgo de manera descendente –de las Naciones Unidas a las organizaciones no gubernamentales internacionales; del personal internacional de las organizaciones no gubernamentales internacionales al personal nacional de las organizaciones no gubernamentales internacionales; de las organizaciones no gubernamentales internacionales a las organizaciones no gubernamentales nacionales (Haver, 2016). De hecho, aunque los intentos de secuestro se suelen dirigir al personal internacional (en gran medida por la capacidad de obtener rescates más cuantiosos), muchos más nacionales son víctimas de secuestros cada año y la gran mayoría de los trabajadores humanitarios fallecidos (cerca del 90%) son nacionales (Humanitarian Outcomes, 2018). La cesión del riesgo no siempre va acompañada del traspaso de las capacidades necesarias para gestionar ese riesgo (Reilly, 2018).

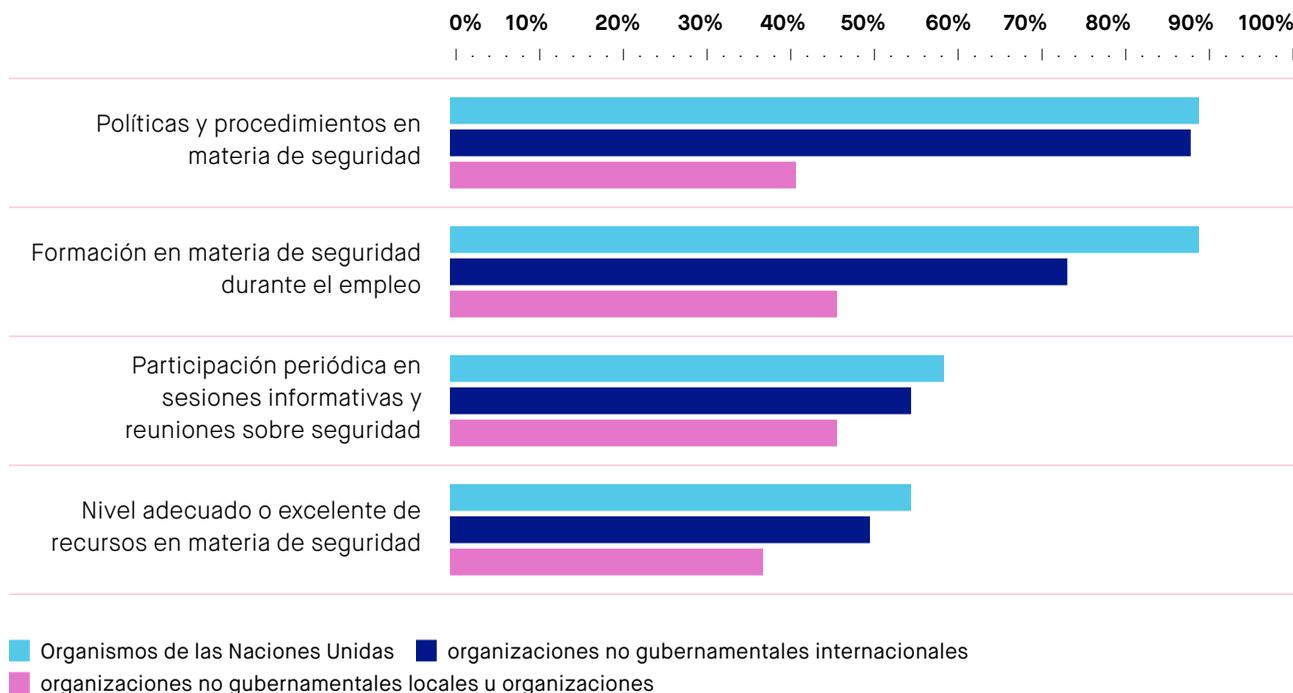
Se tiene constancia de continuas deficiencias en las medidas de mitigación de riesgos que adoptan las organizaciones internacionales respecto al personal nacional, por ejemplo la ausencia de procedimientos de evacuación, equipos de comunicaciones, transporte fuera de las horas normales de trabajo, medidas de seguridad en sus hogares (Stoddard et al, 2017b) y atención psicosocial luego de experiencias traumáticas (Jackson y Zyck 2017). La disparidad se acentúa más si cabe con las organizaciones locales, que suelen disponer de menos recursos para gestionar los problemas en materia de seguridad y contar con menos formación y acceso a soluciones tecnológicas esenciales relacionadas con la seguridad; continuamente, las organizaciones internacionales no dotan a los asociados locales de “apoyo sistemático (financiación, formación en materia de seguridad, cobertura de seguro, fomento de las capacidades)” (Svoboda et al, 2018).

“*No había iluminación alguna por la noche ni en nuestra embarcación. Nos aproximamos al cuartel general. Se dio la orden de que nos dispararan. Activaron los reflectores para localizarnos y, gracias a las correas reflectantes de mi uniforme, nos identificaron y revocaron la orden... Necesitamos transporte y comunicación. No tenemos ningún dispositivo de comunicación, de manera que nuestras vidas podrían estar en peligro. Además, como nuestro bote no tiene luz, no se veía nuestra bandera*”

– TESTIMONIO DE UN VOLUNTARIO NACIONAL, EN UN LUGAR NO ESPECIFICADO  
(AGERHEM Y BAILLIE SMITH, 2017).

Las organizaciones nacionales no solían participar en ejercicios formativos de seguridad destinados al personal de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales y, en contadas ocasiones se las invitaba a asistir (OCAH, 2011b). Aunque la situación cambia gradualmente, todavía son los miembros del personal de las organizaciones no gubernamentales locales quienes tienen menos probabilidades de haber recibido formación en materia de seguridad por parte de sus organizaciones (Jackson y Zyck 2017).

Figura 3.7 Magnitud del apoyo en materia de seguridad que se destina al personal, por tipo de organización



Fuente: Jackson y Zyck, 2017

Según la organización International NGO Safety Organisation (INSO), las organizaciones locales y nacionales muestran creciente interés en recibir apoyo para la gestión de los riesgos de seguridad, con inclusión de solicitudes para organizar cursos sobre gestión de la seguridad. INSO ha brindado cierto apoyo en ese sentido y, a mediados de 2018, cerca del 20% de sus asociados eran organizaciones no gubernamentales nacionales (INSO, 2018, entrevistas). Del mismo modo, el CICR y la Federación Internacional imparten formación a las Sociedades Nacionales sobre el Marco para un acceso más seguro. Sin embargo, la formación tendrá incidencia limitada sin los recursos humanos pertinentes para establecer los sistemas necesarios a nivel institucional, cuya importancia podría ser mayor que la de la formación propiamente dicha (Jackson y Zyck, 2017).

Otro de los problemas reside en la cobertura de seguro: el personal de las organizaciones locales y nacionales que corre un mayor riesgo de lesión o muerte durante la prestación de asistencia humanitaria es también el que menos probabilidades tiene de gozar de cobertura de seguro. Aunque varias organizaciones locales (en particular, organizaciones no gubernamentales sirias, tanto locales como de la diáspora) han abogado

a favor de que los miembros del personal gocen de seguro médico y de que se otorguen compensaciones a las familias de quienes fallezcan o resulten heridos, en pocos acuerdos de cooperación con organizaciones internacionales se contemplan la cobertura de seguro o apoyo para sufragar los gastos médicos, o remuneraciones destinadas a los familiares de quienes han fallecido o sufren una incapacidad laboral (Jackson y Zyck, 2017). Como consecuencia, las organizaciones locales intentan a menudo sufragar esos gastos con sus propios fondos (Svoboda et al, 2018).

La Federación Internacional, consciente de este desafío, refuerza en su Política sobre servicio voluntario el sentido de compromiso de las Sociedades Nacionales respecto de la protección de los voluntarios, a quienes, entre otros, “aseguran (...) contra accidentes y (...) brindan apoyo psicosocial apropiado según proceda”. Para cumplir con este objetivo, la Federación Internacional ha establecido un plan de seguro económico destinado a los voluntarios de las Sociedades Nacionales, con una póliza de seguro con cobertura básica en caso de accidente, fallecimiento o discapacidad, por un coste aproximado de 1,50 francos suizos (1,5 dólares de los Estados Unidos de América<sup>2</sup>), por voluntario por año.

**Figura 3.8** Índice de voluntarios de las Sociedades Nacionales que gozan de cobertura de seguro, en lugares con diferentes niveles de riesgos para la seguridad, 2016



Fuente: Base de datos sobre seguridad de los trabajadores humanitarios, Humanitarian Outcomes, 2018, y en el sistema de información general interno de la Federación Internacional.

2. Conversión monetaria, en xe.com, a 31 de julio de 2018.

La cobertura de seguro y las capacidades en materia de seguridad plantean la insoslayable cuestión fundamental de índole ética, cuando no jurídica, del deber de diligencia (OCAH 2011b). La inversión en capacidades y recursos humanos, sistemas, equipos informáticos e infraestructura y cobertura de seguro para el personal local y los asociados locales y nacionales resulta esencial.

## Negociaciones y concesiones con miras al suministro de asistencia fundamentada en principios

El suministro de ayuda con auténtica imparcialidad y únicamente en función de las necesidades es extremadamente difícil en zonas donde la inseguridad limita el acceso (Haver, 2016; Haver y Carter, 2016). Efectivamente, “los principios humanitarios difícilmente suelen ajustarse a la realidad de las situaciones de crisis y su aplicación exige concesiones” (Bennett et al, 2016a). Así sucede particularmente cuando la cobertura denota importantes desequilibrios, conforme se ha mencionado anteriormente (Stoddard y Jillani, 2016), o cuando solo se puede prestar asistencia a determinadas comunidades y no en otras. En esos supuestos surgen los interrogantes sobre las concesiones que las organizaciones están dispuestas a hacer y los límites innegociables (Svoboda et al, 2017).

Se constata un aumento de la inversión en materia de formación y profesionalización para entablar negociaciones con organizaciones que elaboran orientaciones y protocolos. A título de ejemplo, el centro de competencias para negociaciones humanitarias imparte formación a varios agentes humanitarios.

Si bien la formación y los conocimientos especializados son útiles, la negociación de acceso es un elemento constante en la intervención local inmediata y, por consiguiente, suele exigir la participación de una cantidad de miembros de personal que supera con creces la cantidad de especialistas cualificados disponibles. De manera análoga, aunque las iniciativas conjuntas pueden resultar ventajosas, la mayoría de las organizaciones insisten en la importancia del “contacto bilateral directo” (Haver, 2016).

Las iniciativas y negociaciones sobre el acceso humanitario pueden desarrollarse a muchos niveles, entre otros de manera bilateral con representantes gubernamentales y miembros destacados de los grupos armados, y por conducto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en cuya resolución 2401 (2018) se exige una cesación de las hostilidades en Siria para permitir la prestación de asistencia humanitaria y la realización de evacuaciones médicas de las personas gravemente enfermas y heridas. Las resoluciones del Consejo de Seguridad no constituyen un requisito para el acceso humanitario, pues del derecho internacional humanitario se dimanan obligaciones claras al respecto, pero en teoría pueden ser útiles. No obstante, la experiencia demuestra que, incluso cuando existe autorización de instancias superiores, ello no redundará necesariamente en la posibilidad de acceso humanitario si no se acata las disposiciones a nivel local.

Las organizaciones que prestan servicio en zonas de difícil acceso son conscientes, con pesar, de las concesiones necesarias para garantizar su permanencia y el suministro de asistencia, y optarán deliberadamente por alternativas que podrían comprometer determinados principios en interés del preeminente principio de humanidad (aunque quizás no siempre actúen adecuadamente o con arreglo a un análisis bien fundado de las incidencias y las concesiones) (Niland, 2014).

Estas cuestiones son problemáticas tanto para los agentes internacionales como para los agentes locales. “Las partes en conflicto son dueñas de la situación para decidir, y en realidad imponer, las normas que regirán el acceso humanitario, cuyas consecuencias afectarán de manera similar a todas las organizaciones, independientemente de su procedencia” (Svoboda et al, 2016). No obstante, las organizaciones locales disponen de diferentes estrategias para abordar estos desafíos (ibídem). Las tácticas podrían incluir la incorporación de ámbitos de actividad, por solicitud de diversos grupos, para mantener el acceso a las zonas más necesitadas, o el cumplimiento de las demandas siempre que ello permita la atención continua de

las necesidades identificada (Haver y Carter, 2016). En determinadas situaciones, la colaboración con una amplia diversidad de agentes locales presentes a nivel comunitario podría contribuir a garantizar una presencia geográfica más amplia.

### Priorización de las zonas de difícil acceso

Es importante mantener un intenso énfasis en beneficiar a las personas más necesitadas y en el consiguiente suministro de asistencia en función de las necesidades y la vulnerabilidad, independientemente de las restricciones al acceso, y no en ejecutar operaciones en las zonas de más fácil acceso. Las organizaciones que, pese a la inseguridad, obtienen mejores resultados en la prestación de servicio a las personas de más difícil acceso, son las que adoptan expresamente el planteamiento anterior (ibídem).

Bajo el auspicio de los fondos mancomunados de países concretos gestionados por la OCAH, se han desplegado esfuerzos para favorecer los programas en los lugares de más difícil acceso que acusan mayores necesidades. Por ejemplo, en 2017, el Fondo humanitario común para Afganistán asignó fondos para efectuar evaluaciones en las provincias de más difícil acceso en las que se habían identificado necesidades humanitarias urgentes (OCAH Afganistán, 2017a). Según el plan de intervención humanitaria para Afganistán, así se ha alentado a los asociados a abandonar su “zona de bienestar” y analizar todos los cauces posibles para prestar servicio a las personas más vulnerables, en lugar de replegarse a las zonas a las que ya tienen acceso y donde, pese a existir necesidades, estas no son las más acuciantes (OCAH Afganistán, 2017b).

En Siria, el planteamiento adoptado fue similar, ya que el Fondo humanitario para Siria asumió el compromiso de asignar el treinta por ciento (30%) de sus recursos en concepto de ayuda a personas en zonas sitiadas y de difícil acceso (OCAH Siria, 2017).

## 3.3 Obstáculos políticos, administrativos y jurídicos

La presencia y la eficacia de los agentes de intervención humanitaria, así como su capacidad para proporcionar asistencia regida por principios, podrían verse mermadas por factores políticos, administrativos y jurídicos. A menudo, las organizaciones han de considerar tanto los riesgos para los programas y el personal en un determinado contexto, como las repercusiones en otros. Esto resulta particularmente difícil cuando la prestación de asistencia humanitaria imparcial suscite tensiones en contextos caracterizados por requisitos jurídicos onerosos impuestos por los donantes o el gobierno de un determinado país.

### 3.3.1 Desafíos y repercusiones

#### Trabas burocráticas y limitada capacidad de los gobiernos nacionales para coordinar y gestionar intervenciones

A menudo, las autoridades nacionales se enfrentan a dificultades respecto de la coordinación y la gestión de intervenciones internacionales a raíz de catástrofes de gran envergadura. Así lo pusieron de manifiesto los esfuerzos de miles de pequeñas (y, en muchos casos, nuevas) organizaciones en apoyo de la intervención

motivada por el terremoto que azotó Haití en 2010, y la inundación de los recursos inapropiados destinados a Vanuatu luego del ciclón tropical Pam (véase el recuadro 3.6).

En ocasiones, los alimentos perecen a la espera del despacho de aduanas y la obtención de visados para el ingreso del personal en el país se demora semanas. En entornos sin conflictos, los impedimentos podrían ser el resultado no intencionado de la rigidez de los marcos jurídicos y de la falta de capacidad para gestionar la asistencia que se recibe. A menudo, el socorro internacional vital se retrasa a causa de cuellos de botella en los procedimientos aduaneros, entre otros, demoras en la importación de artículos de socorro como los alimentos, equipos de transporte y comunicaciones o los impuestos de algunos artículos considerados de lujo. Estos desafíos se pueden ver agravados por la abstención de los agentes humanitarios a coordinarse con las autoridades, la orientación de su labor en función de las existencias y no de las necesidades y la falta de cumplimiento (o de conocimiento) sistemático de la legislación nacional o de las normas humanitarias fundamentales.

La Federación Internacional efectuó una encuesta para analizar los desafíos que afectaban al socorro internacional en las situaciones de desastre. Los problemas más comunes planteados por los encuestados se referían a la coordinación, en particular entre agentes de intervención nacionales e internacionales, así como entre organismos nacionales en cuanto a la gestión de la asistencia internacional. También se mencionó otros problemas de reglamentación frecuentes y de máxima repercusión, con inclusión de la dificultad para obtener la autorización de despacho aduanero o exenciones fiscales, de derechos aduaneros o del pago de gastos; demoras o restricciones en el ingreso del personal de socorro; la dificultad para acceder a información relativa a las aduanas y otros procedimientos fronterizos; y la incapacidad de los agentes de intervención internacionales de entablar consultas adecuadas sobre la adopción de decisiones con las personas afectadas (Federación Internacional, 2015c).

---

**Recuadro 3.6** Dificultades administrativas en Vanuatu en caso de intervenciones motivadas por desastres y necesidad de procesos y marcos jurídicos claros

En marzo de 2015, Vanuatu fue azotado por uno de los ciclones de mayor intensidad jamás registrados en el Pacífico, el ciclón tropical Pam, que afectó a más de la mitad de la población, arrasó viviendas y escuelas y provocó el desplazamiento de cerca de sesenta y cinco mil (65 000) personas.

El Gobierno emitió su primer llamamiento generalizado para la obtención de asistencia internacional, de manera que decenas de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales y asociados bilaterales se precipitaron al país para apoyar la intervención. Vanuatu recibió más de setenta (70) contenedores de donaciones bilaterales no solicitadas, con inclusión de latas de conserva de caducidad próxima, zapatos de tacón alto, mantas gruesas, medicamentos caducados, bolsos, prendas de punto de lana y otros artículos inapropiados para el contexto, con lo que las capacidades de triaje y almacenamiento del gobierno quedaron sobrepasadas. La coordinación resultó difícil dentro del ámbito humanitario y con las autoridades nacionales, y el Gobierno de Vanuatu interrumpió temporalmente todas las distribuciones de ayuda.

En mayo de 2017, la intervención a raíz del ciclón tropical Donna se desarrolló con menos contratiempos gracias al establecimiento y la aplicación de políticas y procedimientos que regían la asistencia internacional (Federación Internacional, 2017f). Las solicitudes y los suministros de asistencia técnica internacional eran mucho más específicos y gozaban de mayor coordinación. El Gobierno se mantenía en comunicación directa con los asociados para solicitar especialistas técnicos concretos. Los donantes participaban más estrechamente y atendían a las necesidades comunicadas por el Gobierno, en función de la información proporcionada por conducto de los mecanismos de coordinación.

## Programas y requisitos contractuales de los donantes

Especialmente tras los recientes escándalos, los donantes prestan cada vez mayor atención a la rendición de cuentas de las organizaciones humanitarias, en particular a las medidas que adoptan para prevenir el fraude, la corrupción, y los abusos y la explotación sexuales. Las pequeñas organizaciones locales suelen tener dificultades para mantenerse a la par de los requisitos de los donantes, conforme estos se vuelven más específicos, onerosos y detallados. A causa de sus obstáculos para dar rápido cumplimiento a las normas concebidas para burocracias occidentales de gran envergadura, se reduce el abanico de colaboradores con que los donantes y las organizaciones intermediarias pueden asociarse. Esto puede resultar problemático en emplazamientos donde el número de organizaciones presentes es de por sí muy limitado, por lo que quizás sería imposible hallar colaboradores experimentados y que se rijan por principios con los que emprender la labor.

Varias organizaciones no gubernamentales internacionales han manifestado su preocupación ante la creciente tendencia de los donantes de cederles los riesgos en lugar de asumirlos conjuntamente (Stoddard et al, 2016b), incluidos los riesgos derivados de la colaboración con nuevos asociados. Por ejemplo, algunos donantes exigen que miembros del personal internacional efectúen el seguimiento de la ejecución de los programas (a menudo, por parte de asociados locales), incluso en casos donde así se contravendría las normas de seguridad y, por lo tanto, se han cancelado o concluido programas. El personal de las organizaciones donantes sobre el terreno suele ser consciente de los desafíos, pero no es capaz o no está dispuesto a asumir conjuntamente los riesgos derivados del incumplimiento, pues esas decisiones son adoptadas a otro nivel (ibídem).

## Criminalización de la asistencia y espacio humanitario menguante

Las limitaciones deliberadas del espacio humanitario no se ciñen a las zonas de conflicto. Prueba de ello es el auge de las medidas que restringen la prestación de asistencia a los migrantes, particularmente en Europa. A título de ejemplo, en marzo de 2017 el alcalde de Calais (Francia) prohibió “las reuniones recurrentes y prolongadas” en las proximidades del lugar donde anteriormente se encontraba el campamento *la jungla* en Calais, con la consiguiente ilegalización de las distribuciones de alimentos, en un intento por evitar la restitución del campamento (The Guardian, 2017). Entretanto, en Hungría, el conjunto de medidas legislativas “Stop Soros” tipifica como delito diversas actividades encaminadas a proporcionar asistencia a los solicitantes de asilo y a los migrantes en situación irregular, incluida la prestación de asistencia jurídica, e impone un gravamen adicional a las actividades que favorecen la migración.

Entre otros sucesos similares se enmarca la creciente oposición a las operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo. Se ha registrado incidentes con los controles fronterizos en Libia (Zandonini, 2017) y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), que acusó a las organizaciones no gubernamentales de actuar en connivencia con los traficantes de personas y, así, de poner en peligro vidas humanas (The Conversation, 2017). El Gobierno de Italia propuso consiguientemente un código de conducta destinado a quienes emprenden operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo, y anunció que su incumplimiento podría motivar la negativa a autorizar el desembarco de migrantes en los puertos italianos. Ese código limita las actividades en aguas libias, lo que ha suscitado la preocupación de las organizaciones no gubernamentales por cuanto obstaculiza gravemente la eficacia de sus operaciones y su imparcialidad (Cusumano, 2017).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también se mostró preocupada por la constatación de una reducción aún mayor de la presencia de capacidades de búsqueda y salvamento, a causa de la denegación de la autorización de desembarco de las personas rescatadas (ACNUR, 2018a)—como el incidente sobrevenido en junio de 2018, cuando Italia se negó a acoger al barco Aquarius (tripulado por la organización no gubernamental francesa SOS Méditerranée).

## Legislación antiterrorista y actuación respecto de grupos objeto de vigilancia

Numerosos gobiernos han aprobado leyes y medidas conexas para luchar contra el terrorismo e intentar limitar el apoyo financiero a entidades consideradas terroristas, y han aplicado regímenes de sanciones. Las prohibiciones correspondientes suelen referirse al apoyo financiero o material destinado a los grupos objeto de vigilancia, ampliándose incluso hasta incluir formación sobre el derecho de los derechos humanos, conforme se hizo constar en el caso *Holder c. Humanitarian Law Project* fallado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América en 2010. El pago de “impuestos” y la desviación de la asistencia amenazan con infringir esas leyes. El desafío resulta aún mayor cuando el grupo concernido es, además, el gobierno *de facto* de esa zona y administra las escuelas y los hospitales, como sucede en Gaza.

Varios donantes también han establecido obligaciones relativas a la verificación de antecedentes para los miembros del personal, los asociados y, en ocasiones, las personas afectadas. Esos procedimientos ralentizan la intervención y pueden socavar la imparcialidad y la percepción de que la asistencia humanitaria es neutral, además de incidir en la seguridad y el acceso (NRC, 2018b). A menudo también se considera que las organizaciones que aceptan financiación de donantes con tales obligaciones no son neutrales (Burinske y Modirzadeh, 2017). Algunos donantes han advertido a sus beneficiarios que no deben colaborar con miembros de los grupos objeto de vigilancia, y determinadas leyes nacionales contemplan obligaciones similares. Así, varios agentes humanitarios han disminuido el contacto directo con esos grupos, lo cual ha obstaculizado gravemente la eventual negociación de acceso y las estrategias de aceptación (Mackintosh y Duplat, 2013; NRC, 2018b).

Las repercusiones han oscilado desde retrasos significativos en el inicio de las operaciones de emergencia (por ejemplo, programas pendientes de aprobación en zonas de riesgo elevado, como Siria, y dilatados procesos de verificación) hasta el cese de programas específicos. A título ilustrativo, las sanciones relativas a productos básicos que impusieron los Estados Unidos de América contra el Gobierno de Siria ralentizaron significativamente la importación al país de artículos esenciales que facilitan la asistencia humanitaria, ya que muchos exigen la autorización específica de la Oficina de Industria y Seguridad de los Estados Unidos de América (NRC, 2018b).

Según parece, el temor a la infracción involuntaria de esas obligaciones jurídicas tiene un “efecto inhibitor” que desalienta los programas en zonas controladas por los grupos clasificados como terroristas (Burinske y Modirzadeh, 2017; Mackintosh y Duplat, 2013; Haver, 2016). Varias organizaciones humanitarias se han autoimpuesto limitaciones respecto a las zonas donde prestan servicios (...) para evitar la eventual conculcación de leyes antiterroristas (Svoboda y Haddad, 2017). Los efectos de esa reglamentación han sido palpables en las operaciones en Afganistán, Malí, Somalia, Iraq, Siria y el territorio palestino ocupado, entre otros (Jackson y Zyck, 2017). La eventual incidencia de este fenómeno, si se generalizara suficientemente, es que las comunidades residentes en zonas controladas por los grupos objeto de vigilancia no tendrán acceso a la asistencia que necesitan (NRC, 2018b).

## Neutralización de los riesgos conexos al sistema bancario

La utilización de sistemas bancarios es particularmente difícil en contextos donde existen grupos objeto de vigilancia. Bancos internacionales han bloqueado o aplazado transferencias de fondos o cerrado cuentas de organizaciones humanitarias internacionales, lo cual ha repercutido en las operaciones de socorro humanitario. A título de ejemplo, estudios efectuados en Yemen, Siria, Somalia y el territorio palestino ocupado han demostrado que la neutralización de los riesgos conexos a los bancos (el cierre de cuentas bancarias o la prevención de transferencias a favor de clientes a quienes se asocia un elevado riesgo de financiación del terrorismo o de blanqueo de dinero), ha originado problemas que, además de afectar al sector empresarial, han repercutido en la economía en general y socavado las posibilidades de reconstrucción después

del conflicto. Además, ha demorado significativamente e impedido transferencias remitidas por organizaciones humanitarias con sede en Europa y en los Estados Unidos de América, a organizaciones yemeníes que participaban en la prestación de asistencia humanitaria vital a poblaciones necesitadas. Esto, además de retrasar el suministro de asistencia y el pago de los salarios del personal, también limita la asistencia en efectivo disponible que resulta una herramienta tan útil en contextos de suma inseguridad y con dificultades de acceso (El Taraboulsi-McCarthy y Cimatti, 2018).

Por ende, las organizaciones humanitarias se ven obligadas a recurrir a métodos alternativos menos seguros, como el transporte directo de cantidades importantes de efectivo a través de las fronteras (Burinske y Modarizadeh, 2017; NRC, 2018b). Esto intensifica los riesgos derivados de la labor en determinadas zonas, plantea inquietudes sobre la transparencia y la rendición de cuentas y puede provocar demoras significativas en la elaboración de programas. El Consejo Noruego para Refugiados (NRC) señala que a menos que se solucione este problema, serán los bancos los que determinen las zonas operativas de las organizaciones humanitarias (NRC, 2018b).

### 3.3.2 Soluciones incipientes: intentos para superar los obstáculos administrativos y jurídicos

#### Marcos de reglamentación más precisos

Desde una óptica más sistémica y preventiva, las iniciativas destinadas a la formulación de leyes nacionales que cumplan con las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial pueden contribuir en cierta medida a mitigar eventuales impedimentos burocráticos, y a favorecer una intervención más coordinada y eficaz. Desde que las Directrices fueran aprobadas internacionalmente en 2007, se ha ratificado más de treinta (30) leyes, normas y procedimientos nacionales para evitar problemas de reglamentación en los casos de desastre y facilitar la prestación de asistencia internacional a raíz de catástrofes (Federación Internacional, 2017b).

A título ilustrativo, durante la operación motivada por el seísmo en Ecuador en 2017, la labor de la Cruz Roja Ecuatoriana y las autoridades nacionales para evaluar y velar por la preparación del país sobre la base de las Directrices, permitió que el director de la aviación civil autorizara el aterrizaje prioritario de aviones que transportaban ayuda humanitaria. También posibilitó la pronta aprobación de un reglamento por el que se permitió que organizaciones no gubernamentales humanitarias internacionales seleccionadas, que hasta entonces no estaban registradas en el país, prestaran servicios y asistencia humanitaria durante la intervención (Federación Internacional, 2017b).

Los éxitos en cuanto a la sensibilización respecto del mantenimiento de espacio para la prestación de asistencia imparcial han sido limitados. Entre ellos cabe mencionar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, todavía en forma de borrador durante la redacción del presente documento, que contempla compromisos (no vinculantes) asumidos por los Estados para velar por que no se criminalice la asistencia humanitaria regida por principios.

#### Gestión del riesgo institucional y requisitos relativos a las asociaciones con donantes

Las organizaciones con medios para ello, invierten significativamente en esfuerzos destinados a velar por la rendición de cuentas y la gestión de riesgos jurídicos y de otra índole, mediante la contratación de personal responsable de asuntos jurídicos y auditorías de conformidad, la formación periódica del personal y la formulación y la aplicación de nuevas políticas. Evidentemente, conforme se ha mencionado, esto puede

ser más difícil para organizaciones de menor envergadura y agentes locales con escasos recursos para sufragar gastos básicos y generales.

La armonización de los requisitos entre los donantes puede facilitar esa tarea en grado sumo. Por ende, varios miembros del Comité Permanente entre Organismos han propuesto que los donantes adopten (o adapten colectivamente) políticas comunes sobre cuestiones relativas a la integridad y la rendición de cuentas, en lugar de establecer sus propios requisitos normativos. Las disposiciones sobre la prevención del abuso y la explotación sexuales que figuran en la Norma Humanitaria Básica sobre Calidad y Rendición de Cuentas.

Asimismo, existen iniciativas destinadas a atenuar los obstáculos conexos a la repartición de los riesgos a lo largo de los diferentes niveles de la cadena de financiación humanitaria. A este respecto, el fondo Start ha elaborado un modelo dotado de una ventanilla de intermediación para las organizaciones no gubernamentales nacionales, como incentivo para que los miembros de la red Start proporcionen un servicio de gestión de riesgos en nombre de organizaciones no gubernamentales locales, con la posibilidad de obtener servicios de tutoría y apoyo a discreción de estas. Los miembros asumen el riesgo mediante acuerdos de subcontratación. En una proporción importante, se trata de relaciones establecidas previamente y sustentadas por un bagaje y una confianza suficientes como para que la organización no gubernamental internacional no exija pruebas adicionales de debida diligencia (Patel y Van Brabant, 2017).

### Fomento de un enfoque contra el terrorismo que no socave la asistencia humanitaria regida por principios

Las iniciativas en curso para sensibilizar a los donantes respecto de los efectos más problemáticos de aquellas políticas respectivas que menoscaban la prestación imparcial de asistencia, en particular las relativas a la lucha contra el terrorismo, han obtenido resultados dispares.

A título ilustrativo, se suele plantear con frecuencia el concepto de “exenciones humanitarias” relativas a la reglamentación contra la financiación del terrorismo y los regímenes de sanciones. En las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha incluido texto sobre las sanciones, por ejemplo respecto del régimen de sanciones contra Somalia y Eritrea establecido en la resolución 1916 (2010), a cuyo tenor no se aplicará el embargo de bienes “al pago de fondos, a otros activos financieros o a los recursos económicos necesarios para garantizar la entrega puntual de asistencia humanitaria que se requiere con urgencia en Somalia”. De manera análoga, la Directiva de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo excluye de su ámbito de aplicación “la provisión de actividades humanitarias por parte de organizaciones humanitarias imparciales reconocidas por el Derecho internacional” (secretario general de las Naciones Unidas, 2018).

A nivel nacional, se ha emprendido iniciativas de promoción en favor de nuevas leyes que establezcan una “exención humanitaria” en la legislación antiterrorista de los Estados Unidos de América, al margen de la exención limitada aplicable a la medicina y a los objetos religiosos (King et al, 2016).

Asimismo, se ha colaborado en permanencia con los donantes para esclarecer las obligaciones de los agentes humanitarios, y se ha destinado mayor apoyo a las organizaciones para que entiendan y gestionen esas obligaciones jurídicas, con inclusión del material de formación sobre gestión del riesgo elaborado por el Consejo Noruego para Refugiados en relación con las medidas de lucha contra el terrorismo.

## 3.4 Conclusiones y recomendaciones para la inclusión de todas las personas necesitadas en la asistencia prevista

Los problemas logísticos descritos en este capítulo –desde la lejanía a las deficiencias de transporte y las condiciones extremas– son abrumadoras, y así persistirán, para un sector humanitario que no da más de sí. Más si cabe, los obstáculos creados por el hombre, desde la violencia deliberada contra los trabajadores humanitarios, hasta la insuficiente inversión en infraestructura en las comunidades marginadas y empobrecidas o entornos reglamentarios restrictivos, pueden plantear desafíos aún más difíciles de resolver. Estos problemas suelen ser sintomáticas de deficiencias políticas más generales –la resolución frustrada de conflictos, restricciones al espacio de la sociedad civil e inversiones insuficientes en las comunidades marginadas y empobrecidas.

Aunque la superación absoluta de esos obstáculos para que nadie quede fuera del alcance, pudiera no ser imposible sin soluciones políticas que fomenten la paz y la inclusión social, las organizaciones humanitarias y los donantes pueden adoptar medidas prácticas para mejorar el acceso, entre otras, la inversión en capacidades locales, los esfuerzos destinados a la resolución de los trabajos administrativos, la eliminación de los desincentivos y los obstáculos a la labor de los donantes en las zonas de difícil acceso, y la priorización y el establecimiento de incentivos para mejorar la atención en las comunidades de más difícil acceso.

Se ha emprendido numerosas iniciativas conjuntas e innovadoras y existen directrices y acuerdos. En 2011, los Estados y los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) acordaron “eliminar las barreras administrativas a la rápida entrega de ayuda humanitaria destinada a las víctimas de los conflictos armados”, entre otros mediante la promulgación de legislación nacional (CICR, 2011b). Aunque se ha avanzado significativamente en materia legislativa y de políticas con miras a la aplicación de las Directrices sobre la facilitación y la reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial, queda trabajo por hacer.

### 3.4.1 Inversión destinada a velar por la inclusión de las personas más vulnerables en la asistencia prevista

- **Conveniencia de que los donantes y las organizaciones humanitarias internacionales revisen las políticas y prácticas de financiación que pudieran desincentivar el acceso a las personas de más difícil acceso.**

La asignación de fondos y los marcos basados en los resultados pueden ralentizar las intervenciones ante la evolución de las necesidades y de las prioridades sobre el terreno. Los presupuestos de los proyectos deberían contemplar como partidas básicas, y no como gastos generales prescindibles, aquellas iniciativas que favorecen la presencia en entornos difíciles –tales como la inversión en las capacidades de gestión de la seguridad, transporte, comunicaciones y visibilidad y la cobertura de seguro de los miembros del personal– y gozar de financiación flexible.

Los marcos para la presentación de informes tampoco deberían desalentar o penalizar los intentos de prestar servicio a las poblaciones de difícil acceso –reconociéndose, por ejemplo, que cada dólar

desembolsado redundará en un número inferior de beneficiarios en esos contextos, y adoptándose indicadores de desempeño realistas y versátiles.

Al mismo tiempo, las organizaciones humanitarias han de manifestar de manera más franca y directa las repercusiones de las leyes y las políticas relativas a los donantes y mostrar mayor disposición a la colaboración con miras a hallar soluciones que atiendan las preocupaciones subyacentes de los donantes.

- **Conveniencia de que los donantes contemplen financiación que favorezca la elaboración de programas en beneficio de las personas más necesitadas, incluso si son las más inaccesibles**, como la que se proporciona bajo el auspicio de determinados fondos mancomunados. En 2017, por ejemplo, el Fondo humanitario común para Afganistán –fondo mancomunado de un país concreto gestionado por la OCAH– destinó recursos a la evaluación y a la cartografía de los servicios básicos en las provincias de más difícil acceso y, posteriormente, proporcionó asistencia en los distritos que, conforme se había determinado, acusaban las necesidades humanitarias más urgentes. Mediante esas iniciativas, se favorece el principio humanitario de prestar asistencia en función de las necesidades, allá donde existan, en detrimento de la labor en beneficio de personas en zonas caracterizadas por ser más fácilmente accesible y acusar un menor riesgo.

### 3.4.2 Garantías para que la reglamentación favorezca y no obstaculice el acceso

- **Conveniencia de que los gobiernos y las instituciones financieras reexaminen la legislación vigente contra el terrorismo y su aplicación en situaciones de crisis humanitaria.** Se debe dar continuidad a los esfuerzos en curso destinados a mitigar las consecuencias problemáticas de las políticas que socavan la prestación imparcial de asistencia, en particular aquellas en materia de lucha antiterrorista. A título ilustrativo, la Directiva de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo, excluye de su ámbito de aplicación “la provisión de actividades humanitarias por parte de organizaciones humanitarias imparciales reconocidas por el Derecho internacional” (secretario general de las Naciones Unidas, 2018). Las instituciones financieras, los agentes humanitarios y los departamentos gubernamentales competentes han de cooperar en la determinación de cauces para limitar la incidencia de las políticas en materia de neutralización del riesgo bancario en situaciones de crisis humanitaria.
- **Conveniencia de que los gobiernos nacionales examinen los marcos administrativos y jurídicos para eliminar los obstáculos a la prestación de servicios en las zonas de difícil acceso.** Mediante marcos nacionales administrativos y jurídicos funcionales, se puede lograr simultáneamente que disminuyan los obstáculos superfluos a la prestación de socorro y que sean funcionarios nacionales quienes lideren la coordinación general de la ayuda. Gracias a las experiencias positivas en Indonesia, Filipinas y Ecuador, otros países se han decidido a adoptar las medidas necesarias para emprender reformas. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han trabajado en más de cien (100) países para respaldar a ese respecto a los poderes públicos. No obstante, la consecución de esas reformas en todos los países exigirá tiempo, paciencia y el aliento constante del sector humanitario.

### 3.4.3 Priorización de los programas y la presencia en función de las necesidades

- **Necesidad de cooperación entre las organizaciones humanitarias para velar por la disponibilidad de información actualizada y exacta sobre la presencia y las capacidades, la atención de las necesidades y las lagunas y restricciones específicas al acceso.** Los análisis deben incluir, entre otros, observaciones de las comunicaciones respecto de la presencia de proveedores de asistencia operativos y la eventual atención o inatención de sus necesidades. También debería enmarcarse en este proceso la identificación

de las capacidades de las comunidades locales, y no solo las de los agentes de intervención que gozan de financiación internacional.

- **Priorización necesaria, por parte de las organizaciones humanitarias y los donantes, a colmar las lagunas en la prestación de asistencia en beneficio de las comunidades más desatendidas y de más difícil acceso.** Esto requiere el establecimiento de objetivos relativos al servicio en beneficio de las personas de más difícil acceso y la reevaluación constante de los programas en zonas de difícil acceso, así como un análisis transparente de las necesidades y las lagunas.
- **Inversión necesaria, por parte de las organizaciones internacionales, en las personas dotadas de mayores posibilidades para garantizar su presencia y prestar servicios en las zonas de más difícil acceso, con inclusión de los agentes locales y las propias comunidades.** Destacados donantes y organismos humanitarios ya han asumido el compromiso de incrementar considerablemente su inversión en las capacidades locales, particularmente en el gran pacto, adoptado en 2016. Los resultados positivos respecto a este objetivo serán fundamentales para que el socorro se haga extensivo hasta las zonas de difícil acceso, en especial en tiempos de crisis. Para ello, se debe cartografiar las capacidades existentes, invertir prontamente en las capacidades locales sustentables y prestar un mejor apoyo a los asociados nacionales con presencia local antes de que sobrevengan las crisis. Se puede y se debe esperar que los agentes de intervención locales, al igual que todos los agentes humanitarios, cuenten con procedimientos adecuados de salvaguarda y rendición de cuentas, pero las obligaciones al respecto deben ser realistas y corresponderse con los riesgos reales (y no con los percibidos). El apoyo a las organizaciones locales para que cumplan con los requisitos impuestos por los donantes y, según proceda, para que se les conceda la aprobación preliminar en calidad de asociados, también posibilita que estas reciban financiación y amplíen la escala de su labor con mayor rapidez durante las crisis.
- **Conveniencia de que las organizaciones internacionales consideren sus responsabilidades extensivas a los asociados locales y nacionales, y no solo a los miembros de su personal.** Esto exige inversiones en aquellos ámbitos identificados por los asociados locales, entre otros la formación especializada en materia de negociación; la gestión de la seguridad; el establecimiento de sistemas y procedimientos de seguridad; el equipo de transporte, comunicaciones y en materia de visibilidad, y la cobertura de seguro de los miembros del personal. Se debe hallar soluciones, ya sea mediante un planteamiento menos restrictivo respecto de los gastos generales o con financiación específica destinada a la adopción de medidas de seguridad.



**Bangladesh, 2018**

**Caminata matutina en medio de la bruma de la fogata en el campamento de Kutupalong, en Cox's Bazar (Bangladesh). Las personas con discapacidades enfrentan grandes dificultades en los campamentos.**

## 4. Personas excluidas del circuito de asistencia: los adultos mayores y las personas con discapacidades

El sentido humanitario –esencia inherente de la acción humanitaria y primer principio fundamental– impone la necesidad de prevenir y aliviar el sufrimiento humano donde este exista<sup>1</sup>. Además, el principio de imparcialidad privilegia la asistencia humanitaria en función de las necesidades, con independencia de otros factores como la nacionalidad, la raza, la afiliación política o la clase. La denegación de asistencia humanitaria y del acceso a esta a las personas más necesitadas incumple los principios humanitarios y exacerba su vulnerabilidad, sumiéndolas en condiciones más agudas de pobreza, exponiéndolas a mayores riesgos ante crisis futuras, y rezagándolas aún más frente al resto de la población.

Las personas que corren mayor riesgo de acusar los efectos de la crisis no siempre reciben la asistencia y la información pertinentes en función de sus necesidades. En algunos casos, el acceso a la asistencia se ve imposibilitado por la extrema complejidad de la acción humanitaria y el caos que caracteriza a los entornos operativos en los casos de desastre y conflicto. En otros, ciertos motivos técnicos impiden que determinadas personas gocen de asistencia humanitaria adecuada: por ejemplo, la ausencia de datos de referencia de calidad sobre las necesidades y capacidades de las personas afectadas por una emergencia, el desconocimiento de la situación o la limitada capacidad de los voluntarios y miembros del personal para satisfacer las necesidades de determinados grupos.

Incluso la información básica sobre la asistencia humanitaria y las modalidades para acceder a esta podría no ser conocida de quienes más la necesitan cuando la comunicación no se adapta adecuadamente a las necesidades de diferentes grupos, por ejemplo, minorías lingüísticas, personas con bajo nivel de alfabetización, o personas que disponen de menor acceso a diversas formas de comunicación o menos familiarizados con la tecnología. Las personas con menores probabilidades de abandonar su hogar –personas con discapacidades; personas mayores; personas con responsabilidades familiares; mujeres que, por motivos culturales, no saldrían sin estar acompañadas– necesitarán que se les brinde información y asistencia a través de cauces distintos.

Muchos otros grupos podrían quedar clasificados bajo la categoría “personas excluidas del circuito de asistencia”, incluidas las personas analfabetas o con bajo nivel de alfabetización, quienes no hablan el idioma

1. Los principios humanitarios se derivan de los principios fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, proclamados en Viena (Austria), en 1965, por la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (véase CICR, 1979).

predominante, quienes carecen de acceso a diversos medios de comunicación e internet, o quienes no están familiarizados con las nuevas tecnologías. Para ilustrar algunos de los obstáculos con los que tropieza la acción humanitaria inclusiva y los esfuerzos en curso para superarlos, en este capítulo se analiza específicamente la situación de dos grupos de personas que suelen quedar excluidos del circuito de asistencia durante la planificación, la intervención ante las crisis y la recuperación posterior a estas, a saber, los adultos mayores y las personas con discapacidades. Ambos grupos representan un porcentaje amplio y creciente de la población en los contextos afectados por crisis y, según destacan algunos estudios, pueden sufrir desproporcionadamente los efectos de estas, además de una reiterada exclusión durante las intervenciones a raíz de emergencias.

Sin embargo, no cabe inferir que se trata de grupos idénticos. Si bien existe coincidencia en ciertos aspectos, también denotan características específicas. Ninguno de los grupos es tampoco homogéneo: al margen de las diferencias específicas y contextuales, existen diversos tipos y grados de discapacidad, por ejemplo, así como diferencias significativas entre los subgrupos de población de más de sesenta (60) años.

Aunque este capítulo se centra en las personas mayores y en las personas con discapacidades a título ilustrativo, se pretende extraer conclusiones más generales sobre progresos alcanzados, de existir, en el fomento del acceso a la ayuda para las personas excluidas del circuito de asistencia. Se analiza los obstáculos que persisten para la mayor inclusión de las personas con necesidades particulares en las intervenciones humanitarias y en las prácticas idóneas existentes para velar por que los grupos que suelen verse marginados puedan participar plenamente y beneficiarse de medidas humanitarias inclusivas.

## 4.1 Repercusiones de las catástrofes en la vida de los adultos mayores y de las personas con discapacidades

Los adultos mayores y las personas con discapacidades no tienen una vulnerabilidad inherente ante las catástrofes. En ambos grupos, las personas tienen diversos grados de vulnerabilidad y capacidad. Existen pruebas considerables de que las personas mayores y las personas con discapacidades constituyen un sostén importante para sus familias y comunidades, particularmente en tiempos de crisis (Federación Internacional, 2007; OMS, 2008; Wells, 2005; Williams, 2011). Sin embargo, algunos factores asociados con el envejecimiento y la discapacidad pueden agudizar su vulnerabilidad ante los efectos de las catástrofes y otras crisis. La movilidad reducida, las menores oportunidades de empleo, las enfermedades crónicas, la discriminación y otros factores pueden exponer a los adultos mayores y a las personas con discapacidades a mayores riesgos en momentos de crisis.

Cuadro 4.1 Definiciones

Según la definición de las Naciones Unidas, se entiende por "adultos mayores" a quienes tienen más de sesenta (60) años, mientras que el término "ancianos" suele hacer referencia a aquellas personas cuya edad supera los ochenta (80) años (Wells, 2005). En este documento se utiliza idéntica definición, reconociéndose asimismo que existen determinados aspectos socioculturales conexos al envejecimiento que tienden a pasar por alto las definiciones rigurosas, como la condición en la familia, la apariencia física y la salud.

La definición de “discapacidad” más común y que goza de más amplia aceptación figura en la Convención de las Naciones Unidas sobre las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 2006)<sup>2</sup>. En relación con la acción humanitaria, la Carta sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria, anunciada oficialmente durante la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016, recurre a idéntica definición, a cuyo tenor “las personas con discapacidades incluyen aquellas con deficiencias físicas, psicosociales, intelectuales o sensoriales que, en combinación con barreras de diversos tipos, pueden constituir un obstáculo en su participación y acceso a los programas humanitarios de forma plena y efectiva”. Así, se destaca que la discapacidad no es únicamente una característica personal, sino más bien la interacción entre una persona y su entorno, que puede crear obstáculos a su participación e inclusión. A esa definición se remiten las referencias a “personas con discapacidades” en este capítulo.

#### 4.1.1 Cantidad de personas afectadas

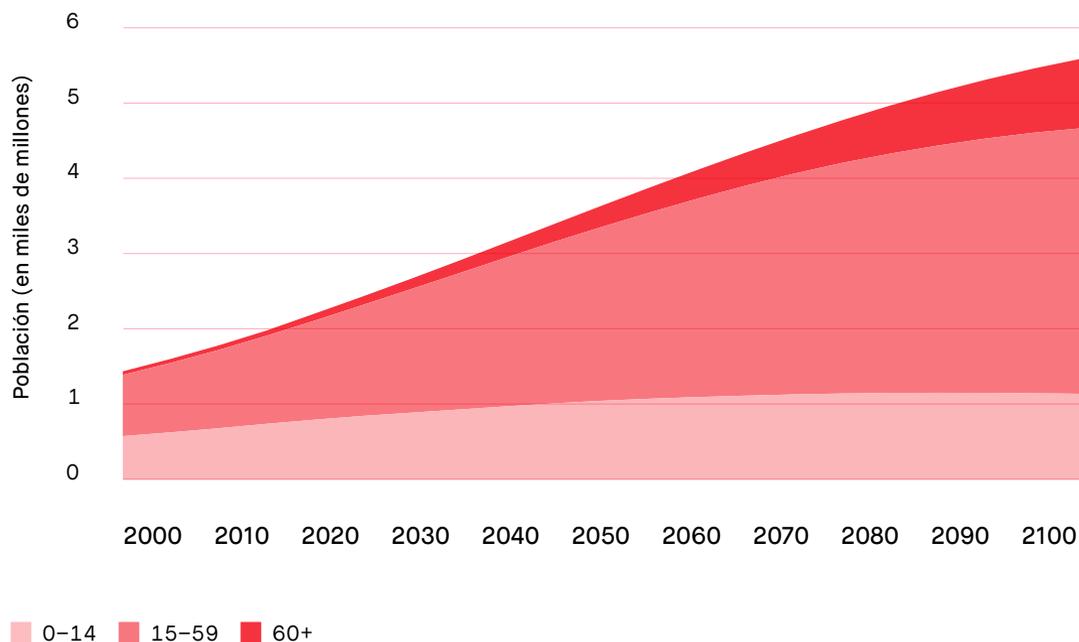
El número de personas mayores en el mundo aumenta rápidamente. En 2017, cerca de seiscientos (600) millones de personas superaban los sesenta (60) años de edad, esto es, aproximadamente el ocho por ciento (8%) de la población mundial. En 2100, se espera que esa cifra alcance los dos mil quinientos (2 500) millones de personas, o el veintidós por ciento (22%) de la población mundial estimada.

Según los datos disponibles, el porcentaje de personas mayores de sesenta (60) años es inferior en los países expuestos a vulnerabilidad medioambiental e inestabilidad política que en el resto del mundo<sup>3</sup>. Conforme a las previsiones, se espera que esa diferencia disminuya. En 2015, se estimaba que los países expuestos a vulnerabilidad medioambiental e inestabilidad política contaban con unos sesenta y ocho (68) millones de personas de más de sesenta (60) años, lo que representaba el 3,5% de la población total. Se espera que la cifra alcance los novecientos diecisiete (917) millones hasta 2100, cuando las personas de más de sesenta (60) años representarían el 16,5% de la población total en esos países (véase el gráfico 4.1).

Los motivos de la disminución mencionada no son evidentes a primera vista. Entre los posibles factores figura la creciente incidencia de las crisis en los países de renta media cuya esperanza de vida suele ser mayor (HelpAge International, 2016). Independientemente de la causa, la tendencia prevista acarrea repercusiones significativas para la planificación y la intervención ante las crisis, especialmente habida cuenta de que las previsiones apuntan a una mayor frecuencia de los desastres provocados por los peligros naturales y teniéndose en cuenta que los conflictos mundiales revisten continuamente un carácter prolongado.

2. En el marco de la convención, se define por “personas con discapacidades” a “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.
3. En el análisis efectuado en el marco de este informe se ha recurrido a un conjunto de países caracterizados por una vulnerabilidad medioambiental particular. Se utiliza una lista de países considerados particularmente vulnerables desde la perspectiva medioambiental. Se trata de aquellos que, conforme al conjunto de datos del Índice para la gestión de los riesgos INFORM, tienen una puntuación superior a un determinado umbral en función de dos criterios: 1) la deficiente capacidad de reacción (nivel medio, elevado o muy elevado) y 2) los peligros naturales (elevados o muy elevados). En el informe *States of Fragility 2016*, elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, se define por “países expuestos a inestabilidad política” a aquellos “estados y economías frágiles”.

**Figura 4.1** Edad de la población en países expuestos a vulnerabilidad medioambiental e inestabilidad política, 2000–2100



**Nota:** Se ha utilizado previsiones demográficas medias.

Fuente: Basado en datos de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el índice INFORM para la gestión del riesgo correspondiente a 2018 y el informe *States of Fragility (2016)* de la OCDE.

Según la información disponible, mil millones de personas en el mundo presentarían cierta forma de discapacidad, una cifra apenas inferior al catorce por ciento (14%) de la población mundial<sup>4</sup>. Huelga decir que, dentro de este total, existen variaciones importantes en cuanto al tipo y a la gravedad de la discapacidad. El porcentaje de personas con discapacidades es superior en los países que acusan vulnerabilidad medioambiental, cuyo índice de prevalencia se estima apenas por debajo del diecisiete por ciento (17%), esto es, ciento setenta y siete (177) millones de personas.

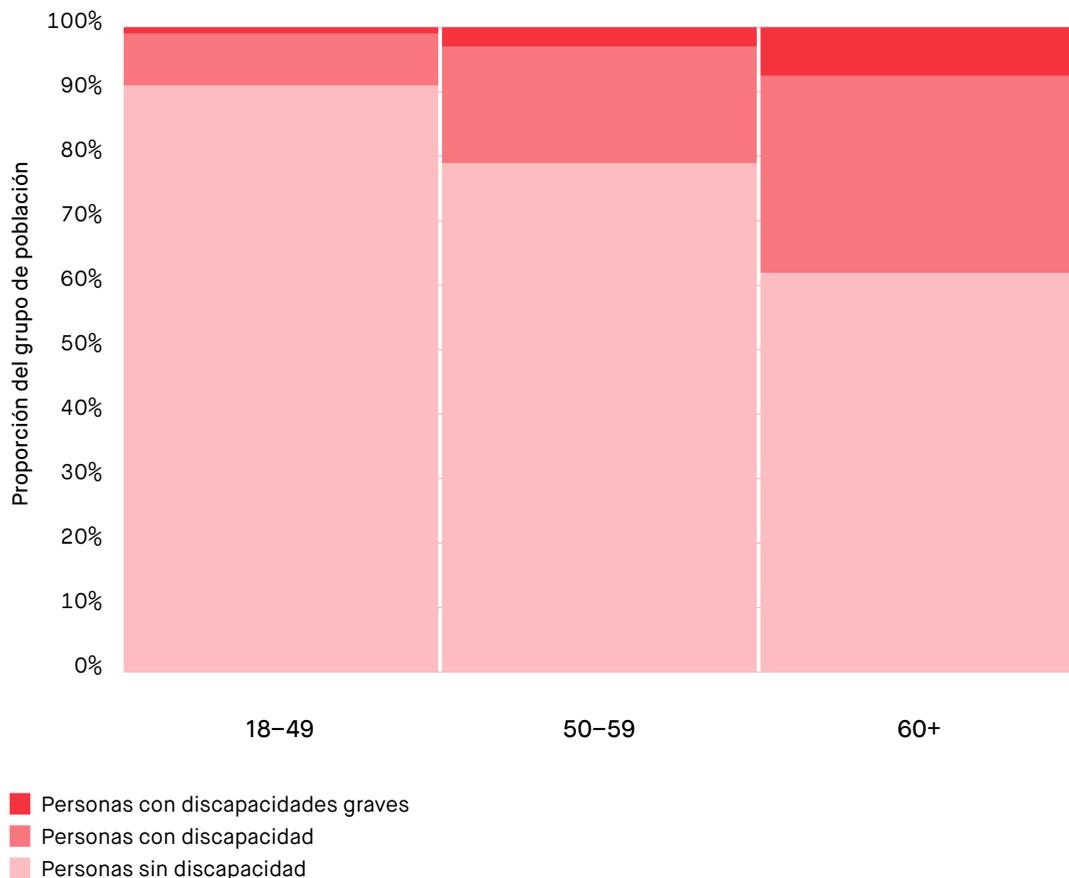
No obstante, los datos denotan deficiencias significativas y, con toda probabilidad, la cifra y el porcentaje de personas con discapacidades son muy superiores, tanto aquellas con discapacidades preexistentes como aquellas cuya discapacidad sobrevino a raíz de las crisis. Los países que han efectuado encuestas sobre la discapacidad cuentan con datos, pero estos podrían estar obsoletos y la falta de armonización en cuanto a las definiciones y metodologías empleadas podría dificultar las comparativas entre las cifras. Mediante un vistazo somero a los datos de las encuestas sobre discapacidad, se constata su importancia en comparación con otros ejercicios nacionales de recopilación de datos más generales. Los datos relativos a treinta y un (31) países, extraídos del censo nacional correspondiente a

4. Las cifras están basadas en diversas fuentes nacionales e internacionales, con inclusión del informe *Disability at a Glance (2017)*, elaborado por la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas; el Informe mundial sobre la discapacidad (2011) de la Organización Mundial de la Salud, repositorios de encuestas demográficas y sobre salud; el estudio europeo sobre encuestas de salud de la Oficina Estadística de la Unión Europea; el censo de población y vivienda de Barbados en 2010; el censo de población de Brasil en 2010; la encuesta sobre discapacidad de Canadá en 2012; la encuesta nacional sobre discapacidad de Guatemala en 2016; las estadísticas sobre discapacidad correspondientes a 2017 de la Oficina del Censo de los Estados Unidos; la encuesta de seguimiento de las condiciones de vida de Zambia en 2006, así como la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. En función de las fuentes, los tipos y grados de discapacidad podrían variar.

varios años, denotan una tasa de prevalencia estimada en el tres por ciento (3%). Colectivamente, el índice de prevalencia correspondiente a ese conjunto de países supera el veintiuno por ciento (21%) a partir de los datos de la Encuesta Mundial de Salud sobre el período 2002-2004, cuya recopilación fue efectuada mediante un conjunto de preguntas más específico y detallado en materia de discapacidad (OMS, 2004).

En muchas ocasiones, quienes pertenecen a la categoría de personas con discapacidades también son personas mayores. Ante el aumento continuo de la población de personas mayores, no cabe duda de que los problemas de salud ligados a la edad que afectan a la vista, la audición, la movilidad y las facultades mentales influirán de manera significativa en la prevalencia de la discapacidad. En la figura 4.2 se muestra el elevado porcentaje actual de personas con discapacidades (con inclusión de discapacidades graves)<sup>5</sup> dentro del grupo de personas mayores, en comparación con los grupos de edad inferior.

Figura 4.2 Vulnerabilidad de las personas ante los desastres y repercusiones de estos en sus vidas



**Nota:** La discapacidad y la discapacidad grave se corresponden con una puntuación superior a 40 y 50 respectivamente. Véase el apéndice técnico de la OMS (2011).

Fuente: Apéndice técnico de la OMS (2011)

5. En el Informe mundial sobre la discapacidad (2011) se define "discapacidad grave", en referencia al estudio Carga Mundial de Morbilidad, como el equivalente a aquella asociada a condiciones tales como tetraplejía, depresión grave o ceguera.

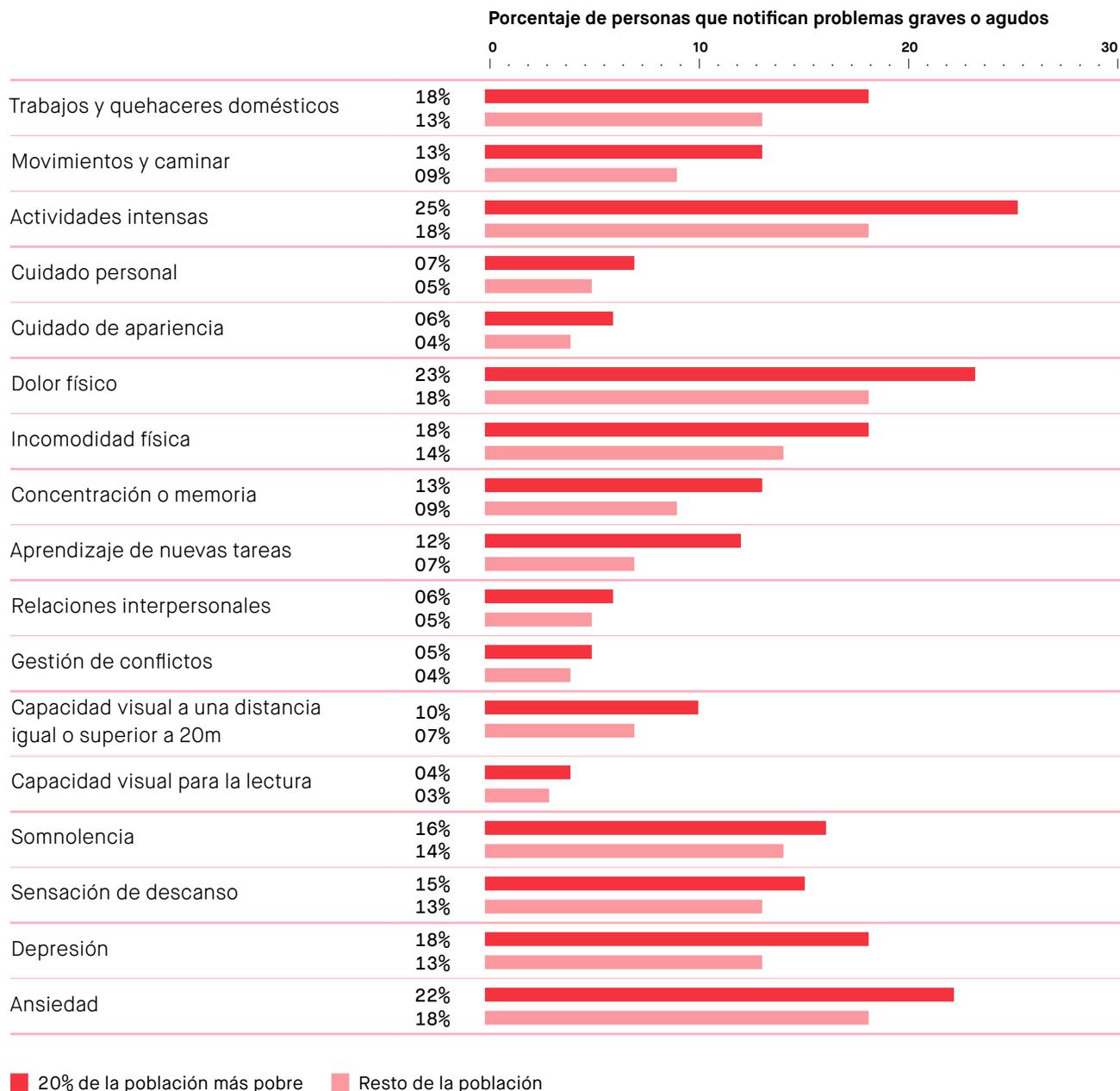
### 4.1.2 Vulnerabilidad de las personas ante los desastres y repercusiones de estos en sus vidas

Ni la edad avanzada ni la discapacidad determinan por sí solas la vulnerabilidad. La vulnerabilidad en situaciones de emergencia puede ser fruto de la conjugación de la edad con otros factores, tales como el género, la etnia o la exclusión social. La pobreza es un componente fundamental para determinar la vulnerabilidad a los efectos de las crisis. Los estudios sugieren que adultos mayores y las personas con discapacidades están más expuestos a la pobreza que sus homólogos más jóvenes y sin discapacidad. Esto se puede deber a sus necesidades específicas, por ejemplo, en materia de atención de la salud y gastos conexos (HelpAge International, 2018), así como a las barreras en su entorno que les impiden acceder a servicios y oportunidades esenciales, como la educación, la atención sanitaria, el empleo, la justicia y el apoyo social (Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, 2015; HelpAge International y Handicap International, 2012; Rohwerder, 2015). Así, se afianza y se incrementa la vulnerabilidad de los adultos mayores y de las personas con discapacidades durante las situaciones de crisis, por cuanto disponen de menos recursos para resistir a las perturbaciones y recuperarse a raíz de estas, sumiéndolas más en la pobreza. En Bangladesh, los datos denotan una correlación entre la pobreza y la discapacidad en un contexto de elevada vulnerabilidad ante los peligros naturales, con inclusión de las inundaciones, los ciclones tropicales, las mareas de tempestad y las sequías. Esos peligros, aunados con la extrema densidad demográfica, expone a muchas personas en Bangladesh a los efectos de los desastres provocados por peligros naturales. De acuerdo con las estimaciones del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, los desastres meteorológicos de rápida aparición originaron más de 4,7 nuevos millones de desplazados en el país entre 2008 y 2014 (Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, 2015).

El porcentaje de problemas graves o extremos asociados con la discapacidad que afectan a diversas categorías de personas es mucho más elevado en el caso del veinte por ciento (20%) de la población más pobre del país (véase la figura 4.3)<sup>6</sup>.

6. La metodología empleada en el *Informe mundial sobre la discapacidad (2011)* de la OMS difiere de la utilizada por el Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad. La OMS recurre a un modelo de puntuación teórico de respuesta por ítems basado en encuestas específicas sobre discapacidad cuyas preguntas se asemejan, pese a no ser idénticas, al breve cuestionario sobre discapacidad del Grupo de Washington.

Figura 4.3 Pobreza y discapacidad en Bangladesh



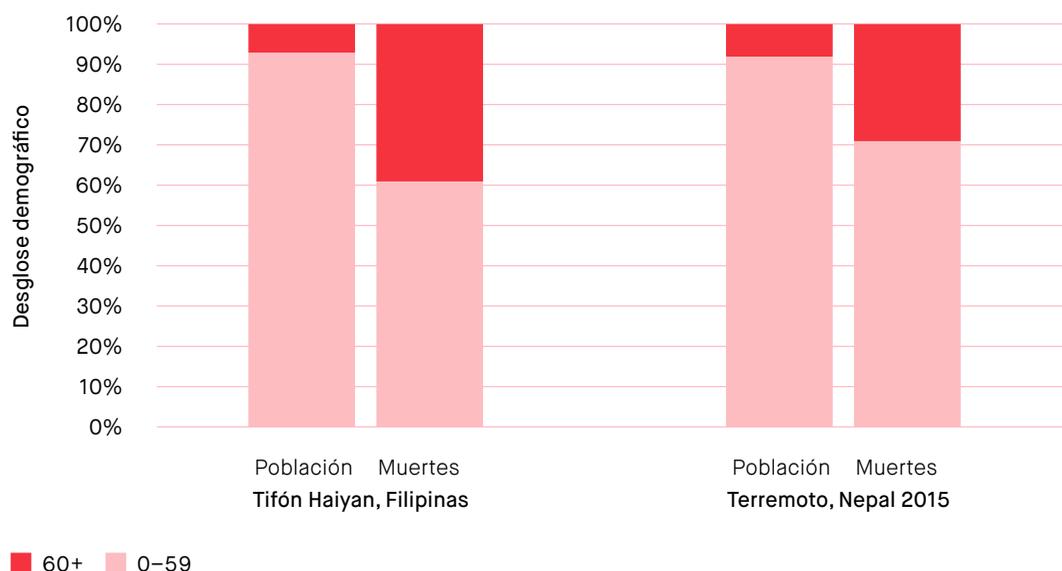
Fuente: *Informe mundial sobre la discapacidad (2011)* elaborado por la OMS.  
 Nota: véase el *Informe mundial sobre la discapacidad (2011)* de la OMS para obtener descripciones detalladas de las diferentes categorías asociadas con la discapacidad.

Las crisis pueden afectar de manera desproporcionada a los adultos mayores y las personas con discapacidades. Los datos relativos a Japón que figuran en un estudio efectuado en 2015 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos apuntan a que las personas con discapacidades son cuatro veces más proclives a fallecer cuando sobreviene un desastre (ACNUDH, 2015). En Vanuatu, los estudios denotan que, durante el ciclón tropical Pam registrado en 2015, las personas con discapacidades tenían más del doble de probabilidades de sufrir lesiones.

En Filipinas, en 2013, el grupo de personas mayores de sesenta (60) años que apenas constituía el 7% de la población sufrió, no obstante, el treinta y ocho (38%) de las muertes provocadas por el tifón Haiyan ese mismo año (véase la figura 4.4). Del mismo modo, el veintinueve por ciento (29%) de las personas que fallecieron en Nepal a causa del terremoto en 2015 tenían más de sesenta (60) años, pese a que los adultos mayores apenas representaban el ocho por ciento (8%) de la población.

Con toda probabilidad, la incidencia desproporcionada de las crisis en los adultos mayores y en las personas con discapacidades obedece fundamentalmente a la movilidad reducida y a la consiguiente dificultad para huir. No obstante, en cada contexto existen otras razones específicas que ayudan a entender los datos. En determinados casos, quienes prefieren permanecer cerca de su hogar a pesar de los riesgos quizás no tengan a dónde ir. Otras personas podrían subestimar el impacto de las crisis por sus vivencias anteriores. Los estudios también indican que los adultos mayores con discapacidad padecen de manera desproporcionada condiciones de vivienda precarias (HelpAge International, 2018), lo que podría exponerlas a un mayor riesgo en caso de desastres provocados por peligros naturales.

Figura 4.4 Análisis demográfico desglosado de las personas afectadas por desastres en Filipinas y Nepal



Fuente: Basado en la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y HelpAge International (2016, 2013).

Además de los fallecimientos, los desastres pueden afectar a los adultos mayores y a las personas con discapacidades de manera particular, y así sucede. Las consecuencias incluyen nuevas lesiones y la consiguiente pérdida de movilidad; la disminución del acceso a servicios médicos para enfermedades crónicas

no transmisibles, tales como enfermedades cardiovasculares, accidentes cerebrovasculares, la diabetes y la demencia; un mayor riesgo a enfermedades infecciosas; el deterioro en la alimentación; malestar, depresión y ansiedad, y la pérdida de medios de vida.

Entre las consecuencias consabidas de las catástrofes para los adultos mayores y las personas con discapacidades está la fractura de las estructuras comunitarias y familiares de apoyo, lo que podría agudizar los riesgos relacionados con la protección, entre otros la violación y los abusos sexuales, los abusos en sentido más amplio, y un sentimiento muy fuerte de aislamiento y exclusión (Burns y Oswald, 2014; UNHCR, 2017c).

#### Recuadro 4.2 El aislamiento de los adultos mayores en Mongolia

Durante siglos, Mongolia ha sido un país de pastores nómadas trashumantes en busca de los mejores pastos de estío para sus rebaños. Sin embargo, ese modo de vida tradicional ha comenzado a cambiar con el creciente éxodo a las zonas urbanas, de manera que muchos adultos mayores permanecen en las zonas rurales para cuidar del ganado, separados de los sistemas tradicionales de apoyo y de sus familiares.

Mongolia se ve afectada frecuentemente por el fenómeno denominado *dzud*, cuyas temperaturas extremas en verano e invierno dejan sin suficientes alimentos a muchos animales y exponen a los pastores a escasez alimentaria, falta de combustible y deterioración del estado sanitario. Durante el invierno de 2016-2017, un *dzud* de gran intensidad afectó a muchos pastores, entre otros a un porcentaje significativo de adultos mayores que habían quedado aisladas cuando familiares más jóvenes hubieron migrado a las zonas urbanas en busca de trabajo. Las pérdidas de ganado supusieron una gran fuente de estrés para muchas personas y generaron, además, sentimientos de vergüenza y fracaso. Al final, se estima que el desastre afectó a cerca de doscientas veinticinco mil (225 000) personas y provocó la muerte de más de un millón de animales.

La intervención humanitaria motivada por el *dzud*, tanto de organizaciones e instituciones nacionales como internacionales, se centró fundamentalmente en el suministro de alimentos, combustible, forraje y medicamentos veterinarios. Pocas organizaciones prestaron especial atención a las necesidades específicas de los adultos mayores y las personas con discapacidades. La Cruz Roja de Mongolia, por conducto de su programa de desarrollo e inclusión social, identificó explícitamente a los adultos mayores y a las personas con discapacidades como grupos vulnerables que necesitaban apoyo adaptado específicamente. En el marco de la asistencia prestada, se las ayudaba a realizar las tareas domésticas, acceder a las prestaciones estatales y a concertar consultas médicas para proporcionar atención de salud continua a quienes padecen enfermedades crónicas.

El contacto social para contrarrestar el sentimiento de aislamiento fue un componente importante de la intervención de la Cruz Roja de Mongolia. Se materializó en diversas actividades, por ejemplo, la lectura a adultos mayores y personas con discapacidades, la difusión de noticias del exterior y la posibilidad de recurrir a alguien para conversar y obtener consejo y consuelo durante la crisis. Así, personas que en otras circunstancias hubieran quedado excluidas pudieron beneficiarse de la intervención, tanto en forma de asistencia física como para superar el sentimiento de soledad y los perjuicios de la exclusión social.

La incidencia desproporcionada de las crisis en la vida de los adultos mayores y de las personas con discapacidades puede obedecer a varios factores, entre estos, la movilidad reducida, la dependencia respecto de los familiares y otros miembros de la comunidad, la estigmatización y la falta de posibilidades de acceso tanto a mensajes de alerta temprana como a lugares de refugio en caso de evacuación. Los desastres y conflictos pueden entrañar un aumento en la cantidad de personas con discapacidades, ya sea debido a nuevas

lesiones o al deterioro de condiciones ya existentes. En el caso de personas con discapacidades recientes y preexistentes, las repercusiones negativas de los desastres podrían verse agravadas debido a la pérdida o a la avería de dispositivos auxiliares durante la situación de emergencia, el limitado acceso a servicios de atención de salud y rehabilitación, la ansiedad y el estrés psicológico, el sentimiento de abandono y la desintegración de estructuras de apoyo y de asistencia preventiva en materia de salud.

Las repercusiones de los desastres en la vida de las personas con discapacidades pueden verse agudizadas por varios factores de riesgo, que en muchos casos guardan relación entre sí y se superponen. Por ejemplo, la discapacidad combinada con otros factores puede incrementar los niveles de riesgo y vulnerabilidad. Según un estudio efectuado por la organización *Humanity & Inclusion*, el veintisiete por ciento (27%) de las personas con discapacidades consultadas habían experimentado traumas secundarios a causa de los abusos sexuales, físicos o psicológicos sufridos tras la situación de desastre (*Humanity & Inclusion*, 2015).

Las mujeres y las niñas con discapacidad podrían ser especialmente vulnerables a los abusos en contextos posteriores a las crisis. Según los datos disponibles a nivel mundial, las mujeres y las niñas con discapacidad tienen cerca de diez probabilidades más de sufrir violencia sexual que las personas sin discapacidad (*Humanity & Inclusion*). En un estudio realizado por *Women's Refugee Commission* se concluyó que, en contextos de crisis, se percibía que las mujeres y las niñas con discapacidades mentales e intelectuales corrían el mayor riesgo de sufrir violencia sexual (*Women's Refugee Commission*, 2015).

Las consultas con poblaciones de refugiados denotaron que los hombres y los niños con discapacidad, pese a no estar expuestos a un riesgo tan elevado como las mujeres y las niñas, también son blanco de violencia sexual (*Women's Refugee Commission*, 2016). La fractura de las redes sociales y de protección, el aislamiento, el estrés familiar, la ausencia de una vivienda segura, el alojamiento en condiciones de hacinamiento y los cambios en las funciones propias del hombre y de la mujer motivados por una situación de emergencia pueden, colectivamente, agudizar la vulnerabilidad de las mujeres, las niñas, los hombres y los niños con discapacidad en situaciones de crisis, así como las de sus cuidadores (*Women's Refugee Commission*, 2015, 2016) (véase el capítulo 2, sección 2.3).

### 4.1.3 Capacidades y contribución durante las intervenciones motivadas por desastres

En los contextos de emergencia, suelen pasar inadvertidas tanto las necesidades como las capacidades de los adultos mayores y las personas con discapacidad. Por lo general, se califica a ambos grupos de indefensos o débiles durante las crisis. Si bien es cierto que algunos adultos mayores y personas con discapacidades podrían estar expuestas a riesgos adicionales en situaciones de catástrofe, también suelen estar en condiciones de realizar aportaciones valiosas y muestran mucho interés en recuperar el control de su vida y en que la vida de sus familiares y de las comunidades en general recobre la estabilidad.

A título de ejemplo, muchos adultos mayores, incluidas personas con discapacidades, asumen responsabilidades adicionales relativas al cuidado de los niños durante las crisis —en particular las mujeres (Wells, 2005). Este fenómeno puede convertirse en la norma a raíz de la migración, cuando las personas más jóvenes se trasladan en busca de empleo y dejan a los adultos mayores al cuidado de los nietos. Las familias caracterizadas por el “vacío de una generación” también son propias de lugares con gran prevalencia del VIH/SIDA y otras epidemias (Williams, 2011). De hecho, incluso en situaciones distintas de crisis, los abuelos y niños mayores —especialmente las mujeres y las niñas— suelen proporcionar cuidado infantil no remunerado en países donde los servicios reconocidos de atención de la infancia escasean o tienen un coste inasumible (ODI, 2016).

**Recuadro 4.3** Los adultos mayores como agentes del cambio

Afganistán arrastra un conflicto prolongado desde hace decenios y numerosas partes del país son sumamente propensas a los peligros naturales. Estas circunstancias, sumadas a los obstáculos topográficos, han limitado el acceso de muchos millones de personas a servicios de salud esenciales, o las ha privado de este. La tasa de mortalidad materna de las mujeres afganas es una de las más elevadas del mundo. Con arreglo a las normas culturales en Afganistán, las mujeres deben ser atendidas por mujeres profesionales de la salud y no pueden acudir a una consulta médica sin estar acompañadas por un hombre de su familia. Así, aún predominan los partos en el hogar, cuyo índice representa el ochenta y seis por ciento (86%).

La Media Luna Roja Afgana realiza programas de salud comunitarios específicos en todo el país, de manera que se presta atención de salud vital a comunidades vulnerables mediante servicios, actividades de promoción y fomento de la salud, acceso mejorado a fuentes de agua potable salubre y mejores condiciones de saneamiento, y alimentos más variados.

En el marco de los programas de salud comunitarios, se ha adoptado un enfoque innovador para persuadir a las mujeres embarazadas –así como a sus maridos, padres y otros familiares varones– a que reciban servicios sanitarios y tratamiento médico en los centros de salud más próximos. Por lo general, las abuelas son consideradas figuras influyentes tanto en sus propias familias como en las comunidades rurales en general. Así, se constituyeron comités locales integrados por abuelas, a quienes se impartió formación y conocimientos para que asumieran una función destacada para promover que las mujeres (en particular, las embarazadas) recurriesen a mejores servicios de salud y que los hombres de la comunidad se mostraran partidarios y lo permitieran.

En 2016, mediante el programa de salud comunitario en Balkh se estableció diez comités integrados por cerca de doscientas (200) mujeres. En la evaluación del proyecto efectuada en 2017 se concluyó que los comités integrados por abuelas habían incidido muy favorablemente en la concienciación acerca de mejores prácticas de salud materna. Durante el proyecto, se constató un incremento significativo de los partos atendidos por profesionales de salud cualificados: en las zonas piloto, estos ascendieron del cuatro por ciento (4%) en 2008 al veinticinco (25%) en 2010, en todas las zonas del proyecto, aumentaron del treinta por ciento (30%) en 2008 al sesenta y seis por ciento (66%) hasta 2016. Los comités integrados por abuelas no son los únicos responsables de estas mejoras, si bien se les atribuye el mérito de haber contribuido de manera importante a cambiar la mentalidad y fomentar prácticas saludables.

En términos generales, el proyecto logró reconocer y aprovechar con creatividad y dignidad las capacidades excepcionales de los adultos mayores –en particular de las mujeres– para prestar servicio voluntario en las comunidades, a fin de arrojar cambios positivos. En la práctica, la integración de los programas comunitarios de salud, los servicios móviles de salud y los servicios ambulatorios de salud infantil, neonatal y materna de la Media Luna Roja Afgana, aspira a ampliar el alcance de los servicios, entre otros servicios de atención de salud preventivos, curativos e integrales y actividades de promoción destinados a comunidades vulnerables específicas.

Con la participación de las comunidades en la ejecución de los servicios de salud y la aceptación de estos, se pretende garantizar el acceso seguro y la protección de todos los miembros del personal y voluntarios en zonas inseguras. Mediante el apoyo continuo al fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y de los voluntarios, se favorece la resiliencia de las comunidades para hacer frente a los riesgos sanitarios y asociados con los desastres.

En las actividades de gestión de los riesgos asociados a las crisis se suele pasar por alto la discapacidad y, además, rara vez se concede a las personas con discapacidades y a sus cuidadores la posibilidad de participar en los sistemas de alerta temprana y otras iniciativas relativas a la preparación ante situaciones de desastre. No obstante, se ha constatado ejemplos de personas que han utilizado su propia perspectiva sobre la discapacidad para contribuir de manera significativa a los esfuerzos destinados a la reducción de los riesgos.

#### Recuadro 4.4 Contribución de las personas con discapacidades en la planificación de la gestión de desastres

La asociación de personas sordas Dumaguete Effata (DEAF), en Filipinas, lleva a cabo un programa destinado a fomentar el acceso a programas de intervención a raíz de emergencias y de gestión de desastres y actividades de reducción del riesgo de desastres que privilegien un enfoque auditivo, reconociéndose que los recursos orales y escritos, así como los sistemas de alerta temprana con sonido (como sirenas o alarmas) no suelen ser eficaces para advertir de los peligros de los desastres inminentes a las personas sordas. La asociación DEAF colabora con el sector público en la elaboración de léxico en lengua de señas filipina en relación con el clima, los desastres e ideogramas conexos para incluirlos en recursos visuales para la alerta temprana. Asimismo, la organización establece una cartografía de los riesgos donde se señala las personas sordas que viven en zonas propensas a peligros medioambientales, junto con los correspondientes protocolos de intervención a raíz de desastres, de manera que se facilita la colaboración y la formación en pos de una mayor participación de la comunidad en la institucionalización de políticas y prácticas que tengan en cuenta la discapacidad.

Los responsables de la asociación DEAF han movilizado redes a favor de las organizaciones de personas sordas y colaboran con las dependencias de los gobiernos locales competentes en materia de preparación ante desastres y gestión del riesgo de desastres. Así, los resultados derivados del proyecto no solo atienden a las necesidades y las capacidades de las personas sordas, sino que les permite asumir funciones activas para abogar a favor de que las personas con discapacidades gocen de una mayor atención en los procesos de gestión de los casos de desastre.

#### 4.1.4 Posibilidades para facilitar el acceso a las intervenciones humanitarias y la participación en estas

Los adultos mayores y las personas con discapacidades, además de otros grupos de población, se enfrentan a diversos obstáculos que les impiden acceder a la asistencia humanitaria en condiciones de igualdad y participar dinámicamente en las intervenciones. Esas dificultades y limitaciones varían desde aquellas técnicas y operativas (véanse las secciones 4.2 a 4.5) hasta otras más sistémicas y subyacentes. Sobresale entre todas ellas la incapacidad de aplicar plenamente los diferentes marcos, normas, políticas y directrices existentes para proteger y fomentar los derechos de los grupos particularmente vulnerables, incluidos los adultos mayores y las personas con discapacidades.

Entre sus compromisos preponderantes, los objetivos de desarrollo sostenible incluyen referencias implícitas y explícitas a la priorización de los resultados relativos a los grupos marginales. De manera análoga, en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se menciona a los adultos mayores entre los interesados pertinentes con los que colaborar respecto de enfoques preventivos para los desastres, y se asume el compromiso de convertir a las personas con discapacidades en actores fundamentales para la planificación y la ejecución de estrategias de reducción del riesgo.

Asimismo, existen importantes marcos y compromisos internacionales que orientan las iniciativas de gobiernos, organizaciones y particulares. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sienta los pilares del reconocimiento de los derechos humanos para las personas con discapacidades y, además, fomenta la adopción de un enfoque basado en los derechos durante las emergencias humanitarias. La Carta sobre la Inclusión de las Personas con Discapacidad en la Acción Humanitaria, de más reciente aprobación, establece compromisos precisos para vencer los obstáculos que impiden el acceso a los servicios humanitarios por parte de las personas con discapacidades<sup>7</sup>.

El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) aspira a reforzar el respeto de los derechos de los adultos mayores. Ese instrumento, no tanto vinculante como normativo, abarca una amplia variedad de cuestiones relacionadas con el envejecimiento de la población, con inclusión de las situaciones de emergencia, y ha sido aprobado por ciento cincuenta y nueve (159) Estados.

No cabe duda de que la existencia de esos marcos y compromisos globales es positiva. Sin embargo, cabe cuestionarse el historial de resultados de los agentes humanitarios, tanto internacionales como nacionales, respecto de su aplicación y de la obtención de financiación a tal efecto.

Algunos países han realizado progresos respecto de la incorporación de los derechos de los adultos mayores y las personas con discapacidades en los marcos nacionales de políticas. De acuerdo con los hallazgos de investigaciones en curso de la Federación Internacional en Asia y el Pacífico, en la legislación relativa a la gestión del riesgo de desastres se suele conceder prioridad a los grupos vulnerables, con inclusión de los adultos mayores y las personas con discapacidades. Sin embargo, los sistemas y las leyes nacionales en materia de desastres suelen ser deficientes respecto de cuestiones relativas a la participación y la inclusión, y a menudo incluyen disposiciones generales al respecto sin especificar los correspondientes mandatos, detalles y recursos para lograr acciones y beneficios tangibles. Además, por lo general se hace hincapié en la atención de las necesidades y no tanto en velar por la participación dinámica de los adultos mayores y las personas con discapacidades en los procesos de adopción de decisiones.

Las organizaciones humanitarias y los donantes también han formulado políticas y herramientas internas para favorecer la inclusión de los adultos mayores y las personas con discapacidades en sus carteras de proyectos y programas.

Las normas mínimas para la inclusión de los adultos mayores y de las personas con discapacidades en la acción humanitaria (*Age and Disability Consortium*, 2018), son una novedosa iniciativa particularmente importante para el fortalecimiento de las capacidades institucionales colectivas en representación de los adultos mayores y las personas con discapacidades en situaciones de crisis<sup>8</sup>. Mediante las directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre la inclusión de las personas con discapacidades en la acción humanitaria, de próxima aprobación, se espera brindar ayuda a los agentes de intervención humanitaria, los gobiernos y las comunidades afectadas para la coordinación, la planificación y el logro de la participación y la inclusión efectivas de las personas con discapacidades en los contextos humanitarios.

7. Véase OMS (2018 b) para obtener información adicional sobre la labor de la organización para mejorar el acceso a la tecnología de apoyo por parte de quienes la necesitan.
8. Las normas mínimas para la inclusión de los adultos mayores y de las personas con discapacidades en la acción humanitaria fueron elaboradas en el marco del programa de fortalecimiento de las capacidades en materia de edad y discapacidad, dirigido por la organización HelpAge International como parte de la cartera de proyectos de fortalecimiento de la capacidad dependientes de la red Start. El programa de fortalecimiento de las capacidades en materia de edad y discapacidad es una iniciativa de *Age and Disability Consortium*, integrado por siete organismos que trabajan en favor de la inclusión de las cuestiones de edad y discapacidad en la asistencia humanitaria, a saber, CBM, DisasterReady.org, Handicap International, HelpAge International, la Federación Internacional, Oxford Brookes University y RedR UK.

No obstante, las consultas con organizaciones humanitarias y de desarrollo suscitan interrogantes respecto del grado en que se utilizan esas herramientas y orientaciones. Algunas han manifestado preocupación respecto de sus capacidades para incorporar numerosas cuestiones transversales y asimilar un acervo creciente de herramientas y recursos orientativos; otras cuestionan la priorización de los adultos mayores y las personas con discapacidades junto con otros grupos vulnerables; y otras mantienen su disposición, en principio, a abordar los desafíos para la inclusión de cuestiones relativas a la edad y a la discapacidad, pero temen que la falta de pericia y de recursos específicos en sus organizaciones les impidan obtener resultados efectivos (WaterAid et al, 2016). El sentido de compromiso de varias organizaciones respecto de la mejor inclusión de las cuestiones de edad y discapacidad en las oficinas centrales es visible, pese a que las prácticas a nivel de país se encuentran a la zaga. En otros casos, sucede lo contrario: se aplica prácticas idóneas en contextos de crisis, pero falta apoyo de la oficina central para fomentar sistemáticamente la adopción de enfoques efectivos que incluyan cuestiones de edad y discapacidad.

En las secciones siguientes se hace hincapié en dificultades de índole técnica que persisten como obstáculos a la inclusión de los grupos vulnerables en las intervenciones humanitarias, con énfasis en los adultos mayores y las personas con discapacidades

## 4.2 Datos e información contextual

La exclusión de los adultos mayores y de las personas con discapacidades de la acción humanitaria obedece en primera instancia a la falta de datos y de información contextual. La deficiente calidad de los datos secundarios, la presión para intervenir con rapidez ante situaciones de emergencia y la incapacidad para adaptar los programas a las necesidades de grupos específicos obstaculizan en su conjunto la recopilación, el análisis y la utilización de datos sobre adultos mayores y personas con discapacidades de manera eficaz.

Si en la formulación y realización de evaluaciones de las necesidades no se recopila deliberadamente datos desglosados por edad y discapacidad, o si se recurre a datos previos, quedará menos patente la condición de los adultos mayores y las personas con discapacidades como poblaciones necesitadas. Así, se dará menos motivo a los agentes de intervención a raíz de emergencias para que establezcan servicios y programas que tengan en cuenta la discapacidad y la edad, y se sentirán menos interpelados para hacerlo si las necesidades de los adultos mayores y de las personas con discapacidades permanecen como una gran incógnita.

En la recopilación de datos sobre los adultos mayores, el grupo etario de las personas mayores de sesenta (60) años tiende a considerarse homogéneo, sin reconocer las importantes diferencias que suelen mediar entre los subgrupos de edades comprendidas entre los sesenta (60) y los sesenta y nueve (69) años, los setenta (70) y los setenta y nueve (79) años, y subsiguientes (HelpAge International and IDMC, 2012). Además, la recopilación de datos detallados sobre las necesidades de los adultos mayores se ve restringida por los puntos de corte y los límites de edad en las encuestas, en parte debido a la premisa de que los adultos mayores son dependientes y no tanto trabajadores en activo (Development Initiatives, 2017a). Del mismo modo, los adultos mayores rara vez son considerados en las encuestas sobre nutrición –cuyos sujetos de estudio suelen ser exclusivamente los niños menores de cinco años, o las personas seropositivas–, centradas por lo general en las personas en edad reproductiva (HelpAge International and IDMC, 2012).

Cuando se pregunta a los adultos mayores acerca de su situación y de sus responsabilidades, los resultados pueden resultar sorprendentes. Una evaluación rápida de las necesidades efectuada en Bangladesh, en 2017, arrojó que el setenta y dos por ciento (72%) de los adultos mayores encuestados asumía la responsabilidad

del cuidado de 3,2 dependientes en promedio en el hogar (HelpAge International, 2017). Con esa información quedaba en entredicho la premisa de que los adultos mayores son, por sistema, dependientes de sus familiares. Así también se contribuyó a la formulación de programas que, además de brindar apoyo adecuado a adultos mayores con la condición de refugiados, recurrieran a adultos mayores que, de manera directa, colaboraban para velar por que los niños refugiados gozasen de atención de salud, protección y otros servicios esenciales adecuados.

El acopio, el análisis y la utilización de datos desglosados en función de la discapacidad en los entornos humanitarios es, si cabe, un ejercicio aún menos frecuente. En algunos países –incluidos los afectados por desastres causados por peligros naturales, conflictos o ambos– los datos escasean o son inexistentes, y se desconoce en gran medida la cifra y la situación reales de las personas con discapacidades. La falta de datos sobre discapacidad puede traducirse en la subestimación de la prevalencia de la discapacidad, lo que facilita que los responsables de las políticas y los expertos no presten la atención debida a las necesidades y los derechos de las personas con discapacidades (DFID, 2015).

#### Recuadro 4.5 Mejores datos sobre las personas con discapacidades

Cuando los agentes de intervención humanitaria recopilan datos sobre la discapacidad relativos a la población beneficiaria de sus servicios, estos suelen derivarse de la respuesta a preguntas dicotómicas (sí/no) en evaluaciones y encuestas, por ejemplo: "¿Padece usted una enfermedad o discapacidad?". Esto puede propiciar una falta de información importante.

Consciente de esas deficiencias y lagunas en los datos, la organización Humanity & Inclusion (denominada anteriormente Handicap International) trabaja para mejorar la disponibilidad de datos de calidad sobre las personas con discapacidades y fomentar su utilización por parte de las organizaciones humanitarias. En el marco de su proyecto "*Disability Statistics in Humanitarian Action*" (estadísticas sobre discapacidad en la acción humanitaria), se pone a prueba la recopilación de datos más fiables y de mayor calidad sobre las personas con discapacidades en tres países, a saber, Jordania, la República Democrática del Congo y Filipinas. Este proyecto piloto cuenta con la participación de treinta (30) organizaciones –tanto del sistema de las Naciones Unidas como organizaciones no gubernamentales internacionales y locales.

El proyecto promueve la utilización del breve cuestionario sobre la discapacidad en contextos humanitarios, elaborado por el Grupo de Washington (Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad, 2018). Las preguntas, inicialmente formuladas para los censos nacionales y para posibilitar la comparabilidad internacional de estadísticas sobre la discapacidad, permiten la recopilación de información sobre el grado de dificultad de los encuestados durante el desempeño de actividades respecto de seis aspectos esenciales: la vista, la audición, la movilidad, la memoria, el cuidado personal y la comunicación.

#### Cuestionario sobre discapacidad elaborado por el Grupo de Washington



¿Tiene problemas de visión, incluso cuando utiliza gafas?



¿Tiene problemas de audición, incluso cuando utiliza un audífono?



¿Tiene problemas al caminar o subir escaleras?



¿Tiene problemas de memoria o concentración?



¿Tiene problemas de autonomía para el cuidado personal, por ejemplo para lavarse de cuerpo entero o vestirse?



¿Tiene problemas de comunicación, ya sea de comprensión o de expresión, en su idioma habitual?

El proyecto, apenas en su primer año, ya arroja resultados interesantes. En Jordania, a título de ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) planteó las preguntas del cuestionario a un reducido grupo de personas durante el proceso de inscripción. Los datos resultantes de ese ejercicio denotaron una prevalencia de la discapacidad en la población de refugiados superior a la anticipada. Según las respuestas al cuestionario del Grupo de Washington, el 27,6% de los refugiados que constituían la muestra padecía cierta forma de discapacidad, frente a una tasa de prevalencia de la discapacidad de apenas el 2,4% con arreglo a los procesos de inscripción internos del ACNUR.

Por el momento, la experiencia adquirida en el marco del proyecto apunta a la imperiosa necesidad de contar con una herramienta para identificar a las personas con discapacidades. No obstante, la adaptación de los sistemas de gestión de la información final para que puedan incorporar esos datos puede ser lenta y compleja, especialmente en organizaciones de mayor envergadura. El intercambio de datos también resulta problemático, y las organizaciones necesitan garantías sobre la protección y el carácter confidencial de los datos. Además, cabe dedicar mayor atención a la utilización de los datos –esto es, las posibilidades de aprovecharlos para sustentar programas más inclusivos–, sin que la recopilación sea un mero ejercicio protocolario, quizás para satisfacer los requisitos impuestos por los donantes, que no altera en lo más mínimo la concepción usual de los programas.

Las evidentes interseccionalidades en la identidad humana –las diferencias existentes entre individuos y grupos, cuya combinación conforma diferentes experiencias relativas al acceso, al poder y a la opresión (Slim, 2018)– ponen claramente de manifiesto la necesidad de agrupar distintas vertientes y aunar esfuerzos sobre diversas cuestiones transversales, con inclusión del género, la edad y la discapacidad. Dicho esto, en contadas ocasiones se combina los datos relativos a diversas facetas de las personas para establecer una perspectiva más integral de la situación y las necesidades de grupos determinados. Aunque ya no existe oposición ni género de dudas sobre la lógica para recopilar datos desglosados por sexo, edad y discapacidad, la aplicación en la práctica es menos consistente (Age and Disability Consortium, 2015).

## 4.3 Adaptación de la asistencia

En ausencia de elementos empíricos y razones fundadas para la inclusión de los adultos mayores y las personas con discapacidades en programas y enfoques, las instituciones y las organizaciones que intervienen a raíz de desastres suelen excluir inconscientemente a esos grupos del acceso a la asistencia. Mediante la opción deliberada de privilegiar a determinados grupos respecto de otros –motivada por mandatos, sesgos y suposiciones, o por limitaciones de recursos y otros factores–, también se restringe el grado en que se incluye a los adultos mayores y las personas con discapacidades en las actividades más generales de los programas, o la prioridad que se les concede para recibir asistencia adaptada a sus necesidades.

Esa exclusión queda ilustrada, por ejemplo, en planes de distribución de artículos de socorro que no tienen en cuenta la fuerza y la resistencia de los adultos mayores, o la movilidad de las personas con discapacidades. Del mismo modo, los artículos alimentarios que se distribuyen tras las catástrofes no siempre se adecúan a la alimentación o al estado nutricional de los adultos mayores, y en contadas ocasiones se prioriza los medicamentos para las enfermedades no transmisibles. Los adultos mayores también son excluidos en gran medida respecto de los medios de vida en los contextos de crisis y posteriores a estas, partiéndose del supuesto de que las personas de más de sesenta (60) años son “demasiado mayores” para trabajar y no se espera contribuyan a los ingresos del hogar. Ese no suele ser el caso, sobre todo habida cuenta de la significativa proporción de adultos mayores en el mundo contemporáneo –ligeramente superior a la mitad, y en auge– que carecen de acceso a pensiones (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2017). Además, muchos adultos mayores conservan la responsabilidad de adoptar decisiones importantes en sus familias y comunidades, particularmente en momentos de crisis –una función que los agentes de intervención a raíz de emergencia suelen desaprovechar y pasar por alto.

Los datos derivados de una encuesta realizada por Humanity & Inclusion en 2015 denotan que las personas con discapacidades son objeto de un grado de exclusión alarmante en la asistencia y los servicios humanitarios. El setenta por ciento (70%) de los encuestados, todos ellos afectados por algún tipo de discapacidad, consideraban que los servicios de salud eran una prioridad en caso de crisis; sin embargo, solo el treinta y tres por ciento (33%) afirmaron que los servicios estuvieran disponibles durante la situación de crisis. En otros sectores, tales como el alojamiento provisional y de emergencia, el abastecimiento de agua y la alimentación, se obtuvo resultados similares; según otras fuentes, el acceso a servicios de salud mental constituye una laguna particular. Además, solo entre el veinticuatro (24%) y el treinta y uno por ciento (31%) de los encuestados contaron con servicios destinados a satisfacer las necesidades de las personas con discapacidades, como la rehabilitación y los dispositivos de apoyo (Mirza, 2011). De acuerdo con datos de la OMS, aunque no referidos específicamente a los contextos humanitarios, apenas una de cada diez personas en el mundo tiene acceso a tecnología de apoyo, como audífonos, sillas de ruedas, dispositivos de comunicación, lentes o prótesis<sup>9</sup>.

#### Recuadro 4.6 Garantía de acceso a la asistencia y los servicios por parte de los adultos mayores en situaciones de desastre

En 2017, una grave sequía afectó a Kenia y provocó una emergencia nacional. Los prolongados períodos secos se tradujeron en malas cosechas e, incluso, en la pérdida de la cosecha en algunas regiones, lo que causó problemas de salud y puso en peligro la seguridad alimentaria local.

Los datos de una evaluación de las necesidades relativa a la intervención de la Cruz Roja de Kenia a raíz de la sequía denotaron que un porcentaje significativo de adultos mayores y personas con discapacidades no accedían a los lugares donde se distribuía alimentos y se prestaba extensión sanitaria para beneficiarse de tan necesarios servicios. Un análisis más profundo puso de relieve que muchos adultos mayores se habían quedado sin nadie que los cuidara, cuando sus familias se habían mudado en busca de tierras de pastoreo y agua salubre. Así, dejaron de tener acceso a servicios y se los expuso al riesgo de malnutrición, especialmente las personas con problemas de movilidad que no podían desplazarse a grandes distancias.

La Cruz Roja de Kenia recurrió a organizaciones de personas con discapacidades y al servicio voluntario de trabajadores de la salud comunitarios en el condado de Turkana, para cartografiar e identificar los hogares

9. La carta, anunciada oficialmente en la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016, ha sido refrendada desde entonces por Estados, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones y redes de la sociedad civil. Según datos recientes, cuenta con el aval de más de ciento cincuenta (150) partes interesadas que representan a más de mil (1 000) organizaciones (Handicap International, 2017).

con adultos mayores y personas con discapacidades. Gracias a esta selección estratégica, el equipo pudo determinar un lugar accesible donde proporcionar servicios y garantizar que las necesidades logísticas permitieran que personas con problemas de movilidad accedieran a las instalaciones del campamento médico. Así, de los más de cinco mil quinientos (5 500) beneficiarios, mil setecientos sesenta (1 760) fueron categorizados como adultos mayores y seiscientos cuarenta y nueve (649) como personas con discapacidades.

Esta experiencia en el condado de Turkana fue posible gracias a una política concreta en materia de inclusión social y discapacidad y al determinado esfuerzo de la Cruz Roja de Kenia por recopilar y analizar datos desglosados por sexo, edad y discapacidad por conducto de personal cualificado. También contribuyó favorablemente la estrecha colaboración con organizaciones locales de personas con discapacidades, gracias a la cual se identificó a grupos vulnerables que, así, pudieron participar directamente.

## 4.4 Comunicación eficaz

La falta de información sobre los servicios disponibles puede suponer un obstáculo importante para la inclusión y la accesibilidad. Según los hallazgos de un estudio participativo efectuado por HelpAge International en el Líbano, Sudán del Sur y Ucrania en 2015, más de dos tercios de los adultos mayores consideraban que no contaban con suficiente información sobre la asistencia humanitaria que estaba a su disposición (HelpAge International, 2016).

Existen varias razones por las que la información sobre los servicios disponibles en las situaciones de desastre podría no llegar a los adultos mayores y las personas con discapacidades. Ambos grupos podrían no ser considerados destinatarios prioritarios de la asistencia, de manera que los agentes de intervención no les proporcionarían necesariamente esa información. Los métodos y canales de comunicación también podrían excluir involuntariamente a los adultos mayores y las personas con discapacidades. Por ejemplo, la correspondencia por escrito o los mensajes de texto por telefonía móvil (SMS) quizás no sean un cauce de comunicación idóneo para adultos mayores, cuyo índice de analfabetismo sea elevado o que apenas utilicen el teléfono móvil. Las personas con limitaciones visuales, auditivas y de movilidad podrían tener dificultades adicionales para recibir y procesar información fundamental sobre las condiciones necesarias para beneficiarse de la asistencia y los procedimientos que rigen el acceso a esta. La falta de atención a las consideraciones más elementales siquiera, tales como la altura y el emplazamiento de los tableros de información para que sean accesibles para las personas en silla de ruedas, puede restringir el acceso a información vital por parte de las personas con discapacidades (Federación Internacional, 2015).

La comunicación no es un proceso unidireccional: es importante que la información circule de manera bidireccional para garantizar que las personas afectadas por las crisis manifiesten opiniones o quejas sobre la prestación de la asistencia. Ello incluye tener en cuenta cauces para recibir los comentarios de los adultos mayores y las personas con discapacidades confinadas en sus hogares, por ejemplo, mediante visitas a domicilio o llamadas telefónicas (Federación Internacional, 2015a).

Mediante la innovación y el recurso a las tecnologías, se favorece la inclusión, la autonomía y la transformación de la acción humanitaria. No obstante, cabe el riesgo de que los nuevos cauces de colaboración y comunicación exacerben el sentimiento de exclusión de varios adultos mayores y personas con discapacidades. Por ejemplo, en los programas de transferencia de dinero en efectivo, particularmente en aquellos basados en transferencias electrónicas, resulta esencial que todos los beneficiarios reciban información suficiente y adecuada sobre el mecanismo de distribución, incluidos quienes tengan un nivel limitado de alfabetismo o escasos conocimientos de los sistemas bancarios y las tecnologías conexas (Age and Disability Consortium, 2018).

Las personas excluidas del circuito de asistencia pueden permanecer en esa situación a causa de los obstáculos lingüísticos. Los adultos mayores y las personas con discapacidades que, además, pertenecen a minorías lingüísticas o son migrantes, podrían desconocer el idioma o los idiomas nacionales oficiales. En particular, las mujeres suelen disponer de menos oportunidades educativas, lo que reduce las probabilidades de que se expresen oralmente o lean en un segundo idioma. Además, a menudo la lengua materna recu­pera el protagonismo en la vejez (Kees de Bot, 2005; Pew Research Centre, 2015; Bleakley, 2010). Aun así, el sector humanitario subestima constantemente el factor lingüístico, lo que obstaculiza en mayor medida la capacidad de los hablantes de idiomas minoritarios de recibir información de los agentes humanitarios y comunicarse con ellos.

En muchos países, los hablantes de idiomas minoritarios que no se expresan con fluidez en el idioma o los idiomas oficiales nacionales se ven desfavorecidos desde el punto de vista estructural. A menudo pro­vienen de grupos étnicos o regiones geográficas menos prósperas y pujantes y, por lo tanto, son más vul­nerables en caso de crisis.

Independientemente de la diversidad lingüística que caracterice a la población afectada, las intervenciones huma­nitarias se suelen coordinar en lenguas francas internacionales y llevar a la práctica en una cantidad limitada de idiomas nacionales. No se recopila y difunde sistemáticamente datos básicos sobre los idiomas y el nivel de alfa­betismo de la población afectada, conforme sí que se podría hacer con otras características fundamentales tales como el género y la edad. En consecuencia, en contadas ocasiones se establece estrategias de comunicación plu­rilingües con fundamento empírico. El escaso número de traductores e intérpretes cualificados en los idiomas que cuentan con servicios insuficientes también constituye un factor limitante. En ausencia de datos, los agentes humanitarios tienden a suponer que la lengua franca no planteará problema alguno de comprensión. En ausen­cia de recursos, se suplirá esa carencia por conducto de miembros no cualificados de la población afectada que hablen el idioma de los agentes humanitarios, normalmente sin dotarles de medios u apoyo.

La escasez de mujeres intérpretes cualificadas y con las aptitudes lingüísticas adecuadas constituye un pro­blema particular. Si los supervivientes de violencia y abusos, incluida la violencia sexual y de género, no pueden hablar en su idioma de preferencia con alguien de su género predilecto, las probabilidades de que denuncien esos incidentes se reducen en grado sumo. Las personas afectadas por desastres y los provedo­res de servicios, desde Italia y Turquía hasta Nigeria, han descrito reiteradamente que esa carencia impide que las mujeres y otras víctimas de abusos reciban el apoyo necesario (TWB, 2017a).

Se invierte esfuerzos de consuno para resolver este problema. A título de ejemplo, en la intervención en apoyo de los refugiados rohinyá en Cox's Bazar (Bangladesh), BBC Media Action, Internews y Translators without Borders colaboran en el establecimiento de una biblioteca con documentos de referencia y herramientas para favorecer la participación comunitaria impulsada por las organizaciones humanitarias. Todo es susceptible de una mayor inclu­sividad, desde las encuestas sobre la evaluación de las necesidades hasta los mecanismos comunitarios para la for­mulación de comentarios, si se recurre a los idiomas y formatos pertinentes, de manera que se incluya a la comu­nidad afectada en su totalidad (*Communicating with Disaster Affected Communities*, 2017).

---

#### Recuadro 4.7 El ébola contemplado como crisis lingüística

El brote de ébola registrado entre 2014 y 2016 en África occidental afectó desproporcionadamente a las personas pobres, los adultos mayores, las personas con enfermedades crónicas y las personas con dis­capacidades (Rohwerder, 2014). El idioma fue uno de los obstáculos en la lucha contra la propagación de la enfermedad. La población de los países afectados apenas conocía el ébola y los rumores se difundie­ron con rapidez, con la consiguiente destrucción de instalaciones de salud y la dependencia de medios

de protección y tratamiento ineficaces. También fue difícil entender la naturaleza de esos rumores y la manera en que las comunidades interpretaban el brote.

Se emprendió campañas de información en los países más afectados para presentar hechos que refutaran los rumores sobre maneras de mantenerse a salvo y acceder a cuidados efectivos. En un primer momento, la información estaba disponible en inglés en Liberia y Sierra Leona, y en francés en Guinea, aunque la población de esos países habla más de noventa (90) idiomas. Apenas el trece por ciento (13%) de las mujeres en Sierra Leona hablan inglés (Berger y Tang, 2015). El estudio de *Translators without Borders* sobre el contenido relativo al ébola en Kenia confirmó la incidencia de contar con información en el idioma adecuado. Inicialmente, los participantes respondían correctamente a tan solo el ocho por ciento (8%) de un sencillo cuestionario sobre el ébola. Ante un cartel de advertencia sobre el ébola en inglés, la comprensión de los datos clave alcanzó el dieciséis por ciento (16%), y aumentó hasta el noventa y dos por ciento (92%) cuando figuraba en suajili (Translators without Borders, 2015).

Los hallazgos de la investigación sobre el brote en Liberia y Sierra Leona denotaron una tasa de mortalidad muy superior de las mujeres frente a los hombres, en el inicio y cuando este alcanzó su nivel máximo, debido en parte a su función de cuidadoras. También tenían menos probabilidades de acceder a los canales de información convencionales y las vías de telecomunicación, y de ser incluidas en las campañas de comunicación destinadas a los dirigentes de las comunidades o a los líderes religiosos (ACAPS, 2015). A causa de la falta inicial de recursos de información destinados a hablantes de las lenguas locales y a quienes desconocían el tema, gran parte de la población quedó sumida en una ignorancia letal.

La elaboración y difusión de los mensajes evolucionó a la par que la epidemia. Mediante la traducción a siete idiomas locales de varios recursos, desde carteles a vídeos, se amplió radicalmente su eventual alcance. El idioma fue indudablemente muy importante, al igual que la manera de transmitir los mensajes, reconociéndose las percepciones específicas de las diferentes comunidades sobre los acontecimientos en curso. Con la adopción de enfoques impulsados por las comunidades y la participación de agentes sociales del ámbito local se alcanzó un punto de inflexión en la lucha contra el ébola en Sierra Leona (Oxfam 2015). Los agentes locales hablaban los idiomas pertinentes y se convirtieron en una fuente de información fiable. Organizaciones especializadas como Humanity & Inclusion elaboraron programas para transmitir información esencial sobre el ébola a las personas vulnerables y las personas con discapacidades (Humanity & Inclusion (2014). La comunicación de contenidos sencillos en los idiomas locales facilitó la aplicación de estrategias efectivas en las comunidades a fin de brindar apoyo a las personas enfermas y evitar la transmisión de la enfermedad.

## 4.5 Dirección a nivel local

La eficaz aplicación de las orientaciones existentes y el fomento de prácticas idóneas exigen la estrecha coordinación entre las organizaciones especializadas en discapacidad y los principales organismos humanitarios. Estos últimos, pese a una buena disposición para la inclusión de la discapacidad en la elaboración y la planificación de programas, a menudo carecen de la pericia técnica y los conocimientos locales necesarios. A veces, por desconocimiento, podrían incluso fomentar involuntariamente estereotipos negativos sobre la discapacidad.

Las organizaciones de personas con discapacidades y de los adultos mayores —cuya labor ha abarcado todos los niveles, desde el ámbito local hasta el internacional—, han contribuido a mejorar la vida de sus integrantes y abogar a favor de su inclusión. En el ámbito local, esas organizaciones tienen conocimientos

excepcionales sobre las personas y familias expuestas a un mayor riesgo. No obstante, el margen del que disponen para interceder a favor de la plena inclusión en los servicios prestados por las principales organizaciones humanitarias durante emergencias de gran envergadura se ve limitado por su desconocimiento del sector humanitario internacional y de los procesos y las normas conexas, así como por la reticencia de las organizaciones internacionales a ceder autoridad a los agentes de intervención locales y nacionales. Al igual que otras organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales locales, carecen de acceso a financiación humanitaria internacional para desplegar eficazmente e intensificar sus esfuerzos (Development Initiatives, 2017b). Por lo tanto, a menudo no se aprovecha suficientemente sus conocimientos y pericia.

Al margen de sus organizaciones de representación, las personas con discapacidades y los adultos mayores quedan excluidos sistemáticamente de los procesos de gestión del riesgo de desastres y privados de la posibilidad de hablar en nombre propio respecto de cuestiones que les afectan directamente. En 2015, los hallazgos de una encuesta realizada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, denotaron que apenas el diecisiete por ciento (17%) de los participantes estaba al tanto del plan de gestión de desastres en su zona, y solo el catorce por ciento (14%) afirmaba que se le hubiera consultado al respecto (UNISDR, 2013).

Pese a que la inclusión de los adultos mayores, las personas con discapacidades y otros grupos frecuentemente marginados en la planificación, la intervención y la recuperación en relación con situaciones de crisis arroja beneficios ampliamente demostrados, pocas organizaciones humanitarias reconocen y aprovechan sus conocimientos, capacidades y recursos. Esto se puede deber a prejuicios sobre esos grupos y las limitaciones que padecen, o a la falta de tiempo y recursos –ya sea real o supuesta– para entender y sacar partido a sus virtudes. No obstante, también es reflejo de los enfoques descendentes adoptados en las intervenciones humanitarias en términos más generales, donde las personas afectadas por la crisis suelen ser consideradas beneficiarios pasivos de la ayuda y no tanto partes interesadas activas en la concepción y en la ejecución de las intervenciones de ayuda (Grünewald y de Geoffroy, 2008).

---

#### Recuadro 4.8 Salvar la brecha entre discapacidad y acción humanitaria

Los dos grandes seísmos que afectaron Nepal en abril y mayo de 2015 provocaron la muerte de unas nueve mil (9 000) personas, el desplazamiento de miles de habitantes, y daños generalizados en la infraestructura, los servicios y los medios de vida. El Gobierno de Nepal, en colaboración con organizaciones locales, nacionales e internacionales, reaccionaron con una operación de socorro de gran envergadura.

En el marco de la operación de intervención y sobre la base de las experiencias adquiridas a raíz del terremoto registrado en Haití en 2010 y del tifón Haiyan en Filipinas en 2013, la organización no gubernamental internacional CBM colaboró con la federación nacional nepalí de personas con discapacidades –el principal organismo de personas con discapacidades en Nepal– en la creación de “puntos focales sobre edad y discapacidad” en tres de los distritos más afectados. HelpAge International y sus asociados establecieron puntos focales adicionales en otros distritos afectados.

Los puntos focales actuaron en calidad de coordinadores especializados: identificaban a aquellas personas de la población afectada que tenían necesidades específicas y las remitían a los proveedores de servicios existentes en diferentes sectores, con inclusión del agua, el saneamiento y la higiene, la alimentación, el alojamiento provisional y de emergencia, la educación y los medios de vida. Se designó puntos focales a personas con discapacidades que trabajaban en sus comunidades para garantizar que las personas más necesitadas gozaran de asistencia. En algunos casos, por ejemplo, respecto de las mujeres con discapacidad

afectadas por mayores desafíos a causa de sus responsabilidades domésticas adicionales y la discriminación, voluntarios y agentes sociales efectuaron visitas a domicilio para entender sus necesidades particulares.

La información recopilada sobre las necesidades no atendidas de las personas con discapacidades y los adultos mayores también se utilizó para abogar a favor de que otros organismos humanitarios a nivel nacional realizaran intervenciones más inclusivas. Los integrantes de los equipos de intervención colaboraron estrechamente con las principales organizaciones humanitarias para concienciarlas sobre cuestiones relativas a la discapacidad y dotarlas de instrumentos y enfoques sencillos con miras a la inclusión de las personas con discapacidades y a los adultos mayores en sus programas.

Entre las principales enseñanzas extraídas de la iniciativa relativa a los puntos focales sobre edad y discapacidad figura la importancia de que las personas con discapacidades y los adultos mayores participen en las actividades de preparación ante emergencias. Así se puede garantizar que los principales organismos humanitarios dispongan de antemano de conocimientos y mecanismos para prestar servicio a esos grupos en caso de desastre, y que sus organizaciones de representación cuenten con las capacidades necesarias para tomar parte activa en las intervenciones desde el inicio.

La solución para colmar las lagunas existentes –esto es, garantizar, por un lado, que las principales organizaciones humanitarias tengan competencias en materia de edad y discapacidad y, por otro, que los organismos locales especializados en cuestiones de edad y discapacidad dispongan de recursos y de apoyo adecuados para sustentar y orientar las intervenciones– pasa por distanciarse de las normas actualmente aceptadas en el sector humanitario. Conforme se ha dicho en ocasiones anteriores, esto exige con toda probabilidad la transformación radical de las instituciones, de las dinámicas de poder internas, de la manera en que se mide y se materializa el éxito, así como de las corrientes de recursos entre las organizaciones de intervención y en beneficio de estas (ODI, 2016; ALNAP, 2015b; Development Initiatives, 2017b).

## 4.6 Conclusiones y recomendaciones relativas a la inclusión en el circuito de asistencia

Se ha registrado cierto progreso respecto de la inclusión de los adultos mayores y las personas con discapacidades en las intervenciones humanitarias. Los objetivos de desarrollo sostenible han sido clave para hacer avanzar los programas para el desarrollo sin que nadie quede abandonado, y la comunidad humanitaria prosigue con la búsqueda de maneras para prestar servicio a las personas más necesitadas. Prueba de la existencia de sentido de compromiso y voluntad es la proliferación de orientaciones, normas y material de información al respecto. Además, conforme se ha mostrado en este capítulo, abundan los ejemplos de prácticas idóneas a escala nacional y mundial.

Ante la indiscutible *necesidad* de que la acción humanitaria sea más inclusiva, el debate actual gira en torno a *los cauces* para lograrlo a escala. Los principios humanitarios y las prácticas idóneas deberían conducir automáticamente a las personas expuestas a un mayor riesgo. Las personas con discapacidades y los adultos mayores constituyen un grupo de interés prioritario en el marco de la prevención de las crisis y la intervención a raíz de estas. Los diferentes marcos, compromisos y normas vigentes son adecuados por cuanto aportan claridad y perspectiva para favorecer una mejor inclusión en las intervenciones humanitarias. No obstante, las pruebas demuestran que, pese a la buena voluntad y el sentido de compromiso, los principales organismos humanitarios siguen por lo general sin conceder prioridad a ambos grupos de población.

Las prácticas idóneas no son sistemáticas, sino puntuales. Se deposita demasiadas expectativas en las organizaciones e instituciones especializadas –cuya labor se centra en cuestiones relativas a la edad, el género u otras–, mientras que otros no hacen lo suficiente. Como consecuencia, los adultos mayores, las personas con discapacidades y otros grupos potencialmente vulnerables permanecen expuestos al riesgo de ser excluidos del circuito de asistencia y de quedar a la zaga en la intervención humanitaria.

Además, al considerar de manera separada aspectos específicos de grupos y personas –tales como la discapacidad, la edad o el género–, se ignora las múltiples vulnerabilidades, necesidades y capacidades interrelacionadas de quienes se ven afectados por las crisis. El abandono de esa mentalidad está dificultado por la configuración de un sistema humanitario que opera por sector (por ejemplo, la salud) o por grupos enteros de población (por ejemplo, los refugiados). Las divisiones entre grupos de población pueden ahondarse por la falta de colaboración entre organizaciones especializadas en cuestiones de edad y discapacidad (HelpAge International, 2018), así como entre organismos especializados cuya labor gira en torno a otros grupos destinatarios o asuntos transversales.

Desde un punto de vista práctico, las recomendaciones principales que figuran a continuación pueden contribuir a lograr avances y a superar el último tramo hacia la mejor inclusión de las personas con discapacidades, los adultos mayores y otras personas que podrían quedar excluidas del circuito de asistencia en la acción humanitaria.

#### 4.6.1 Mejor comprensión de la situación: datos, información e investigación

- **Conviene que los agentes humanitarios –locales, nacionales e internacionales– mejoren ostensiblemente los datos sobre los adultos mayores y las personas con discapacidades, de manera que se determine, se entienda y se contemple con mayor eficacia sus necesidades específicas en los programas humanitarios.** Esto incluye tanto el análisis y la recopilación de datos como la superación de los riesgos y de la oposición a un mayor *intercambio* de datos. Aunque la falta de datos no es el único motivo de la frecuente exclusión de los adultos mayores y de las personas con discapacidades de la acción humanitaria, sin duda influye. Se debe dotar de visibilidad y valorar cuantitativamente a las personas para que los agentes humanitarios entiendan su situación y asuman la responsabilidad de intervenir adecuadamente en función de sus necesidades y capacidades.

Escasean particularmente los datos sobre las personas con discapacidades, y el grado de detalle de los datos relativos a la edad y a la discapacidad no basta. A título ilustrativo, cabría diferenciar entre los diferentes grupos etarios comprendidos bajo la categoría general de “personas de edad avanzada” e identificar diversos tipos y grados de discapacidad, además de imponer límites de edad superiores, en las encuestas y evaluaciones humanitarias que en caso contrario excluirían a los adultos mayores de participar en determinadas iniciativas, con inclusión de programas relacionados con los medios de vida.

- **Conviene contemplar de manera rutinaria y sistemática el idioma y el nivel de alfabetismo de todas las personas necesitadas,** e inclusión de preguntas sobre el idioma y las necesidades de comunicación en las evaluaciones de las necesidades multisectoriales, conforme a la propuesta formulada a inicios de 2018 por el grupo de tareas del Comité Permanente entre Organismos sobre la rendición de cuentas a las personas afectadas y la protección contra los abusos y la explotación sexuales, y Translators without Borders. Mediante la consideración del idioma y de otros eventuales obstáculos a la comunicación en la configuración y la asignación de recursos de los mecanismos de participación y rendición de cuentas, se contribuirá a garantizar que no se excluye a los hablantes de idiomas minoritarios o a las personas con menor nivel de alfabetismo. El género suele ser un factor clave que influye en las competencias lingüísticas y la alfabetización, y no se debe pasar por alto.

Cuando la publicación de datos entrañe riesgos para las personas concernidas, se debe hallar medios para gestionar los datos con seguridad y para difundir únicamente aquellos que sean estrictamente necesarios para sustentar la estrategia.

#### 4.6.2 Intervenciones con carácter inclusivo: asociaciones, dotación de personal y comunicación

- **Conviene, siempre que sea posible, emprender iniciativas para fomentar la acción humanitaria inclusiva con la participación directa de los adultos mayores, personas con discapacidades y otros grupos marginados.** Para ello, se deben establecer asociaciones sólidas entre las organizaciones de defensa de las personas con discapacidades y de los adultos mayores, los gobiernos y las principales organizaciones humanitarias, además de métodos de trabajo que den auténtica cabida a la expresión de la voz y a las competencias de los adultos mayores, de las personas con discapacidades y de otros grupos potencialmente marginados (tales como las minorías lingüísticas, los migrantes y las mujeres) para configurar las intervenciones humanitarias. Esto conlleva, en primera instancia, analizar la dotación de personal de las organizaciones humanitarias y contemplar en qué medida se tiene en cuenta las cuestiones de edad y discapacidad, y la consiguiente incidencia en la capacidad para prestar servicio a grupos potencialmente marginados.

Los agentes de intervención humanitaria deben tener presente que algunas personas podrían ser víctimas de estigmatización o carecer de visibilidad. Conforme muestra la labor realizada por la Cruz Roja de Kenia para vencer los prejuicios respecto de las personas con discapacidades, la constante participación comunitaria puede facilitar que quienes hubieran quedado abandonados debido a la estigmatización se beneficien de la asistencia, al tiempo que se contribuye a transformar percepciones y actitudes.

- La intervención relativa a los refugiados rohinyá en la que participaron BBC Media Action, Internews y Translators without Borders ilustra que **la comunicación multilingüe con las poblaciones afectadas, enmarcada en un enfoque colectivo, puede contribuir a que la acción humanitaria sea más eficaz y esté sujeta a una mayor rendición de cuentas respecto de las personas que suelen quedar excluidas del circuito de asistencia.** Así se favorecería la asignación de recursos esenciales para atender las necesidades de las minorías lingüísticas, las personas analfabetas y las personas con menor acceso a las tecnologías.
- **Conviene que los presupuestos de los programas incluyan provisiones destinadas a atender las necesidades específicas de los grupos marginados, con inclusión de actividades de comunicación adaptadas.**

#### 4.6.3 Inversiones específicas: fomento de actividades y de la participación locales

- **Conviene que los donantes y las organizaciones internacionales que conceden financiación indirecta a terceros posibiliten y establezcan mejores vínculos con la actuación a nivel local, bajo el liderazgo de grupos que, en otras circunstancias, quedarían excluidos del circuito de asistencia.** En la investigación efectuada para este capítulo se constató que algunas de las iniciativas más eficaces e idóneas en representación de las personas con discapacidades y en colaboración con estas se enmarcan en el ámbito local, a menudo impulsadas y dirigidas directamente por personas con discapacidades.
- **Conviene que los donantes contribuyan a fijar objetivos más elevados en materia de inclusión, de manera que presionen a las organizaciones a las que conceden financiación a redoblar sus esfuerzos para incluir a los adultos mayores, las personas con discapacidades y otros grupos expuestos al riesgo de ser excluidos del circuito de asistencia en sus programas.** Ante la eventualidad de que las inversiones en datos de mejor calidad, fortalecimiento de capacidades y programas inclusivos y participativos

sean elevadas, los donantes también pueden aportar una valiosa contribución concediendo a las organizaciones humanitarias el margen, el tiempo y los recursos necesarios para que interactúen con las personas afectadas por las crisis y, en función de las demandas, conciben intervenciones que satisfagan verdaderamente sus necesidades.



**Sulawesi (Indonesia), 2018.**

**Sahoriya, de 73 años, sobrevivió al terremoto y al tsunami que asolaron la isla de Sulawesi. Las crisis afectan de manera desproporcionada a los adultos mayores: los cuatro habitantes que fallecieron en la aldea de Loli Saluran eran personas mayores.**

©Benjamin Suomela, Cruz Roja Finlandesa



Sudán del Sur, 2013

Una de las personas que habían huido del conflicto en Sudán acogida a su regreso en un campamento para quienes retornan al país. Si bien la comunidad ha recibido recursos vitales de la Cruz Roja de Sudán del Sur, numerosas dificultades persisten.

## 5. Exclusión debida a la falta de financiación: emergencias con financiación insuficiente

La identificación, la asistencia y la inclusión de las personas más relegadas por la acción humanitaria requieren algo más que dinero. Sin embargo, para que nadie quede atrás se necesitan recursos financieros, y cuando estos son insuficientes, ese objetivo no se alcanza.

Existe un claro desequilibrio entre las necesidades humanitarias y los fondos disponibles. Esta carencia de financiación no es nueva, y durante mucho tiempo la cuestión ha sido objeto de análisis, promoción y adopción de medidas. Sin embargo, en la actualidad el volumen de la asistencia humanitaria internacional conocida ha alcanzado niveles sin precedentes, al igual que las exigencias que se le plantean. Los datos indican que, si bien la asistencia puede estar alcanzando sus niveles más altos<sup>1</sup>, las necesidades pueden todavía seguir subiendo.

En el meollo del problema se plantea un doble dilema, a saber, reaccionar ante las crisis cumpliendo con el principio de prestar asistencia en función de las necesidades, en un mundo en que los recursos son limitados y, al mismo tiempo, invertir en un modelo progresivo que anticipe y reduzca esas necesidades. Este principio, que consiste en intervenir ante las necesidades en todas las circunstancias y dando prioridad a las más apremiantes, y en reconocer que “todas las personas afectadas por desastres tienen derecho a recibir asistencia según sus necesidades y prioridades” (Federación Internacional, 2013) está arraigado tanto en los principios humanitarios y en el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, sino también en los principios de la Iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias (2003) y en las políticas de la mayoría de los principales donantes (Dalrymple y Smith, 2015). Más allá del imperativo humanitario, en la Agenda para la Humanidad del secretario general de las Naciones Unidas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016) se exhortó también a los donantes a poner fin a las necesidades, y a dejar de emplear el modelo basado en las necesidades y en cambio inclinar la balanza en favor de otro basado en los riesgos. Sin embargo, la escasez de la financiación complica la realización de estos principios y aspiraciones. Obliga, de forma deliberada o inconsciente, a adoptar decisiones sobre dónde se ha de invertir o no esos fondos escasos, y como resultado, determinadas necesidades de determinadas personas, en determinados lugares, quedan desatendidas.

En este capítulo se analizan las situaciones de falta de financiación, y su repercusión en el cometido de no dejar a nadie relegado en las intervenciones humanitarias. En un entorno en que los recursos siempre estarán sujetos a tensiones, se analizan otras formas de financiar las crisis, para atenuar la falta de equidad y la necesidad de tener que recurrir a la acción humanitaria internacional. La cuestión se enfoca sobre la premisa de que la asistencia humanitaria internacional oficial es el último recurso para las personas que hayan quedado desatendidas una vez agotados los recursos de la asistencia a nivel nacional y oficioso. Con todo, conviene tener en cuenta que el análisis se sitúa en un momento de cambio en las fuentes de asistencia y en la relación entre donante y receptor.

1. Según el informe *Global Humanitarian Assistance Report 2018* (Informe mundial sobre asistencia humanitaria, 2018), el crecimiento de la asistencia humanitaria internacional se ha desacelerado en los últimos dos años (2015 a 2017), y las donaciones de los gobiernos (a diferencia de las privadas) aumentaron solo un 0,4% entre 2016 y 2017.

Recientemente han proliferado las políticas y los análisis sobre la financiación de la acción humanitaria, sobre todo tras la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 y el acuerdo del gran pacto sobre financiación humanitaria. No han faltado las críticas, recomendaciones y medidas, aplicadas con diverso grado de ímpetu político y técnico, relacionadas con instrumentos innovadores, mejoras en la eficiencia e inversiones en la contextualización local.

El presente capítulo no pretende resumir o cubrir todas esas cuestiones dinámicas y bien documentadas, ni examinar los casos de financiación insuficiente para cada tipo de crisis y en cada lugar. Se centrará, en cambio, en la financiación de las crisis con características de desastres, en particular las emergencias complejas, en la investigación de las intervenciones con una financiación insuficiente, en las causas y en las consecuencias que ello conlleva para las poblaciones afectadas, y en las posibles soluciones. Se ocupa principalmente de tres tipos de crisis que a menudo adolecen de la falta de fondos: desastres de pequeña escala de evolución rápida, desastres de mayor escala de evolución lenta y emergencias complejas de larga duración. Como suele suceder en todas las tipologías de la acción humanitaria, las categorías son más definidas que las situaciones reales, y hay solapamientos e imbricaciones, y se observan rasgos distintivos en los problemas y las soluciones.

## 5.1 Intervenciones con financiación insuficiente y sus causas

Existe un claro consenso de que, debido a los problemas de la financiación y la distribución poco equitativa de los fondos, determinadas crisis quedan al margen particularmente por no gozar de una atención preferencial o por falta de recursos, aunque no hay todavía un criterio claro para evaluar la falta de atención o la insuficiencia de los fondos. No hay pautas comparables y exhaustivas que permitan medir las necesidades humanitarias o el costo financiero de las intervenciones, ni tampoco los recursos nacionales e internacionales que se destinan a atenderlas (Grupo de alto nivel, 2016). Desde el decenio de 1990, se distingue entre las crisis olvidadas, desatendidas e insuficientemente financiadas, y las metodologías para distinguir las son cada vez más perfeccionadas, pero como han sido elaboradas para la adopción de decisiones o con fines de promoción, los métodos y métricas de cada una son diferentes. Por otra parte, el enfoque utilizado es “de arriba abajo”, y está demostrado que las personas damnificadas por las crisis tienen una percepción muy diferente del grado en que la financiación satisface sus necesidades. Por ejemplo, las encuestas a personas afectadas en Afganistán, Haití y Líbano revelan puntuaciones negativas en cuanto a la pertinencia y orientación de la asistencia (Ground Truth Solutions, 2017).

El indicador citado más comúnmente (aunque intrínsecamente defectuoso) para la insuficiencia de financiación es la diferencia entre las necesidades establecidas en los llamamientos humanitarios y la cobertura obtenida. En 2017, las necesidades generales expresadas en los llamamientos coordinados por las Naciones Unidas<sup>2</sup> lograron una cobertura del sesenta por ciento (60%), lo que dejó un déficit de financiación de 10 100 millones de dólares, distribuido de forma desigual, con una diferencia del ciento quince por ciento (115%) entre los llamamientos mejor financiados y los menos financiados. Aun cuando estos llamamientos constituyen las solicitudes colectivas de financiación más importantes para la intervención humanitaria, se reconoce ampliamente que no son idóneos como medida exhaustiva de la insuficiencia de fondos en la acción humanitaria. El objetivo de los llamamientos no es representar la totalidad de las necesidades, y además persisten interrogantes acerca de los fundamentos de las necesidades financieras que se presentan (en lo que respecta a la precisión de la evaluación, las variaciones de costos y la capacidad de absorción), lo que puede en parte socavar la confianza de los donantes y exacerbar la insuficiencia de fondos (véase, entre otros, Darcy et al 2013, Grupo de alto nivel, 2016, Obrecht, 2017).

2. En este documento la expresión “llamamientos coordinados por las Naciones Unidas” abarca los planes de intervención humanitaria, los planes de intervención en favor de los refugiados y los llamamientos de urgencia coordinados por el sistema dirigido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), teniendo en cuenta que sus títulos han cambiado en el último decenio.

La Federación Internacional también emite llamamientos de financiación para las intervenciones de emergencia de gran envergadura que rebasen el ámbito de competencia y los recursos de los planes de acción de las Sociedades Nacionales. Como se trata de llamamientos solo a nivel de la Federación Internacional, y no de llamamientos interinstitucionales coordinados por las Naciones Unidas, las cuantías que se solicitan son de una escala mucho menor (solo 79 millones de dólares de los Estados Unidos en 2017, en comparación con los 25 200 millones de dólares de los llamamientos coordinados por las Naciones Unidas). Cabe reiterar que, aunque son ilustrativos, los niveles de déficit de financiación de estos llamamientos son un indicador imperfecto del desequilibrio entre las necesidades y las contribuciones financieras. A diferencia de los llamamientos de las Naciones Unidas, cuando las perspectivas de financiación son escasas, se pueden revisar a la baja la escala de las expectativas de respuesta al llamamiento y, por lo tanto, su cuantía, por lo que los niveles reales de necesidades desatendidas podrían ser mayores.

Teniendo en cuenta tales limitaciones, cabe determinar la incidencia de la cobertura insuficiente de estos llamamientos en relación con las crisis que quedan relegadas por falta de fondos, actualmente y de manera cada vez más persistente. En los cuarenta (40) llamamientos coordinados por las Naciones Unidas en 2017, con excepción de uno, la financiación fue en alguna medida insuficiente, pero los niveles de cobertura oscilaron entre el noventa y cuatro por ciento (94%), en el Plan de Respuesta Humanitaria para el Iraq, y solo el diecisiete por ciento (17%) para el huracán Irma. El análisis no revela una pauta predecible de financiación insuficiente ni un factor único y claro determinante de una mayor falta de financiación. La geografía, el tipo de crisis, la duración de las necesidades, los ingresos del Estado afectado o la cuantía de los fondos solicitados por sí solos no se correlacionan directamente con una mayor o menor financiación.

No existe una correlación coherente entre la cuantía de los llamamientos de las Naciones Unidas y el nivel de infrafinanciación; por ejemplo, los dos llamamientos por los importes más elevados (los planes de intervención regional para los refugiados de Siria, de 5 600 millones y de 3 400 millones de dólares de los Estados Unidos, respectivamente), y el llamamiento por la menor cuantía (llamamiento urgente de 10 millones de dólares de los Estados Unidos para Mozambique) recibieron una financiación en torno a un cincuenta por ciento (50%). Sin embargo, los llamamientos por importes más bajos son también algunos de los que recibieron la cobertura más baja, lo que indica la aplicación de un criterio heurístico, de equiparar las solicitudes de menor cuantía con una menor prioridad; todos los llamamientos coordinados por las Naciones Unidas que recibieron una financiación de menos de un tercio, es decir, de un treinta y tres por ciento (33%), se situaban entre los trece de menor cuantía (solicitudes por cantidades inferiores a 114 millones de dólares). Las respuestas a los “llamamientos de urgencia” para emergencias de evolución rápida o de creciente envergadura fueron erráticas: el llamamiento de urgencia por 120 millones de dólares de los Estados Unidos para la sequía de 2017 en Kenia (un país de ingresos medianos bajos que ha establecido vínculos sólidos con los donantes) fue financiado en un 131,6 %, mientras que el llamamiento de urgencia por 39 millones de dólares de los Estados Unidos para la intervención con motivo de las inundaciones en Perú (un país de ingresos medianos altos y destinatario menos frecuente de la asistencia) tuvo una cobertura de menos del veintinueve por ciento (29%).

A diferencia de los llamamientos coordinados por las Naciones Unidas, los diecinueve llamamientos emitidos por la Federación Internacional en 2017 tuvieron en conjunto una cobertura de casi las tres cuartas partes, es decir, el setenta y dos por ciento (72%). En cambio, al igual que con las solicitudes de financiación de las Naciones Unidas, se percibía una gran diferencia entre los llamamientos mejor y peor financiados. Los tres llamamientos para las intervenciones con motivo del huracán Irma en Saint Kitts, Antigua y Cuba tuvieron una cobertura de más del cien por ciento (100%), mientras que el llamamiento para la intervención por los desplazamientos de población en Sudán solo se financió en un seis por ciento (6%). Solo tres llamamientos, emitidos para los desplazamientos de población en la República Democrática del Congo y Sudán y para la tormenta tropical Tembin, en Filipinas, estuvieron financiados en menos del cincuenta por ciento (50%).

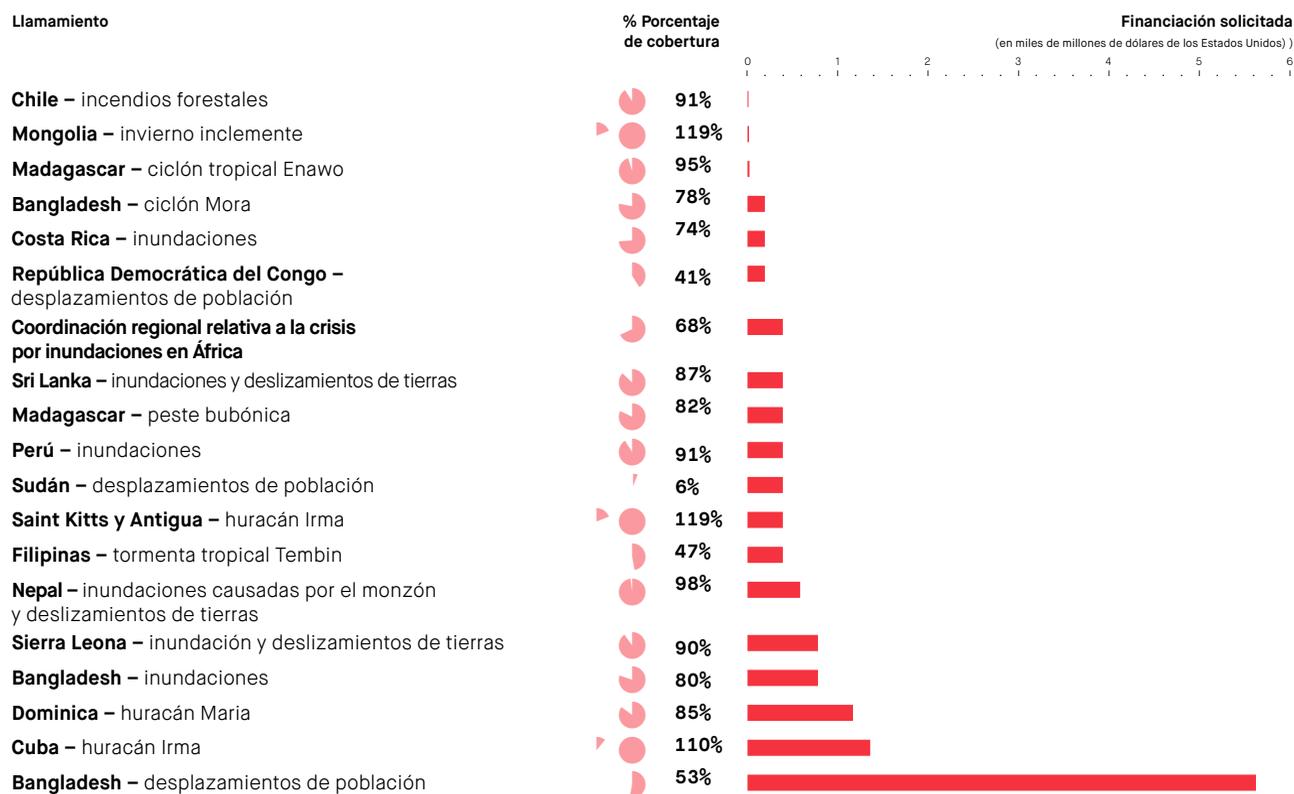
Figura 5.1 Cobertura de financiación de los llamamientos coordinados por las Naciones Unidas, 2017



Nota: Cifras de cobertura corregidas al 23 de mayo de 2018.

Fuente: Servicio de Seguimiento Financiero de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH).

Figura 5.2 Cobertura de financiación de los llamamientos de la Federación Internacional, 2017.



Nota: datos en precios corrientes.

Fuente: Llamamientos de emergencia de la Federación Internacional, 2017

La Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DG ECHO) y las Naciones Unidas, utilizan sistemas de medición más complejos como sustento de sus actividades para identificar y contrarrestar los casos más graves de financiación insuficiente. En la evaluación de crisis olvidadas, concebida por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, se utiliza una metodología compuesta, que incluye evaluaciones sobre el terreno, niveles de asistencia humanitaria y para el desarrollo, indicadores de vulnerabilidad y cobertura de los medios de comunicación, con miras a elaborar una lista de orientación, aunque no prescriptiva, a los fines de asignar todos los años un quince a veinte por ciento (15% a 20%) de la financiación de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea a las crisis “olvidadas” (ECHO, 2008). Los llamamientos coordinados por las Naciones Unidas que recibieron financiación insuficiente no sirven como criterio, y de hecho, esos llamamientos no se emitieron para la mitad de los países enunciados en la lista de las crisis más olvidadas en 2017/2018, entre los que figuran varios en América del Sur y Centroamérica. La lista de ese periodo fue la más larga desde que se puso en marcha esta evaluación, pues en efecto se detectaron veinte (20) crisis olvidadas.

El Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), administrado por las Naciones Unidas, elabora dos veces al año una lista de crisis a los fines de la asignación de subsidios, a través de su ventanilla para emergencias con financiación insuficiente. Este enfoque, que permite abordar necesidades humanitarias críticas y contribuye a destacar los casos de déficit de financiación y los ámbitos en que haya mermado el interés de los donantes, se basa en un complejo proceso que incluye valores ponderados en el índice compuesto de riesgo y vulnerabilidad del Fondo, así como en los niveles de cobertura insuficiente de la financiación solicitada (CERF, 2018).

En las listas de evaluaciones de crisis olvidadas y emergencias con fondos insuficientes correspondientes a 2017 aparecen cinco (5) países, tres (3) de los cuales se vieron afectados por la crisis regional del Sahel: Chad, Níger y Mali. Junto con Sudán y Camerún, los cinco (5) experimentaban una situación de emergencia compleja, en que se mezclaban conflictos y episodios meteorológicos de evolución lenta y rápida, con las consiguientes situaciones de inseguridad alimentaria y emergencias de salud recurrentes y crónicas. Aunque las listas se basan en países, en las evaluaciones de crisis olvidadas y las asignaciones para emergencias con fondos insuficientes, se tienen en cuenta las crisis y las necesidades manifestadas específicamente a nivel subnacional. En las orientaciones de evaluación elaboradas por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea para sus representantes en los países, se reconoce explícitamente que las crisis olvidadas afectan solo a pequeños enclaves de población tal vez no contemplados como necesidades humanitarias “minoritarias” en la información general del país (ECHO, 2016).

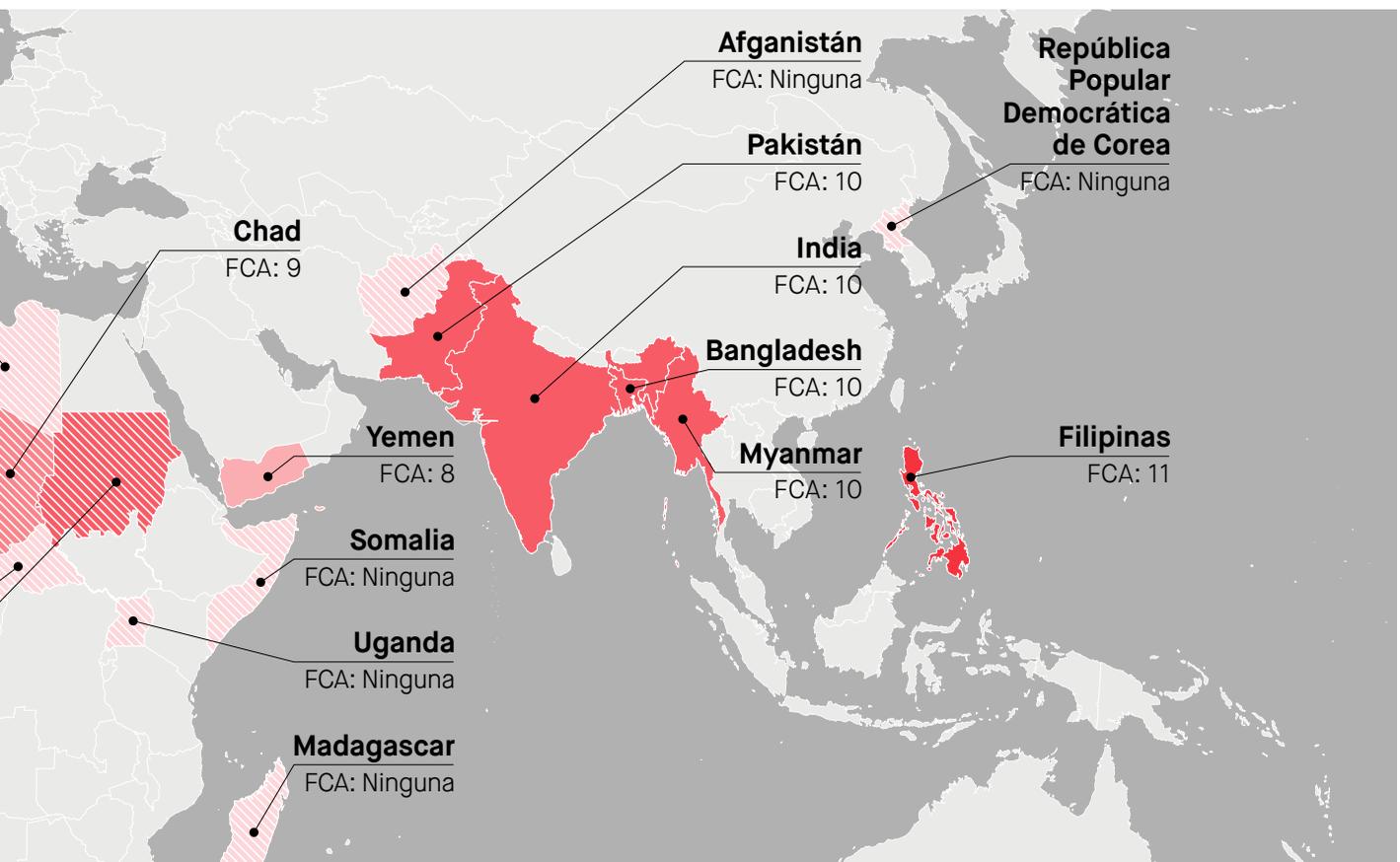
Figura 5.3 Países con crisis olvidadas o insuficientemente financiadas, 2017



Nivel de la evaluación de crisis olvidadas (Nivel de grado de “olvido”); la marca con más puntuación indica un mayor nivel de “olvido”.

Ninguna
  8
  9
  10
  11

Asignaciones para emergencias con financiación insuficiente del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia



Nota: el diagrama muestra solo las crisis cubiertas por las evaluaciones de crisis olvidadas de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea o las asignaciones de la ventanilla de emergencias con financiación insuficiente del CERF en 2017; no se muestran las crisis "desatendidas" o con "financiación insuficiente" sobre la base de otros criterios. El índice de evaluación de las crisis olvidadas se basa en una puntuación compuesta a partir de varios indicadores. Cuando los puntajes son de 8 puntos o más, se lo consigna en la lista anual de crisis olvidadas. Cuanto mayor sea la puntuación, más "olvidada" es la crisis

Fuentes: Evaluación de crisis olvidadas 2017-2018 de Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, Asignaciones de la ventanilla para emergencias con financiación insuficiente del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, 2017.

### 5.1.1 Consecuencias para las personas afectadas

Resulta inevitablemente difícil determinar cuáles son los efectos del “olvido” o la insuficiencia de financiación de una crisis en términos de las necesidades desatendidas y de las personas que quedan relegadas en consecuencia, así como la manera en que ello se produce. Como se indica en otros capítulos, a menudo no hay elementos que muestren las consecuencias eventuales de lo que *no hacen* los organismos humanitarios. Si un organismo no puede invertir recursos en una operación, hay pocas probabilidades de poder evaluar plenamente las repercusiones de esa omisión en las personas afectadas. Se tiende a evaluar los programas en función de sus propios términos, en relación con los objetivos fijados, es decir, en función de la asistencia prestada, y no de la que no se prestó, y como resultado, los efectos de la falta de financiación (cuestión que es de continua y creciente importancia) no se reflejan adecuadamente (Darcy, 2016). Podría decirse que el sector humanitario está acostumbrado a informar sobre resultados, pero no dispone de los medios para definirlos claramente, cuantificarlos y medirlos. Por lo tanto, si para el sector ya resulta difícil comprender los resultados de la *labor financiada*, más aún le será comprender las consecuencias de la *no financiada*.

Sin embargo, se dispone de cierta información sobre la asistencia que los organismos humanitarios no pueden prestar cuando la financiación no es suficiente para todos, y los análisis de algunos organismos y llamamientos atestiguan de las consecuencias cuando la insuficiencia de fondos no permite atender a las cifras previstas de destinatarios de la asistencia (véase, entre otros, ACNUR, 2017b). Si se analiza la financiación de los llamamientos por sector también se obtiene un panorama de los tipos de necesidades que no se consideran prioritarias cuando los fondos son escasos. Durante los últimos tres años, solo los sectores de la seguridad alimentaria, la nutrición y las medidas de acción y coordinación de pequeña escala en materia de minas han recibido una financiación continua de más del cincuenta por ciento (50%). Las operaciones que tienden a recibir la menor financiación se refieren a recuperación temprana y alojamiento provisional y de emergencia (una media de menos de un tercio), junto con agricultura, educación y protección.

La cobertura por sectores varía entre los diversos contextos que experimentan una financiación insuficiente. Por ejemplo, en 2017, en la República Popular Democrática de Corea, la nutrición estuvo financiada en un sesenta y siete por ciento (67%), mientras que los porcentajes correspondientes a la salud y la seguridad alimentaria fueron de doce y once por ciento (12% y 11%) respectivamente; en cambio, en Haití, la seguridad alimentaria se financió en un setenta y tres por ciento (73%) y la salud solo en un seis por ciento (6%). Tales porcentajes encierran variaciones adicionales en función de lo que se puede comprar con cada dólar, pues los costos de las operaciones y los productos alimentarios y no alimentarios dependen de muchos factores, como los mercados, el acceso y las variaciones en los modelos de fijación de costes de los organismos. La financiación insuficiente ya de por sí también puede acarrear un mayor costo de las operaciones, pues sin economías de escala, el precio de la provisión por unidad aumenta (Stoddard et al, 2017a). Cuanto menor sea la financiación, menor será la cantidad de personas asistidas por dólar, y por lo tanto, más personas han de quedar relegadas.

#### Recuadro 5.1 Consecuencias de la financiación insuficiente en la crisis olvidada de Ucrania<sup>3</sup>

La continuación de las hostilidades en el este de Ucrania afecta a aproximadamente a 4,4 millones de personas. En 2017, a pesar de la persistencia de las necesidades, el llamamiento coordinado por las Naciones Unidas para Ucrania estuvo financiado solo en un treinta y cinco por ciento (35%) (Servicio de Seguimiento Financiero de la OCAH)<sup>4</sup>, obtuvo una calificación extremadamente baja en el índice de riesgo y vulnerabilidad

3. Basado en entrevistas con representantes de la Federación Internacional, el CICR, Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea y People in Need para Ucrania, mayo de 2018.
4. Los llamamientos de la Federación Internacional y el CICR estuvieron mejor financiados, en un ochenta y nueve por ciento (89%) y un setenta por ciento (70%) respectivamente, probablemente debido a la cuantía mucho más baja de la financiación solicitada y su capacidad para acceder a las poblaciones afectadas.

del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (2017), y recibió, por primera vez, la condición de “crisis olvidada” por parte de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. Los organismos que intervinieron en Ucrania atribuyen esa insuficiencia de fondos y la “fatiga de los donantes” a varios factores, entre ellos, la atenuación de la atención internacional a medida que se redujo la intensidad de la violencia, el acceso restringido a las zonas no controladas por el gobierno, un mayor interés de los donantes en reformas institucionales más que en las necesidades humanitarias y, hasta hace poco, el escaso apoyo a las actividades de sensibilización. Otros análisis han señalado la falta de presencia del organismo, los importantes obstáculos jurídicos y la percepción del desvío de las ayudas (Barbelet, 2017).

Debido a la falta de financiación, combinada con la constante inseguridad, menos de la mitad de la población eventual destinataria de la asistencia en Ucrania, es decir, un cuarenta y siete por ciento (47%), la recibió realmente, y las cifras fueron inferiores a la cuarta parte de lo previsto en las zonas no controladas por el gobierno. Aunque los niveles de inseguridad alimentaria, ya sea moderada o grave, se han duplicado, el sector de la seguridad alimentaria y los medios de vida solo recibió un veintiocho por ciento (28%) de financiación. La financiación insuficiente en el sector de alojamiento provisional y de emergencia y artículos no alimentarios, que tuvo una cobertura de un nueve por ciento (9%) en 2017, es motivo de preocupación con vistas a la preparación para el riguroso invierno de Ucrania. El país muestra índices elevados de VIH y tuberculosis, y los recortes en el abastecimiento estatal, combinados con la disminución de la ayuda internacional, han repercutido en la infraestructura de salud, con el consiguiente menoscabo de los tratamientos y un aumento de enfermedades infecciosas como la poliomielitis.

Los organismos de intervención mencionan la importancia de la coordinación para priorizar y optimizar el uso de fondos limitados a fin corregir las disparidades y satisfacer las necesidades. El CICR puede recurrir a sus propias reservas para financiar sus operaciones, y la Federación Internacional se basa en las intervenciones a nivel local y se apoya en las secciones y los voluntarios de la Cruz Roja Ucraniana para seguir prestando servicio a las personas con más necesidades. Al mismo tiempo, en lo que respecta a las zonas controladas por el gobierno, algunos organismos humanitarios colaboran con los donantes del sector de desarrollo para solventar actividades de recuperación temprana y promover inversiones sostenibles en infraestructura básica para las personas más vulnerables.

### 5.1.2 Motivos de la situación actual

En un momento en que la financiación para la acción humanitaria internacional ha aumentado (Development Initiatives, 2018) y que se tiene un acceso sin precedentes a la información oportuna, cabe preguntarse sobre los motivos por los que hay más llamamientos con financiación insuficiente y más crisis olvidadas. Este enfoque se refiere obviamente a una parte del panorama; en otros casos, en cambio, se observa una mayor inversión de los gobiernos nacionales y las organizaciones regionales para abordar las crisis sin recurrir a llamamientos de asistencia, así como un crecimiento de la cooperación Sur-Sur, como en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Unión Africana (UA). Sin embargo, desde el punto de vista del sector de la acción humanitaria a nivel internacional, pareciera que la limitada financiación procedente de donaciones gubernamentales bilaterales, fuente tradicional de la mayor parte de la ayuda en este sector, se ve tironeada en demasiadas direcciones y está dominada por unos pocos donantes y destinada a crisis de gran escala (Development Initiatives, 2018). Por lo tanto, la omisión de asistencia o la insuficiencia de la financiación es consecuencia de una selección (Federación Internacional, 2006), es decir, de decisiones de los donantes y del personal de intervención sobre las prioridades. Se trata de un caso de falta de equidad inevitable que proviene de un modelo de financiación internacional post hoc, con limitado capital financiero y político (Binder et al, 2013).

Los estudios de los aspectos económicos del comportamiento y la economía política han revelado que incluso los procesos de adopción de decisiones más inmediatos no se basan en absoluto en traducir, de

forma racional y lineal, algunos elementos concretos en acciones. Para los donantes, la dificultad de adoptar decisiones sobre prioridades, a menudo bajo la presión de la crisis y la mirada escrutadora de la clase política, se ve influida y agravada por otros factores, incentivos y sesgos (véase, entre otros, Obrecht, 2017; de Geoffroy, et al 2015; Darcy et al, 2013). Si bien las circunstancias pueden ser diferentes para los filántropos y los donantes del sector privado, en que intervienen otros factores sociales, comerciales y de reputación, los principales donantes bilaterales deben abordar tensiones entre un enfoque de principios, basados en atender a las necesidades más imperiosas, y un enfoque utilitario, orientado a prestar asistencia a la mayor cantidad de personas posible. Entre otros factores pueden mencionarse, además, los siguientes:

- **Falta de una cobertura significativa en los medios de comunicación:** el grado de cobertura de los medios de comunicación internacionales influye en los niveles de financiación, pues genera un incentivo público para la acción (el llamado efecto CNN) y un entendimiento que guía los esfuerzos de promoción y obtención de fondos. Hace más de un decenio, el Informe mundial sobre desastres mostró una estrecha correlación entre la visibilidad en los medios de comunicación, la cobertura de los llamamientos y la cantidad de personas asistidas (Federación Internacional, 2006). Esa correlación sigue siendo un factor fundamental que orienta la forma de captar la atención de los medios de comunicación sobre los llamamientos, lo que se refleja en la evaluación de crisis olvidadas de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO, 2008) y en otros índices de crisis olvidadas (véase, por ejemplo, Consejo Noruego de Refugiados (2017a) y CARE International (2018)), que en sus análisis utilizan medidas de cobertura mediática inferiores a la media.
- **Falta de carácter preferencial:** muchos donantes eligen un conjunto estratégico de países en quienes centrar sus intervenciones sostenidas, y esta selección a menudo está basada en vínculos históricos, la geopolítica y los intereses nacionales, la capacidad burocrática y las necesidades (véase, entre otros, Drummond et al, 2017; Dalrymple and Smith, 2015). Algunos países, como la República Popular Democrática de Corea y Ucrania pueden, por lo tanto, quedar excluidos de las intervenciones por no figurar entre las opciones preferidas. La proximidad también influye, como es evidente en la financiación de los donantes europeos para abordar la crisis migratoria en Europa (Federación Internacional, 2015b) y en la tendencia de los donantes del Golfo a financiar las intervenciones dentro de la región (Development Initiatives, 2017b). La lucha contra el terrorismo y las preocupaciones de seguridad pueden tanto motivar un aumento de la ayuda como restringirla. La relación política con las autoridades del país afectado por la crisis también puede ser fundamental para crear las condiciones propicias para una asistencia oportuna, del lado del donante, por la influencia que ejercen la confianza y los vínculos, y del lado del gobierno receptor, a la hora de declarar una emergencia y solicitar la asistencia internacional (Bailey, 2012).
- **Falta de información:** la adopción de decisiones fundamentadas requiere información actual, comparable y desmenuzada sobre los riesgos y las necesidades, capacidad analítica para discernir las prioridades, y claridad financiera para evaluar los costos. Es posible que los donantes secundarios, con poca presencia en el terreno y capacidad analítica limitada para generar, buscar o procesar la información disponible, sigan el ejemplo de los donantes principales, lo que provoca un efecto “rebaño” alrededor de determinadas crisis (Binder et al, 2013). Incluso para los donantes principales, las deficiencias en las evaluaciones de necesidades disponibles y la falta de confianza en las necesidades declaradas (Darcy et al, 2013) pueden disuadirlos en el momento de la asignación de fondos y perpetuar las vías de financiación basada en preferencias. Como se observa en los capítulos sobre “Exclusión del campo de visión” y “Exclusión del ámbito de competencia”, en las crisis olvidadas la tendencia es a centrarse solo en las necesidades conocidas, y puede haber otras crisis para las que los agentes de intervención ni siquiera buscan financiación.
- **Falta de sincronización:** en ausencia de un foro mundial para el intercambio de información, la coordinación de la financiación y la “división del trabajo” entre los donantes (Poole, 2015), las decisiones selectivas de cada donante se suman y dan como resultado una situación de inequidad a nivel mundial.

Un sistema multilateral basado en decisiones bilaterales de donantes internacionales con incentivos políticos orientados a mantener el control y una determinada imagen de lo que financian (Clarke y Dercon, 2016, Hillier 2017, Mowjee et al 2018), dará como resultado obvio la fragmentación. También existe entre los donantes occidentales una cierta visión centralista, es decir, una falta de conocimientos, información y coordinación en lo que respecta a otras fuentes de financiación que no sean los donantes del sector humanitario internacional, y a la contribución cada vez más importante de esas fuentes en la preparación y la intervención ante las crisis, como quedó demostrado en las intervenciones con motivo el brote de ébola y del tifón Haiyán. Entre tales fuentes pueden mencionarse las inversiones de los gobiernos nacionales de los países afectados por los desastres, así como la financiación proveniente de fuentes privadas o destinada al desarrollo.

Los donantes y organismos son conscientes de la persistente falta de equidad que causa el actual modelo de financiación y han tratado de abordarla. Muchos donantes han asumido compromisos de política para financiar emergencias desatendidas (Dalrymple and Smith, 2015), en particular en las situaciones catalogadas como crisis olvidadas por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. Algunos intentan proteger la imparcialidad de sus decisiones de asignación mediante matrices basadas en mediciones del riesgo, la vulnerabilidad y la gravedad, así como a través de inversiones en fondos agrupados sin asignación específica que permitan a los organismos atender de manera flexible a las necesidades. Además de la financiación bilateral para atender a emergencias identificadas, se han incorporado en el sistema de financiación del sector humanitario internacional otras medidas de contrapeso para favorecer la equidad de la financiación. Los organismos de las Naciones Unidas, la Federación Internacional y las organizaciones no gubernamentales internacionales han creado fondos específicos para abordar las crisis con financiación insuficiente o que han pasado desapercibidas.

Aunque son cruciales, estas medidas son incidentales y a corto plazo para corregir deficiencias concretas, y no constituyen un mecanismo de reequilibrado sistémico de la financiación de las crisis humanitarias. Después de todo, las asignaciones del Fondo de Reserva, la Federación Internacional, el fondo Start Fund administrado por organizaciones no gubernamentales internacionales y la ventanilla para emergencias con financiación insuficiente del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, representaron en conjunto 174 millones de dólares en 2017, una cantidad ínfima comparada con el déficit en los llamamientos coordinados por las Naciones Unidas, calculado en 10 900 millones de dólares. Este mecanismo de reequilibrado sistémico no solo impone una forma diferente de abordar las asignaciones humanitarias “ex post” (una vez iniciada la crisis) para intervenir ante las necesidades, sino también un mayor compromiso de otros para invertir “ex ante” (antes de la crisis) para reducir los riesgos y la vulnerabilidad. Un conjunto creciente de elementos y mecanismos de financiación nacionales, regionales e internacionales pueden contribuir a la solución. En el presente capítulo se examina la manera de aplicarlos para prevenir y abordar el problema de la falta de financiación en tres tipos de crisis: emergencias de pequeña escala de evolución rápida, emergencias de evolución lenta y emergencias complejas y crónicas.

## 5.2 Crisis de evolución rápida que pasan desapercibidas

En general los desastres de gran escala y de evolución rápida logran atraer una financiación significativa del sector humanitario internacional, como lo demuestran las intervenciones con motivo del tsunami del océano Índico, el terremoto de Nepal y el tifón Haiyan. Hay excepciones, y la envergadura no siempre conlleva puntualidad y eficacia (Hanley et al, 2014). Cabe preguntarse, sin embargo, sobre los desastres de pequeña escala, que acarrear consecuencias graves para las poblaciones afectadas pero que no activan llamamientos internacionales ni generan titulares llamativos en los medios de comunicación.

Las intervenciones ante estos desastres pueden quedarse sin financiación por múltiples razones, a saber, porque rebasan los medios o las posibilidades de los recursos nacionales, y porque la financiación internacional está demasiado sobrecargada, o es demasiado rígida, o se despliega con demasiada lentitud. A menudo el aspecto más grave se refiere a un problema de tiempo, no solo por la excesiva lentitud en atender a las necesidades tras haberse producido el hecho (ex post), crítica que es frecuente en la financiación humanitarias, sino también por la falta de una inversión previa (ex ante) adecuada para generar resiliencia, reducir el riesgo y evitar las consecuencias de episodios a menudo predecibles.

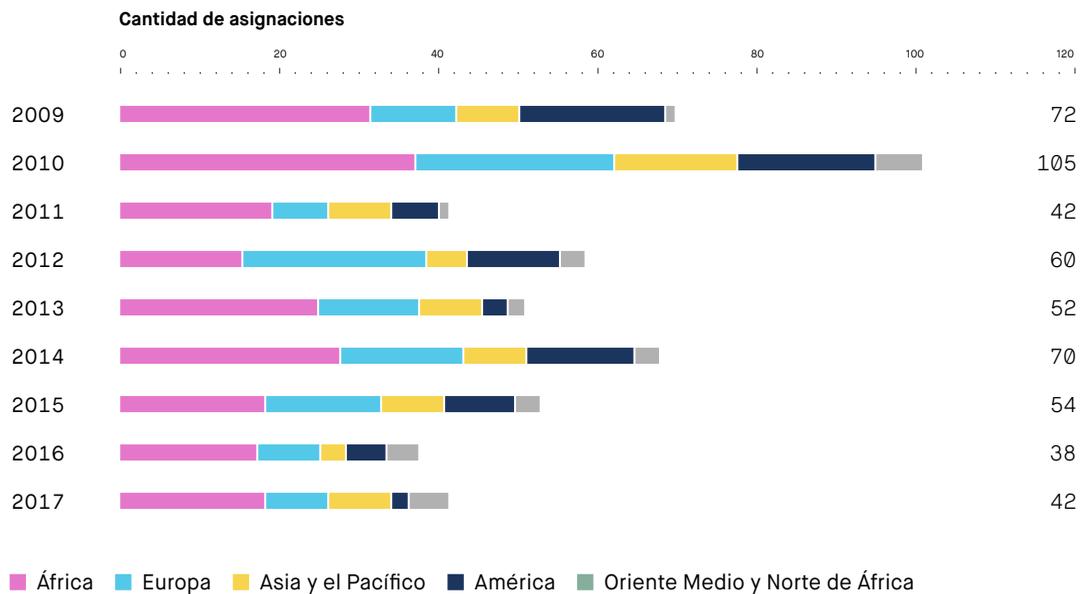
### **5.2.1 Crisis de pequeña escala y evolución rápida que adolecen de falta de financiación, y consecuencias asociadas**

En el marco del cambio climático, aumenta cada vez más la frecuencia e intensidad de los desastres de pequeña escala relacionados con condiciones meteorológicas. En muchas ocasiones las inundaciones, los deslizamientos de tierras y las tormentas se producen en lugares en que hay una infraestructura adecuada, establecida por los gobiernos nacionales y locales, que permite reducir los riesgos, prepararse e intervenir, y evitar que los desastres se conviertan en crisis. Los marcos de Hyogo y Sendai asignan claramente esta responsabilidad a los gobiernos nacionales, y muchos de ellos, particularmente en Asia y en América, han ampliado la escala y la estructura de sus inversiones, con la consiguiente necesidad de cambiar la función y la naturaleza del apoyo internacional.

Sin embargo, en muchos contextos, la evolución constante de las pautas de los episodios de desastre excede la capacidad de los hogares y las autoridades para hacerles frente. Resulta difícil detectar estas crisis localizadas carentes de fondos suficientes y cuantificar la falta de financiación, ya que al pasar desapercibidas ni siquiera se dispone de pautas de referencia para efectuar llamamientos. Por lo tanto, la Federación Internacional y la red Start Network de organizaciones no gubernamentales internacionales cuentan con que las Sociedades Nacionales o miembros presentes en el país declaren la alerta cuando ocurran emergencias de pequeña o mediana escala que exigen la llegada urgente de la asistencia. Las asignaciones con cargo a los fondos de intervención rápida pueden dar una idea sobre los lugares y tipos de emergencias que carecen de financiación, aunque condicionada por la escala de los fondos y la presencia de las organizaciones de ejecución.

Desde 2009, se han desembolsado asignaciones con cargo al Fondo de Reserva de la Federación Internacional para más de quinientos (500) desastres y emergencias de evolución rápida no contemplados en un llamamiento internacional de la organización o para los cuales no se prevé el apoyo de otros agentes nacionales o internacionales (Federación Internacional, 2012). Más de la mitad de esas asignaciones se destinaron a desastres hidrometeorológicos, en su mayoría inundaciones (cuarenta y cuatro por ciento (44%) de las asignaciones del Fondo), que constituyen el factor desencadenante más común dentro de las operaciones de la Federación Internacional en conjunto. Las intervenciones por emergencias predominantes fueron en África, mientras que en América, además de ser de menor escala, también fueron menos numerosas, como reflejo de las necesidades conexas (principalmente para desastres de pequeña y mediana escala), así como del aumento de la capacidad a nivel nacional en muchos países de la región. Las asignaciones del Fondo también parecen colmar vacíos que pasan desapercibidos para el sistema de llamamientos coordinados por las Naciones Unidas, o cuando directamente no hay llamamientos. De los treinta y seis (36) países que recibieron asignaciones del Fondo en 2017, solo ocho (8) dieron lugar a llamamientos coordinados por las Naciones Unidas, y de estos, tres (3) fueron financiados en menos del cincuenta por ciento (50%).

**Figura 5.4** Asignaciones del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre de la Federación Internacional para crisis de evolución rápida por región, 2009-2017



**Nota:** los países figuran por regiones según la Federación Internacional.

Fuentes: Plataforma GO de la Federación Internacional.

Cuando se trata de desastres de evolución rápida que pasan desapercibidos, a menudo los organismos internacionales son incapaces de apreciar las consecuencias de la falta de financiación en las poblaciones afectadas, ya que cuando no hay apoyo internacional, no se evalúan las consecuencias de su ausencia. Como el Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre y el fondo Start Fund funcionan sobre la base de asignaciones, y no de llamamientos, no hay déficit que registrar. Pueden ser de utilidad las experiencias de llamamientos para desastres de evolución rápida similares pero de mayor escala, en los que la financiación haya resultado insuficiente. En los “llamamientos urgentes” para desastres coordinados por las Naciones Unidas, la financiación tiende ser insuficiente para la recuperación temprana y la protección. En el caso de la Federación Internacional, si la financiación de los llamamientos es notablemente insuficiente, se pueden reducir las expectativas de los programas y revisar las necesidades a la baja. En el llamamiento con motivo de las inundaciones de 2017 en Perú, por ejemplo, se debió reducir el número de provincias que abarcaba la operación y limitar a quince mil (15 000) las personas destinatarias de la asistencia.

**Recuadro 5.2** Financiación insuficiente para atender a las necesidades de alojamiento provisional y de emergencia en Bangladesh<sup>5</sup>

El periodo de 2017 y 2018 fue sumamente intenso para la Media Luna Roja de Bangladesh, con tres intervenciones humanitarias en curso, entre ellas, la operación motivada por los desplazamientos de población, precipitada por la afluencia de poblaciones desplazadas del estado de Rakhine (Myanmar). Con anterioridad, durante las inundaciones en Bangladesh en 2017, las experiencias recurrentes de insuficiencia de

5. Información comunicada por el grupo temático mundial sobre refugio (ONU).

financiación incitaron al equipo humanitario en el país a emitir una solicitud de fondos inferior a las necesidades reales y adaptar las necesidades a la escala de la financiación anticipada. Por lo tanto, durante las inundaciones en Bangladesh los fondos solicitados para alojamiento provisional y de emergencia fueron solo 3 millones de dólares de los Estados Unidos, una cantidad que no permitió atender a todas las necesidades (estimadas en la región en 5 millones de dólares de los Estados Unidos), pero aún así solo se obtuvo dos tercios de esa cantidad. Como el alojamiento provisional y de emergencia sustenta otros sectores, como agua, saneamiento e higiene, salud, medios de subsistencia y protección, la escasez de los fondos tuvo consecuencias en la intervención humanitaria a escala más general, con el riesgo de revertir los avances en materia de desarrollo y reducción del riesgo de desastres. Quedaron particularmente marginadas de la asistencia las comunidades que habitan las chars, islas inestables en los principales sistemas fluviales del país. Esas comunidades están entre las más pobres y marginadas del país, y un apoyo especializado en materia de alojamiento provisional y de emergencia y asentamientos habría podido mejorar sustancialmente su condición, pero debido a la falta de fondos no recibieron una asistencia efectiva.

## 5.2.2 Posibles soluciones

La solución de la financiación para crisis debería contribuir a garantizar una asistencia expedita y apropiada en los desastres de pequeña escala y de evolución rápida, al menos en comparación con las emergencias complejas prolongadas. Los episodios que las generan son a menudo predecibles y recurrentes, y se prestan claramente (véase, entre otros, Clarke and Dercon, 2016) a un cambio sistémico del enfoque; así pues, en vez de tratar de obtener fondos una vez ocurrido el desastre, se velaría por que los recursos estén disponibles antes, para abordar el riesgo, prepararse y hacer frente a las consecuencias inmediatas. Este enfoque se apoya en los compromisos asumidos en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Cumbre Humanitaria Mundial. La transición de las soluciones ex post a las soluciones ex ante va acompañada de un cambio de perspectiva, basada en sustituir la actuación de agentes internacionales por agentes locales, y pasar de la asistencia humanitaria a la cooperación en materia de desarrollo y cuestiones climáticas. Ello supone inversiones más inteligentes en prefinanciación, así como una financiación reactiva más ágil, cuando sea necesario.

### Inversión en la prefinanciación

La gestión del riesgo, y una buena preparación desde el punto de vista financiero para hacerle frente, implica un enfoque por “capas”, y el establecimiento de diferentes mecanismos de acuerdo a las probabilidades de que ocurra el fenómeno desencadenante y a la escala de sus consecuencias (véase Poole, 2014; Hillier, 2018). De ser posible, las crisis muy frecuentes y de menor escala deben gestionarse principalmente con cargo a los fondos de reserva para emergencias o para imprevistos que poseen los gobiernos nacionales, con el apoyo de donantes internacionales solo cuando sea necesario. En Filipinas, por ejemplo, las autoridades locales están obligadas por ley a invertir el cinco por ciento (5%) de sus ingresos en un fondo de gestión de desastres, de los cuales el treinta por ciento (30%) se deposita en un fondo de intervención rápida creado para reaccionar ante las consecuencias inmediatas de los desastres, y el resto se destina a actividades de reducción del riesgo y preparación preventiva. En muchos países afectados por crisis se observa un aumento de los ingresos, y en esos casos, la función de los donantes internacionales se transforma, de proveedor de recursos humanitarios a la de proveedor de apoyo técnico.

La inversión internacional en la reducción del riesgo de desastres sigue siendo fundamental para apoyar a muchos países de ingresos más bajos que son vulnerables a los embates del medio ambiente, pero a la vez carecen atrozmente de financiación. La financiación para la reducción del riesgo de desastres no está bien documentada, y la cantidad comunicada por los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización

de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), fue de solo 525 millones de dólares de los Estados Unidos en 2016, lo que representa el 0,5% de la asistencia oficial para el desarrollo. Una asociación de los proveedores locales, nacionales, regionales e internacionales, tanto públicos como privados, debería ayudar a incrementar esa financiación y a utilizarla adecuada y eficazmente.

### Recuadro 5.3 Inversión privada para enfoques de colaboración encaminados a la reducción del riesgo de desastres

La Zurich Flood Resilience Alliance es una colaboración a largo plazo de expertos en riesgo y resiliencia de la Federación Internacional, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y el sector privado, que inicialmente trabaja en nueve (9) países (México, Perú, Haití, Afganistán, Bangladesh, Nepal, Indonesia, Timor-Leste y Estados Unidos) y presta asistencia a más de doscientas mil (200 000) personas. Durante la primera etapa del programa (período 2013–2017), con un respaldo financiero de alrededor de 37 millones de francos suizos (37,4 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>6</sup>) de la Z Zurich Foundation (fundación del Zurich Insurance Group para inversiones en la comunidad), se utilizaron las aptitudes y la experiencia colectivas de los miembros para elaborar un nuevo enfoque en la programación de la reducción del riesgo de desastres, que consiste en fomentar la financiación del proceso, y no solo de intervenciones predeterminadas. Posteriormente, el programa se amplió a una segunda etapa (período 2018–2023), con una inversión adicional de 20 millones de francos suizos (20,2 millones de dólares de los Estados Unidos), que apunta a utilizar la experiencia y la capacidad de investigación de la comunidad para promover una inversión mayor y más inteligente en fomentar la resiliencia antes de que ocurran las inundaciones. La actuación colectiva de la alianza ha generado un enfoque práctico que puede ser adoptado por terceros, y, de hecho, alienta a que otros lo apliquen.

Cuando los episodios meteorológicos rebasen las medidas de reducción del riesgo y en favor de la resiliencia en comunidades vulnerables a los embates del medio ambiente, los pronósticos pueden ser útiles para impulsar el desbloqueo de fondos previamente acordados antes del fenómeno, y no tener que competir para conseguir atención una vez que ya ha ocurrido (con el consiguiente ahorro en vidas, tiempo y dinero). Estas proyecciones pueden estar vinculadas a un plan de acción claro en que se acuerden formalmente con antelación las decisiones relativas a las funciones y las responsabilidades (de los agentes de ejecución a nivel local, nacional e internacional), a los fines de una mayor eficiencia y eficacia. Esta es la premisa de los modelos de financiación proyectiva elaborados y ensayados durante el último decenio. Aunque el arte, la ciencia y la política de los métodos proyectivos son complejos y están en proceso de desarrollo, esta forma de proceder genera enseñanzas y mejoras. La Federación Internacional lo ha llevado a la práctica satisfactoriamente en Bangladesh, Perú y Mozambique, entre otros, y se ha creado un nuevo mecanismo de financiación del Fondo de Reserva que presta apoyo a las medidas de acción proyectiva.

### Mejor financiación ex post

Cuando un desastre de pequeña escala afecta a personas no contempladas en acuerdos ex ante, puede ser necesario utilizar la asistencia humanitaria de manera reactiva y ágil. En las crisis de evolución rápida, el tiempo es crucial; si la financiación llega demasiado tarde como para atender las necesidades inmediatas y evitar que se disparen, puede ser tan ineficaz como si no llegara en absoluto. La lentitud de la financiación es un rasgo común en las evaluaciones de las intervenciones ante desastres (véase, entre otros,

6. Según la conversión de divisas (en esta sección y más adelante dentro del párrafo) al 31 de julio de 2018, a través de xe.com.

ALNAP, 2015b). Aunque muchos donantes cuentan con mecanismos de intervención rápida, un estudio indica que los medios de financiación primarios no han demostrado aún su eficacia en este tipo de intervención (Stoddard et al, 2017b). Los compromisos asumidos en materia de eficiencia en el gran pacto, por ejemplo, reducir la asignación de fondos con fines específicos y encauzar más fondos directamente a los agentes de intervención locales, deberían favorecer el cambio. Por lo tanto, también se continuará agilizando el traspaso, los fondos entre los organismos, ya que esa operación dificulta la llegada a tiempo de los recursos para atender a las necesidades urgentes (Stoddard et al, 2017a). Sin embargo, el progreso en estos aspectos todavía es lento (Metcalf-Hough et al, 2018).

Por consiguiente, los fondos específicos para la acción humanitaria a nivel mundial creados para abordar el problema de la financiación lenta e insuficiente para estas crisis, en particular, el Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre y el Start Fund<sup>7</sup>, siguen actuando como un importante correctivo y una manera eficiente de encauzar los fondos de los donantes para las crisis subnacionales que no alcancen el umbral para aspirar a donaciones bilaterales específicas para crisis, o para recibir desembolsos ex ante. Sin embargo, como esos fondos están concebidos para atender con rapidez a las necesidades más urgentes y disparar el inicio de la intervención, se limitan, tanto en escala como en duración, a satisfacer las necesidades más agudas, resolver los problemas inmediatos y activar la intervención. Si no se prevé una financiación de seguimiento suficiente, sufragada con fondos internacionales bilaterales y mancomunados, o inversiones nacionales, es posible que la recuperación se vea menoscabada y no se pueda fomentar la resiliencia para los eventos futuros.

## 5.3 Desastres de evolución lenta

A diferencia de las tormentas o los terremotos repentinos, las sequías, las hambrunas y algunas de las crisis relacionadas con la salud se desencadenan paulatinamente, como emergencias de evolución lenta (OCAH, 2011a). En teoría, ello debería transmitir a los donantes una advertencia con suficiente antelación que les permita intervenir antes y evitar consecuencias más graves. Sin embargo, en la práctica, el hecho de no percibir esas señales o de no prestarles atención, se traduce en una financiación insuficiente en el momento crucial de la intervención, y por lo tanto, en necesidades no atendidas, algo que se habría podido evitar.

Cuando el modelo de financiación se basa en llamamientos emitidos en función de necesidades, resulta problemático movilizar fondos suficientes antes de que los efectos de una crisis se vuelvan catastróficos. La financiación para intervenir ante las señales prematuras de alerta puede competir con la financiación destinada a necesidades agudas, ya que los donantes establecen prioridades entre la gravedad de los hechos actual y la gravedad eventual (Stoddard et al, 2017a). La balanza de los incentivos políticos y de rendición de cuentas tiende a ponderarse más hacia la inacción que a la acción temprana (véase, entre otros, Bailey, 2013, Clarke y Dercon, 2016, Hillier, 2017).

### 5.3.1 Crisis de evolución lenta, anteriores y en curso, carentes de financiación y sus consecuencias

Las solicitudes de financiación de desastres de evolución lenta basadas en llamamientos dan claramente pocos resultados fiables. Antes de la hambruna que asoló el Cuerno de África de 2010 a 2012, la financiación de los donantes internacionales aumentó un poco luego de que el llamamiento coordinado por las Naciones Unidas de 2010 diera los primeros signos de alerta, pero solo se produjo un incremento sustancial

7. El Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre y Start Fund están concebidos para intervenir en este tipo de emergencias de menor escala y que pasan desapercibidas.

tras la declaración de la hambruna en 2011. El retraso de la financiación en este caso se habría justificado en parte porque en los llamamientos no se previeron ni se solicitaron fondos suficientes con la bastante antelación. En cambio, las solicitudes de financiación para la crisis alimentaria de Somalia en 2017, en el marco de las denominadas cuatro hambrunas (Nigeria, Sudán del Sur, Yemen y Somalia), señalaron con rapidez el imperativo de una acción urgente, aunque fueron criticadas por perpetuar un enfoque simplista, hiperbólico y post hoc para la financiación de crisis complejas y previsibles (Bennett, 2017). A finales del año, todos esos llamamientos de gran resonancia presentaban aún déficits significativos, pero estaban relativamente bien financiados, habiendo alcanzado entre dos tercios y tres cuartos de la financiación requerida. Sin embargo, ese mismo año, los llamamientos de fondos para los países en situación de inseguridad alimentaria de África occidental obtuvieron una cobertura que oscilaba solo entre un tercio y la mitad.

Los desastres de 2015 y 2016 relacionados con El Niño y La Niña<sup>8</sup> pusieron de relieve la falta de equidad de los modelos de financiación. Durante la conferencia sobre promesas de contribución relativas a El Niño, celebrada en Ginebra en abril de 2016, se anticiparon claramente las consecuencias y se solicitaron fondos para permitir una acción temprana en los trece (13) países afectados, y si bien los niveles de financiación para las intervenciones en África oriental fueron relativamente altos y ascendieron abruptamente antes de la conferencia, los fondos para las intervenciones en África meridional y el Pacífico fueron mucho más escasos y tardíos (Hillier, 2017, Mowjee et al , 2018).

#### Mauritania, 2018

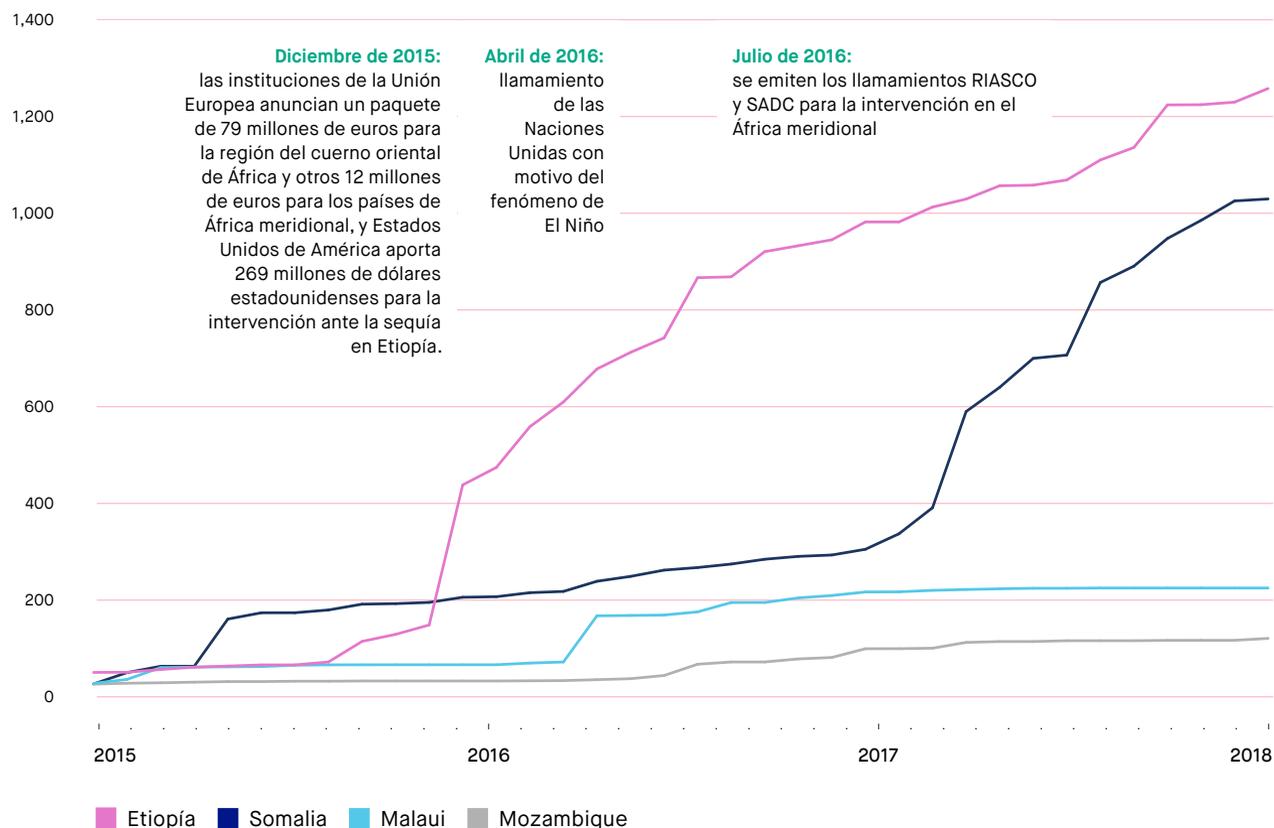
Las sequías y las hambrunas se caracterizan por ser emergencias de evolución lenta: La aldea de Jonaba, en Magta Lajar, en el sur de Mauritania, padece los efectos de una grave sequía desde 2017, con consecuencias desastrosas para la agricultura y la ganadería, y la consiguiente inseguridad alimentaria. No obstante, es notorio que las solicitudes de fondos para las crisis de evolución lenta, como esta, suscitan escasas expectativas positivas.

©Moustapha Diallo



8. El fenómeno de El Niño de 2014 a 2016 consistió en el calentamiento de zonas del Océano Pacífico que afectó significativamente las pautas climáticas en muchos países, y se manifestó en sequías, inundaciones, ciclones y huracanes en África, Centroamérica, Asia sudoriental y las islas del Pacífico. Su contraparte, La Niña, fue el resultado del enfriamiento de zonas del océano, que también alteró las pautas climáticas en muchos países de África, América y Asia. Conversión de divisas al 6 de agosto de 2018 con xe.com.

**Figura 5.5** Niveles de financiación para los cuatro países abarcados en los llamamientos motivados por el fenómeno de El Niño, en 2016



Nota: las cifras procedentes del Servicio de Seguimiento Financiero que se citan difieren de las de los documentos de síntesis del llamamiento (correspondientes a los llamamientos del Comité Permanente Regional entre Organismos (RIASCO) y de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC)), pues el objeto es poner de relieve los fondos dedicados a la intervención por El Niño. Este análisis solo incluye la financiación con fecha de decisión entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de enero de 2017. Los datos están reflejados en precios constantes fijados en 2016. Las fechas de la decisión a veces reflejan el momento en que se comunicó al Servicio de Seguimiento Financiero, y es posible que no representen de forma precisa el momento del desembolso del donante.

Fuente: Servicio de Seguimiento Financiero de la OCAH

El costo humano de una intervención insuficiente o con retraso en estos desastres de evolución lenta está bien documentado, especialmente tras el fracaso generalizado de todo el sistema (Darcy, 2012) durante la hambruna de 2010 a 2012 en el Cuerno de África, en que se estima que solo en Somalia murieron casi doscientas sesenta mil (260 000) personas (la mitad de ellas menores de cinco (5) años) víctimas de la hambruna y la inseguridad alimentaria. Como resultado de las reflexiones posteriores en todo el sector surgieron nuevas evaluaciones y modelos que muestran los costos de una demora en intervenir en términos de recursos monetarios, medios de vida y pérdida de vidas. Un estudio sobre cuatro (4) países determinó que la financiación temprana podría prevenir en un quince por ciento (15%) la carencia de alimentos en los hogares (Cabot Venton et al, 2012). Una actuación oportuna desde el principio en Etiopía, antes de que se produjeran las consecuencias más graves de El Niño entre 2015 y 2016, podría haber ahorrado una cifra estimada de 1 000 millones de dólares de los Estados Unidos (Cabot Venton, 2016).

### 5.3.2 Soluciones posibles

Obviamente no es sencillo pasar de un modelo de financiación de crisis tardía y poco confiable a una financiación temprana y predictiva para las crisis de evolución lenta. Se requieren técnicas perfeccionadas, voluntad política y mucha atención a las medidas que son realmente eficaces para las poblaciones afectadas. Nada de ello se consigue rápidamente, pero al parecer surgen iniciativas desde todos los ángulos. Al igual que con las emergencias repentinas, la solución no consiste en aumentar cada vez más los volúmenes de asistencia humanitaria ni instaurar un modelo de financiación único, sino en emplear un enfoque en capas y planificado en el tiempo, que incluya una financiación temprana y ágil, así como apoyo a las medidas de gestión de riesgos de los gobiernos de los países afectados por la crisis. Teniendo presente lo indicado, las iniciativas como el Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia del Banco Mundial y el Mecanismo de Financiación para la Sequía del Start Fund pretenden combinar múltiples herramientas para abordar el riesgo y las intervenciones en un solo conjunto de medidas adaptable. Las autoridades nacionales y locales, los órganos regionales, los bancos multilaterales de desarrollo, los donantes bilaterales y los organismos humanitarios deben asumir funciones complementarias. Los datos oportunos sobre todas las corrientes de financiación pertinentes, a través de sus diversos instrumentos, serán fundamentales para localizar las deficiencias que persistan.

#### Financiación ágil y temprana

Algunos donantes han modelado buenas prácticas de financiación ágil y flexible para intervenir ante los pronósticos y señales de alerta tempranas que anuncian sequías. En 2016, Estados Unidos y Suecia utilizaron modificadores de crisis<sup>9</sup> a fin de reorientar las subvenciones para el desarrollo hacia la intervención por la sequía en Etiopía (Stoddard et al, 2017a). La flexibilidad de la financiación permitió a algunos organismos, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), adquirir y posicionar previamente suministros en Somalia y Kenia como medidas “útiles en todo caso”, y luego proceder a su reasignación cuando las inundaciones demostraron no ser tan severas como se esperaba (Tozier de la Potiere, 2018).

Los fondos mancomunados también han creado ventanillas para adelanto de dinero que permiten utilizar con agilidad los fondos para imprevistos. Un precursor de esta modalidad es Start Fund, vinculado a FOREWARN, una iniciativa de múltiples partes interesadas para mejorar la financiación proyectiva. Como ya se ha visto, el Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre dispone ahora de una ventanilla de acción proyectiva para los episodios meteorológicos, mientras que el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia actualmente estudia activamente opciones para una ventanilla de adelanto de fondos, impulsado por un análisis de su participación en la intervención con motivo del fenómeno de El Niño en el período 2015 – 2016 (Mowjee et al, 2018).

La financiación internacional debe complementar y respaldar las inversiones nacionales. Es fundamental disponer de sistemas de protección social que respondan ante las conmociones. Una vez más, así lo demuestra la intervención ante las señales de alerta temprana del fenómeno de El Niño en 2015 y 2016. Aunque Kenia logró ampliar su programa de red de seguridad contra el hambre (Hunger Safety Net) para aumentar los pagos a grupos vulnerables, no pudo hacerse lo mismo en los planes para Malawi, Zambia y Etiopía, a pesar del interés de los donantes (Tozier de la Potiere, 2017). Es necesario que las autoridades nacionales, con respaldo, de ser necesario, de los donantes de desarrollo regionales e internacionales, realicen inversiones técnicas y financieras a largo plazo que favorezcan la adaptabilidad y promuevan la inclusión.

9. Se entiende por modificador de crisis un mecanismo que permite valerse de una parte de los fondos asignados a programas de desarrollo para anticiparse o intervenir ante las señales de una crisis humanitaria. Algunos donantes, como el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID), el Organismo de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Organismo sueco de cooperación internacional para el desarrollo (SIDA), han elaborado y aplicado variantes de los modificadores de crisis.

#### Recuadro 5.4 Más allá de la beneficencia – el poder transformador del zakat en las crisis humanitarias

La cartera de financiación innovadora de la Federación Internacional incluye trabajar con las Sociedades Nacionales para investigar los instrumentos de financiación social del mundo islámico que contribuyan a cubrir la insuficiencia de fondos, tanto para la acción humanitaria como para el desarrollo. Un proyecto piloto de la Cruz Roja de Kenia en uno de los distritos más pobres de ese país ha demostrado la posibilidad de prestar apoyo a las personas, mediante el zakat<sup>10</sup>, con arreglo a sus necesidades, independientemente de sus creencias religiosas y su ubicación geográfica.

En su momento más crítico, la sequía de 2017 en Kenia dejó a alrededor de 2,7 millones de personas con necesidad de asistencia internacional. A principios de 2017, ante la perspectiva de mayores dificultades de financiación de los llamamientos, la Federación Internacional acudió al Consejo del zakat del estado de Perlis de Malasia, una organización con una trayectoria sin precedentes en el uso de instrumentos islámicos de financiación social.

El consejo contribuyó con 1,2 millones de dólares de los Estados Unidos en concepto de zakat, que la Federación Internacional asignó al condado de Kitui, zona indicada según los pronósticos de la organización como una de las más gravemente afectadas por la sequía en Kenia. Los fondos apoyaron un programa de la Cruz Roja de Kenia que abordaba simultáneamente las necesidades de acceso al agua y los cultivos comerciales (reparación e instalación de bombas, perforación de pozos y distribución de semillas). Como resultado, más de 1 millón de personas lograron un acceso sostenible al agua limpia y a los cultivos, lo que a su vez generó oportunidades en materia de salud, medios de vida y educación. La cosecha de los cultivos de judías mungo produjo una rentabilidad de 20 millones de dólares a los hogares de Kitui, importante sobre todo porque permitió reembolsar los costos de las semillas que habían recibido, y a continuación reinvertir esos fondos en el condado vecino de Garissa.

Esta prueba piloto fue transformadora en tres sentidos, además de demostrar las posibilidades del zakat como medio para atender directamente a las necesidades de la población, brindó también a los destinatarios la oportunidad de “extender el favor” a otras personas necesitadas, sirvió para apoyar la resiliencia a más largo plazo y los resultados sostenibles, así como las intervenciones de emergencia, y puso de manifiesto una forma eficaz de aplicar la financiación proyectiva, con modelos para predecir los condados más vulnerables y los cultivos más apropiados que convenía plantar. Este programa piloto ha dejado valiosas enseñanzas para continuar mejorando y preservar los logros en los hogares de Kitui, así como para desarrollar enfoques similares en otros contextos.

Fuente: Federación Internacional (2018a).

### Transferencia del riesgo

El seguro indizado contra riesgos meteorológicos es objeto de gran atención e inversiones, y en el caso de determinados riesgos, puede ser una herramienta útil dentro de los mecanismos de financiación ex ante. Las opciones oscilan entre un microenfoque (a nivel del hogar), un mesoenfoque (a nivel de la comunidad) y un macroenfoque (a nivel estatal y regional), y cada una es apropiada para enfrentar un tipo de riesgo

10. El zakat es una donación anual tradicionalmente establecida en el 2,5% de la riqueza de un musulmán, y considerada como una obligación o impuesto religioso en virtud del Islam. En algunos países islámicos el cobro del impuesto está centralizado y patrocinado por el Estado, mientras que en muchos otros se permiten diversos grados de obligatoriedad y discrecionalidad en la percepción y organización de los fondos en concepto de zakat.

específico inherente a cada grupo de personas. La *G20 InsuResilience Global Partnership* (Asociación mundial para el seguro y la resiliencia, del Grupo de los 20) se basa en una iniciativa del Grupo de los 7 cuyo objetivo era extender la cobertura de seguro a 400 millones de beneficiarios para 2020. Alemania y el Banco Mundial están orientando recursos sustanciales a este sector, al igual que el Reino Unido, donde el Departamento de Desarrollo Internacional ha establecido un nuevo centro para la prevención de desastres a nivel mundial, un polo multidisciplinario multisectorial dedicado a los seguros que invierte y ofrece asistencia técnica en los países en desarrollo propensos al riesgo, para que puedan desenvolverse en los meandros (la “letra pequeña”) de los modelos actuariales de las opciones de seguro.

Pese al impulso que cobran estos productos y enfoques, los expertos también exhortan a una prudencia constructiva. Es necesario traducir la proliferación exagerada (Hillier, 2018) de modelos técnicos de productos de seguros en decisiones bien cimentadas sobre el conjunto de enfoques que sea más eficaz para las comunidades expuestas a riesgos específicos. Las nuevas iniciativas deben llevarse a la práctica con prudencia, integrarse adecuadamente en la planificación más amplia de los riesgos y supervisarse con rigor para que nadie quede relegado. Hay muchos riesgos que no son susceptibles de seguro, o que pueden asegurarse a costa de primas posiblemente inasequibles, o de desviar recursos escasos que podrían guardarse en el fondo para imprevistos. El proceso de modelado de los riesgos como base para establecer los productos ex ante, con frecuencia a cargo del sector privado y basado en probabilidades, también ser abierto y reflejar las vivencias de las personas más vulnerables ante las consecuencias de los desastres, especialmente en algunas situaciones que figuran entre las más delicadas del mundo.

## 5.4 Emergencias crónicas y complejas

Ni los desastres de evolución rápida ni los de evolución lenta se producen de manera aislada, y los riesgos no se convierten en crisis humanitarias sin que haya una exposición subyacente a situaciones de vulnerabilidad y errores políticos. La falta de lluvia puede ser un hecho meteorológico, pero la inseguridad alimentaria y la hambruna no lo son. El análisis muestra que las personas más afectadas por los desastres son las más pobres (Hallegate et al, 2017) y que la pobreza, la vulnerabilidad a los embates del medio ambiente y la fragilidad política se superponen significativamente (Development Initiatives, 2017b).

Muchos países experimentan situaciones de continua inseguridad alimentaria, desastres y epidemias recurrentes en el contexto de una emergencia compleja a largo plazo (que pueden incluir conflictos o desplazamientos), pero esas circunstancias tienden a generar un desgaste de la financiación. Se trata de los clásicos casos de crisis olvidadas y no mencionadas en los titulares de la prensa, en que la acción humanitaria a corto plazo no puede sostener altos niveles de financiación frente a las necesidades crónicas; en que no se pueden utilizar las inversiones de los donantes para acciones de desarrollo a largo plazo, y en que ambos supuestos están condicionados por la percepción de riesgos financieros.

### 5.4.1 Crisis crónicas afectadas por desastres de gran escala que adolecen de falta de financiación, y consecuencias para los damnificados

El mayor volumen de asistencia humanitaria se dirige a los países que reciben ayuda a mediano o largo plazo (Development Initiatives, 2017b), y la mayoría de los llamamientos se renuevan reiteradamente para los mismos países, en lugar de abordarse la situación caso por caso. Así pues, se han emitido llamamientos coordinados por las Naciones Unidas todos los años, por lo menos durante el último decenio, para seis países, a saber, la República Centroafricana, Chad, la República Democrática del Congo, el territorio palestino ocupado, Somalia y Sudán. Obviamente, y como ya se ha observado, los llamamientos no reflejan

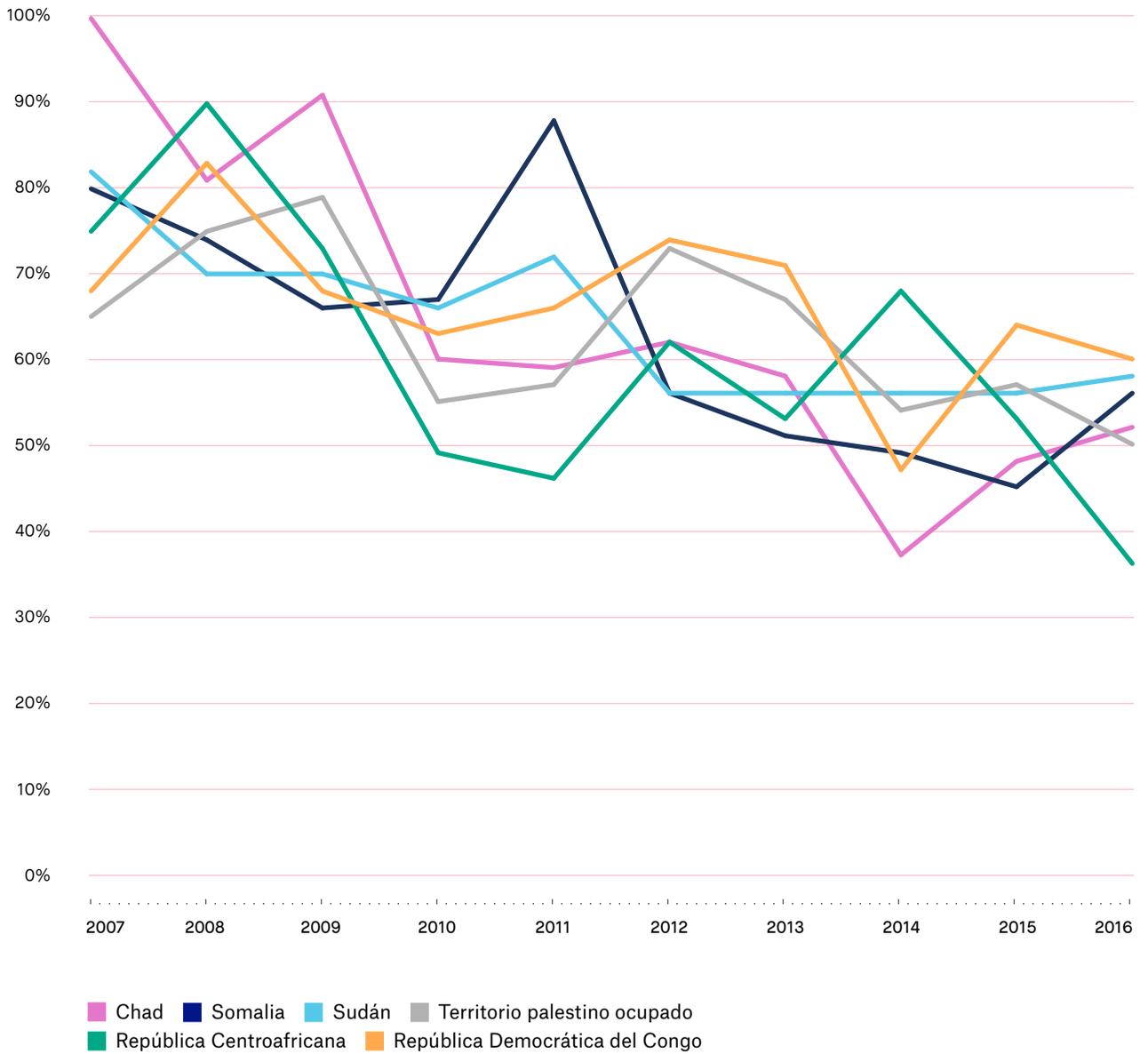
de manera exacta las necesidades crónicas, y otros países pueden haber experimentado durante decenios situaciones de crisis humanitarias prolongadas o recurrentes (generalizadas o limitadas a enclaves dentro del país) sin que se hayan emitido llamamientos en su favor, por razones políticas (Etiopía, República Popular Democrática de Corea). Con todo, la insuficiencia de financiación que afecta a esos seis países es edificante y confirma las inquietudes sobre el desgaste de la financiación del sector humanitario cuando las crisis son complejas y a largo plazo.

Durante el último decenio esos seis países han sufrido una disminución en los niveles de financiación. Aunque es posible que haya fluctuaciones debido a un aumento acentuado de las necesidades o de la sensibilización, en todos sus llamamientos el déficit de la financiación fue mayor en 2017 que en 2007 (véase la figura 5.6). Para Chad y la República Centroafricana, la variación fue impresionante, y los niveles de financiación descendieron aproximadamente a la mitad de lo previsto. En 2017 todos esos países, con excepción del territorio palestino ocupado, estaban incluidos en la lista de los que recibirían asignaciones de la ventanilla para emergencias con financiación insuficiente del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, o en la lista de países aspirantes a esas asignaciones, y lo han estado en repetidas ocasiones durante los últimos años.

Si bien la descripción de una crisis prolongada podría indicar una situación que es homogénea en todo el país, la realidad es que, aunque se prolonguen los problemas y las incertidumbres subyacentes, lo que se observa es una serie de crisis subnacionales dinámicas, agudas y en constante transformación, es decir, una situación de “parálisis en movimiento” (Obrecht, 2018). Por lo tanto, a medida que haya nuevas escaladas en el conflicto, nuevas olas de desplazamientos o nuevos episodios meteorológicos, además de la vulnerabilidad crónica, en las emergencias habrá resquicios de necesidades con financiación insuficiente a las que los fondos, dilatados al máximo y asignados a proyectos, no lleguen a atender. Así lo demuestra el hecho de que los cinco destinatarios de la ventanilla para emergencias con financiación insuficiente también recibieron asignaciones de la ventanilla de intervención rápida del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, concebido para atender las necesidades urgentes en situaciones que se desencadenan súbitamente y se deterioran con rapidez.

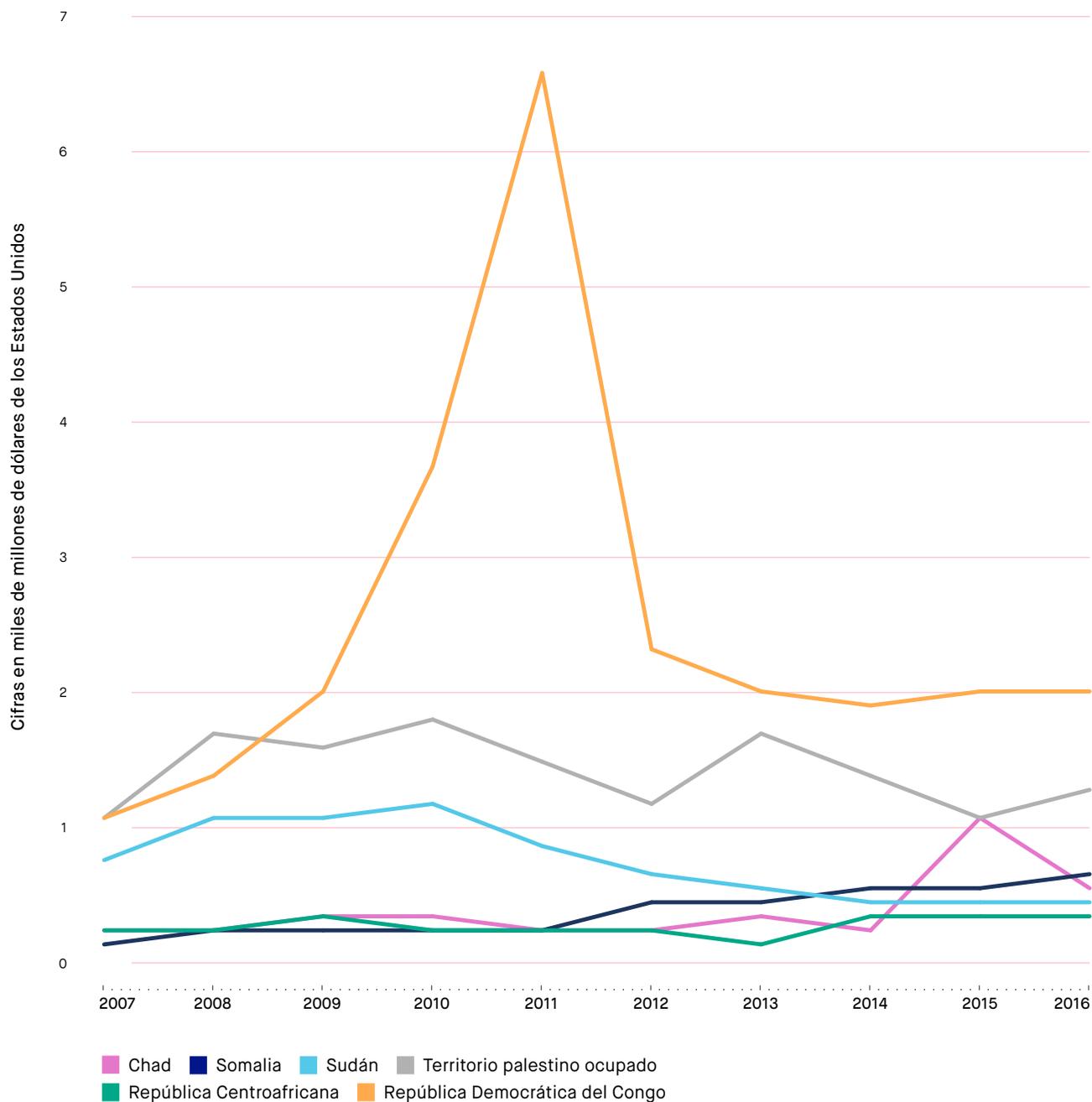
Cinco de los seis países se encuentran en el África subsahariana y tenían niveles muy bajos de desarrollo humano, de acuerdo con el índice de desarrollo humano del PNUD, así como elevados niveles de fragilidad y vulnerabilidad ante las inundaciones y sequías. Todo ello requiere inversiones a más largo plazo en fondos para actividades de desarrollo, consolidación de la paz y contingencias climáticas. Aún así, pese a la disminución de la cobertura humanitaria, los agentes de la asistencia internacional para el desarrollo no asumieron el reto de promover soluciones a largo plazo (véase la figura 5.7). Con excepción de la República Democrática del Congo, las asignaciones de todos experimentaron unos aumentos sumamente modestos y fluctuantes (al margen del recorte que experimentó Sudán, que puede explicarse por la independencia de Sudán del Sur, en 2011). El déficit de la financiación para la acción humanitaria es, en muchos sentidos, un síntoma de un déficit de la financiación para el desarrollo.

Figura 5.6 Necesidades de financiación atendidas en países con llamamientos anuales, durante el período 2007–2016



Fuente: Servicio de Seguimiento Financiero de la OCAH

**Figura 5.7** Asistencia oficial para desarrollo no destinada a la acción humanitaria en países con llamamientos anuales, durante el período 2007–2016



Nota: datos de asistencia oficial para el desarrollo en precios constantes de 2016. El nivel máximo de asistencia indicado para la República Democrática del Congo durante el período 2010 – 2011 se debió a asignaciones para la reducción de la deuda; si solo se mostraran la asistencia "transferida", las cifras para este país permanecerían por debajo de los 2 000 millones de dólares de los Estados Unidos.

Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

La falta de financiación para el desarrollo se manifiesta en indicadores invariables de un bajo nivel de desarrollo humano, así como en las solicitudes persistentes de fondos de la acción humanitaria para atender a necesidades crónicas y severas. Las consecuencias del déficit de la financiación para acción humanitaria a nivel humano, es decir, la cantidad de personas marginadas de la asistencia de emergencia, son evidentes en algunos de los análisis de los planes de intervención humanitaria coordinados por las Naciones Unidas. En la República Centroafricana, por ejemplo, la insuficiencia de la financiación tuvo como efecto que hacia mediados de 2017 recibieran asistencia por malnutrición grave menos de un tercio de los más de treinta mil (30 000) niños identificados en el plan de intervención, y que se atendiera a menos de la mitad de las setecientas cincuenta mil (750 000) personas seleccionadas para el suministro de agua en situaciones de emergencia. Otra consecuencia fue la capacidad limitada de los organismos para prestar asistencia en todas las zonas afectadas o intervenir ante nuevos eventos (OCAH, 2017d).

Los bajos volúmenes y los breves marcos cronológicos de la financiación pueden provocar no solo que queden necesidades sin atender, sino también que se las atienda de forma inadecuada. La financiación fragmentaria tiende a priorizar la programación básica y a limitar las posibilidades de las programaciones complejas y adaptables, que son necesarias para atender necesidades multifacéticas y variables. Ello es especialmente evidente en entornos en que la inseguridad es elevada (Stoddard et al, 2017 b). En algunos casos, el resultado puede ser consolidar una manera de prestar la asistencia que, a juicio de las personas afectadas, no sea pertinente para sus necesidades reales (Ground Truth Solutions, 2017).

#### Recuadro 5.5 Consecuencias de la financiación insuficiente en la zona del Sahel

La región del Sahel está afectada por amenazas crónicas que se entrelazan, como las sequías, las inundaciones y epidemias recurrentes, la fragilidad política, los conflictos armados y las prolongadas y nuevas olas de desplazamientos. Se estima que, en 2018, 24 millones de personas necesitan asistencia humanitaria. En conjunto, los llamamientos coordinados por las Naciones Unidas para los ocho (8) países de la región<sup>ii</sup> solicitaban un total de 2 700 millones de dólares de los Estados Unidos para 2018, pero la evolución actual de las cosas y los datos anteriores registrados indica que habrá déficits significativos (OCAH, 2017g).

Con motivo de la sequía, Mauritania se enfrenta a la peor situación de inseguridad alimentaria en cinco años, se calculó que para mediados de 2018, aproximadamente el catorce por ciento (14%) de la población haría frente a una grave inseguridad alimentaria (correspondiente a la fase tres (3) o cuatro (4) de la Clasificación Integrada de las Fases de la Seguridad Alimentaria), lo que genera temores de una nueva crisis alimentaria comparable a la del período 2011 – 2012. Cabe recordar, además, que Mauritania acoge a muchos refugiados malienses. La financiación no ha alcanzado el nivel requerido para atender las necesidades, en curso o inminentes, a tal escala. Casi dos terceras partes del llamamiento coordinado por las Naciones Unidas para Mauritania de 2017 quedaron sin cobertura y no se logró atender al sesenta y cinco por ciento (65%) de las necesidades, y hacia mediados de julio de 2018, el llamamiento para ese año ya registraba un déficit del cincuenta y ocho por ciento (58%). Los organismos humanitarios han adaptado su intervención a los escasos medios disponibles a través de un proceso de priorización riguroso y detallado, para identificar en lo posible las necesidades más graves a nivel local.

Chad también hace frente a una combinación de crisis, entre ellas, la inseguridad alimentaria, agravada por las inundaciones y las sequías, así como los desplazamientos y la recesión económica. Se ha estimado que en 2018 el treinta por ciento (30%) de la población de Chad necesita asistencia humanitaria (OCAH

ii. Los ocho países incluidos en el llamamiento del Sahel para 2018 son Burkina Faso, Chad, Camerún, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria y Senegal.

2018b). Según lo previsto, los altos niveles de inseguridad alimentaria se duplicarían durante la temporada de penuria, con niveles elevados de malnutrición aguda generalizada, ya muy por encima del umbral de las emergencias. Los altos niveles de pobreza, agravados por una severa recesión económica, restringen el acceso de las comunidades a los servicios básicos, así como la capacidad de asistir a las personas desplazadas, en particular, frente a los movimientos masivos de población registrados en los últimos cinco años, provenientes de la República Centroafricana. Como el llamamiento de 2017 mostró una insuficiencia de financiación del orden de cincuenta y nueve por ciento (59%), las raciones de alimentos debieron reducirse a la mitad, la asistencia alimentaria quedó interrumpida durante varios meses y no se trataron los casos de niños con una malnutrición moderadamente aguda, con el riesgo de que se pueda convertir en malnutrición grave. También se vio menoscabada la capacidad para ayudar a los nuevos refugiados de la República Centroafricana en 2018. Las asignaciones mediante la ventanilla de intervención rápida del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y el Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre ayudaron a atender las necesidades más urgentes mientras se buscaban soluciones a más largo plazo.

## Soluciones posibles

Se trata de crisis crónicas y multifacéticas, que requieren de una intervención con financiación pluridimensional y sostenida, que prevea un uso y movilización más inteligente de los fondos de acción humanitaria, así como medidas mejor articuladas y a largo plazo para el desarrollo y la consolidación de la paz, a los efectos de poder abordar las vulnerabilidades subyacentes y garantizar que nadie se quede atrás.

## Asistencia humanitaria más inteligente

En lo inmediato, tal como se investigó antes, la ventanilla de evaluación de crisis olvidadas de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea y la ventanilla para las emergencias con financiación insuficiente del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, pueden desempeñar importantes funciones para contrarrestar los desequilibrios en la identificación de estas situaciones, además de promover o brindar una financiación correctora del déficit, que permita atender las necesidades más urgentes. En 2017, el Fondo central asignó 145 millones de dólares de los Estados Unidos a través de su ventanilla para emergencias con financiación insuficiente, y durante el último decenio, dos tercios de sus asignaciones se destinaron a crisis en el África subsahariana. Los fondos mancomunados basados en países también son importantes, ya que permiten orientar los recursos financieros escasos a la atención de focos de necesidades con menos financiación o nuevas demandas.

Muchas organizaciones buscan medios alternativos de movilizar nuevos recursos financieros que permitan satisfacer necesidades a largo plazo, incluso a través de fondos privados. Numerosas Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja generan ingresos a través de una variada gama de actividades para fomentar intervenciones sostenibles en el contexto local, no solo en los países más ricos, sino también en países con elevados niveles de pobreza y desplazamiento, como Côte d'Ivoire. Tal como demostró la Federación Internacional en Kenia (véase el recuadro 5.4), se estudian con interés las posibilidades de la financiación social islámica, que ya aporta importantes donaciones benéficas de base comunitaria y nacional, como una fuente complementaria de financiación para acciones humanitarias y de desarrollo. Además, como parte de una nueva ola de iniciativas de "financiación innovadora", el bono de impacto humanitario del CICR apunta a utilizar la inversión social del sector privado para apalancar los fondos aportados por los donantes destinados a establecer centros de rehabilitación en tres países afectados por conflictos, entre ellos, la República Democrática del Congo. Si bien la iniciativa se encuentra en su fase preliminar y su alcance es limitado, presenta un nuevo modelo económico de intervención que se puede sumar al repertorio de mecanismos de financiación.

Pese al papel crítico que pueden desempeñar las medidas correctivas y las fuentes alternativas de ingresos, la financiación plurianual debe constituir el cimiento de las intervenciones humanitarias ante las crisis que se prolongan durante varios años. Desde hace mucho se plantea la necesidad de dejar de lado la financiación anual, vinculada a calendarios por año, propuesta que se reafirma en los compromisos asumidos en el marco del gran pacto. Ello no ha de resolver el problema de la financiación insuficiente para las crisis crónicas, y de hecho, es preciso que esta opción se comunique adecuadamente a los donantes, para que no se interprete que por ser plurianual no es urgente. Sin embargo, una financiación más sostenida, predecible y flexible ofrece la oportunidad de propiciar el ahorro (Cabot Venton y Sida, 2017) y de fomentar la capacidad de adaptación para atender a las eventuales nuevas dimensiones de una crisis (Obrecht, 2018), siempre que vaya acompañada de un plan de intervención cuidadoso y se modifiquen las arraigadas modalidades de trabajar a corto plazo a nivel de las crisis (FAO et al, 2017).

### Nueva modalidad de trabajo para la coherencia entre acción humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz

Con independencia de que sean o no plurianual, y que sea o no suficiente, la financiación de emergencia no permite abordar los problemas de pobreza y seguridad que subyacen en el meollo de las crisis crónicas complejas. Han surgido algunas nuevas iniciativas para abordar este problema de larga data, como los enfoques piloto de la Unión Europea para abordar el nexo acción humanitaria-desarrollo<sup>12</sup>, la iniciativa de asistencia humanitaria, desarrollo y paz, de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y los nuevos pactos e instrumentos de financiación para atender las necesidades a largo plazo de las poblaciones de refugiados y de sus comunidades de acogida. Por clara que pueda ser su lógica, esas iniciativas evidentemente han generado profundas controversias acerca de los principios humanitarios, los aspectos prácticos de la coordinación y las posibilidades de participación comunitaria.

Muchas de estas iniciativas se anuncian como “nuevas modalidades de trabajo”, un enfoque de múltiples partes interesadas encabezado por los organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, a raíz de la Cumbre Humanitaria Mundial. De este modo se pretende conjugar los objetivos de la acción humanitaria con los de desarrollo sostenible para que nadie quede al margen de la asistencia, mediante una labor dedicada a la consecución de “resultados colectivos” durante un período de tres (3) a cinco (5) años; Por ejemplo, un objetivo conjunto en materia humanitaria y de desarrollo sería el logro de un aumento cuantificable del acceso a la educación. En énfasis se centra en las particularidades específicas del contexto, mediante una adaptación de los resultados y las acciones con arreglo a un análisis detenido de la situación, y en la ventaja comparativa de los respectivos organismos nacionales e internacionales. Surgen planes nacionales y regionales en los cuales convergen los marcos de la acción humanitaria y del desarrollo del Banco Mundial y las Naciones Unidas para determinados países, por ejemplo, en la región del Sahel, Mauritania, Chad y la República Centrafricana (OCAH, 2017f).

Para modificar las modalidades de trabajo es fundamental cambiar las formas de financiación; los planes estratégicos, operativos y financieros deben elaborarse de forma conjunta. En lugar de basarse en un modelo único, se necesitarán herramientas diversificadas y estructuras que alternen inversiones a corto, mediano y largo plazo con el respaldo de los donantes para el desarrollo, el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo (Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, 2017). En Sudán, por ejemplo, se recomendó un enfoque secuenciado por etapas, la primera de ellas centrada en medidas inmediatas para mejorar la conexión entre los múltiples instrumentos de financiación mancomunada y conjunta existentes bajo la orientación estratégica de una plataforma única de colaboración de alto nivel para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OCDE y PNUD, 2017).

12. Los seis países seleccionados en los enfoques piloto de la UE para instrumentalizar el nexo de acción humanitaria y desarrollo son Chad, Iraq, Myanmar, Nigeria, Somalia y Sudán.

Es demasiado pronto para estimar hasta qué punto este nuevo impulso hacia enfoques más coherentes dará como resultado un aumento sostenido de la financiación para actividades de desarrollo en los casos de necesidad crónica, ya que la información sobre la financiación para desarrollo se comunica en intervalos más lentos que la de la acción humanitaria, y es manifiestamente difícil rastrear los pagos efectuados a través de mecanismos complejos. En la actualidad, las tendencias en cuanto a la proporción de asistencia prestada a los Estados en condiciones frágiles muestran un crecimiento en favor de la financiación de la acción humanitaria en contraste con la financiación para desarrollo (OCDE, 2018), pero el incremento de la cartera de financiación para crisis del Banco Mundial, así como la cifra sin precedentes de la decimotava reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF-18), para situaciones de fragilidad, conflicto y violencia, de 14 000 millones de dólares de los Estados Unidos, permiten esperar que esta tendencia se revierta. Será fundamental proceder a un informe y análisis de largo plazo, transparente y coherente para determinar si las corrientes de financiación se corresponden con los compromisos estratégicos orientados a alcanzar resultados colectivos. Sin esa ampliación de escala en materia de desarrollo, se plantea el riesgo de que el mandato humanitario, ya sujeto a tensiones, se extienda demasiado y se genere el “peligro moral” (FAO et al, 2017) de desviar aún más los escasos recursos de emergencia disponibles para necesidades graves o crónicas.

## 5.5 Hacia una financiación inteligente: conclusiones y recomendaciones

La cuestión del dinero siempre ha sido motivo de preocupación. A partir de la Cumbre Humanitaria Mundial se ha observado un aumento repentino del interés, la innovación y la actividad. En adelante el reto no solo consiste en velar por que la financiación se mantenga a la par de esa evolución, sino que estas innovaciones y actividades se incorporen en un enfoque coherente y equitativo, es decir, que el hecho de centrarse en aspectos específicos no haga perder de vista la perspectiva integral y la idea unificadora, a saber, que no se deje marginadas a las poblaciones que afrontan situaciones muy arduas en crisis olvidadas, sin fondos suficientes o carentes de financiación.

Los donantes individuales pueden encontrarse frente a la “tragedia de tener que elegir” (Berlín, citado en Binder et al, 2013), ya que las decisiones inevitablemente priorizarán ciertas necesidades sobre otras, pero a nivel colectivo el sector debe restablecer el equilibrio de manera inteligente. Tal proceso requiere la intervención de todo el sector, y de cada uno de los responsables o partícipes en la financiación de los riesgos, las intervenciones y el fomento de la resiliencia ante las crisis, comenzando por las capacidades a nivel local y nacional, y con el respaldo de recursos técnicos y financieros regionales e internacionales, cuando sea necesario. Las soluciones radican en reorganizar un sector que interviene principalmente ex post, basado en “principios financieros medievales” de “mendigos y benefactores” (Clarke y Dercon, 2016), para pasar a un modelo predictivo basado en la financiación ex ante, pero que pueda también intervenir de forma coherente para atender las necesidades inmediatas y a largo plazo. Esta receta no es nueva, y evidentemente no es sencilla, ya que los incentivos políticos pueden actuar en su contra, aunque lo exijan los imperativos humanos.

La dinámica de la acción humanitaria a nivel mundial está en proceso de transformación. El cambio climático y los conflictos profundizan, intensifican y modifican las pautas de riesgo y de necesidad. Los volúmenes de asistencia humanitaria internacional oficial están estancados, y la ayuda procede siempre de un grupo de donantes reducido y conocido. Al mismo tiempo, surgen el poder económico y la participación en las soluciones vienen de otras partes, en particular, de los bancos multilaterales de desarrollo y los diversos países afectados por los desastres, como México, Filipinas e Indonesia, o los órganos regionales como la Asociación

de Naciones de Asia Sudoriental y la Unión Africana. Así pues, para el sector humanitario internacional, no dejar a nadie atrás también significa delegar (Bennett, 2016a), para poder complementar y centrarse donde más se lo necesite. En algunos contextos, puede significar volver a trazar límites más estrictos para la asistencia humanitaria internacional, así como apoyar y exigir más claramente que las políticas gubernamentales y de desarrollo aborden los riesgos y las necesidades de las personas más vulnerables a las crisis (Poole, 2015).

Como se desprende del presente capítulo, el cambio sistémico necesario para abordar el problema de la falta de financiación se basa en muchos componentes específicos, que podrían agruparse en tres esferas: un modelo anticipatorio centrado en el ser humano; un modelo cooperativo y de último recurso basado en las necesidades; y una responsabilidad colectiva para el fomento de la resiliencia. Su puesta en práctica eficaz depende no solo de conocimientos técnicos, sino de un replanteo concertado de los incentivos políticos, objetivo que encierra dificultades significativas ante la expansión del populismo y el debilitamiento del multilateralismo.

### 5.5.1 Modelo anticipatorio centrado en el ser humano

- El proceso de transformación hacia un modelo anticipatorio centrado en el ser humano requiere una mejor comprensión y evaluación de los riesgos, así como inversión en herramientas y programas que no solo se ocupen de atenuar el riesgo, sino que también aseguren la preparación financiera ex ante para cuando se produzca un desastre. Tal como lo demuestran diversos estudios de caso, que abarcan de Kenia a Perú, es esencial establecer un enfoque por capas que promueva la planificación para posibles contingencias a nivel local y nacional.
- Es crucial que los modelos técnicos no dejen relegadas involuntariamente a las personas por no tenerse en cuenta las realidades locales, la adaptación al contexto y las causas estructurales. Las enseñanzas y la experiencia adquiridas, en particular, de las comunidades afectadas, deben servir para mejorar estas herramientas basadas en riesgos, pronósticos y anticipación, así como para adaptar su aplicación y ayudar a evaluar su eficacia.

### 5.5.2 Modelo cooperativo de último recurso basado en las necesidades

- Un modelo cooperativo de último recurso basado en las necesidades, consistiría en aumentar la capacidad de prever la financiación de la acción humanitaria internacional para las crisis cuando se necesite todavía una intervención ex post. Ello implica cumplir con los compromisos de una financiación plurianual flexible y apoyar los fondos mancomunados, pero también se puede aprender mucho de los modelos ex ante, donde las funciones y responsabilidades están claras desde el principio. A los efectos de fomentar la colaboración en lugar de la fragmentación, se podría establecer una división deliberada del trabajo entre los donantes, basada en prioridades claras, el uso de herramientas compartidas para la adopción de decisiones y la fijación de métricas comunes y sólidas para evaluar las necesidades. Como se analizó en las recomendaciones relativas a la “exclusión del ámbito de competencia”, las herramientas compartidas podrían ayudar a evaluar las necesidades y prioridades relativas tanto entre las crisis como dentro del ámbito de cada una de ellas.
- Este proceso de adopción de decisiones fundamentadas puede apoyarse ayudando a recuperar la confianza en los modelos de fijación de costos, así como mostrando y comunicando mejor las consecuencias de la insuficiencia de financiación. También podría ser útil replantear el sistema de llamamientos coordinado por las Naciones Unidas, y apartarse del modelo que en las sucesivas conferencias sobre promesas de contribuciones para crisis específicas involuntariamente contraponen unas a otras, para sustituirlo por otro que fomente una cooperación considerada.

### 5.5.3 Responsabilidad colectiva en el fomento de la resiliencia

- Para forjar una responsabilidad colectiva orientada a fomentar la resiliencia es preciso invertir a largo plazo en el análisis de la pobreza y la vulnerabilidad que causan y perpetúan las crisis y contribuyen a que las personas queden relegadas. Los principios que sustentan medidas multifacéticas específicas para cada contexto, orientadas a obtener resultados colectivos, deben traducirse en una acción responsable.
- Como parte de esa responsabilidad colectiva, será importante especificar el lugar que ocupa la financiación de la acción humanitaria internacional, a efectos de aliviar la desmesurada tensión sobre los recursos escasos, en lugar de exacerbarla. Los recursos destinados al desarrollo, las cuestiones climáticas y la consolidación de la paz se deben encauzar hacia los entornos afectados por crisis. Es preciso hacer un seguimiento transparente de todas las inversiones para financiar operaciones motivadas por las crisis, no solo a los efectos de la rendición de cuentas, sino también para ayudar a identificar las deficiencias, justificar acciones complementarias y sustentar la supervisión de su eficacia relativa.

Iraq, 2017

**Civiles huyen de la zona oeste de Mosul ante la intensificación del combate entre las fuerzas militares iraquíes y los militantes del Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL).**

©Tommy Trenchard,  
Federación Internacional



## 6. Exclusión del ámbito de competencia: migrantes irregulares y personas afectadas por la violencia urbana

Es posible que *durante* las intervenciones humanitarias algunas personas queden desatendidas, pero hay otras que están *excluidas* de la asistencia *por ser consideradas ajenas* al ámbito de competencia de los organismos humanitarios. Determinados tipos de crisis, aunque generan una necesidad humanitaria, rara vez encajan en el programa del sector o de los principales organismos que intervienen a nivel internacional. Cabe preguntarse, pues, sobre la situación de las personas a las que, consciente o inconscientemente, se deja fuera del ámbito de competencia de esos organismos. Los principios humanitarios, en particular los de humanidad e imparcialidad, imponen tratar de aliviar el sufrimiento humano en todas las circunstancias, sobre la base de la necesidad como único factor pertinente. El principio de imparcialidad exige priorizar a las personas más necesitadas. Corresponde, pues, determinar si son correctas las prioridades y la configuración del ámbito de competencia establecidas para la acción humanitaria.

Si bien no existe una definición única de acción humanitaria, en general el concepto se puede circunscribir de algún modo como un esfuerzo limitado en el tiempo, a cargo de un número limitado de agentes (International Humanitarian Studies Association, 2018), con un enfoque estricto y basado en principios, dirigido a salvar vidas y aliviar el sufrimiento extremo. La asistencia humanitaria en gran parte está “impulsada por los acontecimientos”, e interviene ante emergencias de gran escala, es decir, sucesos que representan una amenaza o riesgo para un gran número de personas y que desbordan la capacidad o la voluntad de las autoridades y los agentes de intervención en la zona afectada<sup>1</sup>. Las crisis de gran escala a menudo provocan la intervención de agentes nacionales e internacionales, que en conjunto compondrían el sector humanitario internacional. La idea de un sector humanitario tiene sus orígenes en la resolución 46/182 y resoluciones posteriores de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esas disposiciones establecieron un marco de coordinación para la red de agentes humanitarios internacionales, en particular, el Comité Permanente entre Organismos, que se guía por el compromiso asumido hacia los principios rectores, los principios humanitarios y el derecho internacional (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1991).

1. Aunque no existe una definición acordada de crisis o situación de emergencia, la mayoría tiende a hacer referencia a esta definición. La OMS define una crisis como “un evento o una serie de eventos que representa una amenaza importante para la salud, la seguridad y el bienestar de una comunidad o un grupo grande de personas, por lo general, en un área extensa. Los conflictos armados, las epidemias, las hambrunas, los desastres naturales y otras emergencias pueden implicar o conducir a una crisis humanitaria” (2007).

Sin embargo, se reconoce cada vez más que el sector humanitario internacional es solo una parte de un “ecosistema” mucho más amplio de la intervención humanitaria a cargo de una amplia gama de entidades, en particular, agentes de intervención locales y nacionales y sectores, además de la sociedad civil. Mientras que algunos rechazan la noción de un sector humanitario (Borton, 2009), otros lo definen como “la red de entidades institucionales y operativas interconectadas a través de la cual se presta asistencia humanitaria cuando los recursos locales y nacionales son insuficientes para satisfacer las necesidades de una población en crisis” (ALNAP, 2015b). Sin embargo, los objetivos, el ámbito de competencia y la estructura de la acción humanitaria siguen siendo objeto de un debate intenso, polémico y dinámico (Bennett, 2016). Las crisis prolongadas, el nexo asistencia humanitaria-desarrollo y la agenda de contextualización local están configurando nuevamente la competencia y los límites de la acción humanitaria.

Este capítulo se centra principalmente en las personas que quedan al margen de la asistencia porque las crisis que les afectan no se consideran de competencia del sector humanitario internacional, tal como se desprende de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Si bien en muchos casos estas personas reciben asistencia a nivel local y nacional, no se benefician de la importante contribución inmediata que podría aportar la asistencia internacional cuando los recursos propios disponibles son insuficientes. En una época en que se afirma cada vez más la existencia de un amplio ecosistema humanitario, cabe preguntarse si no es posible que ese ecosistema aplique más eficazmente sus capacidades colectivas y diversas a ese tipo de crisis, y cuáles serían el momento, las circunstancias y las modalidades para la evolución del sector internacional “tradicional” que le permitan intervenir cuando se producen.

El gran número de individuos afectados por las crisis justificaría replantearse la cuestión en esos términos. Esas personas pueden quedar excluidas del ámbito de la asistencia por muchas razones, a saber, porque están dispersas, y no aglutinadas en una zona definida como “afectada por la crisis”, o porque las autoridades nacionales pueden no haber solicitado asistencia. Es posible que su situación se perciba exclusivamente como un problema interno, incluso cuando la insuficiencia de la asistencia o protección por parte de los agentes de intervención locales y nacionales se deba a limitaciones de capacidad, o cuando las personas estén excluidas o marginadas por razones políticas. Cuando no se ha producido un conflicto o episodio de desastre concreto, es posible que se considere que las necesidades crónicas obedecen a preocupaciones vinculadas con el desarrollo, y por consiguiente, se limite la asistencia y la protección indispensables para la vida. Cabe que el sector internacional, que se basa en mandatos, misiones y modelos predeterminados, tampoco reconozca la existencia o la magnitud del sufrimiento. Las restricciones a la financiación de la ayuda pueden agravar aún más el desinterés por la situación.

Podrían considerarse fuera de ámbito de competencia a las personas que no tengan la ciudadanía o una residencia legal, como los apátridas o los migrantes en situación irregular, a quienes se deniega o no se reconoce plenamente sus derechos. Asimismo es posible que, por razones geográficas, jurídicas o de exclusión social, se denieguen los derechos y el acceso a los servicios básicos, la seguridad y la protección social a los grupos indígenas o minoritarios, los habitantes de barrios marginales y las personas que sufren violencia urbana, y que no se les preste asistencia humanitaria, a pesar de necesitarla.

El presente capítulo se centra en los migrantes irregulares y las personas que son víctimas de violencia urbana extrema; estos dos grupos de personas han sido identificados a través de un proceso de consulta de las Sociedades Nacionales organizado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la “Federación Internacional”) como fuera del ámbito de competencia de la acción humanitaria tradicional. En ambos casos se trata esencialmente de personas que reciben una protección limitada de su propio gobierno o de otros gobiernos, y que experimentan sufrimientos probablemente de la escala y gravedad propias de una crisis humanitaria. En el capítulo se investigan las amenazas y necesidades a que se plantean a esas personas y las modalidades de su exclusión del ámbito de la intervención humanitaria, al mismo tiempo que se destacan las buenas prácticas y se presentan las principales dificultades.

## 6.1 Migrantes irregulares

En palabras del secretario general de las Naciones Unidas, la forma en que se aborden las migraciones es una de las pruebas “más urgentes y profundas que debe superar la cooperación internacional en la actualidad” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017). Las consecuencias políticas de la migración han situado a este fenómeno en el centro del programa normativo. En virtud de la Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes, aprobada en 2016 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Estados acordaron elaborar dos acuerdos no vinculantes sobre refugiados y migrantes. En julio de 2018 se llegó a una avenencia sobre el borrador final del pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, primer acuerdo intergubernamental preparado bajo los auspicios de las Naciones Unidas en relación con todas las dimensiones de la migración internacional<sup>2</sup>.

Como se muestra en la sección siguiente, los migrantes irregulares están expuestos a amenazas cada vez más graves a sus derechos y su bienestar. Habida cuenta de la mayor movilidad de las personas, y los riesgos que ello conlleva para las que están en situación irregular, es necesario examinar si los aspectos humanitarios de la migración irregular entran en el ámbito de la acción humanitaria.

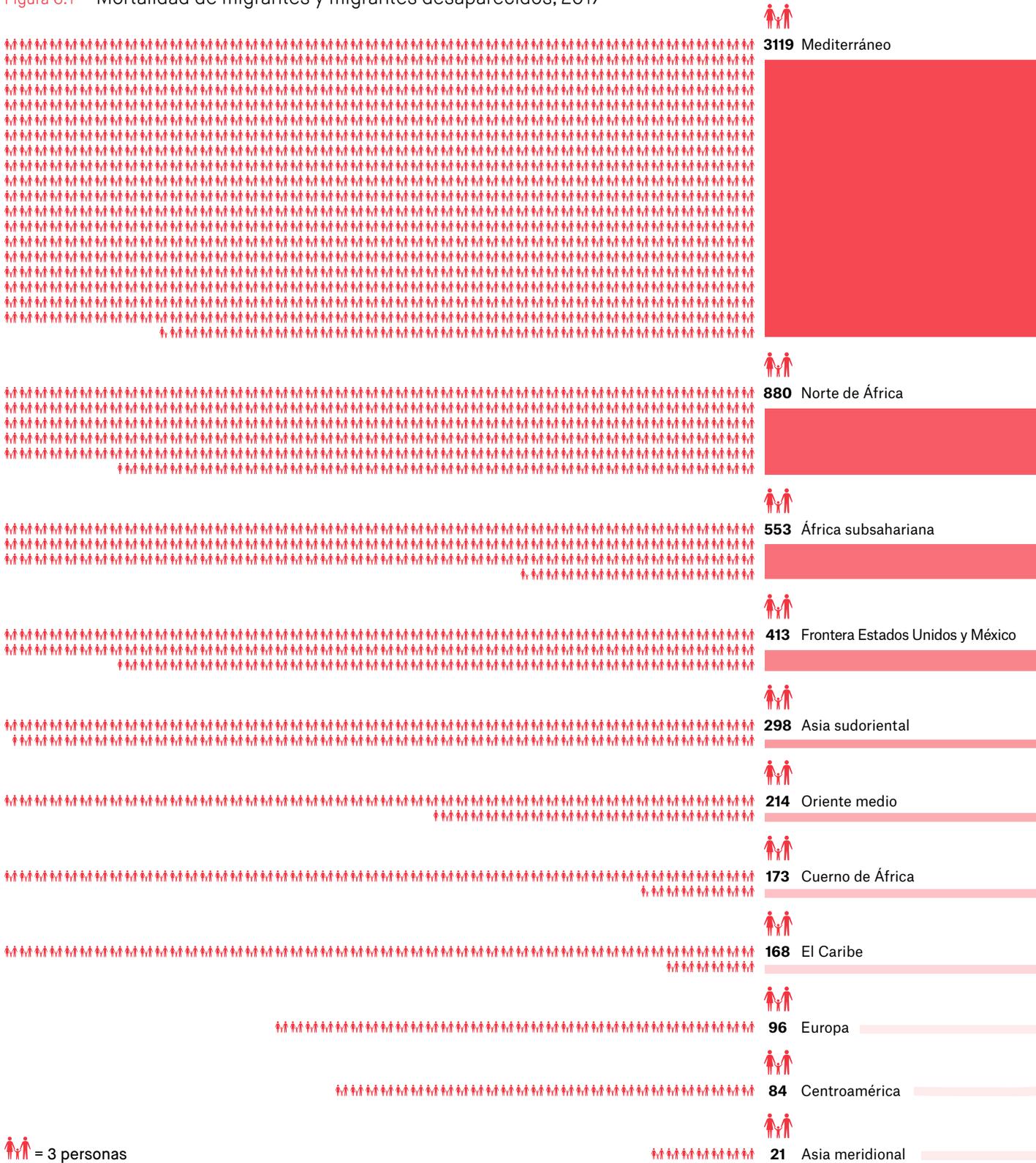
### 6.1.1 Migrantes irregulares

No hay una definición universalmente aceptada de migración irregular. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) la define como “movimientos de personas al margen de las normas reguladoras de los países de envío, de tránsito y de recepción de migrantes”. Según la OIM, un migrante puede estar en una situación irregular debido a que ha entrado en un país de manera anómala, por ejemplo, con documentos falsos o sin cruzar en un punto fronterizo oficial; o que reside en un país de manera irregular, por ejemplo, en infracción de los términos de un visado de entrada o tras el rechazo de una solicitud de asilo; o que está empleado en el país de forma irregular. Es posible que se haya otorgado a una persona derechos de residencia, pero sin el permiso para ejercer un empleo remunerado en el país (OIM, 2016).

La migración está impulsada por una serie de factores políticos, económicos, de seguridad y sociales, como las desigualdades en el plano económico, de la seguridad y del bienestar, los malos gobiernos y los problemas ambientales, así como otros incentivos y motivaciones para emigrar. Por lo tanto, no se puede distinguir fácilmente entre migración voluntaria e involuntaria, y entre refugiado y migrante “económico”. Como no existen vías seguras y legales para solicitar el asilo, es posible que los que desean hacerlo y los refugiados deban recurrir a traficantes de personas e ingresar a un país de manera irregular. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) puede reconocer a esas personas la calidad de refugiadas, pero si el país en cuestión no les reconoce tal condición, o no es signatario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, esos individuos pueden ser tratados como migrantes irregulares. Las corrientes migratorias están formadas cada vez más por una mezcla de refugiados, solicitantes de asilo y otro tipo de migrantes, aglutinados en grupos y dirigidos por traficantes de personas, lo que da lugar al fenómeno que ha dado en llamarse la “migración mixta” (Horwood y Reitano 2016). Los solicitantes de asilo y refugiados no pierden sus derechos jurídicos por el hecho de formar parte de un “flujo mixto”.

2. Nota: el pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular se estaba elaborando y negociando en el momento de la redacción de este documento, por lo que no se analiza en profundidad (véase pacto mundial para la migración, 2018).

Figura 6.1 Mortalidad de migrantes y migrantes desaparecidos, 2017





### Recuadro 6.1 Riesgos del viaje

Entre 2014 y 2017 se informó de que más de veinticinco mil (25 000) migrantes murieron o desaparecieron en los países de tránsito y destino, a lo largo de las rutas migratorias en todo el mundo (OIM, 2017a). Gran parte de los datos y la investigación se centran en los desplazamientos hacia Europa, pero como muestra el recuadro 6.2, está cada vez más demostrado que esos riesgos son comunes en todos los senderos migratorios, en particular, África (Regional Mixed Migration Secretariat – RMMS, 2017), la migración a Oriente Medio (OIM, 2018b), de América del Sur y Centroamérica a los Estados Unidos (Crisis Group 2016) y en el interior y a través de Asia (OIM, 2017a). Los migrantes deben hacer frente a muchos peligros, que a menudo se superponen y son mortales, como:

- Ahogamiento en el mar, por viajar en embarcaciones atiborradas y poco aptas para navegar o con condiciones meteorológicas peligrosas. Este riesgo está en aumento, aunque el número de migrantes que cruzaron el Mediterráneo en 2017 fue menor que en años anteriores, el porcentaje de personas que lo hicieron ese año y se registraron como muertas o desaparecidas fue más elevado (1,8%, más de tres mil (3 000) personas) (OIM, 2017).
- Exposición a condiciones desfavorables en el desierto: según las entrevistas del ACNUR a personas que habían atravesado Libia en su ruta con destino a Europa, "mueren más personas en el trayecto por el desierto, que en el mar" (ACNUR, 2017d).
- Condiciones ambientales difíciles, combinadas con la falta de servicios básicos: los datos muestran que el sesenta por ciento (60%) de las víctimas entre los migrantes del Cuerno de África fue causado por las arduas condiciones de vida experimentadas en el trayecto, incluida la falta de acceso a la atención médica, la falta de alimentos o agua, un alojamiento inadecuado y la exposición a condiciones climáticas adversas (Regional Mixed Migration Secretariat, 2017).
- Muerte en manos de traficantes y bandas criminales: por ejemplo, en la ciudad de Beni Walid en Libia, en 2018, en una noche unas quince (15) personas murieron y otras veinticinco (25) resultaron heridas por disparos de los traficantes cuando trataban de escapar (Médicos Sin Fronteras, 2018).
- Se desconoce el número real de fallecidos, ya que los migrantes se desplazan de forma constante, y su muerte pasa desapercibida. La mayoría de las muertes no quedan registradas, especialmente cuando ocurren en las regiones más pobres y distantes (CICR, 2017a).

El riesgo de muerte es solo parte de la imagen. Las entrevistas realizadas por la secretaría regional mixta de migración del Consejo Danés para los Refugiados entre 2014 y 2017, revelaron que el setenta y nueve por ciento (79%) de los migrantes del Cuerno de África entrevistados habían sido testigos directos o víctimas de uno o múltiples abusos, desde violencia física y sexual hasta secuestro, tortura y muerte. (Regional Mixed Migration Secretariat, 2017).

Los riesgos migratorios tienen un componente de género. Según se informa, durante el trayecto es más probable que las mujeres y los niños se queden relegados (Malakooti, 2015), aunque seguramente los más expuestos a riesgo son las personas mayores y las personas con discapacidad. Durante las travesías marítimas a menudo las mujeres corren mayor riesgo de ahogarse que los hombres, ya que frecuentemente viajan en camarotes (OIM, 2016). Más del treinta por ciento (30%) de las mujeres y el diecisiete por ciento (17%) de los hombres que atravesaron México habían sido víctimas de violencia sexual (MSF,

2017), mientras que casi la mitad de las mujeres entrevistadas en el Mediterráneo central habían sufrido violencia sexual (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, 2017a).

Muchos de los riesgos que experimentan los migrantes irregulares se magnifican en el caso de los niños, que están más expuestos a las enfermedades, las lesiones y la violencia, así como a la trata y la explotación (OIM, 2018b). Se informó de que, entre 2015 y 2016, atravesaron las fronteras al menos trescientos mil (300 000) niños no acompañados y separados de familiares, lo que constituye un aumento de casi el quinientos por ciento (500%) en comparación con las cifras documentadas en 2010–2011 (UNICEF, 2017b).

### Recuadro 6.2 Mayor información sobre los riesgos y decisiones de los migrantes

Los migrantes se basan sobre todo en la información de las redes sociales cercanas antes y durante sus viajes, y pueden ser conscientes de los riesgos eventuales que implica migrar de manera irregular. Con frecuencia recurren a diferentes estrategias psicológicas para gestionar los riesgos eventuales, como negar el problema, desacreditar la información y minimizar la importancia de los daños (OIM, 2018b). Se informa, como detalle inquietante, de que las mujeres en el Cuerno de África piden anticonceptivos antes de sus viajes (Regional Mixed Migration Secretariat, 2017).

La experiencia de la Federación Internacional destaca que la información sobre las rutas migratorias es más eficaz cuando es mínima y fácil de asimilar, está disponible en diferentes idiomas y se distribuye a través de diversos mecanismos, por ejemplo, la radio y las redes sociales o métodos de baja tecnología y de intercambio entre pares (Federación Internacional, 2016a). La investigación ha demostrado que, a pesar de su proliferación, los mensajes dirigidos a disuadir de la migración, como la descripción de los riesgos de migrar utilizando rutas particulares, tienen pocos efectos en la decisión de emigrar (Hagen Zanker and Mallett, 2016).

## Migrantes desaparecidos

Las personas desaparecen por diversas causas, como muerte, detención o trata, aunque en otros casos los migrantes pueden dejar de tener contacto con los familiares para que no los descubran o por preocupaciones sobre el riesgo de intimidación, represalias o extorsión contra sus familiares (CICR, 2017a). La organización no gubernamental Movimiento Migrante Mesoamericano estima que entre 2006 y 2016 más de setenta mil (70 000) migrantes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua desaparecieron mientras atravesaban México (Sánchez Soler, 2016).

Al mismo tiempo que las muertes de migrantes en el mar es una cuestión que está bien documentada, se presta poca atención a los problemas de las personas que se pierden o desaparecen a lo largo del trayecto por tierra o cuando llegan a países de tránsito o de destino. Hubo el extraño caso del descubrimiento de una red de cerca de veinte campos de detención con fosas comunes a lo largo de la frontera entre Tailandia y Malasia, lo que dio lugar a causas judiciales que tuvieron gran difusión; sin embargo, sigue sin conocerse la identidad de los muertos (Radio Free Asia, 2017).

La falta de información sobre el paradero y el destino de muchos migrantes desaparecidos es fuente de continua incertidumbre, dolor y numerosos problemas administrativos, legales y económicos para los familiares que quedan atrás. La cuestión de los migrantes que desaparecen y los consiguientes efectos en sus familias recibe poca atención, a pesar de que su magnitud crece continuamente (CICR, 2017a).

### Recuadro 6.3 CICR y Cruz Roja Senegalesa: apoyo a los migrantes desaparecidos y sus familiares

En colaboración con las Sociedades Nacionales, el CICR cuenta con dilatada experiencia de trabajo en relación con personas desaparecidas en conflictos, adquirida a lo largo de varios decenios, que utiliza actualmente en el caso de migrantes que desaparecen. La búsqueda y la identificación de migrantes desaparecidos se ve obstaculizada por la falta de priorización, recursos, capacidades forenses, así como por las características de los mecanismos de recopilación y gestión de información, de carácter centralizado, normalizado y transnacionales. En la zona del Mediterráneo, se logra identificar apenas a un treinta y cinco por ciento (35%) de los migrantes fallecidos. Este porcentaje es significativamente inferior en el caso de zonas más pobres o más distantes (OIM, 2017a).

La Cruz Roja Senegalesa y el CICR emprendieron un proyecto para apoyar a las familias de los migrantes cuyo paradero se desconoce. En 2017, doscientos (200) familiares recibieron apoyo a través de actividades de salud mental y psicosociales, eventos conmemorativos, clases de alfabetización y formación profesional. También se brindó asistencia en forma de microcréditos para actividades de generación de ingresos. Un componente destacado reside en el enlace entre las familias y el apoyo gubernamental, y la información que se brinda a las autoridades sobre las necesidades humanitarias de los migrantes y sus familias (CICR, 2017a). La labor relativa a los familiares de migrantes desaparecidos complementa aquella que realiza desde hace mucho el Movimiento en lo que atañe al *restablecimiento de los vínculos familiares*, cuyo objetivo es localizar a las personas desaparecidas, incluidos los migrantes, y ponerlas en contacto con sus familiares.

## Tráfico de migrantes

Un setenta y cinco por ciento (75%) de los casi cinco mil (5 000) migrantes entrevistados en 2017 indicaron haber sido víctimas de abusos, equiparables al tráfico de personas, a lo largo de la ruta del Norte de África y el Mediterráneo central. Tales abusos consistían en trabajo o actividades forzadas, el trabajo sin la remuneración prevista, la concertación de matrimonios arreglados y la retención contra su voluntad (OIM, 2018a). Son conocidos desde hace tiempo los vínculos entre la migración, en particular de índole irregular, y el tráfico de personas. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), destacó en 2016 que el sesenta por ciento (60%) del tráfico mundial de seres humanos detectado entre 2012 y 2014 concernía a personas no nacionales (UNODC).

Existen riesgos en todas las etapas de la migración, en particular, a la salida, durante el desplazamiento, a la llegada e incluso en el regreso. A pesar de ello, los afectados reciben poca atención de los agentes humanitarios.

Fue imposible de pasar por alto la explotación masiva sistemática y despiadada de los migrantes cuando, a finales de 2017, se difundió a nivel mundial las emisiones de la cadena CNN sobre los “mercados de esclavos” en Libia (CNN, 2017). Se confirmaron, así, las denuncias previas de organizaciones humanitarias y de derechos humanos sobre el secuestro a gran escala de migrantes para pedir rescate o para extorsionar a sus familias, el trabajo forzado, la esclavitud sexual y los múltiples “mercados de esclavos” donde abiertamente se vendían migrantes para someterlos a esclavitud (OIM 2017b). Los migrantes se han convertido en una “mercancía” más sujeta a explotación. Numerosos centros de detención que albergan a miles de migrantes, algunos de ellos interceptados en el mar, son lugares de constante violencia, extorsión y esclavitud (Micallef, 2017). Este fenómeno no está en absoluto circunscrito a Libia. En 2014, Human Rights Watch destacó que, en Yemen, se vende migrantes a los traficantes, que los transportan a “campamentos de tortura” donde son objeto de abusos y extorsión (Human Rights Watch, 2014).

#### Recuadro 6.4 Tráfico de personas: el peligroso periplo desde Etiopía hasta Arabia Saudí, a través de Yemen

Durante decenios, los migrantes de África han atravesado Yemen, a menudo luego de recorrer a pie cientos de kilómetros, para buscar trabajo en Arabia Saudí. En 2016, cruzaron la frontera ciento diecisiete mil (117 000) migrantes, y en 2017, esa cifra ascendió a casi cien mil personas (100 000), a pesar del conflicto que se libra en Yemen y la consiguiente crisis humanitaria. Los informes trazan un panorama de tráfico y extorsión de migrantes en Yemen, principalmente etíopes, cuyo valor asciende a miles de millones de dólares. Un funcionario del Gobierno afirmó que, en 2014, las actividades de tráfico y contrabando constituían el ochenta por ciento (80%) de la economía en la ciudad fronteriza de Haradh.

Pese a la magnitud de los abusos y las necesidades resultantes, la asistencia humanitaria ha sido relativamente limitada (Human Rights Watch, 2014, Regional Mixed Migration Secretariat, 2017, Displacement Tracking Matrix, OIM, 2018). Entre los pocos recursos destinados específicamente a los migrantes, cabe mencionar los centros de acogida de migrantes administrados por los Gobiernos de Somalia y Yemen, y sus asociados, en los que se proporciona alimentos, artículos no alimentarios, asistencia médica, alojamiento provisional y apoyo psicosocial. Sin embargo, apenas una minoría de migrantes tiene acceso a esos servicios, lo que confirma las dificultades para acceder a las personas que se desplazan de manera irregular y para granjearse su confianza.

### Migrantes detenidos

Con creciente frecuencia se recurre a la detención como medio para disuadir la llegada de migrantes irregulares o para restringir sus movimientos antes de la deportación. En Estados Unidos de América se detiene diariamente en promedio a unos treinta y cuatro mil (34 000) migrantes. Esta práctica no es nueva; durante los decenios de 1980 y 1990, Hong Kong detuvo a muchos migrantes y, en Australia, el notorio recurso a la detención en alta mar disminuyó únicamente debido a la preocupación generalizada expresada por los medios de comunicación y el público. Muchos estiman desproporcionado que se equipare la migración a un delito, y numerosos órganos internacionales recomiendan que las infracciones a las legislaciones en materia de migración se traten dentro del ámbito administrativo, contemplándose la detención exclusivamente como último recurso y con una duración limitada (OIM).

La detención de inmigrantes tiene consecuencias humanitarias extremas. Incluso la detención a corto plazo puede producir efectos adversos duraderos en el bienestar y la salud mental de las personas. En muchos casos, la privación de la libertad se ve agravada por el miedo, el hacinamiento, las condiciones insalubres y la falta de acceso a suficientes alimentos y a la atención médica. Los migrantes pueden estar detenidos con delincuentes, y los niños compartir su encierro con adultos no emparentados, lo que aumenta el riesgo de violencia física y sexual. En gran medida no se hace un seguimiento de la detención de los migrantes, y su situación no está sujeta a supervisión ni reglamentación alguna, por lo que queda en un vacío legal. La mayoría de los detenidos tiene pocas garantías o recursos para protegerse de la detención arbitraria o prolongada, o de los abusos que sufran durante la detención (OIM). Los niños que han sido detenidos muestran síntomas de trastornos de salud mental y estrés postraumático, problemas de salud físicos y de comportamiento, y retrasos en el desarrollo (CICR, 2017b). Solo en 2016, el CICR visitó centros de detención de inmigrantes que albergan a cerca de dos mil quinientos (2 500) niños en quince (15) países (CICR, 2017b).

## Migrantes repatriados y olvidados

Se observa un aumento considerable de migrantes irregulares repatriados, en particular, de solicitantes de asilo cuyas solicitudes han sido rechazadas, (Collyer, 2012; OIM). Se considera que la repatriación es necesaria como forma de abordar la migración, pues ayuda a garantizar la integridad de los sistemas de asilo y migración y a calmar a la opinión pública, además de actuar como elemento disuasorio para las futuras llegadas (Koser, 2005). El retorno de los migrantes es una cuestión amplia e incluye los retornos forzosos, los retornos voluntarios asistidos y retornos voluntarios (no asistidos), aunque la delimitación entre el retorno voluntario y el forzado es a menudo borrosa, ya que el margen de opción de los migrantes suele ser limitado.

Preocupa que los migrantes estén cada vez más expuestos al riesgo de ser repatriados a contextos donde no se puede garantizar su seguridad, en contravención del principio de no devolución. Por ejemplo, las tasas anuales de repatriación desde los Estados Unidos y desde México a los países del Triángulo del Norte de Centroamérica aumentaron un ochenta y dos por ciento (82%) en los cinco (5) años que van de 2011 a 2016 (Crisis Group, 2016). Las principales inquietudes tienen que ver con protección de los retornados, así como la posibilidad de que las expulsiones constituyan violaciones del derecho internacional (Crisis Group, 2016).

Los migrantes que regresan a menudo entran en una “puerta giratoria”, en la medida en que las deudas, los compromisos familiares y la estigmatización y la vergüenza asociados con los intentos fallidos de emigrar agravan los factores originales que impulsan la migración, con la consiguiente probabilidad de un nuevo intento de emigrar o desplazarse dentro del país (Schuster y Majidi, 2014). Otros riesgos que conllevan los retornos voluntarios, son la falta de información y preparación por parte de los retornados y sus familiares; en efecto, el menor apoyo familiar y social, junto con las consecuencias de las tensiones económicas, afectan negativamente este tipo de retornos, a menos que la reintegración se maneje de manera diferente (Majidi, próxima publicación). La reinserción en la sociedad es un aspecto que la acción humanitaria no aborda adecuadamente. A menudo, las políticas de repatriación predominan por sobre las necesidades de los retornados; el apoyo a la reintegración muchas veces es incompleto, y con frecuencia no se presta la debida atención a temas como la preparación, los derechos sobre la tierra y la urbanización (Harild et al, 2015). Esos problemas probablemente serán peores para los migrantes irregulares y, aunque algunas organizaciones humanitarias amplían actualmente la escala de su intervención, el enfoque tiende a centrarse en las necesidades físicas inmediatas.

---

### Recuadro 6.5 La “puerta giratoria” de la migración y la deportación: migrantes etíopes deportados Arabia Saudí

Los etíopes emigran tradicionalmente a Arabia Saudí por varias razones, en general en busca de mejores oportunidades económicas. Etiopía impuso una prohibición de cinco años a la emigración laboral, después de las expulsiones masivas, y a menudo brutales, de unos ciento setenta mil (170 000) etíopes de Arabia Saudí en 2013 y 2014, si bien esa medida tuvo poca eficacia para detener el flujo.

En marzo de 2017, el Gobierno de Arabia Saudí anunció otra ronda de deportaciones, en particular, una cifra estimada en quinientos mil (500 000) migrantes etíopes indocumentados. A mediados de marzo de 2018, la OIM había registrado 108 306 retornados en Addis Abeba. Se informa de que, antes de su expulsión, muchos de los migrantes deportados fueron arrestados y detenidos en Arabia Saudí, donde fueron víctimas de abusos físicos y psicológicos. Las mujeres, en particular sufrieron violencia sexual y de género. Muy pocos de los que volvieron llegaron con dinero o posesiones, Algunos ni siquiera tenían zapatos. Muchos cargaban niños, incluso lactantes.

La Cruz Roja Etíope, con el apoyo del CICR y la Cruz Roja Danesa, ha prestado servicios humanitarios a los migrantes repatriados en el primer punto de llegada al aeropuerto, durante las 24 horas. Ello incluye asistencia médica de emergencia, mediante el envío en ambulancia de más de 1 371 personas al hospital para que reciban tratamiento adicional, así como paquetes de artículos no alimentarios. Desde que comenzó la operación en junio de 2017, la Sociedad Nacional ha prestado un servicio eficaz de llamadas telefónicas gratuitas a los más de treinta y cuatro mil (34 000) migrantes que regresan (aproximadamente setecientos (700) por semana), para que puedan restablecer o mantener sus vínculos familiares.

La prestación de asistencia a un número tan elevado de personas sumamente vulnerables en un aeropuerto plantea dificultades importantes. Ello incluye en primera instancia tratar con cuidado a los individuos afectados por traumas y que necesitan asistencia psiquiátrica profesional, pero también apoyar su reinserción en las comunidades, donde pueden hacer frente a la estigmatización. De manera más general, es difícil garantizar que la asistencia de emergencia esté bien coordinada con el transporte de regreso a las comunidades y el apoyo que reciban allí para su reintegración. Queda un importante trabajo por hacer con las comunidades, para reducir la estigmatización y hacer comprender las vulnerabilidades asociadas con la migración.

## Una crisis humanitaria

En esta sección se ha mostrado que los migrantes irregulares, que carecen de protección estatal y a quienes en muchos casos se deniegan deliberadamente sus derechos básicos y la asistencia, son víctimas de violencia, abuso y explotación durante el tránsito y en el momento de su llegada. A pesar de ello, debido a que los migrantes irregulares pasan desapercibidos, en muchos casos intencionalmente, que no se dispone de datos confiables sobre su número y vulnerabilidades, y que están dispersos a través de rutas y países, es difícil de discernir la escala de las necesidades asociadas con la migración irregular en relación con otras crisis humanitarias. En conjunto, se puede afirmar con seguridad que la escala de los sufrimientos guarda relación con las proporciones de las crisis. A pesar de ello, y como se ilustra en la sección siguiente, los migrantes irregulares a menudo quedan al margen de la protección y el apoyo del Estado, y en muchas ocasiones el sector humanitario tradicional debe asumir la atención de sus necesidades.

### 6.1.2 Exclusión de los migrantes irregulares de la protección y del apoyo del Estado

Cada vez más se deniega a los migrantes irregulares los derechos que les corresponden

Aunque la gran mayoría de los derechos están garantizados a los ciudadanos y a los migrantes por igual, en muchos casos el desconocimiento de los derechos de los últimos tiene importantes consecuencias para su seguridad, bienestar y dignidad. El derecho internacional concede a los Estados un amplio poder para controlar la migración, siempre que sus acciones se basen en la ley y sean compatibles con los derechos humanos<sup>3</sup>. Sin embargo, en la práctica, con frecuencia se crea una tensión entre la gestión de la migración y los derechos de los migrantes. Muchos Estados han adoptado una serie de diferentes medidas expeditivas para detener o reducir los flujos migratorios y prevenir la entrada de migrantes (Oxfam et al, 2017). Estas incluyen la “externacionalización”, por ejemplo, los acuerdos suscritos por los países y las regiones de destino con los países de origen y de tránsito. Tales acuerdos, así como los controles de fronteras y las

3. Los gobiernos pueden imponer restricciones a cualquier persona que ingrese a su territorio y determinar las políticas de admisión, residencia, expulsión y naturalización.

medidas para evitar la entrada de los migrantes a su llegada al país de destino o antes de que lleguen, no solo impiden su entrada o salida del territorio, sino también tienen consecuencias para sus derechos humanos a lo largo de los senderos migratorios (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2018). La detención y la deportación también se utilizan cada vez más como medidas de control de la migración.

## Denegación frecuente del acceso de los migrantes irregulares a los servicios esenciales

A la violencia y el abuso a que hacen frente muchos migrantes irregulares se añaden las restricciones al acceso a los servicios en los países de tránsito y de llegada, a menudo reservado a los que tienen la ciudadanía o la residencia legal. El ejemplo más claro es la restricción del acceso a la atención médica, que se les suele denegar, con excepción de los casos de emergencia. Esta restricción se opone a los compromisos asumidos hacia la salud como derecho humano básico, pero con frecuencia se justifica invocándose que los derechos de protección social están reservados a los nacionales o residentes en un país. Tal idea prevalece a pesar de que cada vez está más demostrado que las restricciones en la atención primaria de salud son más costosas para los Estados y no afectan los niveles de migración (Ingleby y Petrova-Benedict, 2016).

En los Estados Unidos, hasta el setenta por ciento (70%) de los aproximadamente 11 millones de inmigrantes indocumentados no tienen seguro médico, por lo cual solo tienen acceso a la atención de emergencia, un problema importante para una población migrante indocumentada en proceso de envejecimiento (Wiltz, 2018). En la Unión Europea los migrantes irregulares tienen derecho a alrededor del treinta y cinco por ciento (35%) de los servicios de salud disponibles para los ciudadanos, en la mayor parte de los casos relacionados con la atención de emergencia (Ingleby y Petrova-Benedict, 2016). Aunque algunos países no aplican restricciones para la atención prenatal y el tratamiento de las enfermedades infecciosas, estas medidas son ineficaces si no se tiene acceso a la atención primaria de salud, que brindaría una atención continua o permitiría detectar esas enfermedades (ibíd). En numerosos contextos, toda la asistencia que se preste, salvo si se trata de salvar una vida, requiere el pago por adelantado de precios muchas veces inaccesibles (Aldridge et al, 2017).

Cada vez se establece un vínculo más directo entre el control de inmigración y el acceso a los servicios. En cinco (5) países de la Unión Europea los proveedores de atención médica están legalmente obligados a informar a las autoridades de inmigración sobre los migrantes indocumentados. Solo diez (10) países aplican la confidencialidad. En el Reino Unido, ese requisito forma parte de una serie de medidas que obligan también a los arrendadores y bancos a ejercer controles de inmigración. Tales condiciones disuaden a los migrantes de buscar atención médica y optan por estrategias alternativas como automedicarse, contactar a médicos a través de las redes sociales y pedir prestado un seguro de salud y tarjetas de identidad (Vito et al, 2015). En el Reino Unido, las investigaciones han indicado que una tercera parte de los migrantes irregulares evitan acudir a la atención médica cuando es oportuno, y que una cuarta parte de las migrantes embarazadas en situación irregular no habían tenido acceso a la atención prenatal a las dieciocho (18) semanas de embarazo (Bulman, 2017).

### 6.1.3 Exclusión de los migrantes irregulares el ámbito de competencia de la acción humanitaria

A menudo solo se interviene ante las necesidades cuando las desencadena un acontecimiento concreto

Cuando no hay un acontecimiento o crisis específica como catalizador de la intervención de los agentes humanitarios tradicionales, la vulnerabilidad de los migrantes irregulares a lo largo de las sendas migratorias y en los países de tránsito y destino queda históricamente fuera del ámbito de la acción humanitaria. Un factor agravante es el interés político, que se inclina más por controlar la migración que por atender a

la vulnerabilidad de los migrantes, y el interés de los medios de comunicación y del público, que tiende a centrarse en el aspecto negativo de la migración, en sus dimensiones de seguridad, socioculturales y económicas (OIM, 2018b). Las crisis repentinas, más que las de evolución lenta, el interés político y la atención de los medios de comunicación, junto con la presencia del organismo humanitario, son algunos de los principales factores que impulsan la intervención en cada crisis en particular.

El hecho de que los agentes humanitarios necesiten de un acontecimiento o crisis específica para intervenir se ilustra con el apoyo que prestaron a la cantidad relativamente alta de refugiados y migrantes que llegaron a Europa en 2015 y principios de 2016, pero las limitaciones de esa intervención también muestran en qué medida los migrantes están fuera de su ámbito de atención. La llegada masiva de inmigrantes tomó a los trabajadores humanitarios totalmente de sorpresa, y su intervención fue juzgada como “un fracaso en muchos aspectos”, debido a los altos niveles de insatisfacción en términos de protección y necesidades básicas (DeLargy, 2016). Una vez que quedó claro que los Estados no estaban dispuestos o no podían atender las necesidades de los refugiados y migrantes, los esfuerzos de los agentes humanitarios se vieron limitados y demorados en gran medida por la percepción de que el problema rebasaba su ámbito de actuación. Ello debe achacarse a factores como la falta de acuerdos operativos entre esos organismos y los Estados europeos, la falta de una presencia anterior en los países afectados, la financiación limitada para las operaciones europeas y, en el contexto de una mayor hostilidad del público, pocas oportunidades para movilizar recursos (DeLargy, 2016). Aunque la situación humanitaria de muchos refugiados y migrantes en Europa en 2018 sigue siendo importante motivo de preocupación (UNICEF, 2018), en adelante la cuestión es determinar si la intervención es suficiente, y no si las necesidades de los migrantes en este contexto entran en el ámbito de la acción humanitaria.

Puede que inicialmente la vulnerabilidad de los migrantes y refugiados en Europa estuviera al margen de la competencia del sector humanitario internacional oficial, pero no de los esfuerzos de la intervención humanitaria en general. Las deficiencias en la intervención impulsaron una importante asistencia humanitaria por parte de la sociedad civil y los voluntarios, a título individual y colectivo. De un inventario provisional compilado en 2016 se desprende que al menos doscientos dieciocho (218) grupos de voluntarios intervinieron activamente para atender las necesidades de los refugiados y migrantes en Europa, de los cuales al menos ciento ochenta (180) se constituyeron durante 2015 o principios de 2016 (Borton, 2016). Según se informa, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja también “tuvieron un desempeño heroico en algunos países y comunidades”, aunque estuvieron completamente ausentes en otros casos (DeLargy, 2016).

**Percepción frecuente de que los migrantes irregulares no forman parte de las víctimas de una crisis, y cuando esta se produce, quedan “fuera del campo de visión”**

Los migrantes no son considerados motivo de especial preocupación durante las crisis humanitarias, y con frecuencia quedan “fuera del campo de visión”, a pesar de la grave incidencia que tienen en ellos los desastres y conflictos (Martin, 2016). Incluso los que residen legalmente a menudo se quedan al margen de las actividades de preparación preventiva y de intervención, y deben vencer obstáculos para acceder a la información y la asistencia, debido a las barreras del idioma, la falta de redes locales y la marginación (Gaudagno et al, 2017). El reconocimiento de estas circunstancias impulsó el desarrollo de la “Iniciativa migrantes en países en situaciones de crisis”. En 2016 se acordaron las directrices no vinculantes y voluntarias para proteger a los migrantes en países que experimentan conflictos o desastres naturales (Iniciativa migrantes en países en situaciones de crisis, 2016). Las directrices ofrecen recomendaciones sobre los migrantes irregulares, si bien en la práctica muchas veces no se les concede la atención necesaria, a pesar de que suelen estar más expuestos a riesgo debido a los mayores niveles de pobreza preexistentes, la menor movilidad y las menores posibilidades en caso de evacuación, y el limitado acceso a la asistencia (Gaudagno et al,

2017). Gran parte de los enfoques de la gestión de los desastres, incluso en zonas con un gran número de migrantes, no logran integrar a este grupo en los procedimientos operativos normalizados, las directrices y las intervenciones. Como se ilustra en el recuadro 6.6, en muchos casos los propios migrantes, los grupos de apoyo a migrantes y los agentes de intervención nacionales aportan una contribución mucho más importante que los agentes internacionales.

**Recuadro 6.6** Contribución importante de las redes sociales de los migrantes en la protección durante el conflicto en Líbano de 2006

Durante la guerra de 2006 en Líbano, los trabajadores domésticos migrantes en situación irregular hicieron frente a riesgos específicos y un acceso limitado a los servicios. Algunos trabajadores no pudieron escapar por haberse quedado encerrados en las casas, tras la huida de sus patrones. Los migrantes irregulares que deseaban irse de Líbano estaban expuestos a pagar multas por su situación migratoria. Las redes de trabajadores domésticos migrantes ayudaron significativamente a atenuar algunos de estos riesgos, en particular, mediante el establecimiento de una línea telefónica directa para los trabajadores atrapados en casas. El apoyo de organizaciones de la sociedad civil, como Caritas Líbano, que tenía vínculos preexistentes con esta comunidad antes del conflicto, así como la OIM, ayudaron a conseguir que las embajadas (Hendow et al, 2017) asistieran a los trabajadores irregulares en cuestiones como alojamiento provisional, apoyo y evacuación.

### Falta de un convenio internacional y un compromiso institucional a favor de los migrantes irregulares

La ausencia de un acontecimiento catalizador de la intervención los organismos humanitarios no es la única razón para que los migrantes queden a menudo fuera del ámbito de la asistencia. También influyen significativamente las limitaciones normativas e institucionales. En la cuestión de los refugiados se tiene en cuenta desde hace mucho tiempo el fenómeno de la “migración mixta”. El ACNUR expresó por primera vez su compromiso con ese tema en el decenio de 1990, pero lo hizo recurriendo a un difícil “ejercicio de equilibrio”, que implicaba destacar la situación particular de los refugiados, al mismo tiempo que se admitía que la migración era más compleja, en un contexto en que las partes interesadas percibían cada vez más los flujos mixtos como parte de un fenómeno único, a menudo no deseado (Crisp, 2008). Como la migración mixta se apreciaba desde la perspectiva de los refugiados, se restaba importancia a los derechos y las necesidades de los migrantes que no tenían tal condición; ello formaba parte de un esfuerzo por salvaguardar los derechos de los refugiados, y el enfoque se centraba principalmente en medidas en los países de llegada o de destino (Van Hear, 2011).

Este “ejercicio de equilibrio” sigue en vigencia para los migrantes irregulares y otros. Si bien los migrantes irregulares quedan amparados por las normas generales de derechos humanos, carecen de una protección concreta y de la autoridad dimanante de un convenio internacional específico, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que reconoce los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, y crea un organismo específico de las Naciones Unidas para abordar las responsabilidades estatales<sup>4</sup>. Se supone que la OIM adopta gradualmente un marco para la migración, basado en derechos y en un

4. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que entró en vigor el 1 de julio de 2003, se centra en los derechos de los trabajadores migrantes regulares, pero destaca que deben respetarse los derechos humanos fundamentales de los migrantes irregulares. Véase OCAH (1990).

reconocimiento creciente del sufrimiento de los migrantes, en sustitución de su función inicial, criticada por considerarse que en gran medida se limitaba a aplicar las políticas de gestión migratoria de los gobiernos (Réseau d'Information Régional Intégré des Nations Unies, 2017). La OIM también se ha convertido en una “organización conexas” a las Naciones Unidas, como parte de una iniciativa basada en el deseo del secretario general de las Naciones Unidas de que esa organización se integre en la Organización como un organismo especializado en migración (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017). Sin embargo, la OIM no podrá ejercer efectivamente su autoridad e influencia mientras no exista un marco jurídico específico, y su independencia y flexibilidad serán relativamente limitadas en comparación con otras organizaciones de las Naciones Unidas, financiadas a través de contribuciones financieras básicas, así como fondos voluntarios. Diferentes organizaciones, como las organizaciones no gubernamentales internacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros organismos de las Naciones Unidas, también amplían su intervención en ese tema.

En el plano normativo, asimismo, se reconoce cada vez más la necesidad de abordar la cuestión de “los migrantes en situaciones vulnerables”, incluso en la declaración de Nueva York y el pacto mundial para la migración. El trabajo de la OIM (2017b), el ACNUR (2017b) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), ha permitido identificar las condiciones personales y circunstanciales que crean vulnerabilidad entre los migrantes, y la Oficina ha difundido proyectos de principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de esas personas en situaciones vulnerables, como elementos fundamentales del pacto mundial para la migración (ACNUDH, 2018). Un conjunto de principios, respaldados por el Estado, sobre la vulnerabilidad que afecta a los migrantes, podría ser una vía para darles mayor reconocimiento y protección. Sin embargo, a pesar de los cambios normativos e institucionales recientes en apoyo a los migrantes irregulares, todavía falta mucho para que sus derechos y necesidades se reconozcan y se aborden de manera integral.

## Dilemas humanitarios: limitar y aumentar la acción humanitaria

Los intereses altamente políticos, las cuantiosas sumas destinadas a la gestión de la migración y las tensiones entre la acción humanitaria y las estrategias estatales para abordar ese fenómeno, plantean dilemas significativos para los agentes humanitarios y obstaculizan la acción. En algunos contextos, la reacción ante las actividades del sector humanitario ha sido tipificarlas como delitos, restringirlas u obstaculizarlas, en la medida en que se traspasan las estrategias estatales para la gestión de la migración. Un ejemplo son los esfuerzos para etiquetar como delitos las operaciones de búsqueda y salvamento humanitario en el mar Mediterráneo (véase Unión Europea, 2016). Así pues, se presentaron cargos de tráfico de personas contra los socorristas voluntarios que salvaban vidas en Grecia (Aljazeera, 2016), mientras que los medios de comunicación y de los círculos políticos acusaron a las organizaciones no gubernamentales participantes en misiones de búsqueda y salvamento de “connivencia con los traficantes”.

Los esfuerzos para criminalizar y deslegitimar las actividades humanitarias pueden no solo menoscabar la asistencia necesaria para salvar vidas, sino también convalidar medidas de disuasión más contundentes, como el apoyo prestado a la guardia costera libia para disuadir a los migrantes de salir de Libia (Nando, 2017). La asistencia humanitaria plantea dilemas significativos en relación con las situaciones o procesos concebidos para controlar la migración en los casos en que hay necesidades humanitarias importantes, pero existe el riesgo de que una intervención se perciba como una legitimación o perpetuación de las medidas de control de la migración. Ello abarca el apoyo humanitario en los centros de detención, cuando las perspectivas para mejorar la protección son limitadas (MSF, 2017), y el seguimiento humanitario durante los procesos de retorno forzado o de deportación (Federación Internacional). Save the Children y otras organizaciones debieron adoptar decisiones difíciles cuando prestaban servicios en los centros de detención de Australia en alta mar en Nauru, donde los solicitantes de asilo fueron víctimas de graves abusos contra

sus derechos humanos. Si bien hay informes fidedignos de que el trabajo de Save the Children mejoró el bienestar de los niños detenidos en esos centros, la organización debió hacer frente a la reacción desmedida de los medios de comunicación, los círculos políticos y el público (Ronalds, 2016).

En una mayor escala, se podría analizar la utilización de los fondos de donantes cuya estrategia general se orienta a reducir la migración. Entre 2014 y 2016 los gobiernos europeos gastaron al menos 17 000 millones de euros fuera de Europa, en un esfuerzo por frenar los desplazamientos (Borton, 2016). El Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África, cuyo objetivo es atacar las causas principales de la migración, tiene una dotación de más de 3 400 millones de euros. Si bien el aumento de la financiación ha movilizado la intervención de algunos organismos humanitarios en los países de origen y en las rutas migratorias, otros como Médicos Sin Fronteras han rechazado la financiación de la Unión Europea y sus Estados miembros para cualquier operación humanitaria a nivel mundial, debido a la inquietud de que se les asocie a la gestión de la migración.

## Capacidad y complejidad

Muchos agentes humanitarios centran su enfoque en las actividades de protección. Gran parte del trabajo se dirige a fortalecer el entorno jurídico y normativo para los migrantes, por ejemplo, para promover el fin de la privación de libertad de menores por motivos relacionados con la inmigración y fortalecer los mecanismos de apoyo a los migrantes no acompañados, las víctimas del tráfico de personas y otros migrantes vulnerables. También se llevan a cabo actividades de protección más directas, como asistencia jurídica, búsqueda de familiares e intervenciones psicosociales. A estas se suman las acciones de salvamento, por ejemplo, las evacuaciones de emergencia realizadas por la OIM y el ACNUR en situaciones peligrosas para la vida, en particular, en los centros de detención en Libia (ACNUR, 2018).

Los trabajadores humanitarios consultados para esta investigación destacaron una serie de limitaciones en torno a la escala, la suficiencia y la incidencia de las actividades de protección para migrantes irregulares. Entre ellas figura el insuficiente ejercicio de influencia, la importancia de promover un mayor respeto por los derechos, en un contexto general de apoyo categórico de los políticos y el público a medidas de disuasión contundentes, y el alcance y la escala inadecuados de las actividades de protección en situaciones en que impera la violencia y hay pocas vías para la protección. Por ejemplo, se expresó inquietud de que, incluso cuando el tráfico generalizado de personas es evidente, solo se puede intervenir en una minoría de casos, debido a la poca capacidad de los agentes humanitarios, los escasos mecanismos de remisión de los casos y las limitadas capacidades nacionales. La reacción suele ser la repatriación, que a menudo no resuelve el problema. Por último, preocupa que, aun cuando se disponga de apoyo, existan pocas oportunidades para aplicar medidas de protección individualizadas o enfoques de gestión de casos concretos, incluso en situaciones que afectan a migrantes altamente vulnerables.

Los obstáculos impiden que los migrantes busquen asistencia y que los organismos humanitarios los reconozcan e intervengan son múltiples. Aunque hay muchos migrantes indocumentados de larga duración en muchos contextos, las personas que se desplazan por definición son itinerantes, y con frecuencia transitan zonas distantes, rurales y por rutas que cambian periódicamente. A raíz de la rapidez de los desplazamientos, hay pocas posibilidades para evaluar, prestar apoyo y remitir los casos a las instituciones pertinentes, y los migrantes muchas veces quedan excluidos de toda asistencia, salvo la más urgente. Por la propia dinámica del desplazamiento, es difícil planificar, hacer previsiones y asignar personal para las intervenciones. Debido a la índole anómala, extraterritorial y clandestina de la migración irregular, en numerosos casos los migrantes hacen frente a muchos de los obstáculos descritos en este informe. Puede tratarse del miedo a ser descubiertos, el idioma, los obstáculos a la información y de tipo administrativo, las barreras culturales y de género y, en ocasiones, la discriminación, percibida o real, por parte de los primeros agentes que intervienen.

Como se ilustra en el recuadro 6.7, algunas organizaciones han intervenido estableciendo servicios itinerantes a lo largo de rutas, en los centros de transporte y en las zonas en que se congregan los migrantes. Estos servicios en general se ocupan principalmente de la asistencia médica, las necesidades básicas y el apoyo psicológico, aunque muchas organizaciones expresan preocupaciones en cuanto al alcance y la cobertura de sus actividades. Los individuos e instituciones locales y nacionales, incluidos los grupos comunitarios, las instituciones religiosas y otros agentes de la sociedad civil, con frecuencia aportan una contribución importante debido a sus enfoques flexibles, su presencia en las rutas migratorias y su amplio alcance geográfico.

**Recuadro 6.7** Enseñanzas del trabajo de Médicos Sin Fronteras para tratar a los migrantes en México que huyen de la violencia o la padecen

Desde hace años, las organizaciones de la sociedad civil mexicana, con el apoyo de algunas organizaciones no gubernamentales internacionales, en particular Médicos Sin Fronteras, administran una extensa red de más de cien (100) albergues a lo largo de las rutas de migración en todo el territorio de México. Muchas de las personas que se desplazan son refugiados, pero con pocas probabilidades de solicitar una condición jurídica reconocida. Entre 2012 y finales de diciembre de 2016, los equipos de MSF atendieron 28 020 consultas médicas y 5 573 consultas de salud mental. Otras 46 491 personas participaron en actividades psicosociales. Una cuarta parte de las consultas médicas se relacionaban con lesiones físicas y traumas. Más de la mitad de las personas atendidas por MSF en México presentaba síntomas asociados con depresión, y el doce por ciento (12%) tenía estrés postraumático, tasas que se situaban cerca de las observadas en las poblaciones directamente afectadas por un conflicto (15,4%).

Médicos Sin Fronteras aplica estrategias para apoyar a esta población altamente itinerante, asociándose a las organizaciones nacionales y proporcionándoles capacidad. Las enseñanzas principales son las siguientes:

- adaptar la ubicación de los servicios en función de los flujos de migrantes, por ejemplo, establecer dispensarios móviles cerca de los ferrocarriles y las estaciones de tren;
- integrar los servicios en las actividades de proveedores confiables de servicios comunitarios en los lugares en que se congregan los migrantes;
- incluir un trabajador social en el equipo de MSF, junto con un médico y un psicólogo, para facilitar la derivación al sistema mexicano de los casos que requieren asistencia médica, psicosocial o de protección;
- establecer asociaciones sólidas con organizaciones locales y nacionales, en particular, la colaboración con organizaciones no gubernamentales religiosas e instituciones estatales (Bosch Bonacasa y Estrada Cocina, 2017).

Las organizaciones utilizan una variedad de enfoques para facilitar el acceso de los migrantes a los servicios y trabajan con los servicios disponibles para hacerlos más accesibles para ese grupo. Muchas organizaciones, como la Media Luna Roja de Maldivas (véase el recuadro 6.8), contratan voluntarios y personal de las comunidades de migrantes para facilitar el acceso a las comunidades y reducir las barreras lingüísticas y culturales. Algunas organizaciones prestan servicios especializados para migrantes en enlace con los servicios estatales. La OIM en Nairobi dirige un centro de salud para migrantes en el distrito de Eastleigh, de predominancia somalí, donde no se aplican controles de identidad. Los servicios se brindan gratuitamente a las comunidades de migrantes y de acogida, con el apoyo de trabajadores de divulgación de la comunidad de migrantes, traductores, proveedores de atención médica especializados en salud de los migrantes

y asociaciones sólidas con líderes comunitarios y religiosos, así como con el Ministerio de Salud de Kenia (OIM Kenia). Otras entidades, como Médicos del Mundo (*Médecins du Monde*) en Canadá y muchos otros contextos, también apoyan a los migrantes en sus trámites con las burocracias extranjeras, que a veces son hostiles, sensibilizando a los profesionales de la salud sobre sus derechos y defendiendo el cambio de políticas.

**Recuadro 6.8** Actividades de la Media Luna Roja de Maldivas para promover la asistencia a los migrantes irregulares a través de los migrantes

Se estima que hay veinticinco mil (25 000) migrantes irregulares en Maldivas, donde los trabajadores extranjeros representan alrededor de una cuarta parte de la fuerza laboral. El acceso a los servicios de salud es casi imposible para los migrantes sin documentación.

En 2017 se emitió un alerta nacional debido a un brote del virus de la gripe H1N1. Con una base de voluntarios que incluye personas de las comunidades de Bangladesh, India, Nepal y Sri Lanka, la Media Luna Roja de Maldivas organizó una intervención específicamente en favor de las comunidades de inmigrantes, documentados e indocumentados. Preparó una carpeta de comunicaciones que incluía volantes, carteles y vídeos en nueve (9) idiomas diferentes, que se distribuyeron a través de actividades de divulgación comunitarias y campañas puerta a puerta para asegurar que los migrantes más vulnerables estuvieran informados y pudieran acceder a la atención médica básica. La clave para el éxito del programa, que redundó en beneficio de al menos cuatro mil quinientos (4 500) personas, fue la sólida relación de confianza establecida entre la Media Luna Roja de Maldivas y sus comunidades, la diversidad de los voluntarios, provenientes de diferentes orígenes y el uso de las redes sociales, así como centros y cafés de migrantes.

## 6.2 Personas afectadas por la violencia urbana

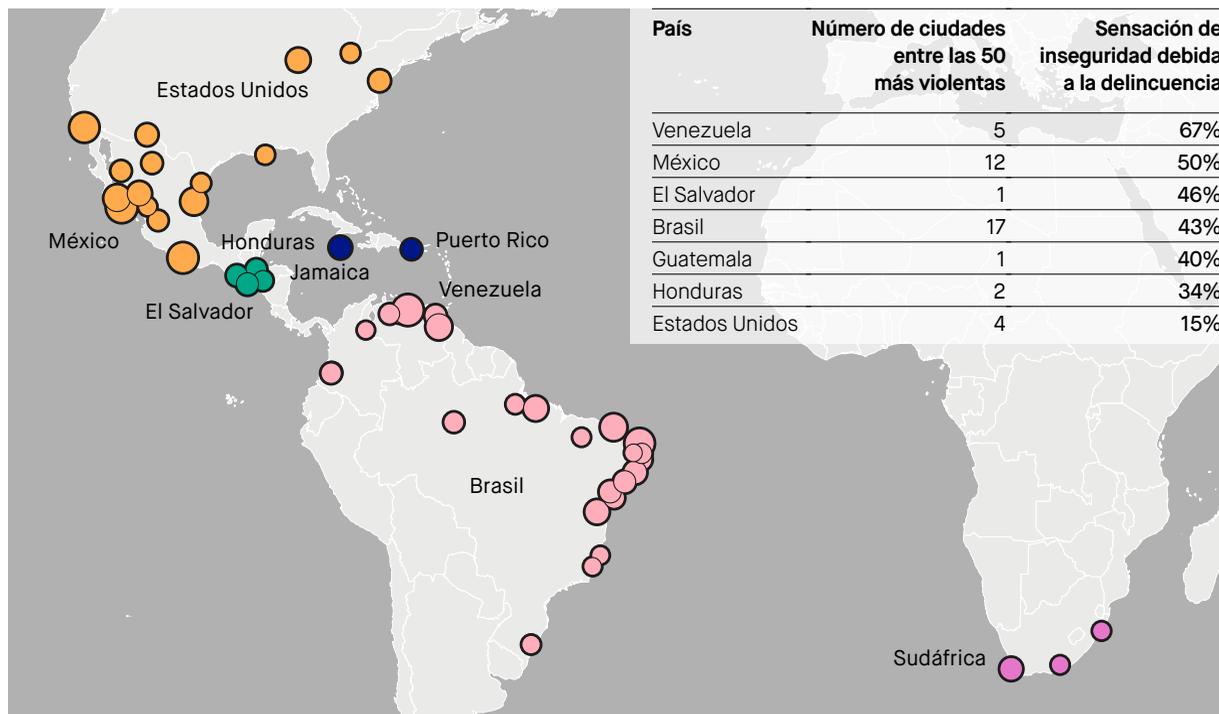
### 6.2.1 Ámbito de competencia y escala del problema

El mundo se urbaniza de forma impresionante y ese fenómeno se acelera con mayor rapidez en los contextos menos desarrollados. Para 2050, el setenta por ciento (70%) de la población mundial vivirá en ciudades. La urbanización acelerada y no planificada es una de las principales preocupaciones del desarrollo, y aunque los agentes humanitarios intervienen cada vez más ante el fenómeno, su atención se centra en abordar los conflictos y desastres que ocurren *dentro de las ciudades*. La violencia urbana que no alcanza el umbral de un conflicto armado se considera *un resultado o una característica de las crisis humanitarias*, y no un *motivo de preocupación humanitaria importante de por sí solo* (Savage y Muggah, 2012). Este enfoque no tiene en cuenta la incidencia humanitaria de la violencia organizada. Al contrario de lo que se pueda pensar, el conflicto armado no es la principal causa de muerte violenta a nivel mundial (OCDE, 2016): cinco (5) de los diez (10) países más violentos del mundo son países sin conflictos, y todos ellos están ubicados en América del Sur o el Caribe (véase la figura 6.2). El fenómeno de la violencia organizada en los entornos urbanos sigue al margen y fuera de la competencia de la mayoría de los organismos humanitarios, a pesar de que afecta a muchas ciudades en el mundo. Como se destaca en la figura 6.2, hay una concentración de “puntos candentes” de asesinatos en la región de América, donde en 2017 estaban ubicadas cuarenta y siete (47) de las cincuenta (50) ciudades más violentas del mundo.

**Recuadro 6.9** Escala y gravedad de las necesidades: enfoque centrado en el Triángulo Norte de Centroamérica

Los tres países que forman el llamado Triángulo del Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), caracterizados en diversas descripciones como “afectados por niveles de violencia epidémicos” (The Assessment Capacities Project, 2014), una “emergencia silenciosa” (ECHO, 2018) y una “crisis olvidada” (Cue y Raimundo, 2017), se consideran en el epicentro de la violencia urbana y sufren algunas de sus consecuencias humanitarias más graves. Después de Siria, El Salvador tuvo el índice más elevado de mortalidad violenta en el mundo en 2017. Los índices de violencia de los tres países están muy por encima de los niveles de epidemia de la OMS (OMS) y los tres aparecen en la lista de las cincuenta ciudades más violentas del mundo. Más de una tercera parte de las personas encuestadas en cada país indicó sensación de inseguridad debida a la delincuencia, esta cifra se eleva al cuarenta y seis por ciento (46%) en El Salvador.

**Figura 6.2** Las cincuenta ciudades más violentas del mundo, 2017



**Tasa de homicidios:** Máxima = ○ 111 Mínima = ○ 34

■ América del Norte ■ Centroamérica ■ El Caribe ■ América del Sur ■ África subsahariana

**Nota:** la figura 6.2 no incluye la mortalidad relacionada con la guerra, mientras que la figura 6.3 sí lo hace

Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) 2014 y Seguridad, Justicia y Paz 2017

Figura 6.3 Países con mayor índice de mortalidad violenta, 2016



\* que experimentan un conflicto o salen de un conflicto.

Fuente: Base de datos de *Small Arms Survey* sobre mortalidad violenta de 2017, extraída de datos oficiales y no oficiales sobre muertes violentas y tasas de homicidios en 2016.

La violencia organizada perpetrada por grupos armados, pandillas, integrantes de la delincuencia organizada, narcotraficantes y algunos miembros del Estado sustenta las tasas alarmantes de víctimas, violencia sexual, secuestro, desplazamiento forzado y reclusión forzada. El colapso del orden público, la destrucción de los servicios sociales y de salud y los impedimentos de la movilidad reducida resultante de la violencia para acceder a los servicios básicos, los mercados, los medios de vida y las redes sociales son solo algunas de las consecuencias más indirectas (Lucchi, 2014). El género y la edad son asimismo dimensiones importantes, por ejemplo, en el caso de los hombres jóvenes expuestos al riesgo de asesinato, reclutamiento forzado, desplazamiento forzado o confinamiento (Federación Internacional, 2010). Son también elevadas las tasas de femicidio, y las mujeres además son víctimas de la violencia sexual y de género (seminario en línea de Humanitarian Practice Network, 2017).

También se manifiestan de forma evidente muchas facetas del conflicto armado, como el reclutamiento generalizado de niños, la falta de acceso a la atención médica vital y la educación básica y los ataques a la misión médica (The Assessment Capacities Project, 2014). Las consecuencias en la educación son solo un ejemplo, en El Salvador, el cincuenta por ciento (50%) de las instalaciones educativas están ubicadas en zonas asoladas por la delincuencia o la violencia de pandillas, lo que se refleja en más de quince mil (15 000) casos de deserción escolar, y en Honduras, en 2017 se cerraron unos cuatrocientos sesenta (460) establecimientos educativos debido a la extorsión y las amenazas (OCAH, 2017a).

## 6.2.2 Motivos para la exclusión de la violencia urbana del campo de visión de la acción humanitaria

La mayoría de casos de violencia urbana se produce en países de ingresos medios, lo cual no ayuda a que los donantes y el personal de asistencia humanitaria, acostumbrados a brindar asistencia en entornos de bajos ingresos, lo perciban como un problema (seminario en línea de Humanitarian Practice Network, 2017). En ocasiones las autoridades han perdido el control efectivo en numerosos vecindarios afectados, donde no pueden o no están dispuestas a brindar servicios básicos y de seguridad (Savage y Muggah, 2012). Aun así, los propios Estados afectados han sido lentos en reconocer el problema y buscar apoyo externo. Ni Guatemala ni El Salvador admiten que haya desplazamientos internos propiamente dichos

(Bassau, 2017), aunque Honduras, con el apoyo del ACNUR, se ha comprometido cada vez más a prevenir y abordar ese fenómeno.

En El Salvador, Guatemala y Honduras (países del “Triángulo del Norte de Centroamérica (véase el recuadro 6.9), los agentes nacionales asumen un papel importante en la búsqueda de soluciones para la violencia urbana, a menudo a través de medidas centradas en reducir los riesgos para los jóvenes vulnerables, apoyar a la policía comunitaria y mejorar las condiciones en los barrios de tugurios (OCDE, 2011). Las personas que abordan directamente las consecuencias humanitarias de la violencia muchas veces se exponen a un grave riesgo, y los principales agentes de intervención son las organizaciones religiosas, que con frecuencia han logrado un nivel de confianza elevado por parte de las poblaciones afectadas (seminario en línea de Humanitarian Practice Network, 2017). Los agentes que se ocupan del desarrollo también participan, pero su enfoque se centra más en la prevención de la violencia, el sector de la seguridad y la reforma judicial, y el desarrollo económico (Cue y Raimundo, 2017). El tema de la violencia urbana sigue en gran medida inexplorado por los agentes humanitarios, a pesar de su empeño en asegurar el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz, asumido en el marco del gran pacto y la “nuevas modalidades de trabajo” (OCAH 2017b), así como de las muchas oportunidades que tienen las organizaciones con mandatos múltiples para utilizar una gama de diferentes medidas con miras a abordar este problema crónico.

### 6.2.3 Percepción de la violencia colectiva en entornos urbanos como una preocupación ajena a la asistencia humanitaria

Al igual que con la migración irregular, la violencia urbana colectiva no se manifiesta mediante un acontecimiento perceptible o desencadenante que pueda catalizar la atención, el interés y el compromiso de los organismos humanitarios, sus donantes y el público. Ello contribuye a que el fenómeno se perciba como una cuestión ajena a su competencia; ni siquiera los expertos en urbanismo consideran la violencia urbana colectiva como un problema humanitario prioritario (Savage y Muggah, 2012). Además, como los agentes no estatales pertinentes (por ejemplo, las pandillas y los cárteles de la droga) no están sujetos a obligaciones internacionales (a la inversa que las personas que participan en conflictos armados, que lo están, en virtud del derecho internacional humanitario), las autoridades y otros interesados necesitan estar completamente informados del carácter estrictamente humanitario de cualquier diálogo que se entable con estos agentes no estatales, cuando está permitido por la ley nacional.

Además, a diferencia de muchos entornos humanitarios tradicionales, las personas afectadas por la violencia urbana no están concentradas en una ubicación geográfica, sino que se encuentran dispersas dentro de las ciudades y entre ellas, por lo que es más difícil discernir y cuantificar sus necesidades. Otro factor que influye es el interés y la cultura que prevalecen entre los agentes humanitarios. Las personas consultadas indicaron que, debido al predominio de organismos y personal de habla francesa e inglesa, los problemas humanitarios en contextos de habla hispana atraen menos atención a nivel mundial. Algunos organismos, si bien están presentes, tienden a estar orientados al desarrollo a más largo plazo y, por lo tanto, tienen menos probabilidades de percibir las circunstancias humanitarias.

Ha sido particularmente útil el trabajo del CICR para encuadrar como “otras situaciones de violencia” los casos de violencia colectiva que no llegan al umbral de un conflicto armado, es decir, los casos de uno o varios grupos grandes de personas que cometen actos violentos que pueden tener consecuencias humanitarias. Ello ha ayudado a que, además del CICR, otros reconozcan más categóricamente que esas situaciones requieren una mayor atención y, eventualmente, una intervención humanitaria, para abordar sus consecuencias (véase el recuadro 6.10).

## 6.2.4 Falta de pertinencia de los métodos y enfoques tradicionales de intervención humanitaria en los entornos urbanos

Otro factor que limita la intervención ante la violencia urbana es el cuestionamiento de la pertinencia y la viabilidad de la acción humanitaria en tales entornos. La violencia urbana, y de hecho, las intervenciones ante las crisis humanitarias en las ciudades en general, plantean una serie de dificultades para los trabajadores del sector, por ejemplo, la necesidad de adoptar un enfoque diferente para evaluar las necesidades y concebir el programa. Habida cuenta de la elevada densidad de población urbana, las personas afectadas pueden ser muy numerosas, y su diversidad impone enfoques de selección diferenciados (Lucchi, 2013). La necesidad de trabajar en varias líneas transversales complica aún más la intervención, cuando las zonas están bajo la autoridad de diferentes grupos, por ejemplo, pandillas delictivas, y algunos de estos grupos pueden ser catalogados como terroristas según la legislación nacional.

Los donantes y los organismos empeñados en organizar una intervención humanitaria ante la violencia urbana resaltan la necesidad de constantes actividades de promoción para apuntalar las cantidades relativamente pequeñas de financiación. Un rasgo importante de la intervención de los organismos humanitarios hasta la fecha ha sido generar elementos para promover la gran importancia de la cuestión en esos organismos y en todo el sector (seminario en línea de Humanitarian Practice Network, 2017). Una consecuencia es, tal vez, que algunas organizaciones como el CICR y MSF, con cantidades importantes de financiación independiente, han sido fundamentales para la intervención (véase el recuadro 6.7 y el recuadro 6.10). Más recientemente, el ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos, el Consejo Noruego para los Refugiados y otras instituciones también han ampliado la escala de sus intervenciones y brindan una amplia gama de servicios de protección y apoyo humanitario.

### Recuadro 6.10 Respuesta del CICR a las consecuencias humanitarias de la violencia urbana<sup>5</sup>

Durante el último decenio el CICR, junto con las Sociedades Nacionales, ha tratado cada vez más de proteger y ayudar a las personas y comunidades afectadas por situaciones de violencia que no llegan al umbral de un conflicto armado y en las que el derecho internacional humanitario no es aplicable.

El acceso del CICR a las zonas afectadas depende de que todas las partes interesadas nacionales y locales pertinentes lo acepten. El enfoque neutral, independiente e imparcial de esa institución, junto con la confidencialidad de su actuación, es crucial para obtener la aceptación. Tal enfoque también es esencial para entablar un diálogo con agentes armados estatales y no estatales, que apunte no solo a reducir las consecuencias de la violencia urbana en la población, sino también a consolidar la capacidad del Estado para prestar servicios públicos básicos y oportunidades económicas.

Las asociaciones son fundamentales para la sostenibilidad y la pertinencia de las intervenciones del CICR. Se han establecido asociaciones con las Sociedades Nacionales, pero también con autoridades locales y nacionales, como proveedores de servicios de salud y educación. Otro ejemplo importante han sido las asociaciones con organizaciones de base, que ayudan a garantizar intervenciones innovadoras y duraderas, aprovechan la experiencia local y refuerzan la resiliencia de las comunidades afectadas al involucrarlas en la identificación y mitigación de sus necesidades.

5. La intervención del CICR se basa en su Iniciativa por el derecho a la ayuda humanitaria, reconocida en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ante las situaciones de violencia que no llegan al umbral de un conflicto armado y en las que no es aplicable el derecho internacional humanitario. Véase el párrafo 2d del artículo 5 de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El trabajo en este ámbito ha incluido a ciertos países de América Latina, incluido el Triángulo del Norte de Centroamérica y el Caribe, pero también contextos tan diversos como partes de Líbano, Nigeria, Irlanda del Norte y Pakistán.

## 6.3 Dentro del ámbito de competencia: conclusiones y recomendaciones

El examen de los factores que sitúan al sufrimiento humano al margen del ámbito de competencia del sector humanitario internacional plantea cuestiones importantes sobre la adaptación del sector y su respuesta a las nuevas formas de necesidades que surgen, y los intereses, la ética y los acontecimientos que impulsan el cambio. La acción humanitaria no es estática. Considerada como una construcción sociopolítica, se basa en una negociación continua de las nociones de falta de humanidad y sufrimiento, así como de los conceptos fluidos de solidaridad y humanidad compartida (Gordon y Donini, 2016). Las necesidades de los migrantes irregulares y las personas que sufren violencia urbana son solo dos ejemplos ilustrativos de poblaciones o necesidades que, a menudo, se consideran ajenas al ámbito de competencia del sector, pero que tal vez no deberían estarlo. Con su arquitectura altamente configurada y sus recursos y capacidades ya sobrecargados, cabe preguntarse hasta qué punto debe el sector actual adaptarse y responder a estas y otras nuevas formas de necesidades complejas.

Los agentes locales y nacionales son los que adoptan algunas de las medidas más eficaces para abordar las crisis consideradas ajenas a la competencia del sector. Como en cualquier crisis humanitaria, con frecuencia la primera línea de intervención y defensa está formada por las personas afectadas, sus redes y comunidades más amplias. En el montaje de las intervenciones más eficaces y duraderas, la contribución principal procede de los agentes nacionales, incluidos los gobiernos. En estas situaciones de vulnerabilidad persistente, la intervención directa y costosa de los agentes internacionales es insostenible a largo plazo, aunque sigue siendo importante cuando las capacidades se ven superadas y es provechosa la presencia de un tercero neutral.

La agenda de contextualización local ha estimulado un mayor reconocimiento y compromiso por parte del sector humanitario internacional, que debe evolucionar para “reforzar, en lugar de reemplazar, las capacidades locales y nacionales” (gran pacto, 2016). Las cuestiones de la migración irregular y la violencia urbana ilustran que dicha agenda es tan pertinente para las situaciones de vulnerabilidad persistente como para las crisis humanitarias ya examinadas, en lo que respecta al ámbito de competencia de la intervención humanitaria. Teniendo presente lo indicado, se recomiendan las siguientes acciones.

### 6.3.1 Política y coordinación

- La elaboración de marcos normativos y de política ayudaría a centrar la atención y la intervención en las necesidades y vulnerabilidades de las personas que, actualmente, se encuentran al margen del ámbito de competencia de la acción humanitaria. El trabajo para formular directrices sobre los migrantes en situaciones vulnerables y concebir la posibilidad de “otras situaciones de violencia”, muestra que tales procesos pueden fomentar una mayor apropiación en las comunidades humanitarias y utilizarse como base para abogar por una mayor acción.
- Dado que el sector humanitario depende de organismos principales basados en mandatos para que se genere la atención, el compromiso y la acción tras un acontecimiento, se debe considerar la conveniencia de que un organismo líder asuma un papel mucho más importante en la identificación de necesidades no atendidas y abogue por un apoyo más sistemático a las organizaciones y agentes de intervención locales y nacionales. Los casos de los migrantes irregulares y de otras personas afectadas por la violencia urbana muestran que determinadas personas y tipos de necesidades quedan fuera del molde de la intervención tradicional (al no haber un acontecimiento específico o un organismo líder) y, por lo tanto, no logran el mismo modelo de intervención que se ofrece a otros tipos de crisis humanitarias.

- En el caso de la migración irregular, en que la complejidad, la índole y la escala global de las vulnerabilidades claramente alcanzan o han alcanzado niveles de crisis, se debe reforzar el papel de la OIM, basado en derechos, como garantía de una intervención multilateral.

### 6.3.2 Intervención

- Cuando la protección insuficiente genera riesgos y vulnerabilidad, es altamente prioritario trabajar con los gobiernos y prestarles apoyo, para calibrar los esfuerzos de seguridad con miras a proteger a las poblaciones afectadas.
- Es fundamental establecer una conexión con los grupos religiosos, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales nacionales y las Sociedades Nacionales, y fortalecer y financiar su capacidad, dada su proximidad y pertinencia con las poblaciones en riesgo y la confianza que estas depositan en ellos.
- Se debe asimilar, apoyar y compartir las enseñanzas sobre la manera de impulsar el desarrollo de las redes de base y de la sociedad civil y reforzar los enfoques de protección local.
- El papel de los organismos humanitarios con mandato de protección u orientados a la protección y con experiencia en conflictos es particularmente pertinente en ciertos casos, pero las organizaciones con mandatos múltiples deben asumir un papel mucho más importante para generar una intervención humanitaria internacional a mayor escala, cuando sea necesario debido a la índole y la escala de las necesidades no satisfechas. En particular, los agentes internacionales deben intensificar y coordinar mejor sus actividades de promoción para visibilizar las consecuencias humanitarias en situaciones como la migración irregular y la violencia urbana.

### 6.3.3 Datos e información

- Las inversiones en la mejora de los datos ayudan a apuntalar la base empírica, a condición de que no menoscaben el compromiso político de protección y acción en favor de las poblaciones excluidas del ámbito de competencia. Muchos, entre ellos el secretario general de las Naciones Unidas, abogan por que los datos sirvan para la buena causa, lo que ayudará a “obtener el apoyo que las personas necesitan, de forma más rápida y eficiente” (Meneghetti, 2018). En el caso de las personas afectadas por la violencia urbana, los comentaristas resaltan que se deben presentar continuamente pruebas de las necesidades para justificar la intervención (seminario en línea de Humanitarian Practice Network, 2017). En el caso de la migración irregular, la inversión en la mejora de los datos es un ámbito en que los Estados han suscrito un acuerdo colectivo, a través del pacto mundial para la migración (2018), y creado un centro específico de la OIM para el análisis de datos de la migración a nivel mundial<sup>6</sup>. Existe un riesgo real de que la búsqueda de mejores datos se convierta en un fin en sí mismo, desviando el capital político que habría que invertir en la acción. La mejora de los datos debe estar vinculada a los compromisos de los Estados para mejorar la protección y la asistencia a estas poblaciones.
- Para juzgar la oportunidad y las circunstancias para una acción internacional pertinente es necesario evaluar y comprender la escala relativa de las necesidades y capacidades entre las crisis, a fin de facilitar la adopción de decisiones difíciles sobre la priorización cuando la capacidad para atender a las necesidades se vea abrumada. Si bien el Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria (2015) identificó la necesidad de una evaluación independiente e imparcial de las necesidades y manifestó su adhesión al gran pacto (OCAH,

6. Véase, por ejemplo, el Centro de análisis de datos de migración global de la OIM, inaugurado en 2015: <https://gmdac.iom.int>

2016), los esfuerzos se centran en la evaluación *dentro* de las crisis y *entre los sectores* (The Assessment Capacities Project, 2016). Para calibrar si, y hasta qué punto, el sector humanitario debe ocuparse de necesidades que actualmente son ajenas a su competencia, es preciso ampliar el proceso a fin de evaluar los niveles.



Guatemala, 2018

Los voluntarios de la Cruz Roja Guatemalteca brindan primeros auxilios a los migrantes en la frontera de Guatemala y México. Guatemala, junto con sus vecinos El Salvador y Honduras, hace frente a niveles extremos de violencia urbana, con importantes consecuencias humanitarias.

©Cruz Roja Guatemalteca



Laos, 2018

Ban Man, o aldea del hombre, situada en la zona suroriental de Laos, fue una de trece aldeas devastadas por inundaciones repentinas en el país. De regreso a sus hogares, los pobladores enfrentan la abrumadora tarea de limpieza.

©Bart Verweij, Federación Internacional

## 7. Tendencias observadas en materia de desastres y perspectiva de la Federación Internacional

Esta sección se aparta del examen temático de las personas a las que se deja atrás en la intervención humanitaria para analizar las tendencias mundiales de los desastres y lo que han significado para la labor de gestión del riesgo de desastres de la red de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) en los últimos diez años. Se concede especial atención a los desastres, aunque algunos de los datos también se refieren a las emergencias complejas y las necesidades humanitarias generales a nivel mundial, según procede. En primer lugar, se examina los datos disponibles para observar lo que ponen de manifiesto sobre la naturaleza, la frecuencia y la ubicación de los desastres y la intervención de la Federación Internacional. Igualmente importante es el análisis de las deficiencias de los datos disponibles y la forma en que estos podrían distorsionar la comprensión del entorno de riesgo contemporáneo. A continuación, se abordan las principales tendencias observadas recientemente en la gestión del riesgo de desastres extraídas de la experiencia de la Federación Internacional, que van “más allá de las cifras”.

**Recuadro 7.1** Nota sobre las dos fuentes principales de datos utilizadas en la presente sección

EM-DAT es la base de datos internacional sobre desastres de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). En ella se reúne y se compila información sobre desastres “naturales” y tecnológicos procedentes de fuentes públicas. Los datos de EM-DAT no incluyen situaciones de guerra, conflicto o hambre relacionadas con conflictos. Los datos sobre desastres naturales comprenden fenómenos relacionados con el clima (meteorológicos, como tormentas y temperaturas extremas, hidrológicos, como inundaciones fluviales, aludes de lodo, inundaciones pluviales e inundaciones repentinas, y climatológicos, como sequías e incendios forestales), fenómenos geofísicos como terremotos, y fenómenos biológicos y epidemias. En este análisis no se incluyen los datos sobre desastres tecnológicos.

En anteriores ediciones del Informe mundial sobre desastres, [los datos de EM-DAT](#) se presentaron en forma de cuadro en el anexo. En la edición de este año se ofrece un resumen visual de los datos, centrándose principalmente en el periodo comprendido entre 2008 y 2017, con referencia al decenio anterior (1998-2007). En las notas sobre los datos o en línea se puede obtener más información.

La plataforma [Go de la Federación Internacional](#) es una fuente de datos que se encuentra a disposición del público y que proporciona información sobre desastres que han sido objeto de asignaciones del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre, llamamientos de emergencia, o llamamientos generales del Movimiento. Asimismo, contiene planes de acción, informes de actividades sobre el terreno, información sobre intervenciones inmediatas ante necesidades repentinas, informes de situación, etc., y presenta esta información con una interfaz fácil de usar, así como mediante mapas, gráficos e infografías. La Federación Internacional puso en marcha la plataforma GO en 2018 para difundir información sobre las operaciones de emergencia en la red de organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

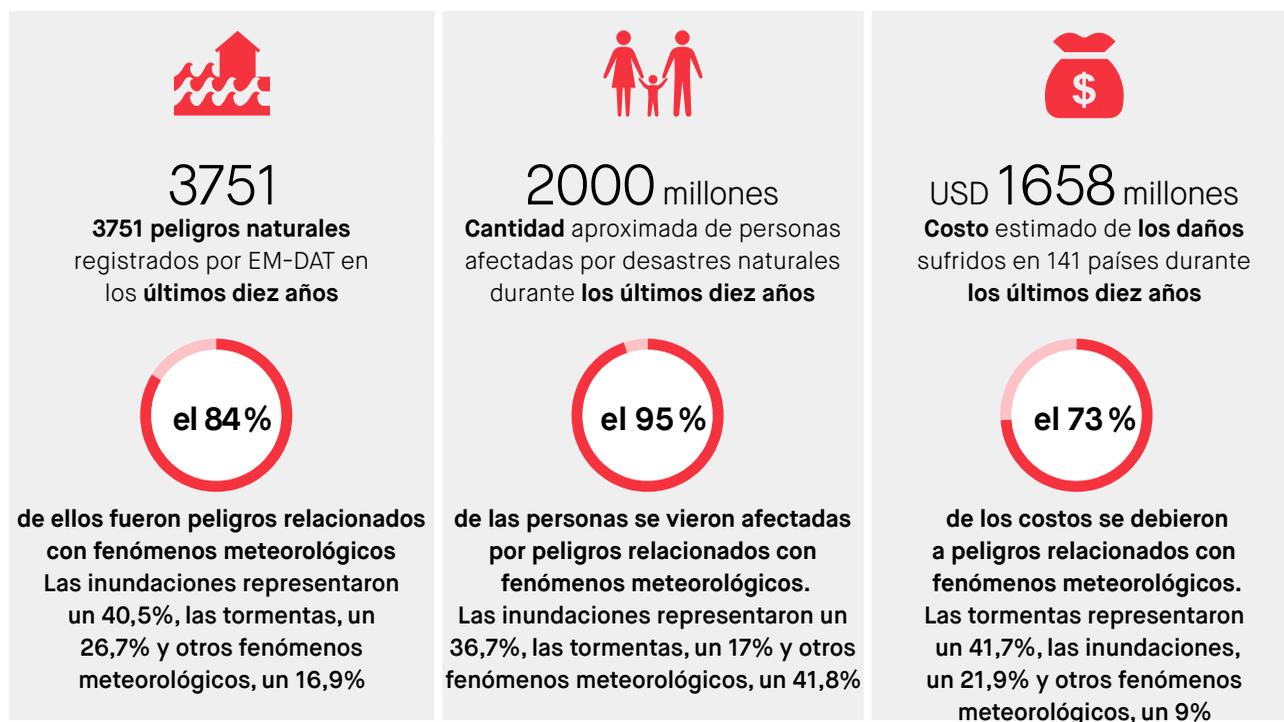
## 7.1 Tendencias relativas a los desastres – Análisis de los últimos diez años

### 7.1.1 Tipos de desastres e incidencia

Datos a nivel mundial

En los últimos diez años (2008-2017), la base de datos EM-DAT<sup>1</sup> ha registrado 3751 **peligros naturales**, de los cuales 3.157 (el 84,2%) tienen factores desencadenantes relacionados con el clima, y las **inundaciones** y **tormentas** representan por sí solas casi el **sesenta y seis por ciento** (66%) de los peligros naturales.

Figura.7.1 Panorama de los peligros naturales en el periodo comprendido entre 2008 y 2017



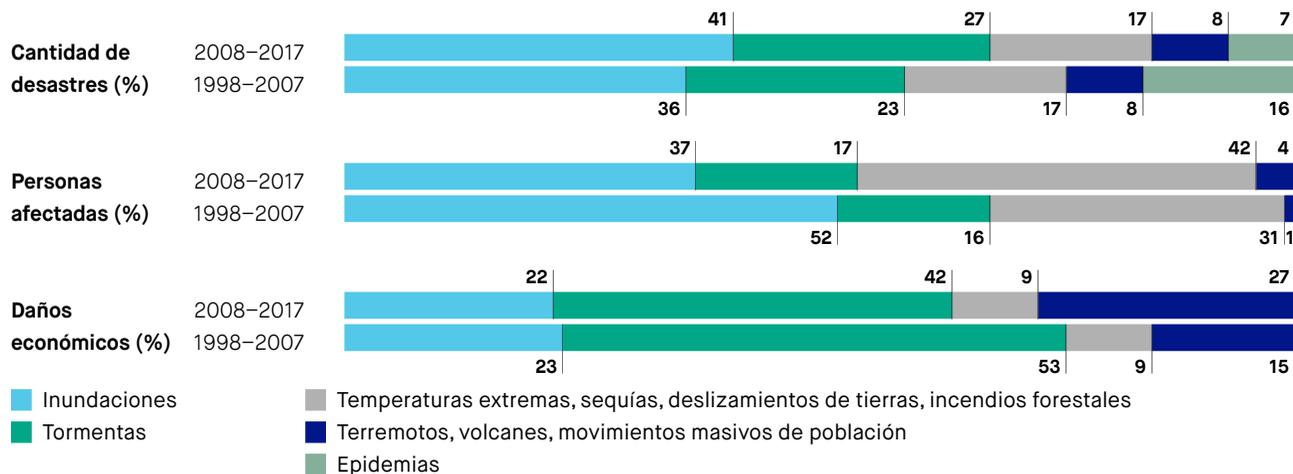
Notas. La cantidad total de peligros naturales se basa en datos de ciento noventa y ocho (198) países y territorios. En el caso de diecisiete (17) países, no se dispone de datos sobre las personas afectadas. En el caso de cincuenta y siete (57) países, no se dispone de datos sobre el costo estimado de los daños. Esta cifra no incluye los daños ocasionados por las epidemias.

Fuente: EM-DAT: Base de datos internacional sobre desastres – Universidad Católica de Lovaina – Centro de investigación sobre la epidemiología de los desastres, D.Guha-Sapir – www.emdat.be, Bruselas (Bélgica).

1. EM-DAT: Base de datos internacional sobre desastres – Universidad Católica de Lovaina – Centro de investigación sobre la epidemiología de los desastres, D.Guha-Sapir – www.emdat.be, Bruselas (Bélgica). Para ingresar un desastre en la base de datos EM-DAT debe cumplirse al menos uno de los siguientes criterios: se ha informado de la muerte de diez (10) o más personas; se ha comunicado que al menos cien (100) personas han resultado afectadas; se ha declarado el estado de emergencia; se ha solicitado asistencia internacional. Los datos que se exponen en EM-DAT se refieren únicamente a desastres con un desencadenante natural y no incluyen las amenazas tecnológicas, las guerras, los conflictos o el hambre relacionada con los conflictos. Véanse las notas sobre los datos para obtener más información.

Conforme se expone en la figura 7.2, la cantidad de **inundaciones** (1522) supera con creces la cantidad de tormentas (1001), otros incidentes relacionados con el clima (634) y todos los demás desencadenantes de desastres registrados durante el periodo. Se estima que las inundaciones han afectado a poco menos de 730 millones de personas, más de un tercio (37%) de los 2000 millones de personas afectadas por las amenazas naturales entre 2008 y 2017. Sin embargo, las inundaciones representaron una cantidad relativamente pequeña de muertes registradas durante este periodo, 50 312, esto es el siete por ciento (7%) del total.

Figura 7.2 Comparación de los tipos de desastres entre los dos decenios



Fuente: EM-DAT *The Emergency Events Database*

Aunque son menos numerosos, se estima que los casos de **sequía** (165) y de **temperaturas extremas** (196) han afectado colectivamente a más de ochocientos veintisiete (827) millones de personas, el cuarenta y dos por ciento (42%) del total. Se estima que las sequías han afectado a más de 737 millones de personas (esto es, el treinta y siete por ciento (37%) del total).

Si bien afectan a una cantidad mucho menor de personas que algunas de las otras categorías (338 millones), las mil y una (1001) tormentas representan un mayor porcentaje de muertes, con un diez por ciento (10%). Asimismo, las tormentas también representaron una gran porcentaje de los daños estimados de los desastres, el cuarenta y dos por ciento (42%) de los 1658 millones de dólares de los Estados Unidos entre 2008 y finales de 2017.<sup>2</sup> Las tormentas en la región de América representaron poco menos de un tercio (el treinta y dos por ciento (32%)) de los daños totales estimados en los últimos diez años, de los cuales más del cuarenta y siete (47%) fueron causados por los huracanes Harvey, Irma y María en 2017. Cabe señalar que apenas la mitad de los 3751 desastres naturales registrados entre 2008 y 2017 tenían datos conexos sobre los daños: por ejemplo, únicamente el 0,5% de los daños comunicados durante ese periodo se relacionan con desastres en África. Así pues, se subestiman las pérdidas –y las repercusiones económicas actuales– en los países pobres, donde el valor de los activos físicos es bajo y/o puede mantener su carácter privado y no declararse, así como las pérdidas o las repercusiones de los desastres que se registran en los países de bajos ingresos y baja penetración de los seguros.

De manera similar, aunque son poco numerosos, los **terremotos** se mantienen como la mayor causa de muerte, con 351 968 muertes en el decenio y cerca del cuarenta y nueve por ciento (49%) del total. Los

2. Todos los datos se expresan en precios corrientes. Véanse las notas sobre los datos para obtener más información. En apenas la mitad de los 3751 peligros naturales registrados en el periodo 2008-2017 se dispuso de datos conexos sobre daños. En los datos correspondientes al periodo 2008-2017, el 0,5% de los daños comunicados corresponden a desastres en África; el 43,9%, en América; el 45,4%, en Asia; el 6,6%, en Europa y el 3,5%, en Oceanía. En cuanto al valor, las cantidades están determinadas por las pérdidas en los países más ricos, donde tanto el valor de los activos como la penetración de los seguros son mayores.

terremotos también representaron la siguiente mayor parte de los daños estimados registrados durante el periodo, gran parte de los cuales (el 20,9%) se relacionan con terremotos ocurridos en Asia, principalmente el terremoto en Tōhoku y el tsunami que azotaron Japón en 2011.

Las epidemias causaron la muerte de menos personas que las categorías señaladas (sin contar la sequía), con 47 676 muertes en el decenio, lo que representa el siete por ciento (7%) del total, y afectaron a una cantidad mucho menor de personas en general, 4 210 414, es decir, menos del uno por ciento (1%) del total en el decenio.

La base de datos EM-DAT define a las “personas afectadas” (en relación con las cifras citadas) como las personas que requieren asistencia inmediata durante un periodo de emergencia, es decir, que tienen necesidades básicas de supervivencia, tales como alimentos, agua, alojamiento provisional y de emergencia, saneamiento y asistencia médica inmediata. Por consiguiente, sobre la base de esta definición de las “personas que requieren asistencia”, la cantidad de personas que necesitaron ayuda humanitaria a causa de las amenazas naturales obedeció fundamentalmente a las inundaciones, las sequías y las temperaturas extremas.

Las muertes directas y los daños estimados provienen principalmente de tormentas y terremotos, lo que los convierte en objetivos igualmente importantes para la labor de reducción del riesgo. De la misma manera, las epidemias, aunque comparativamente modestas en cuanto a la incidencia actual, con su capacidad única de expandirse hasta alcanzar proporciones que amenazan al mundo, también se convirtieron en motivos urgentes de intervenciones. Debe considerarse que la cantidad de personas que requieren asistencia humanitaria en las epidemias incluye, además de las personas afectadas que necesitan tratamiento médico, a las personas que pueden contraer la enfermedad y facilitar su rápida propagación.



### San Martín, 2017

**El setenta por ciento (70%) de las viviendas y edificios de la isla de San Martín sufrió daños o quedó destruido tras el paso del huracán Irma, la infraestructura esencial, como las instalaciones de abastecimiento de agua, acusó graves daños.**

©Arie Klévit, Cruz Roja Neerlandesa

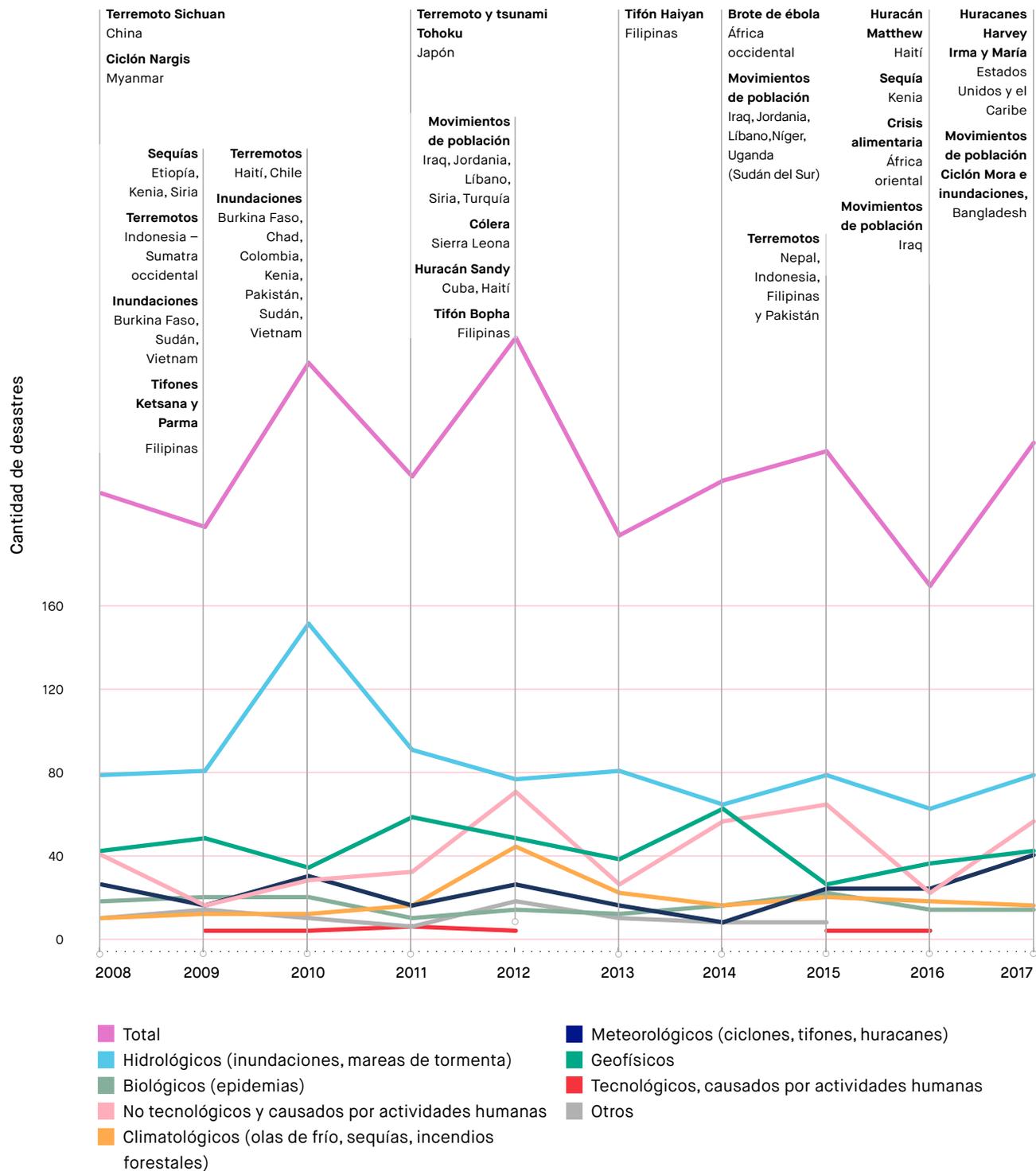
Figura 7.3 Tendencias en materia de desastres naturales, 2008–2017



Notas. No se dispone de datos sobre la cantidad de personas afectadas en diecisiete (17) de los ciento noventa y ocho (198) países y territorios en los que se registraron desastres durante los últimos diez años. En poco más del cincuenta por ciento (50%) de los 3751 desastres registrados se dispone de datos conexos sobre los daños estimados; no se dispone de datos sobre los costos en cincuenta y siete (57) de los países afectados por los desastres. No se dispone de datos sobre los daños relativos a las 291 epidemias registradas. Las temperaturas extremas, las sequías, los deslizamientos de tierras y los incendios forestales se agrupan para simplificar esta figura: 736,6 millones de personas se vieron afectadas por las sequías y 90,5 millones de personas por las temperaturas extremas durante el período. Los daños correspondientes a las sequías se estiman en 79 300 millones de dólares de los Estados Unidos y los derivados de las temperaturas extremas en poco más de 30 millones de dólares de los Estados Unidos. La comunicación de datos sobre la estimación de daños causados por las sequías es poco frecuente, apenas el treinta por ciento (30%) de los ciento sesenta y cinco (165) casos de sequía registrados tienen datos de daños conexos.

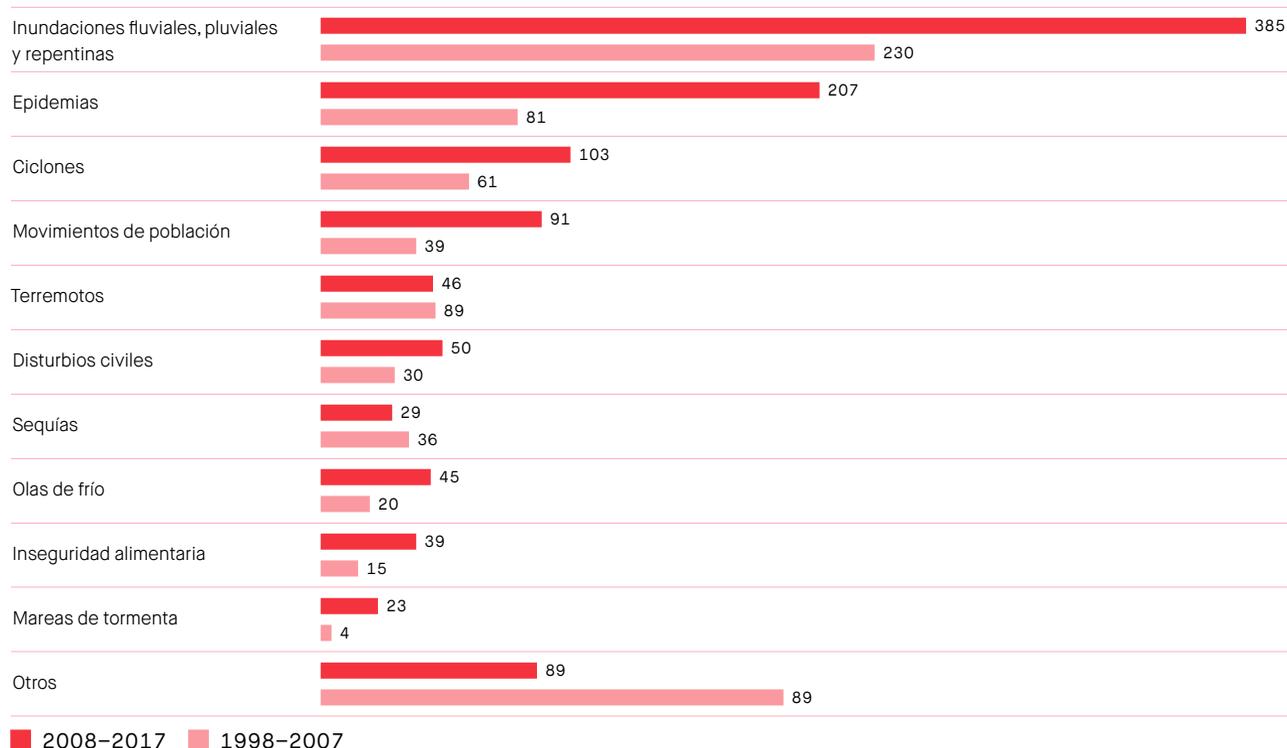
Fuente: EM-DAT Base de datos internacional sobre desastres

Figura 7.4 Factores desencadenantes de las intervenciones de emergencia de la Federación Internacional: tendencias en 2007–2018



Fuente: Plataforma Go

**Figura 7.5** Factores desencadenantes de las intervenciones de emergencia de la Federación Internacional: los diez más comunes (comparación entre dos decenios)



**Figura 7.6** Factores desencadenantes de las intervenciones de emergencia de la Federación Internacional (comparación entre dos decenios)

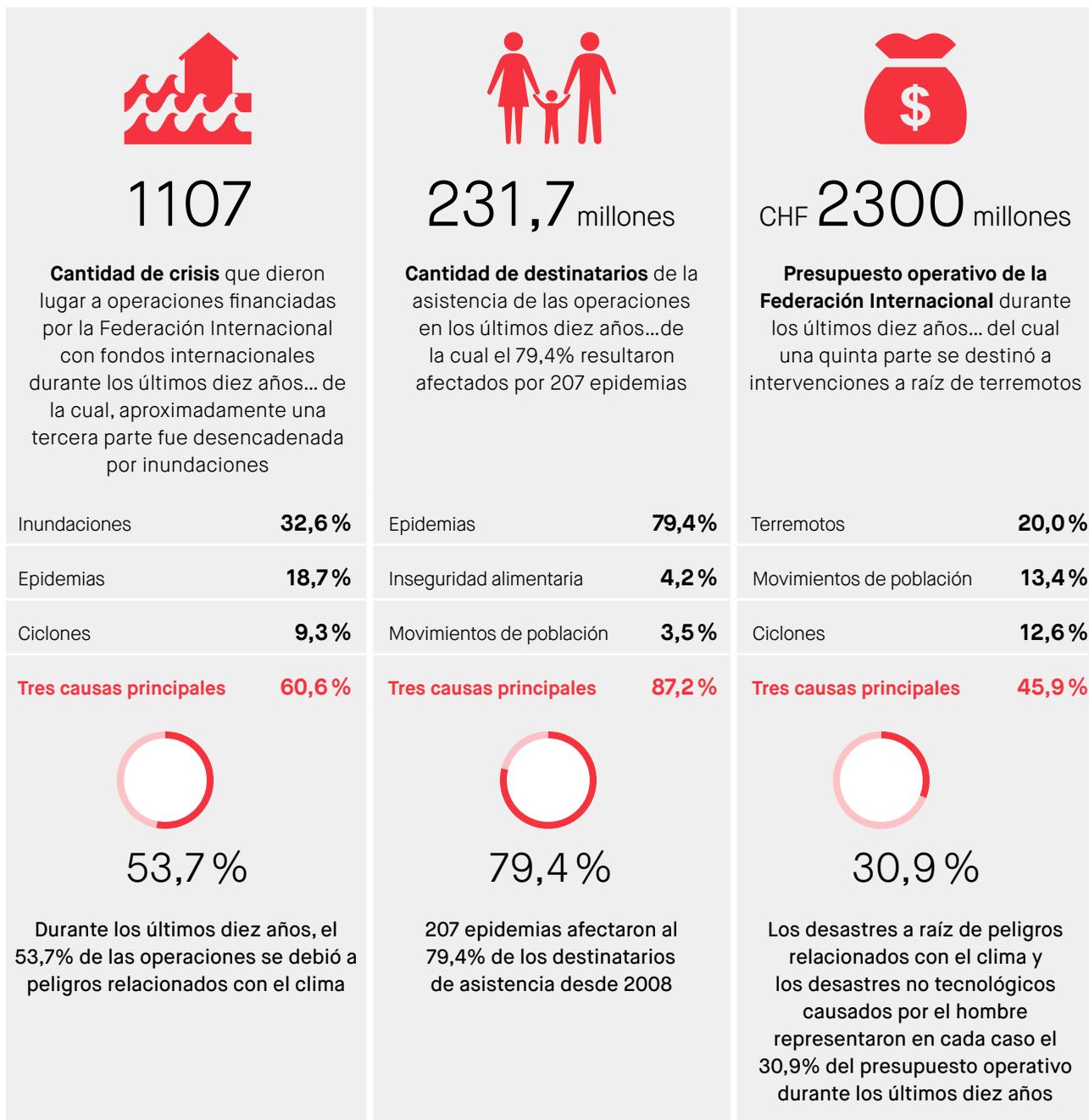
	1998-2007	2008-2017		1998-2007	2008-2017
<b>Clima</b>	46,5 %	53,7 %	<b>Epidemias</b>	10,7 %	18,7 %
<b>Hidrológicos</b>	31,0 %	36,9 %	<b>No tecnológicos, causados por actividades humanas</b>	11,3 %	17,6 %
Inundaciones fluviales	30,5 %	32,6 %	Disturbios civiles	4,0 %	4,5 %
Inundaciones pluviales y repentinas	0,0 %	2,2 %	Emergencias complejas	0,1 %	1,4 %
Mareas de tormenta	0,5 %	2,1 %	Inseguridad alimentaria	2,0 %	3,5 %
<b>Climatológicos</b>	7,4 %	7,5 %	Movimientos de población	5,2 %	8,2 %
Olas de frío	2,6 %	4,1 %	<b>Geofísicos</b>	8,2 %	6,3 %
Sequías	4,8 %	2,6 %	Terremotos	6,2 %	4,2 %
Incendios forestales	0,0 %	0,8 %	Deslizamientos de tierras	0,4 %	0,9 %
<b>Meteorológicos</b>	8,1 %	9,3 %	Tsunamis	0,3 %	0,0 %
Ciclones	8,1 %	9,3 %	Volcanes	1,3 %	1,3 %

Notas. En los datos relativos al Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre, a los llamamientos de emergencia y los llamamientos generales del Movimiento se han registrado setecientos cincuenta y cinco (755) desastres durante el periodo comprendido entre 1998 y 2007, y mil ciento siete (1107) durante el periodo comprendido entre 2008 y 2017. En la figura 7.5 se muestran los datos de las diez causas de desastres más comunes; para los fines de este gráfico se han combinado las inundaciones fluviales, pluviales y repentinas (veinticuatro en el periodo 2008-2017). Bajo el epígrafe "Otros" (no figura en este gráfico) se incluyen emergencias químicas, incendios, accidentes de transporte e incendios forestales.

Fuente: Plataforma GO

## Operaciones de la Federación Internacional

Figura 7.7 Resumen de las operaciones de la Federación Internacional durante el periodo comprendido entre 2008 y 2017



Fuente: Plataforma GO

La comparación de las operaciones<sup>3</sup> de la Federación Internacional por tipo de desastre proporciona una perspectiva adicional sobre las tendencias. La comparación pone de manifiesto que los peligros relacionados con el clima (una combinación de desastres hidrológicos, climatológicos y meteorológicos) han motivado quinientas noventa y cuatro (594, es decir el 53,7%) de las mil ciento siete (1107) intervenciones de emergencia en los últimos diez años, lo que supone un ligero aumento con respecto a las trescientas cincuenta y una (351, es decir el 46,5%) registradas entre 1998 y 2007. En consonancia con su enorme incidencia mundial, las inundaciones fueron, con mucho, el principal factor desencadenante de las intervenciones de la Federación Internacional, ya que representaron el 32,6% de todas las causas desde 2008 (véase la figura 7.7).<sup>4,5</sup>

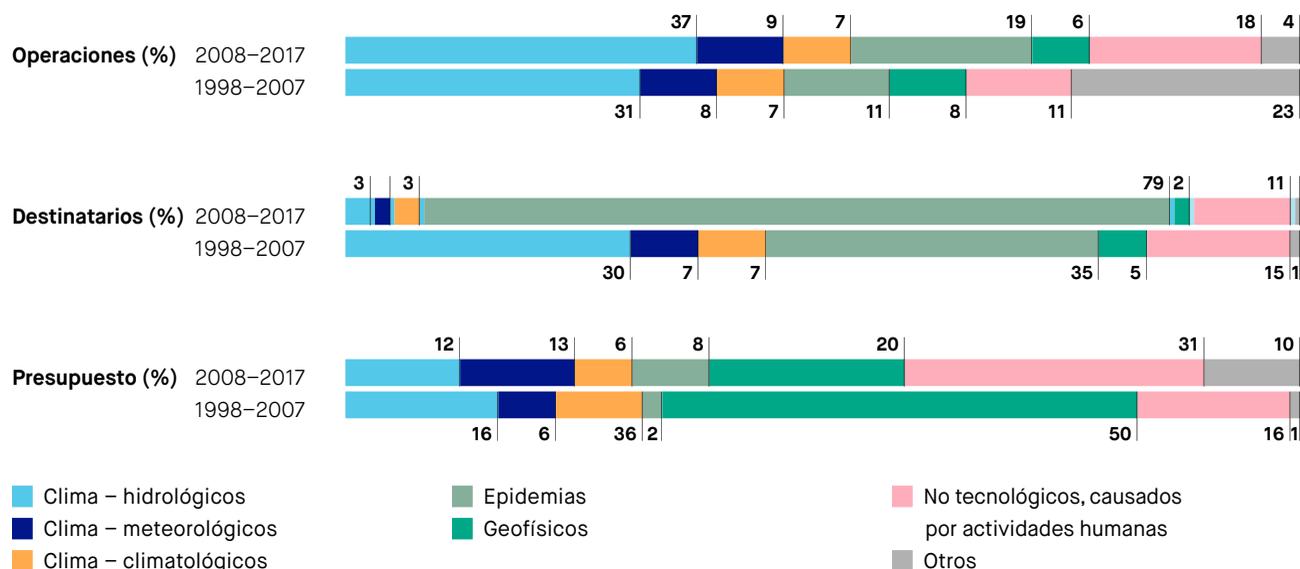
Gran parte de la labor de la Federación Internacional en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres también se ha centrado en los desastres hidrometeorológicos, especialmente en relación con las inundaciones y las tormentas. Ejemplo de ello es la asociación de larga data con la Fundación Z Zurich para aumentar la capacidad de resiliencia ante las inundaciones, con proyectos de la primera fase (2013-2017) en América y Asia. Sobre la base de las enseñanzas extraídas en la primera fase de esa asociación, durante los próximos cinco años, la *Flood Alliance* (alianza para la resiliencia ante inundaciones), compuesta por nueve organizaciones que representan a los sectores privado, humanitario y de la investigación, concederá especial atención al aprovechamiento de las experiencias prácticas sobre el terreno y las capacidades de investigación para incidir en un cambio global en el enfoque de la resiliencia de las comunidades ante las inundaciones. La perspectiva que se promueve es que, a pesar de la creciente frecuencia y gravedad de las inundaciones y de los efectos del cambio climático, las comunidades y las empresas pueden prosperar.

Como se puede observar en la figura 7.7, la segunda categoría más importante de operaciones de la Federación Internacional (doscientas siete (207), esto es, el 18,7%) fueron las intervenciones ante epidemias. Estas operaciones también se dirigieron al mayor número de personas posible (indispensable para detener una epidemia), lo que representa más del setenta y nueve por ciento (79%) de los destinatarios durante el decenio. Esto se puso de manifiesto en la reciente crisis del ébola en África occidental, en la que más de seis mil (6000) voluntarios participaron en actividades en primera línea en los países más gravemente afectados, mientras que otros miles trabajaron en toda la región en actividades de educación, prevención y seguimiento.

Las intervenciones a raíz de movimientos de población también han aumentado en cantidad e intensidad (Federación Internacional, 2018g) en todo el mundo, y de manera más visible en los últimos años a lo largo de la ruta hacia Europa. Esta labor ha movilizó ampliamente a los miembros de la Federación Internacional, lo que ha dado lugar a una nueva estrategia sobre migración de la red aprobada en 2017, que tiene por objeto ampliar los programas, las actividades de sensibilización y la cooperación en torno al apoyo a estas personas vulnerables. Asimismo, en 2018, la secretaría de la Federación Internacional inició un examen de los servicios prestados a los desplazados internos en todo el sistema.

3. Esto comprende operaciones en las que la Federación Internacional proporcionó fondos o participó de manera más directa; no incluye todas las operaciones de las Sociedades Nacionales en sus propios países.
4. En los datos de la Federación Internacional, el término "hidrológico" abarca mareas de tormenta, inundaciones fluviales, pluviales y repentinas; el término "meteorológico" incluye ciclones y tornados; y el término "climatológico" comprende olas de frío, olas de calor, sequías e incendios forestales.
5. La plataforma Go de la Federación Internacional proporciona información sobre desastres que han sido objeto de operaciones y asignaciones con cargo al Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre, llamamientos de emergencia o llamamientos generales del Movimiento.

**Figura 7.8** Desglose de las operaciones de la Federación Internacional por categoría de desastre, cantidad de destinatarios y presupuesto, 1998–2007 y 2008–2017



Notas. El término "hidrológico" comprende inundaciones fluviales, pluviales y repentinas, y mareas de tormenta. El término "meteorológico" incluye ciclones. El término "climatológico" abarca olas de frío, sequías e incendios forestales. El término "geofísico" comprende terremotos, deslizamientos de tierras, tsunamis y volcanes. Los términos "no tecnológicos" y "causados por actividades humanas" incluyen disturbios civiles, emergencias complejas, inseguridad alimentaria y movimientos de población. Véase el desglose completo en las notas sobre los datos que figuran en los cuadros A.1–A.3..

Fuente: Plataforma GO

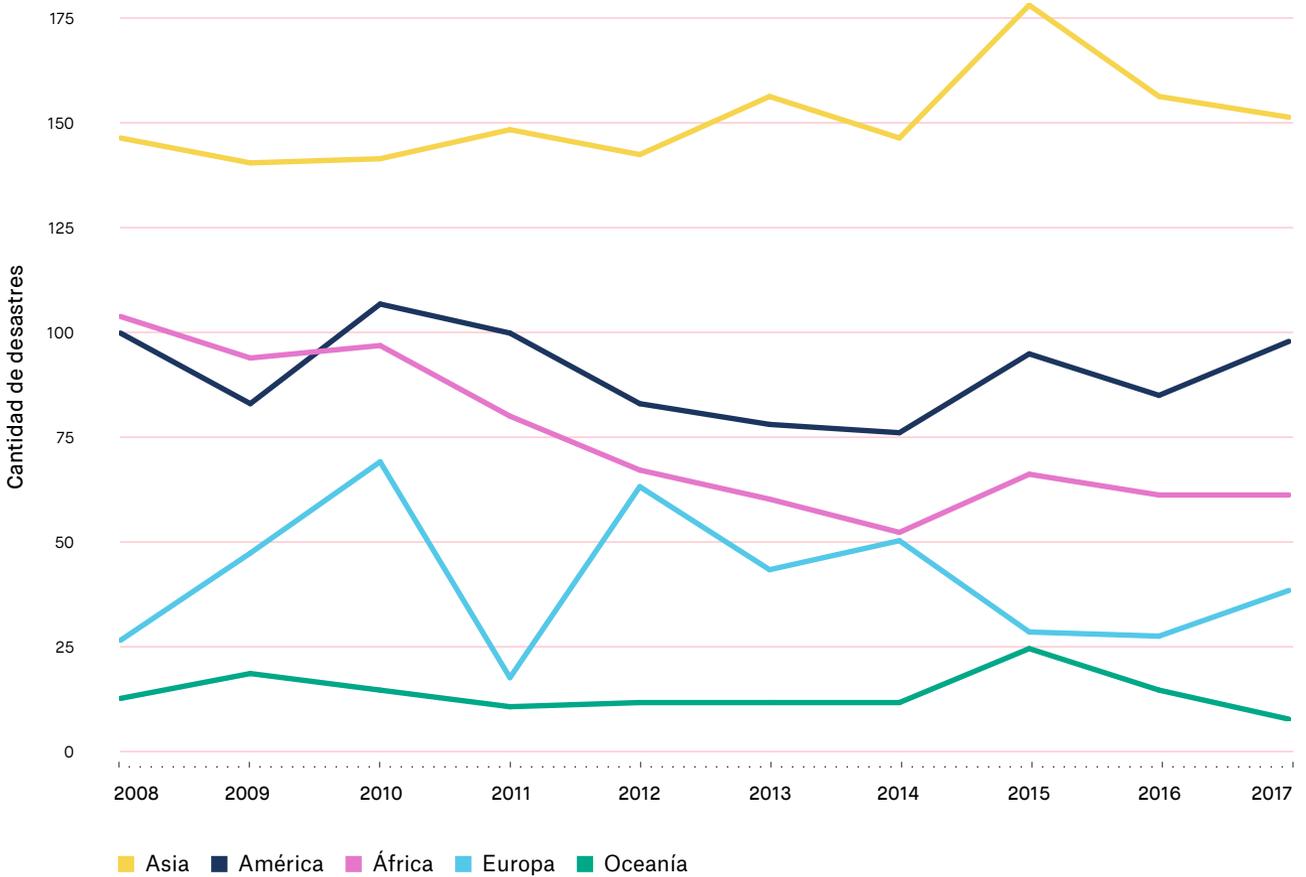
### 7.1.2 Regiones afectadas por desastres

El mayor porcentaje (el 40,6%) de los 3751 desastres registrados por la base de datos EM-DAT en los últimos diez años corresponde a Asia, la región más densamente poblada del mundo y que ha experimentado el 69,5% de los desastres del último decenio, incluidos el sesenta y nueve por ciento (69%) de los deslizamientos de tierras, el 43,7% de las tormentas y el 41,1% de las inundaciones. Asia también registra, con mucho, el mayor porcentaje de personas afectadas (79,8% del total durante el periodo) y el mayor porcentaje de los daños estimados (45,4%).

Si bien los datos reflejan una menor cantidad de desastres y personas afectadas en el periodo comprendido entre 2008 y 2017 que en el decenio anterior (un nueve por ciento (9%) menos de incidentes y un veintinueve por ciento (29%) menos de personas afectadas), los daños estimados se duplicaron con creces en la región ya que pasaron de 326 600 millones de dólares de los Estados Unidos a 752 200 millones de dólares de los Estados Unidos. Esto se debe principalmente al terremoto y al tsunami que tuvieron lugar en Tohoku (Japón), en 2011 (en los que los daños se calcularon en 210 000 millones de dólares de los Estados Unidos). También se estima que los daños causados por las inundaciones se han duplicado con creces (de 117 000 millones de dólares de los Estados Unidos a 235 000 millones de dólares de los Estados Unidos), mientras que los daños causados por las tormentas y las sequías también han aumentado (véase la figura 7.10).<sup>6</sup>

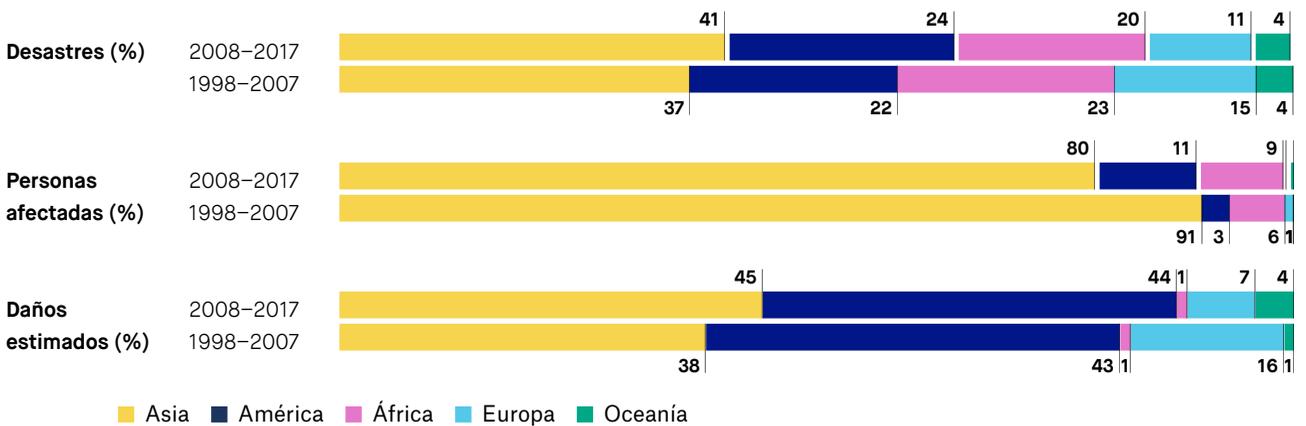
6. A menos que se indique lo contrario, todas las clasificaciones regionales de esta sección se basan en las clasificaciones normalizadas de las Naciones Unidas, con la excepción de las operaciones de la Federación Internacional que utilizan clasificaciones regionales de la organización. Para más detalles, véanse las notas sobre los datos.

Figura 7.9 Regiones más afectadas por los desastres



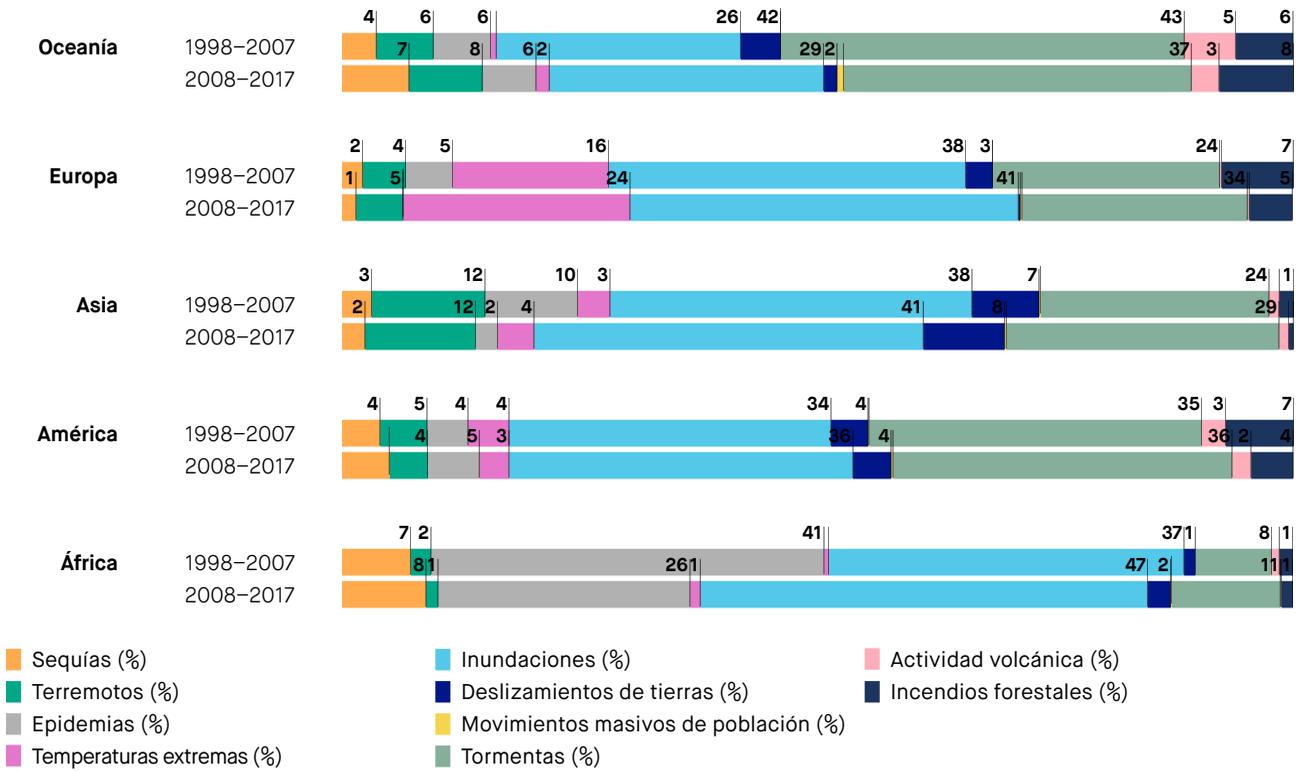
Fuente: EM-DAT Base de datos internacional sobre desastres

Figura 7.10 Comparación de las regiones afectadas por desastres en los dos últimos decenios



Fuente: EM-DAT Base de datos internacional sobre desastres

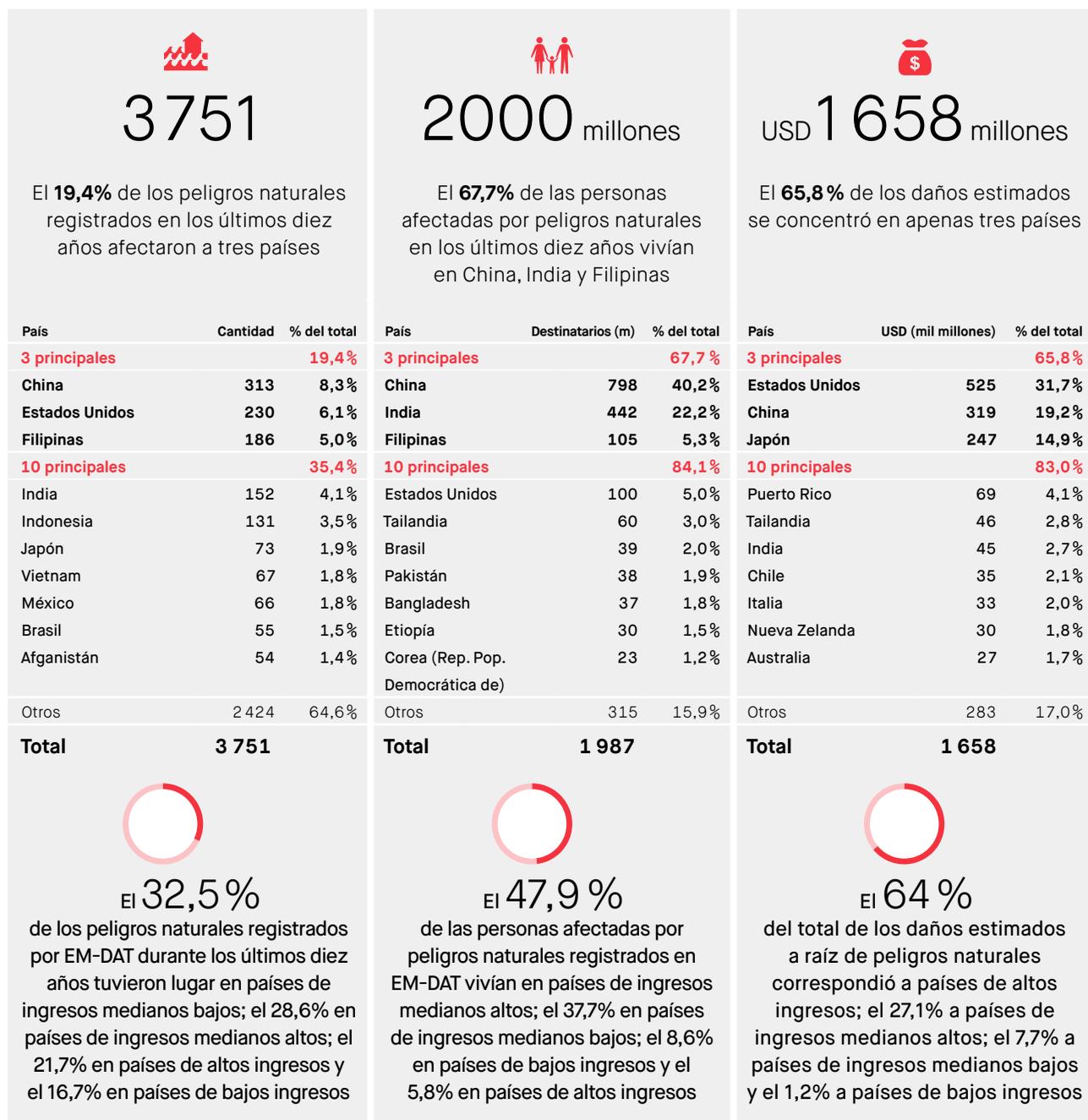
**Figura 7.11** Tipos de desastres que afectan a cada región y porcentajes con respecto a la cantidad total de desastres



Fuente: EM-DAT Base de datos internacional sobre desastres

Los datos de EM-DAT muestran que China, Estados Unidos de América, Filipinas, India e Indonesia son los cinco países que con mayor frecuencia han resultado afectados por los peligros naturales en los últimos diez años. China e India representan por sí solos el 62,4% (esto es, 1200 millones) de los 2000 millones de personas que se calcula han padecido desastres desde 2008. Siete de los países más afectados en cuanto a la cantidad de personas se encuentran en Asia.

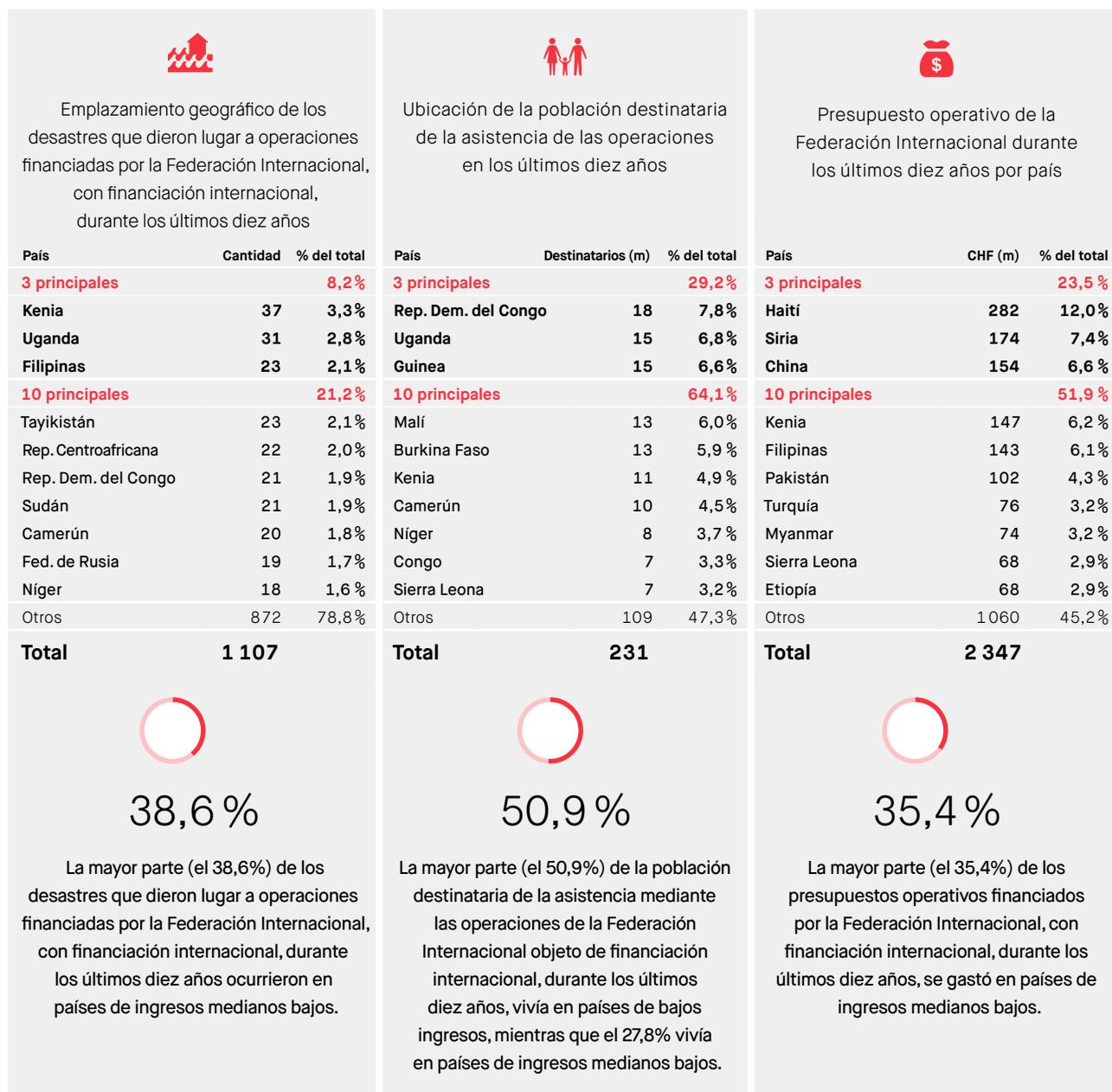
Figura 7.12 Países afectados por los desastres



Notas. El Banco Mundial clasifica a los países según su nivel de ingresos en cuatro grupos, a saber, países de altos ingresos, países de ingresos medianos altos, países de ingresos medianos bajos y países de ingresos bajos. Las clasificaciones utilizadas en este análisis se publicaron el 1 de julio de 2017 y se refieren al ejercicio económico del Banco Mundial que termina en 2018. Abreviación: República Popular Democrática de Corea. Los peligros naturales se basan en datos relativos a 198 países y territorios. No se dispone de datos relativos a 17 países. No se dispone de datos relativos a daños estimados en 57 países. Los daños estimados no incluyen las epidemias.

Fuente: EM-DAT Base de datos internacional sobre desastres

Figura 7.13 Operaciones de la Federación Internacional en países afectados por desastres

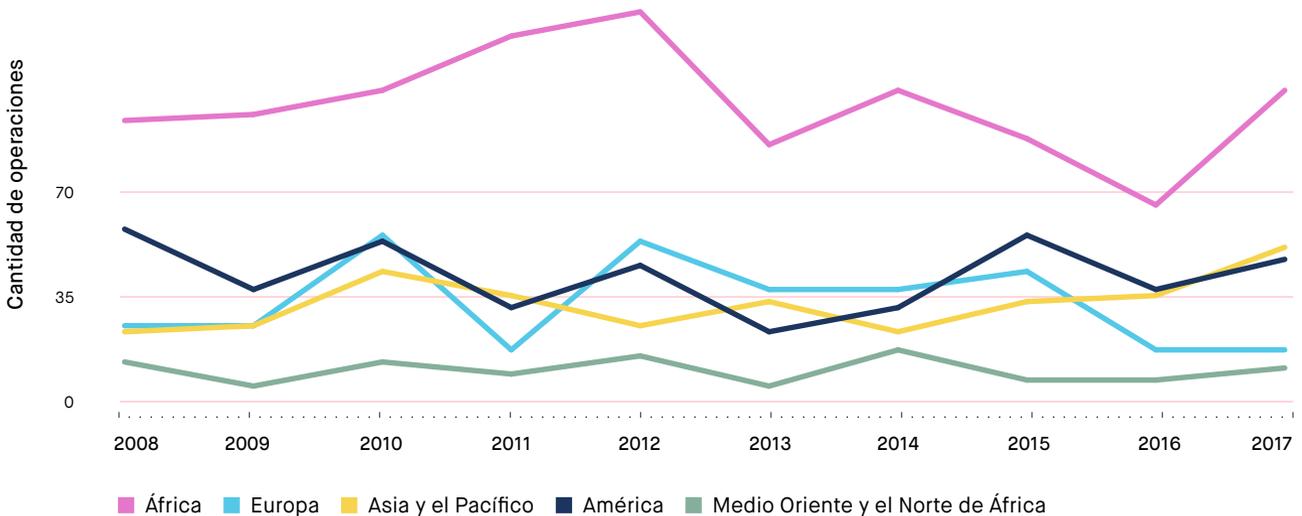


Notas. En este decenio, se ha registrado un considerable aumento en la cantidad de intervenciones a raíz de desastres en países de bajos ingresos, especialmente en África oriental, así como un incremento en la cantidad de operaciones efectuadas en países de altos ingresos, principalmente motivadas por movimientos de población. El número de personas destinatarias de la asistencia en países de bajos ingresos se ha decuplicado en este decenio con respecto al periodo de 1998-2007. Ello se debe a los movimientos de población, las epidemias, la inseguridad alimentaria y las sequías. El presupuesto operativo para actividades de asistencia en países de bajos ingresos se ha cuadruplicado en los últimos diez años. El total de destinatarios de la asistencia abarca a las personas incluidas en cada plan operativo; así, pudiera existir superposiciones o duplicaciones cuando las mismas personas son beneficiarias en más de una operación.

China y Filipinas también ocupan un lugar destacado en los datos de la Federación Internacional sobre operaciones objeto de financiación internacional y operaciones de emergencia. Solamente en 2017, se emprendieron siete operaciones en Filipinas, entre ellas cuatro motivadas por tifones (dos de ellos en diciembre), una por tormenta tropical, una por terremoto y una por movimientos de población. En China, apenas se ejecutaron tres operaciones de este tipo en los últimos diez años, pero es el tercer país destinatario en volumen de financiación y casi toda esta financiación (99%) se destinó a la intervención a raíz del terremoto que azotó Sichuan en 2008. Haití y Siria fueron los países que más fondos recibieron: en el caso de Haití, el ochenta y seis por ciento (86%) de esos fondos se relacionó con el terremoto ocurrido en 2010, pero el país también sufrió daños devastadores a raíz de tormentas, en particular los huracanes Irma (2017), Matthew (2016) y Sandy (2012).

Al examinar las cifras de las operaciones realizadas por la Federación Internacional y la cantidad de destinatarios, se comprueba que la atención se centra principalmente en el África subsahariana. Durante el último decenio, cuatrocientas setenta y cuatro (474) operaciones de la Federación Internacional, esto es, el 42,8% del total, se destinaron a esa región. Mediante las operaciones coordinadas por la Oficina Regional para África se prestó asistencia a 34 millones de personas durante el brote de ébola en 2014 y a dos millones de personas en el marco de operaciones a raíz de la inseguridad alimentaria en 2017. En Uganda, diecisiete (17) de las treinta y una (31) operaciones realizadas se destinaron a prestar asistencia a cerca de 15 millones de personas afectadas por epidemias (cólera, fiebre amarilla, hepatitis E, virus de Marburgo, sarampión, meningitis y poliomielitis).

Figura 7.14 Operaciones de la Federación Internacional, por regiones, 2008–2017

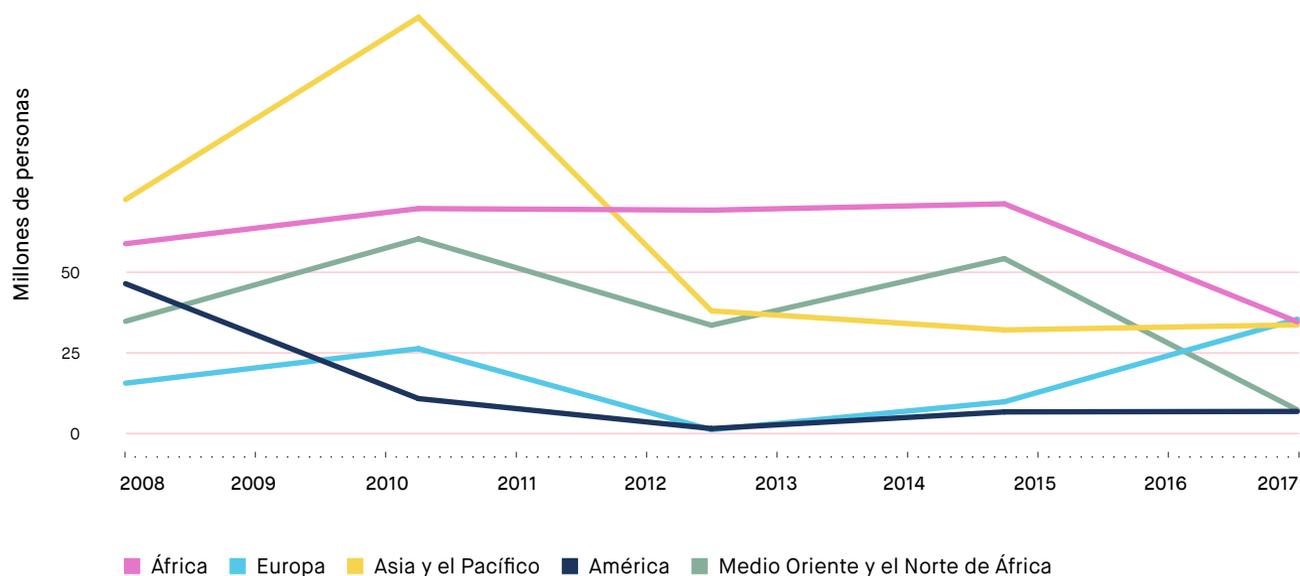


Fuente: Plataforma GO

#### Alcance de la labor realizada por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Lamentablemente, los datos existentes sobre el alcance de las actividades y los programas de las Sociedades Nacionales (en sus propios países y en el extranjero) no son aún tan detallados y completos como los relativos al alcance de las operaciones internacionales dirigidas por la Federación Internacional. Sin embargo, el banco de datos y sistema de información general interno de la Federación Internacional cuenta con datos sobre el alcance de determinadas actividades a nivel de país correspondientes a cinco años. Entre 2012 y 2016, las Sociedades Nacionales realizaron operaciones de intervención en casos de desastre y prestaron servicios de recuperación inicial en sus propios países en favor de más de 368 millones de personas. Como se puede observar en la figura 7.15, las regiones de Asia y el Pacífico y África representan, en general, la mayor parte de ese total.

**Figura 7.15** Destinatarios de la labor de las Sociedades Nacionales de intervención en casos de desastre y recuperación inicial, 2008–2017



Fuente: Banco de datos y sistema de información general interno de la Federación Internacional (la presentación de informes por parte de las Sociedades Nacionales está incompleta; no obstante, en relación con los años 2012 y 2016 menos del ochenta por ciento (80%) de las Sociedades Nacionales presentó informes, mientras que en los años intermedios más del noventa por ciento (90%) de las Sociedades Nacionales presentó informes y, en la región de Medio Oriente y el Norte de África, la presentación de informes se situó por debajo del setenta por ciento (70%) en 2016.

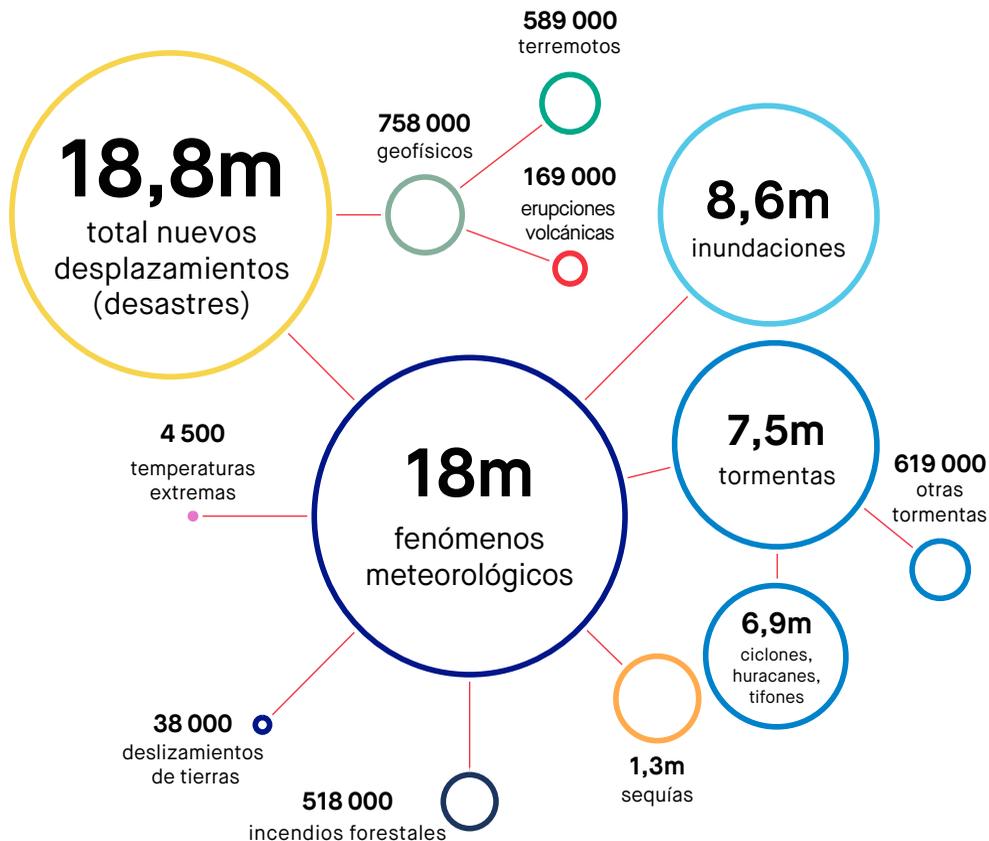
### 7.1.3 Países y personas que se encuentran en situación de mayor riesgo<sup>7</sup>

#### Países que afrontan crisis humanitarias y personas que necesitan asistencia

Según el informe *Global Humanitarian Assistance Report 2018 (informe mundial sobre asistencia humanitaria, 2018)*, como consecuencia de las crisis nuevas o en curso, se estimó que 201,5 millones de personas en ciento treinta y cuatro (134) países necesitaron asistencia humanitaria en 2017 (*Development Initiatives, 2018*). Más de un tercio de las personas necesitadas se encontraban en apenas cinco países: Yemen, Siria, Turquía, Etiopía e Iraq. La mayoría de los países que necesitaban asistencia internacional se vieron afectados por múltiples tipos de crisis, y muchos países que padecían conflictos también acogieron a refugiados y sufrieron desastres relacionados con peligros naturales. Se calcula que, hasta finales de 2017, 68,5 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse a causa de conflictos o de la violencia, la cifra más alta registrada hasta la fecha. Según el informe *Global Report on Internal Displacement 2018 (informe mundial sobre desplazamiento interno)* (Observatorio de desplazamiento interno, 2018), el sesenta y uno por ciento (61%) (es decir, 18,8 millones) de los 30,6 millones de nuevos desplazados internos en 2017 abandonaron sus hogares a raíz de desastres (Observatorio de Desplazamiento Interno –Consejo Noruego para los Refugiados, 2018). Los peligros relacionados con el clima ocasionaron la gran mayoría de esos desplazamientos, las inundaciones fueron la causa de 8,6 millones y las tormentas de 7,5 millones de desplazamientos (véase la figura 7.16). China, Filipinas, Cuba y Estados Unidos de América fueron los países más afectados.

7. El 2017 es el último año del que se dispone de datos completos y definitivos.

Figura 7.16 Desglose de los desplazamientos, por desastres, 2017



Fuente: *Global Report on Internal Displacement 2018* – Observatorio de desplazamiento interno

Los 190,9 millones de los 201,5 millones (el noventa y cinco por ciento (95%)) de personas que, según las estimaciones del informe *Global Humanitarian Assistance Report 2018* afrontaban crisis humanitarias en 2017, en los treinta y seis (36) países con mayores tasas de necesidades (Development Initiatives, 2018), están representados en el mapa de la figura 7.17.<sup>8,9</sup> De esos treinta y seis países (36), veintiocho (28) son Estados frágiles, doce (12) son países vulnerables desde el punto de vista ambiental<sup>10</sup> y veinticinco (25) han sido objeto de un promedio de siete o más llamamientos de la Federación Internacional, llamamientos generales del Movimiento u asignaciones con cargo al Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre durante el último decenio.<sup>11</sup>

En el análisis realizado por ACAPS (proyecto conjunto de Norwegian Refugee Council y Save The Children) como parte del informe *Humanitarian Overview 2018* (panorama humanitario, 2018) se señalaron doce (12) países en los que, probablemente, la situación humanitaria se deterioraría en 2018, a saber: Afganistán,

8. *Development Initiatives*, basado en datos proporcionados por ACAPS (2017).

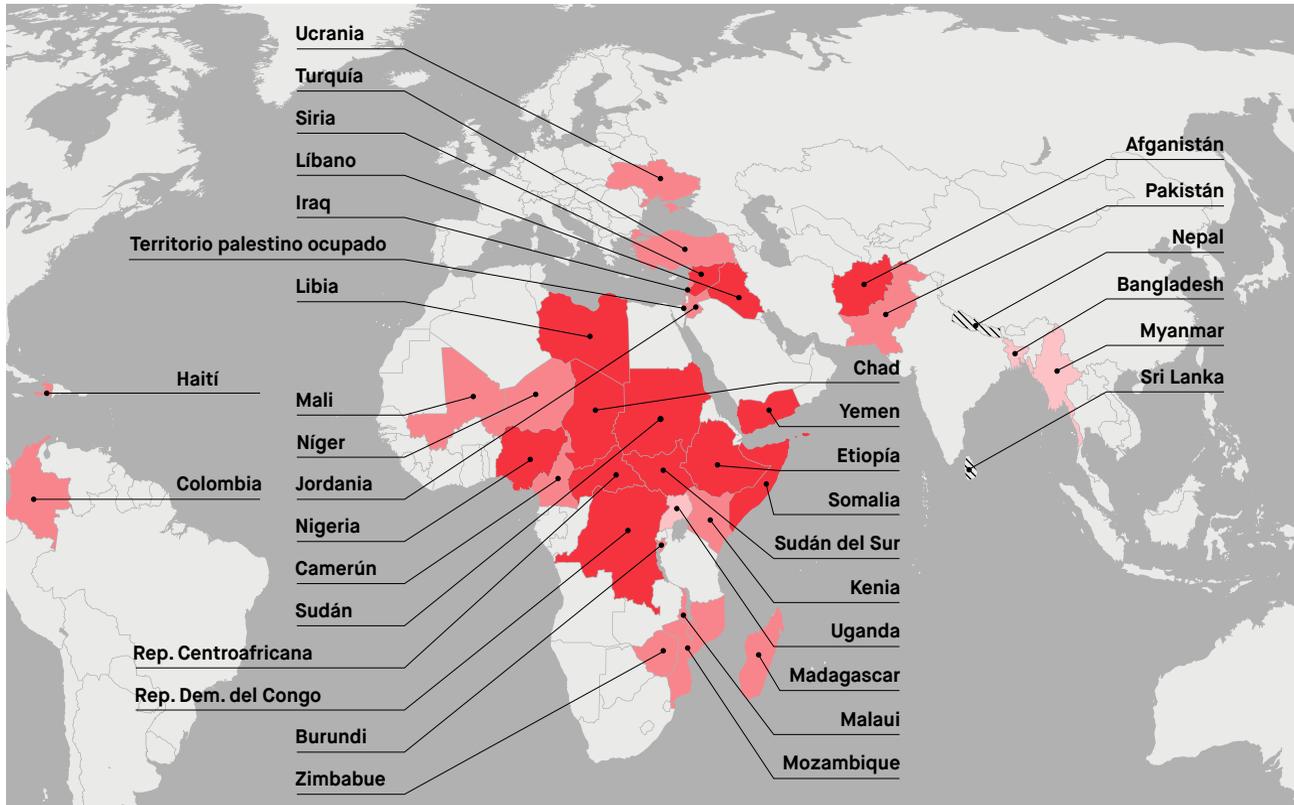
9. *Development Initiatives*, basado en datos semanales de *Global Emergency Overview* de ACAPS.

10. Se ha utilizado el informe *States of Fragility 2016* de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el indicador de vulnerabilidad ambiental elaborado para este informe (véanse las notas sobre los datos para obtener la lista de países y más información).

11. Cuatro países (República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sudán y Camerún) fueron objeto de veinte (20) a treinta (30) llamamientos de la Federación Internacional, llamamientos generales del Movimiento u asignaciones del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre durante el último decenio y dos países (Kenia y Uganda) de más de treinta (30).

Bangladesh, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Libia, Malí, Myanmar, Congo, Somalia, Sudán del Sur, Yemen y Venezuela (ACAPS, 2017). Los datos proporcionados por ACAPS a Development Initiatives muestran que 61,3 millones de personas necesitaban asistencia humanitaria en esos países. Otros 55,3 millones de personas necesitadas de asistencia humanitaria vivían en países en los que se consideraba que persistiría la gravedad de las crisis: Etiopía, Iraq, Nigeria, territorio palestino ocupado, Sudán y Siria (ACAPS, 2017).

Figura 7.17 Panorama de las crisis humanitarias, 2017

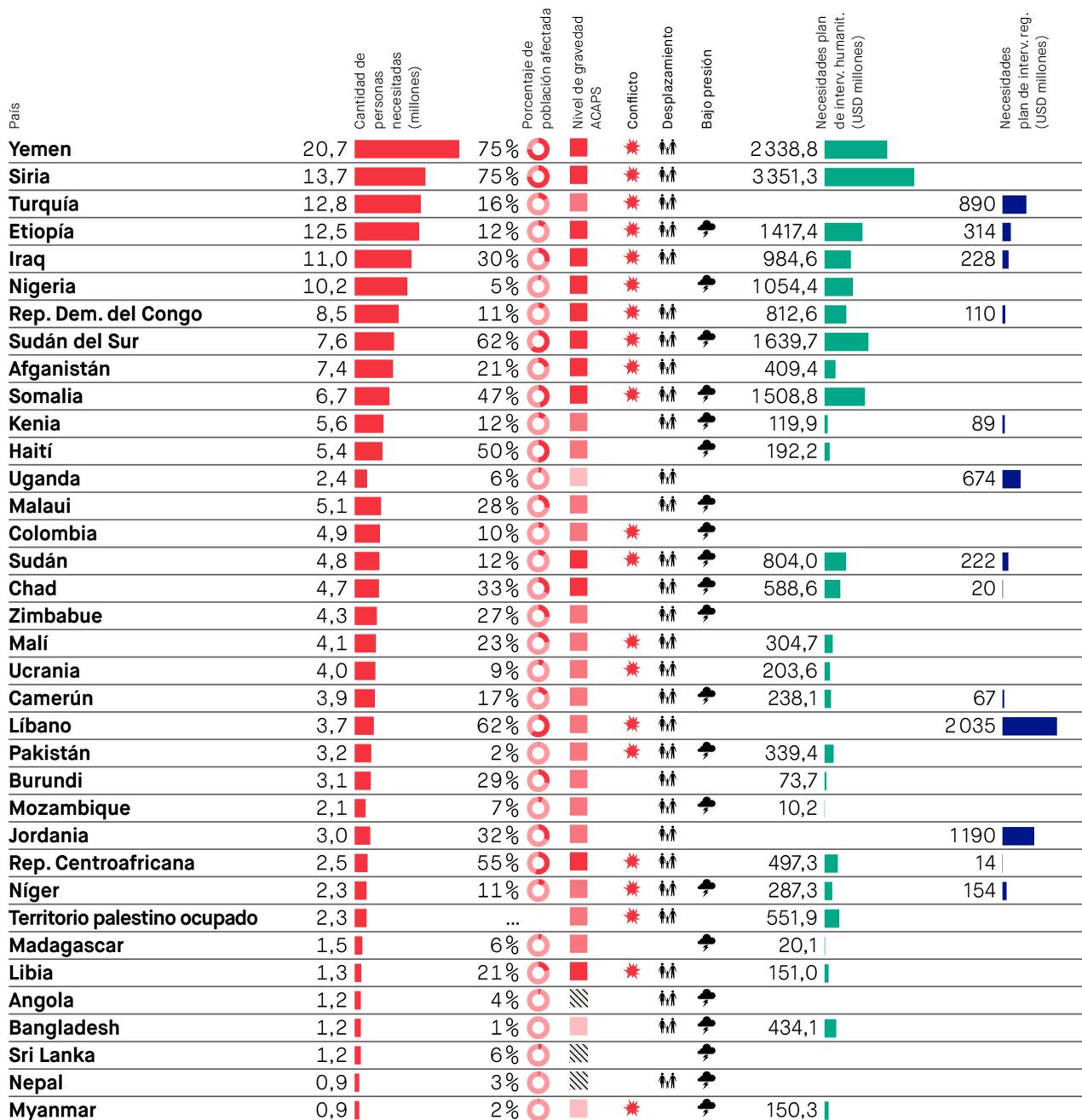


**Nivel de gravedad según ACAPS:**

- Crisis humanitaria grave
- crisis humanitaria
- situación preocupante
- sin puntuación de gravedad

Notas. Los países se seleccionaron mediante los datos de ACAPS sobre la gravedad de las crisis y las correspondientes estimaciones de personas necesitadas. No se muestran los países con menos de 0,8 millones de personas necesitadas. A los efectos de este análisis, se considera que un país ha sufrido desastres relacionados con peligros naturales cuando el número de personas afectadas está por encima de la mediana del país de EM-DAT, o si el país está incluido en la lista de la FAO de países de alto riesgo a raíz del fenómeno de El Niño y/o en el llamamiento regional coordinado por las Naciones Unidas para el Sahel (Development Initiatives, 2018).

Figura 7.18 Panorama de las crisis humanitarias, 2017



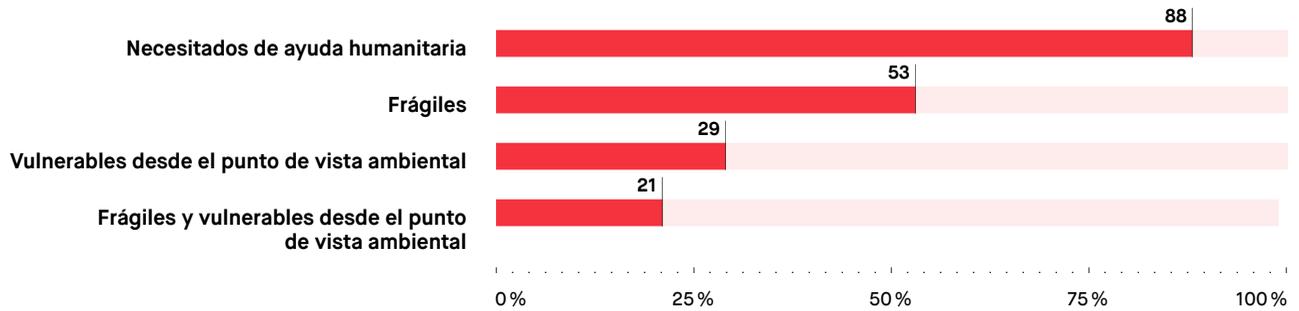
Nivel de gravedad según ACAPS: ■ Crisis humanitaria grave ■ Crisis humanitaria ■ Situación preocupante  
▨ Sin puntuación de gravedad

Fuente: Basado en *Global Humanitarian Assistance Report 2018* (Development Initiatives) y en datos sobre población del Banco Mundial. Los datos sobre población (porcentaje de población) proceden del Banco Mundial.

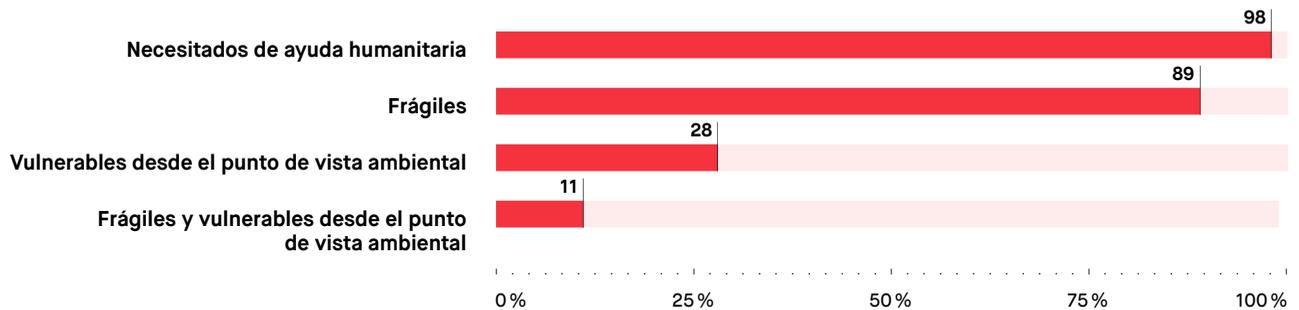
## Vulnerabilidad ambiental y fragilidad

Figura 7.19 Operaciones de la Federación Internacional en países frágiles y vulnerables desde el punto de vista ambiental y países con personas necesitadas de ayuda humanitaria, por tipo de desastre, 2017

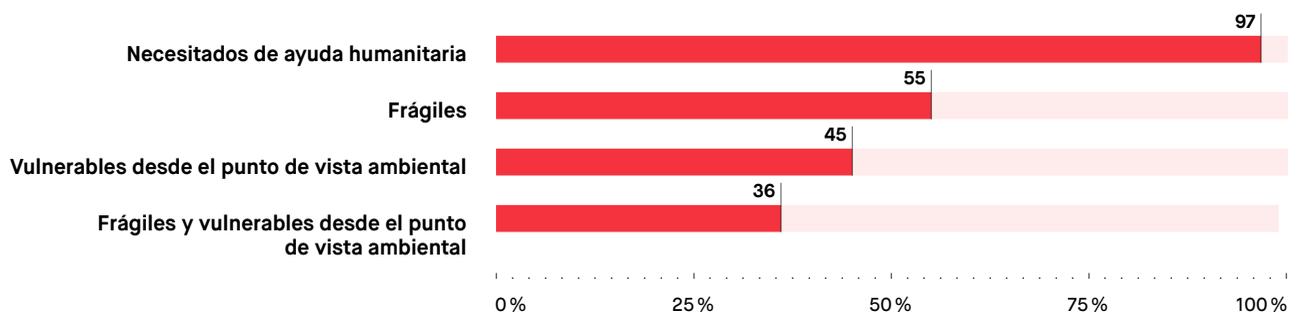
### Porcentajes correspondientes a las 179 operaciones de emergencia de la Federación Internacional en curso en 2017 en países que se consideran ...



### Porcentajes correspondientes a los 79,1 millones de personas destinatarias de la asistencia que viven en países que se consideran ...



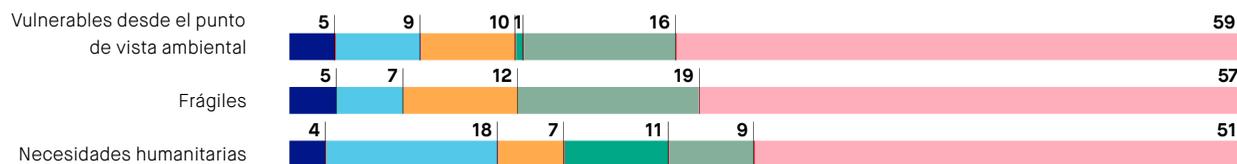
### Porcentajes correspondientes a los 806,7 millones de francos suizos de los presupuestos operativos en curso en países que se consideran ...



Nota. Las cifras representan los datos de todas las operaciones de la Federación Internacional con actividad durante 2017.

Figura 7.20 Tipos de desastres en los que se prestó asistencia mediante los presupuestos de la Federación Internacional en 2017

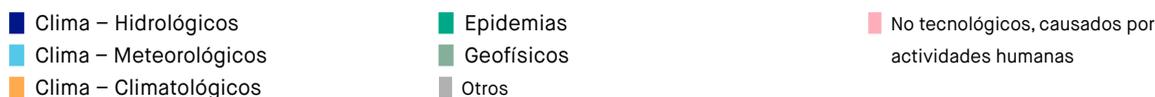
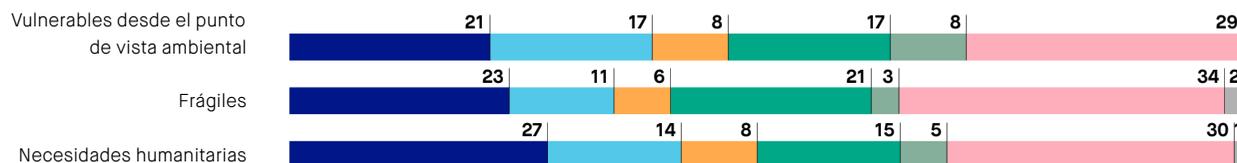
### Presupuesto operativo (%)



### Destinatarios (%)



### Cantidad de operaciones (%)



Notas. Las categorías relativas a la fragilidad se basan en el informe *States of Fragility* 2016 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El indicador de vulnerabilidad ambiental se deriva de los indicadores del Índice para la Gestión de los Riesgos INFORM, 2018, sobre la falta de capacidad de un país para hacer frente a los peligros naturales y su exposición a estos. De esta manera, se ha elaborado una lista de veintisiete (27) países (véanse las notas sobre los datos para obtener más información). 3. El análisis de los países frágiles y vulnerables desde el punto de vista ambiental se centra en los noventa (90) países que tuvieron sus propios llamamientos de emergencia u asignaciones con cargo al Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre y también incluye las operaciones de la Oficina Regional para África a raíz de la crisis alimentaria y del ébola (en curso desde 2014), ya que todos los países comprendidos se consideraron frágiles con arreglo a la lista de la OCDE correspondiente a 2016.

Fuente: Development Initiatives, plataforma Go, informe *States of Fragility* 2016 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) e Índice para la Gestión de los Riesgos INFORM, 2018.

Durante 2017, la Federación Internacional había emprendido ciento setenta y nueve (179) operaciones de intervención en casos de emergencia, nuevas y en curso, con financiación internacional, destinadas a

prestar asistencia a 79,1 millones de personas en noventa y tres (93) países.<sup>12</sup> Más del cuarenta y seis por ciento (46%), esto es cuarenta y tres (43) de los noventa y tres (93) países que se beneficiaron de las ciento setenta y nueve (179) operaciones habían sido objeto de una cantidad de llamamientos u operaciones de emergencia superior al promedio durante el decenio anterior, y más de la mitad de esos países (el 55,6%, esto es cuarenta y cinco (45) países) fueron considerados frágiles, veintitrés (23) de ellos vulnerables desde el punto de vista ambiental y veinte (20), tanto frágiles como vulnerables.<sup>13</sup>

Las inundaciones y los ciclones motivaron el cuarenta por ciento (40%) de las operaciones de la Federación Internacional, y las epidemias y los movimientos de población, el treinta por (30%) de ellas. Como ya se ha señalado, la gran mayoría de los destinatarios de la asistencia (el setenta y nueve por ciento (79%)) padecieron epidemias, y la mayor cantidad de ellos, con mucho, se encontraba en África. Sin embargo, los movimientos de población representaron la mayor parte (el veinticuatro por ciento (24%)) de los presupuestos operativos, seguidos por las emergencias complejas (el veintidós por ciento (22%)); junto con la inseguridad alimentaria y los disturbios civiles, estos desastres no tecnológicos causados por actividades humanas representaron el cincuenta por ciento (50%) de los presupuestos operativos en curso combinados.

Como se ha señalado, durante 2017 se pusieron en marcha ciento diecisiete (117) de las ciento setenta y nueve (179) operaciones del año, con inclusión de diecinueve (19) llamamientos de emergencia, noventa y cuatro (94) asignaciones con cargo al Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre y cuatro (4) llamamientos generales del Movimiento. Más del veinticinco por ciento (25%) de ellas y el setenta por ciento (70%) del presupuesto de 11,2 millones de francos suizos (11,3 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>14</sup>), se destinaron a prestar asistencia a personas en apenas diez países. Casi una tercera parte (poco menos de treinta y seis (36) millones de francos suizos (36,3 millones de dólares de los Estados Unidos) de los presupuestos de emergencia combinados del año se destinó a respaldar las operaciones en Bangladesh: las comunidades desplazadas y de acogida en el distrito de Cox's Bazar, después de los movimientos de población a gran escala, el ciclón Mora y los deslizamientos de tierras (que afectaron a algunas de las mismas personas en Cox's Bazar), y las inundaciones.

Por lo que respecta a los últimos datos, a finales del primer trimestre de 2018, la base de datos EM-DAT ya había registrado sesenta y cinco (65) desastres causados por fenómenos naturales, que afectaron a 1,4 millones de personas y ocasionaron daños estimados en 5000 millones de dólares de los Estados Unidos. La Federación Internacional ya trataba de prestar asistencia a 19,9 millones de personas afectadas por cincuenta y tres (53) desastres en curso, veintiuno (21) de los cuales se desencadenaron en los tres primeros meses del año.

12. Durante 2017, las operaciones se coordinaron desde noventa y ocho (98) centros operativos. De los noventa (90) países que tuvieron sus propios llamamientos, treinta (30) recibieron apoyo adicional mediante operaciones coordinadas por las oficinas regionales de la Federación Internacional en África, América y Europa, la unidad de apoyo a conglomerado de países en el Caribe y la unidad de apoyo a conglomerado de países establecida en Suva. Las oficinas regionales de América y Europa participaron en operaciones en otros tres países (Croacia, Bolivia y Paraguay) que no tuvieron sus propios llamamientos. La cantidad total de destinatarios de la asistencia resulta de sumar los objetivos previstos para cada operación. Las cifras globales incluyen una gran cantidad de personas que fueron objeto de asistencia de manera indirecta mediante las operaciones dirigidas a hacer frente al ébola en África occidental y las campañas de vacunación a nivel nacional. Pudiera existir duplicaciones cuando los planes se dirigen a las mismas personas, pero se trabaja con el fin de incluir la metodología que utiliza la Federación Internacional para contar a las personas; véase Federación Internacional (2018h).

13. El Índice para la Gestión de los Riesgos INFORM otorga una puntuación a los países en numerosas esferas en relación con los riesgos de desastres y de conflictos. En el presente informe se emplea una combinación de indicadores de INFORM sobre la falta de capacidad de un país para hacer frente a los peligros naturales y su exposición a estos. Los países considerados vulnerables desde el punto de vista ambiental cumplen ambos criterios: 1) la puntuación relativa a la falta de capacidad para hacer frente a los peligros naturales es mediana, alta o muy alta; y 2) la puntuación relativa a peligros naturales es alta o muy alta. Con respecto al índice correspondiente a 2018, esto se traduce en una puntuación del país de por lo menos 4,7 en ambos criterios, que da como resultado una lista de veintisiete (27) países (INFORM, 2017). Véanse las notas sobre los datos para consultar la lista completa de países y obtener más información.

14. Para la conversión de divisas en este párrafo y en el siguiente se ha utilizado xe.com (al 9 de agosto de 2018).

Figura 7.21 Panorama de las operaciones en curso de la Federación Internacional, a fines de marzo de 2018

 <b>53</b> Operaciones en curso, con financiación internacional, de las cuales <b>21</b> se pusieron en marcha en los 3 primeros meses del año y 3 de ellas están en curso desde hace 3 o más años <b>Principales factores desencadenantes</b>	 <b>50</b> Países atendidos, <b>11</b> de los cuales fueron objeto de más de <b>un</b> llamamiento o asignación del Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre <b>Principales operaciones realizadas con financiación internacional</b>	 <b>19,9m</b> Destinatarios de la asistencia <b>Destinatarios de la asistencia</b>
 <b>Inundaciones</b> <b>13</b> intervenciones a raíz de inundaciones, de las cuales casi la mitad se pusieron en marcha en los tres primeros meses de <b>2018</b> ; una de ellas está en curso desde 2016	<b>Siria</b> Emergencia compleja, en curso desde 2012	<b>No tecnológicos, causados por actividades humanas</b>  El 41,6% de los destinatarios de la asistencia a principios de 2018 fueron personas afectadas por disturbios civiles, movimientos de población, emergencias complejas e inseguridad alimentaria
<b>Movimientos de población</b>  <b>11 movimientos de población</b> , seis de los cuales ( <b>Burundi, Chad, Colombia, República Democrática del Congo, Kenia, Uganda</b> ) comenzaron en 2018	<b>Turquía</b> Movimiento de población (Siria), en curso desde 2012	<b>Epidemias</b>  ... el 41,5% se vieron afectados por epidemias, que representaron el 11,7% del presupuesto al comienzo del año...
<b>Ciclones</b>  <b>8 intervenciones ante ciclones</b> , 6 de las cuales están en curso desde 2017	<b>Sierra Leone</b> Ébola, en curso desde 2014	<b>Clima</b>  ... el 12,6% se vieron afectados por fenómenos hidrológicos, meteorológicos o climatológicos (inundaciones, ciclones, sequías), que representaron el 15,8% del presupuesto al comienzo del año ...
<b>Epidemias</b>  <b>5 intervenciones a raíz de epidemias</b> , 2 de las cuales ( <b>gripe, Rep. Pop. Dem. de Corea y fiebre de Lassa, Nigeria</b> ) puestas en marcha en 2018	<b>Nepal</b> Terremoto, en curso desde 2015	<b>Geofísicos</b>  ... el 4,3% se vieron afectados por fenómenos geofísicos, como terremotos y volcanes
<b>Sequías</b>  4 intervenciones motivadas por sequías: <b>Etiopía (2015), Kenia (2016), Somalia (2016), Uruguay (2018)</b>	<b>Grecia</b> Movimientos de población (procedentes principalmente de Siria e Iraq), en curso desde 2015	

Nota. La cantidad de destinatarios de la asistencia resulta de sumar los totales de cada operación.

Fuente: Plataforma GO

### 7.1.4 Conclusiones

Durante los últimos decenios, las inundaciones y las tormentas han sido el principal tipo de desastre causado por los peligros naturales en todo el mundo, aunque una cantidad mayor de personas han resultado afectadas por las sequías y las temperaturas extremas. Desde el punto de vista geográfico, Asia es la región donde se han registrado más desastres y más personas se han visto afectadas.

En cierta medida, estas cifras se reflejan en los llamamientos y operaciones internacionales de la Federación Internacional, en los que las causas más frecuente de más de la mitad de ellos fueron los peligros relacionados con el clima y las inundaciones. Sin embargo, la Federación Internacional también ha concedido especial atención a África y a las intervenciones para hacer frente a los brotes epidémicos, con objeto de prestar asistencia a la mayor cantidad posible de personas mediante actividades de seguimiento y control de la propagación de la enfermedad, así como de apoyo directo a las personas afectadas por esta. Tal vez no sea sorprendente que los llamamientos de la Federación Internacional se centren especialmente en los países que se consideran frágiles desde el punto de vista político o ambiental.

Algunos de estos llamamientos se relacionan con peligros naturales que ocurren en un entorno complejo. Sin embargo, la Federación Internacional también desempeña una importante labor y promueve el apoyo a las Sociedades Nacionales en la intervención a raíz de desastres causados por actividades antrópicas, en particular los movimientos de población, pero también las emergencias complejas y los disturbios civiles. Estos tipos de crisis representaron más de la mitad de los presupuestos operativos de la Federación Internacional en 2017 y representan casi la mitad de los destinatarios, hasta la fecha, en 2018. África y Medio Oriente encabezan a nivel mundial la lista de países que experimentan múltiples tipos de crisis a la vez, con una alta concentración de necesidades en unos pocos países.

## 7.2 Deficiencias y tendencias de los datos

Si bien los datos proporcionan información importante sobre los desastres y la intervención en casos de desastre, es asimismo fundamental comprender sus límites. Los datos en sí mismos se han convertido en una preocupación primordial en el ámbito de la gestión de desastres y del sector humanitario en general. Por consiguiente, las tendencias sobre la forma en que se recopilan y se utilizan los datos se han convertido en aspectos esenciales del panorama humanitario.

### 7.2.1 Deficiencias

Los datos presentados en las secciones anteriores proporcionan algunas cifras fundamentales sobre los desastres y las personas afectadas por ellos, basadas principalmente en la información de la base de datos EM-DAT (una compilación validada y verificada de datos extraídos de organismos de las Naciones Unidas, gobiernos y otras fuentes) y datos de la Plataforma Go de la Federación Internacional (que contienen detalles de las operaciones y asignaciones con cargo al Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre, los llamamientos de emergencia y los llamamientos generales del Movimiento) y del banco de datos y sistema de información general interno de la Federación Internacional (que se basa en la presentación de informes por parte de las Sociedades Nacionales y que apenas recientemente ha recopilado datos completos). Por supuesto, este tipo de análisis tan general tiene sus límites, ya que las personas que participan en la recopilación, organización y uso de los datos subyacentes, así como en su selección y presentación, a menudo son muy conscientes de ello. Las limitaciones, advertencias y anotaciones respecto de los datos pueden ser muy reveladoras sobre las personas que se dejan atrás.

Entre las omisiones cabe mencionar, a título enunciativo y no exhaustivo, las siguientes:

- las crisis que quedan fuera de las definiciones, los parámetros y los indicadores (para que un desastre sea ingresado en la base de datos EM-DAT, debe cumplirse al menos uno de los siguientes criterios: se ha informado de la muerte de diez o más personas; se ha comunicado que al menos cien (100) personas han resultado afectadas; se ha declarado el estado de emergencia; se ha solicitado asistencia internacional (véase la metodología);
- las personas que no son incluidas en los indicadores ya sea por falta de datos o por puntos de corte metodológico, por ejemplo, la clasificación de países vulnerables desde el punto de vista ambiental utilizada en el gráfico 8.11 excluye de manera restrictiva a países como Filipinas, e INFORM todavía no incluye las epidemias en los indicadores de peligros naturales (Marin-Ferrer et al, 2017);<sup>15</sup>
- las personas cuyas vidas y medios de subsistencia pueden haber sido devastados por epidemias y otros desastres que pudieran no haber sido contadas o contabilizadas en las cuantificaciones de “daños” (véase la metodología); y
- las personas que no figuran en las estadísticas nacionales subyacentes, que no se tienen en cuenta debido a limitaciones en la capacidad local de recopilación de datos, o cuya situación no se investiga debido a hipótesis erróneas, por ejemplo, las personas muy pobres en los países de ingresos medianos.

## 7.2.2 Dificultades para la recopilación y mejor utilización de datos

En los últimos años se ha concedido cada vez más atención a los datos y a las cuestiones relativas a las “deficiencias en materia de datos”, muchas de las cuales suscitan el interés de las organizaciones humanitarias y de desarrollo y ocupan ahora un lugar destacado en su labor y en los procesos y acuerdos a nivel mundial. Esto se observa a menudo en el contexto de la adopción de decisiones, la programación de proyectos, los programas innovadores, la financiación, el seguimiento, la evaluación y las pruebas. Entre esas dificultades figuran las que se exponen a continuación:

- una combinación de datos administrativos, censales y de hogares deficientes, fragmentarios o inexistentes en algunos niveles nacionales y locales;
- conjuntos de datos fragmentados que no son comparables dentro de los ministerios, organismos y organizaciones no gubernamentales, y entre ellos;
- una abundancia aparentemente paradójica de datos (a veces “grandes volúmenes”) respecto de los cuales los agentes del ámbito humanitario carecen de capacidad para acceder a ellos, procesarlos, compararlos, analizarlos y/o utilizarlos.

Por ejemplo, en el informe presentado por el secretario general de las Naciones Unidas en 2017, sobre la cooperación internacional para la asistencia humanitaria en casos de desastres causados por peligros naturales, se destaca la necesidad de contar con mejores datos sobre sus efectos, en particular sobre los daños y las pérdidas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017). A este respecto, tras varios años de trabajo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), diversos asociados y más de noventa (90) gobiernos para establecer bases de datos nacionales sobre las pérdidas que ocasionan los desastres, en marzo de 2018 los Estados miembros de las Naciones Unidas iniciaron la labor

15. La Organización Mundial de la Salud y el Consejo Conjunto de Investigación (*Joint Research Council*) colaboran para incluir un componente de brotes de enfermedades infecciosas en la categoría de peligros naturales de INFORM. Esto complementará los aportes de riesgo de peligros naturales en terremotos, tsunamis, inundaciones, mareas de tormenta y ciclones tropicales. Para más detalles véanse las notas sobre los datos o [INFORM](#).

encaminada a recopilar sistemáticamente datos sobre las pérdidas cotidianas sufridas como consecuencia de peligros naturales o causados por actividades humanas, así como sobre las amenazas y riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos, y pusieron en marcha el mecanismo de seguimiento del Marco de Sendái (Mizutori, 2018). Sin embargo, esta labor se encuentra en una fase muy temprana.

En el informe del secretario general de las Naciones Unidas se destaca la labor de otras iniciativas que utilizan datos y tecnología para mejorar la comprensión de los riesgos y efectos de los desastres y la intervención ante ellos, como INFORM, el Centro de Datos Humanitarios y el proyecto *Missing Maps* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017a). Además de la labor encaminada a mejorar la recopilación, normalización y utilización sistemáticas de datos, ahora es posible aprovechar diversos instrumentos, tecnologías y enfoques – entre ellos el análisis digital, la observación de la Tierra, la teleobservación, la incorporación automática de nueva información en sistemas cognitivos informáticos y la recopilación de información por medios digitales mediante colaboración abierta – para obtener una imagen más detallada a medida que aumenta el ritmo y la intensidad de los riesgos de desastre.

### Recuadro 7.2 Uso de datos y tecnología por parte de los agentes que promueven la labor humanitaria

#### Intercambio y vinculación de datos: el caso del ciclón Enawo

Los administradores de la información se enfrentan a importantes dificultades al tratar de recopilar, conciliar, validar y compartir datos sobre las necesidades humanitarias y las actividades de intervención en las primeras horas y los primeros días de una emergencia, lo que a menudo da lugar a una duplicación de esfuerzos y a la reducción de la mayor parte del tiempo que se podría dedicar a analizarlos para obtener una mejor comprensión. El lenguaje de intercambio humanitario (*Humanitarian Exchange Language (HXL)*) es un estándar de datos abierto que permite que el programa informático valide, depure, fusione y analice los datos con mayor facilidad. El Centro de Datos Humanitarios gestiona este estándar, así como la plataforma *Humanitarian Data Exchange (HDX)* (intercambio de datos humanitarios), una plataforma abierta para compartir datos humanitarios.<sup>16</sup> La Federación Internacional y varias Sociedades Nacionales, entre ellas la Cruz Roja Malgache y la Cruz Roja Británica, han utilizado el estándar HXL, en particular en conjunción con Quick Charts, una herramienta HDX abierta que permite la visualización de datos (Johnson, 2016).

Tras el ciclón Enawo en Madagascar en marzo de 2017, se necesitaban cuatro herramientas de información básicas para apoyar la adopción de decisiones operativas, a saber: el uso de mapas que muestran la labor que realiza cada agente en determinado momento y lugar ("*3W mapping*"), plantillas de recopilación de datos, informes de situación y mapas de evaluación de necesidades. El delegado de gestión de la información de la Federación Internacional trabajó con los miembros del grupo de intervención en la Cruz Roja Malgache para recopilar datos mediante una combinación de Excel, QGIS y GPS. A continuación, el grupo utilizó el estándar HXL y la plataforma de datos HDX para compartir datos y la herramienta Quick Charts para visualizarlos (Centro de Datos Humanitarios, sin fecha). La identificación conjunta de las herramientas y los instrumentos más adecuados permitió una recopilación, análisis e intercambio de datos más ágil y sin dificultades con los agentes de intervención inicial, lo que contribuyó a una rápida adopción de decisiones basada en datos empíricos. Meses después, el grupo de la Cruz Roja Malgache utilizó las competencias adquiridas durante esa intervención para la lucha contra la peste.

16. El Centro de Datos Humanitarios se centra en aumentar el uso y la incidencia de los datos en el sector humanitario. Su administración corre a cargo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) como parte de la Agenda para la Humanidad. Dedicada especial atención a cuatro ámbitos: 1) servicios de datos; 2) alfabetización en el uso de datos; 3) política de datos; y 4) participación en la red. Apoya diversas actividades, incluida la gestión directa de HDX y HXL (véase Centro de Datos Humanitarios, sin fecha).

Programa comunitario sobre preparación para pandemias (CP3)

Las organizaciones humanitarias y de desarrollo utilizan cada vez más sensores y herramientas de recopilación de información por medios digitales mediante colaboración, como los sistemas de vigilancia de pandemias empleados por la Federación Internacional en África y Asia sudoriental a través del programa comunitario sobre preparación para pandemias (CP3) (véase también *The Economist*, 2018). En un principio, el programa se ha puesto a prueba en once (11) países y la Cruz Roja Americana, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales asociadas trabajarán con las partes interesadas a nivel de país para determinar los conjuntos de datos básicos esenciales en una situación de desastre o emergencia sanitaria. La información actualizada sobre las redes de carreteras, la infraestructura sanitaria, los patrones climáticos, la incidencia de enfermedades, la densidad de población y los comportamientos sanitarios puede ser vital en un brote. El grupo de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja trabajará para localizar, validar y divulgar abiertamente esa información con la autorización de sus propietarios. El programa aprovechará la red del proyecto Missing Maps para asegurar que las comunidades estén incluidas “en el mapa”. Estos esfuerzos contribuirán a mejorar la “disponibilidad de datos” para la planificación, la aplicación, el seguimiento y la presentación de informes durante la intervención en casos de desastre.

## Protección de datos

Si bien varios organismos humanitarios tienen políticas y directrices sobre protección de datos, y aunque las inversiones en tecnologías de la información y la comunicación contribuyen a la labor de información, preparación e intervención ante los desastres, actuar en el nuevo orden representa un desafío considerable. En mayo de 2018, entró en vigor el Reglamento general de protección de datos de la Unión Europea, lo que dio lugar a un replanteamiento exhaustivo de la recopilación y el almacenamiento de datos personales (Parker, 2018). Sin embargo, las consideraciones no se limitan a la protección y la seguridad de los datos. Es necesario prever mejor los derechos a la información, a la protección contra daños, al organismo encargado de los datos y a la reparación y rectificación (Greenwood et al, 2017). Esos derechos se determinan en el estudio *Signal Code*, que es el resultado de un trabajo de seis meses de duración realizado por el programa Signal sobre seguridad humana y tecnología, de la Iniciativa Humanitaria de Harvard, y requieren inversiones. Además de la inversión financiera en herramientas, tecnología e “innovaciones” puntuales, es preciso también invertir en normas, asociaciones y diferentes modalidades de trabajo (Greenwood et al, 2017).

*“ Habida cuenta de la escala de los datos, facilitados por las tecnologías de la información modernas, las fronteras estatales y las escalas de tiempo diferenciadas son cada vez más difíciles de aplicar a la recopilación y al procesamiento de datos. Los datos se pueden recopilar de forma remota, de poblaciones que no son conscientes de ello, y transmitirse a todo el mundo en un instante. Una vez recopilados y transmitidos, los datos viven para siempre. Los instrumentos jurídicos existentes y las interpretaciones actuales no siempre responden a los desafíos del siglo XXI. ”*

THE SIGNAL CODE: A HUMAN RIGHTS APPROACH TO INFORMATION DURING CRISIS

### 7.2.3 Conclusiones

Los datos pueden y deben ser un importante factor en la adopción de decisiones en la intervención humanitaria. Sin embargo, también es preciso abordarlos con bastantes reservas, a la luz de las numerosas suposiciones y deficiencias que se esconden detrás de las cifras. La primera es la concepción de lo que se debe

contar, determinar lo que se considera un desastre y el tipo de incidencia que se debe evaluar. La segunda se refiere a las circunstancias que no se incluyen ni siquiera en los límites de las definiciones, por las numerosas razones explicadas en los capítulos anteriores. Los datos también pueden ser realmente perjudiciales para las personas a las que tratan de ayudar si los medios para recopilarlos, almacenarlos y analizarlos no son lo suficientemente minuciosos y perfeccionados.

Con el fin de abordar tanto las oportunidades como las advertencias, se necesita una acción humanitaria posibilitada por datos y no basada en ellos, que empiece por comprender los derechos de las personas afectadas por los desastres y por protegerse de la eventual deshumanización de la acción humanitaria (en la que los datos y las nuevas tecnologías se convierten en el centro de atención, en lugar de actuar como facilitadores). También se debe invertir en normas comunes, en alfabetización digital y en acceso digital, como componentes esenciales de la acción humanitaria, y no como gastos generales excepcionales y prescindibles.

Por último, el sector humanitario necesita mejorar el uso de los datos de que dispone, y no esperar a actuar porque no todo es conocido. Es necesario que combine y utilice mejor los datos de diferentes fuentes y las nuevas tecnologías. En particular, esto incluye datos generados por los ciudadanos y datos sobre las necesidades, percepciones y capacidades de la comunidad.

## 7.3 Más allá de las cifras: perspectiva de la Federación Internacional sobre tendencias recientes en la gestión de desastres

Si bien los datos, y sus límites, son muy importantes, no pueden contar toda la historia de la evolución de la gestión de desastres. En esta sección se examina el progreso alcanzado en tres ámbitos de la labor de la Federación Internacional en materia de gestión de desastres, a saber:

- la acción temprana en los desastres relacionados con el clima y la intervención en caso de epidemia;
- la adaptación de la asistencia humanitaria al contexto local; y
- la labor de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la esfera de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre.

### 7.3.1 Acción temprana en los desastres relacionados con el clima y las epidemias

#### Financiación proyectiva

Como se ha señalado, el incremento de las crisis relacionadas con el clima y sus efectos es uno de los factores que han impulsado el aumento en la cantidad de operaciones de la Federación Internacional en los últimos diez años.<sup>17</sup> Por consiguiente, la labor proactiva de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, con el fin de abordar las causas subyacentes de vulnerabilidad, promover la capacidad

17. Los peligros relacionados con el clima han ocasionado el 53,7% de las crisis que han motivado operaciones internacionales de la Federación Internacional en los últimos diez años. Las inundaciones son, con mucho, el factor desencadenante más importante, ya que representan el 32,6% de todos los factores desencadenantes desde 2008.

de resiliencia y fortalecer la anticipación y la preparación, es una de las principales prioridades de los programas de la Federación Internacional.<sup>18</sup>

La comunidad internacional ha reconocido desde hace mucho tiempo la importancia del enfoque de preparación<sup>19</sup>, y se ha analizado pormenorizadamente la necesidad de actuar con celeridad para reducir los efectos de los desastres.<sup>20</sup> La iniciativa de alerta temprana y acción temprana ha impulsado las inversiones en los servicios hidrometeorológicos y relacionados con el clima, la información sobre las previsiones meteorológicas y los protocolos de comunicación en todo el mundo.<sup>21</sup> Por ejemplo, el Banco Mundial ha aumentado su inversión en proyectos hidrometeorológicos a nivel nacional, de veinticinco (25) proyectos que ascendían a 270 millones de dólares de los Estados Unidos en 2010 a sesenta y siete (67) proyectos por un valor de 870 millones de dólares de los Estados Unidos en 2017 (Mecanismo mundial de reducción y recuperación de desastres (Banco Mundial) et al, 2018).

Sin embargo, las inversiones de la comunidad humanitaria en el ámbito de la alerta temprana no siempre han dado lugar a una acción suficientemente rápida. Por ejemplo, meses antes de la mortífera crisis de inseguridad alimentaria que afectó a más de 13 millones de personas en el Cuerno de África en 2011, los servicios meteorológicos habían empezado a alertar al respecto, pero ni la reacción de los donantes ni la acción humanitaria estuvieron a la altura de las circunstancias hasta que la desnutrición alcanzó niveles significativos (Save the Children y Oxfam, 2012).

Muchas amenazas relacionadas con el clima se pueden prever antes de que ocurran, lo que da tiempo para adoptar medidas en el intervalo entre la previsión y el desastre. La financiación proyectiva es un mecanismo que reconoce esa oportunidad y permite el acceso a la financiación para la acción temprana y la preparación para la intervención sobre la base de una previsión meteorológica específica y un análisis de riesgos. La Federación Internacional trabaja en este concepto desde 2008, con el apoyo del Gobierno de Alemania y otros asociados. Un elemento fundamental de la financiación proyectiva radica en que la asignación de recursos se acuerda por adelantado, junto con la previsión meteorológica respectiva. Las funciones y responsabilidades de todas las partes concernidas en la aplicación de las medidas están definidas en los protocolos de acción temprana.

En colaboración con diversos asociados, diecinueve (19) Sociedades Nacionales de África, América y Asia y el Pacífico se encuentran en diversas etapas de ejecución de proyectos piloto de financiación proyectiva.<sup>22</sup> Con

18. En 2017, la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja invirtieron 253,5 millones de francos suizos (254,9 millones de dólares de los Estados Unidos) en proyectos de reducción del riesgo de desastres y más del doce por ciento (12%) de las contribuciones voluntarias se centró en la reducción del riesgo de desastres, lo que benefició a 47,8 millones de personas vulnerables. Se realizaron importantes inversiones en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres en Asia y el Pacífico (el 37% de la financiación de la Federación Internacional en este ámbito) y en África (el 26%). Los proyectos de reducción del riesgo de desastres fueron ejecutados por ciento treinta y nueve (139) Sociedades Nacionales, con una inversión per cápita en esta labor de alrededor de 5,3 francos suizos (5,3 dólares de los Estados Unidos). Para la conversión de divisas se ha utilizado xe.com (al 9 de agosto de 2018).
19. Por ejemplo, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, aprobado en 2016, fue el primer acuerdo mundial jurídicamente vinculante que incluyó la aspiración de fomentar la resiliencia climática. El Marco de Acción de Hyogo y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres subrayan la importancia de la preparación y la reducción del riesgo, al igual que numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
20. En la edición 2016 del *Informe mundial sobre desastres* se examinó un análisis de la relación costo-beneficio de las actividades de reducción del riesgo de desastres (Federación Internacional, 2016b, pág. 83) y se resumieron diversos estudios realizados por la Federación Internacional en 2015 en Nepal, Filipinas, Sudán, Vietnam, Bangladesh, Etiopía, Georgia, Tayikistán, Zambia, Namibia y Ruanda. En un estudio más reciente, se examinaron ciento diecisiete (117) estudios de casos efectuados entre 1996 y 2015, se analizaron diversos tipos de desastres y se estudiaron las medidas de prevención, preparación y transferencia de riesgos (véase Hugenbusch y Neumann, 2016). Entre los principales hallazgos cabe mencionar los siguientes: 1) los cambios en la relación costo-beneficio se basan en varios factores: el índice de desarrollo humano del país, la naturaleza de los desastres, la naturaleza de las medidas adoptadas (se compara la preparación y la prevención); 2) las medidas de preparación fueron en promedio más eficaces en función de los costos que las medidas de prevención; 3) la eficacia en función de los costos fue mayor en los países con un índice de desarrollo humano más bajo; 4) se consideró que la reducción del riesgo de desastres en las sequías, las inundaciones y los riesgos hidrometeorológicos era eficaz en función de los costos; 5) en el 87% de los estudios de casos (esto es, 102 de 117), la relación costo-beneficio fue respaldada por la inversión en la reducción del riesgo de desastres.
21. La edición 2009 del *Informe mundial sobre desastres* se dedicó a la alerta temprana y la acción temprana (Federación Internacional, 2009).
22. Ecuador, Perú, Malí, Togo, Zambia, Zimbabwe, Mozambique, Níger, Etiopía, Sudán, Kenia, Malawi, Uganda, Mongolia, Bangladesh, Nepal, Filipinas, Vietnam, Indonesia, Islas Salomón, República Unida de Tanzania y Haití.

la metodología de la financiación proyectiva, las Sociedades Nacionales de Perú, Togo, Uganda, Bangladesh y Mongolia han emprendido con éxito acciones tempranas a raíz de las previsiones meteorológicas. Con el fin de ampliar este enfoque previsor, la Federación Internacional acaba de establecer un nuevo mecanismo de financiación, el *Forecast-Based Action* (acción basada en pronósticos), del Fondo de Emergencia para el Socorro en Casos de Desastre<sup>23</sup>, para permitir que las Sociedades Nacionales accedan a una financiación previsible para la acción temprana. La financiación se destinará a actividades previamente identificadas en protocolos de acción temprana, motivadas por amenazas que se pueden prever científicamente sobre la base de datos y observaciones de riesgos hidrometeorológicos.

La Federación Internacional no es la única organización que desarrolla y promueve el enfoque de la financiación proyectiva y, otros asociados, como el Programa Mundial de Alimentos, la Organización para la Agricultura y la Alimentación y la organización Start Network, también estudian y aplican enfoques basados en principios análogos. La financiación proyectiva y otros enfoques similares de acción temprana preventiva que aplican otros asociados suscitan un mayor apoyo, en particular porque pueden servir como nexo entre el desarrollo humanitario y la financiación destinada a cuestiones relacionadas con el clima, y asegurar una mejor preparación para los riesgos climáticos cambiantes en diversas escalas de tiempo.

Sin embargo, cuando se trabaja con el concepto de probabilidad, los efectos graves previstos no siempre se materializan incluso después de que la financiación ha sido liberada, como se ha observado en unos pocos casos en la aplicación de financiación proyectiva, como en Perú y Uganda. Sin embargo, la financiación proyectiva está concebida para que el riesgo de actuar en vano se vea compensado por los probables beneficios de prevenir o prepararse para un desastre y, con el tiempo, las consecuencias negativas de no adoptar medidas rápidas son mayores que las de actuar en vano en algunas ocasiones (Coughlan de Perez et al, 2014).

### Recuadro 7.3 La financiación proyectiva en la práctica, en Bangladesh

Conforme a las previsiones de los servicios meteorológicos, las intensas lluvias de finales de julio de 2017 provocaron graves inundaciones en las zonas situadas a lo largo del río Brahmaputra en Bangladesh. Muchas personas tuvieron que abandonar todo y huir, las viviendas sufrieron graves daños, las pertenencias de las familias pobres en las zonas afectadas quedaron destruidas y, sin embargo, las consecuencias en cuatro comunidades fueron menos devastadoras que en inundaciones comparables del pasado. Hasta cinco días antes de que se alcanzara el punto máximo de las inundaciones, la Media Luna Roja de Bangladesh, con el apoyo de la Cruz Roja Alemana, ya había iniciado la acción temprana. La población recibió mensajes de alerta temprana y se distribuyó dinero en efectivo a mil treinta y nueve (1039) hogares vulnerables. Ese dinero permitió a las familias en situación de riesgo comprar lo que necesitaban para sobrevivir y ponerse a salvo sin endeudarse ni vender sus propiedades.

Esta exitosa intervención fue posible porque los recursos financieros se pusieron a disposición antes del desastre en el marco de la financiación proyectiva. En el caso de Bangladesh, el grupo responsable del proyecto de financiación proyectiva, integrado por la Media Luna Roja de Bangladesh, la Cruz Roja Alemana y el Centro de las organizaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre cambio climático, conjuntamente con los servicios hidrometeorológicos nacionales, había fijado por adelantado los umbrales para las previsiones de inundaciones en las regiones destinatarias. Previamente, se efectuaron evaluaciones exhaustivas en las comunidades, así como un análisis de los fenómenos extremos del pasado y de las previsiones disponibles. Una vez que se determinaron las principales repercusiones humanitarias de esos fenómenos meteorológicos extremos en la población, a través de conversaciones en las comunidades, pero también de encuestas, estudios y datos históricos, el grupo responsable del

23. Véase [Forecast-based financing fund](#).

proyecto de financiación proyectiva seleccionó las acciones tempranas que se consideraron más adecuadas para mitigar esas repercusiones en las comunidades.

Una evaluación de los efectos del proyecto piloto de financiación proyectiva en Bangladesh, mostró que la cantidad de personas que tuvieron que solicitar préstamos o que perdieron ganado durante las inundaciones fue considerablemente menor en las comunidades en las que se puso en práctica la financiación proyectiva que en las zonas vecinas. Por ende, estas personas se recuperaron mucho más rápidamente y, sin duda, tendrán mayor capacidad de resiliencia ante desastres similares en el futuro.

A pesar del progreso alcanzado, todavía queda mucho por hacer para que enfoques previsores como el de la financiación proyectiva sean adoptados como una nueva normalidad (Wilkinson et al, 2018). Más gobiernos deberían aplicar este enfoque en sus marcos, planes y legislaciones de gestión del riesgo de desastres. Más donantes deberían poner a disposición una financiación flexible y basada en el factor desencadenante, a pesar del riesgo de que no ocurra el peligro previsto. Más organismos deberían participar en planes de financiación proyectiva. Ha llegado el momento de ampliar el alcance de la financiación proyectiva.

## Acción temprana ante epidemias

El brote de ébola registrado en 2014 y 2015, que causó la muerte de más de once mil personas (11 000) en tres países, sirvió de llamada de advertencia para el sector humanitario internacional. Esta experiencia puso claramente de manifiesto que se requiere una acción mucho más rápida para evitar cuantiosas pérdidas de vidas, tanto en la detección como en la intervención para contener e impedir la propagación de estas enfermedades.

La atención que se concede a nivel de políticas a la seguridad sanitaria y la preparación para pandemias, incluida la aplicación en el ámbito nacional del Reglamento Sanitario Internacional, ha aumentado y se mantiene como una prioridad absoluta. En la Asamblea Mundial de la Salud de 2018, se estableció la Junta mundial de monitoreo de la preparación a fin de efectuar el seguimiento del estado de la preparación para emergencias sanitarias e informar al respecto (OMS, 2018a).

Sin embargo, la pregunta fundamental que cabe plantearse es si se han registrado cambios en la preparación a nivel nacional y en la celeridad de la intervención del sector humanitario. El recuadro 7.4 muestra que hay signos alentadores.

### Recuadro 7.4 Comparación de los brotes de fiebre hemorrágica en 2014, 2017 y 2018

El brote de ébola en África occidental (Guinea, Liberia y Sierra Leona), 2014–2016 (2,5 años)  
**El virus del ébola fue identificado públicamente por primera vez en Guinea el 14 de marzo de 2014. El Gobierno de Guinea declaró el brote ocho días después, el 22 de marzo. El primer informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se publicó al día siguiente y la organización comunicó cuarenta y nueve (49) casos de la enfermedad, incluidas veintinueve (29) muertes en Guinea. Cinco días después, la Federación Internacional emitió un llamamiento, pero los fondos tardaron en llegar y, casi un mes después, apenas se había alcanzado un catorce por ciento (14%) de cobertura. El 8 de agosto, la OMS declaró la epidemia como una emergencia de salud pública de importancia internacional. En septiembre, las organizaciones de la Cruz Roja tenían operaciones en curso en once (11) países y más de tres mil quinientos (3500) voluntarios participaron en la intervención, dirigida a más de 35 millones de destinatarios con programas de educación y sensibilización. No fue hasta enero de 2016 que Liberia declaró que no se registraban más casos de ébola. Seguidamente,**

Sierra Leona hizo lo propio en mayo y Guinea en junio de 2016, esto es, dos años y medio después de que se detectara el primer caso, el brote terminó con más de veintiocho mil seiscientos (28 600) casos y 11 325 personas muertas.

El brote del virus de Marburgo en Uganda, 2017 (seis semanas)

El brote del virus de Marburgo se inició en octubre de 2017 en una comunidad remota en la frontera entre Kenia y Uganda. Apenas transcurrieron veinticuatro horas desde el diagnóstico hasta el envío del apoyo internacional mediante la rápida intervención de los gobiernos de Uganda y Kenia, los agentes humanitarios locales (entre ellos, la Cruz Roja de Uganda y la Cruz Roja de Kenia) y agentes humanitarios internacionales (en particular, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Médecins Sans Frontières (MSF)).<sup>24</sup> La enfermedad fue contenida (a pesar de que el brote se situaba cerca de una frontera internacional), con apenas tres muertes (dos confirmadas y una probable) y seis casos. Los trabajadores de salud hicieron un seguimiento de las personas que habían mantenido un contacto estrecho con los pacientes en Uganda y Kenia para asegurarse de que no habían contraído la enfermedad. El 8 de diciembre, unas seis semanas después del comienzo del brote, el Ministerio de Salud de Uganda declaró que se había contenido. Al tratarse de un tipo diferente de fiebre hemorrágica, el virus de Marburgo se propaga más lentamente que el del ébola, pero el contraste en el tiempo necesario para contenerlo es bastante sorprendente.

El virus del ébola en la región de Equateur, República Democrática del Congo (doce semanas)

El 3 de mayo de 2018 las autoridades sanitarias de Equateur, provincia de la República Democrática del Congo, notificaron a las autoridades nacionales eventuales casos de ébola. El brote se confirmó el 8 de mayo. El Ministerio de Salud comenzó a movilizar a sus asociados, y muy pronto los laboratorios móviles estaban en pleno funcionamiento en los lugares de mayor riesgo. Poco después, se confirmó que veintiuna (21) personas habían contraído el ébola. Tres días más tarde (el 19 de mayo), más de siete mil (7000) dosis de la vacuna habían llegado a Kinshasa. Al 24 de mayo, dieciséis (16) días después de la detección del brote, más de ciento cincuenta (150) personas habían sido vacunadas. Transcurridos treinta y cinco (35) días del primer caso confirmado la cantidad de casos se había estabilizado, veintiocho (28) personas habían muerto, se habían confirmado treinta y ocho (38) casos de personas infectadas y se habían detectado catorce (14) posibles casos. El 24 de julio de 2018, la OMS y el Ministerio de Salud de la República Democrática del Congo declararon oficialmente que el brote había terminado, cuarenta y dos (42) días después (dos periodos de incubación) de que dos análisis de sangre del último paciente de ébola confirmado arrojasen resultado negativo. En total, murieron treinta y tres (33) personas.

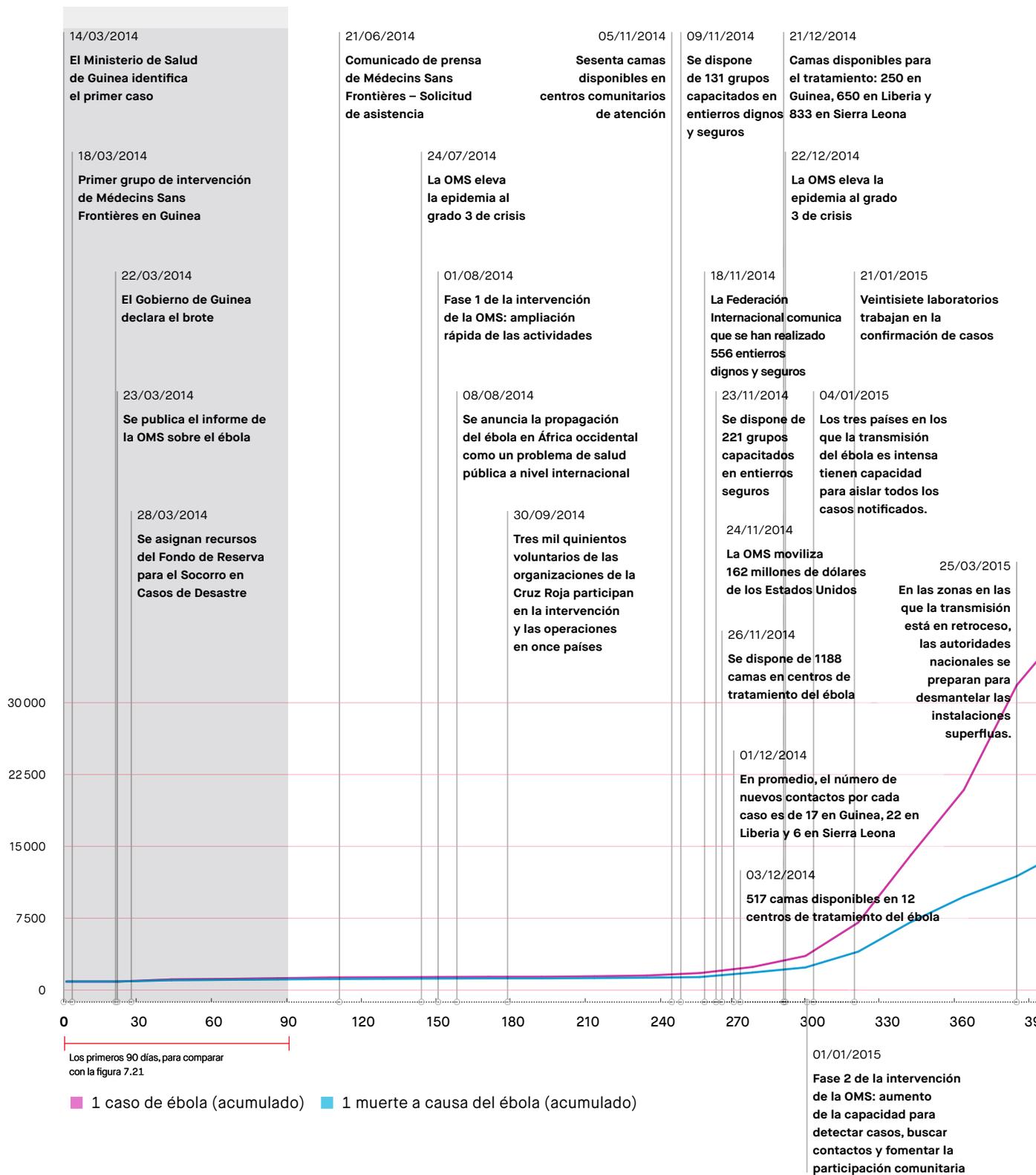
El gráfico que se expone a continuación muestra una intervención más decidida y rápida. El sector humanitario ha modificado las escalas de tiempo, amplía las intervenciones frente a un puñado de casos y se concentra en intervenciones pequeñas y rápidas para contener la enfermedad sin dilación en su lugar de origen, si es posible. Se trata, pues, de un enfoque satisfactorio, que brinda una mayor esperanza de poder contener mejor los brotes futuros.

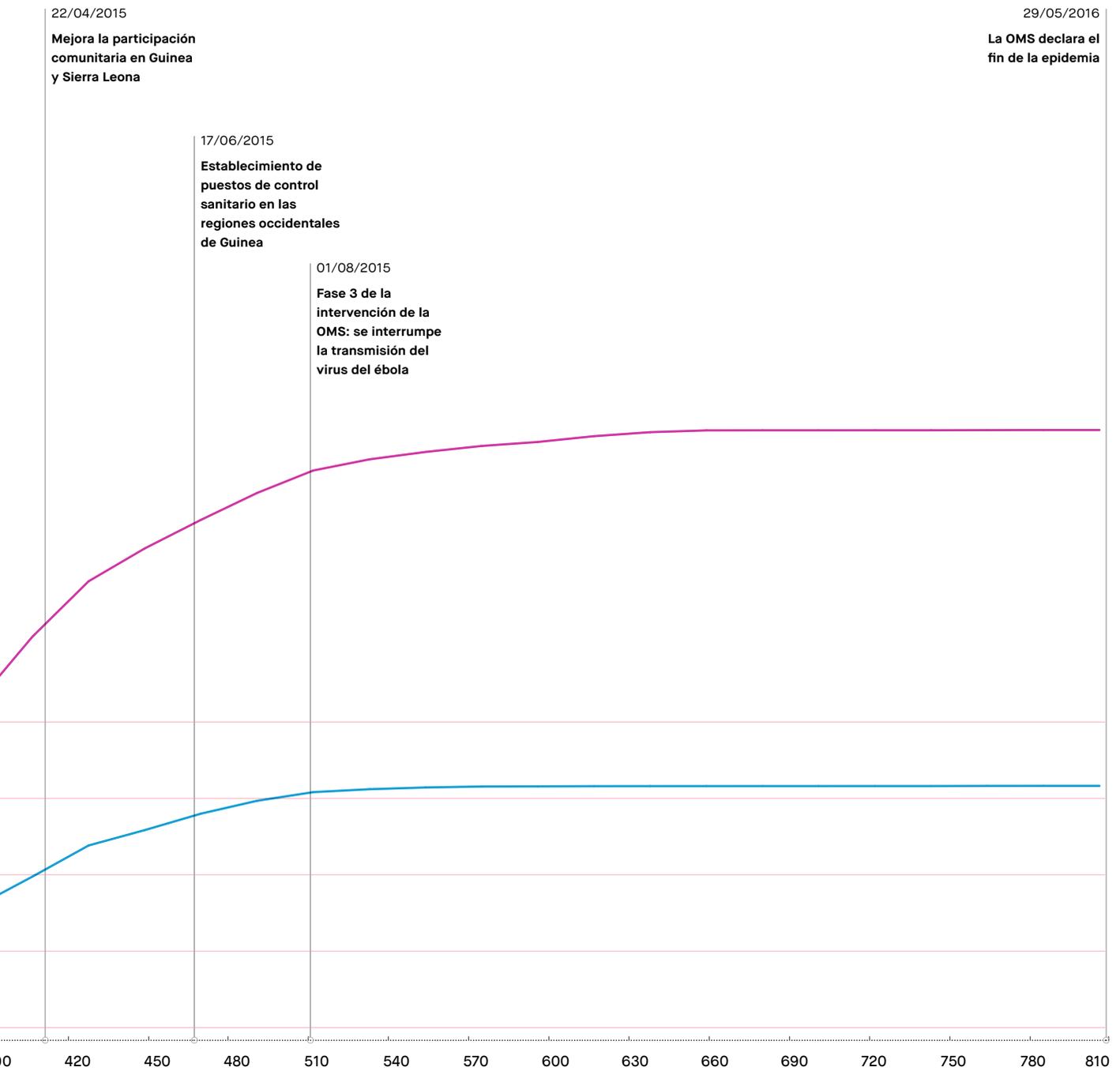
24. En cuanto a las actividades conjuntas para hacer frente al brote, la intervención estuvo encabezada por las autoridades sanitarias de Uganda y Kenia. Recibieron apoyo de la OMS, la Red mundial de alerta y respuesta ante brotes epidémicos, los centros para el control y la prevención de enfermedades de los Estados Unidos, la *African Field Epidemiology Network* (red africana de epidemiología sobre el terreno), el UNICEF, Médecins Sans Frontières, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Cruz Roja de Uganda, el mecanismo de protección civil y el Centro de coordinación del socorro de emergencia de la Comisión Europea, el Instituto Bernhard Nocht de medicina tropical y la Universidad de Marburgo (Alemania), el European Mobile Lab Consortium de la Unión Europea, la *Alliance for International Medical Action*, el *Uganda Virus Research Institute*, la *Joint Mobile Emerging Diseases Intervention Clinical Capability*, el *Infectious Diseases Institute* de la Universidad de Makerere, la Cruz Roja de Kenia y el *Kenya Medical Research Institute* (véase OMS, 2017a).

República Democrática  
del Congo, 2018

Barnabe Looma, jefe de la oficina de voluntarios de la Cruz Roja de la República Democrática del Congo, dirige un grupo de voluntarios que lleva a cabo entierros en condiciones seguras y dignas en la comunidad situada en los alrededores de Mbandaka, en la República Democrática del Congo. La Cruz Roja ha tomado la iniciativa en el pilar fundamental de la intervención relativo a la seguridad y la dignidad de los entierros, a solicitud del Ministerio de Salud congoleño.

**Figura 7.22** Comparación de la cantidad de casos de ébola y los tiempos de intervención entre los brotes registrados en África occidental en 2014 y en la región de Equateur, República Democrática del Congo, en 2018

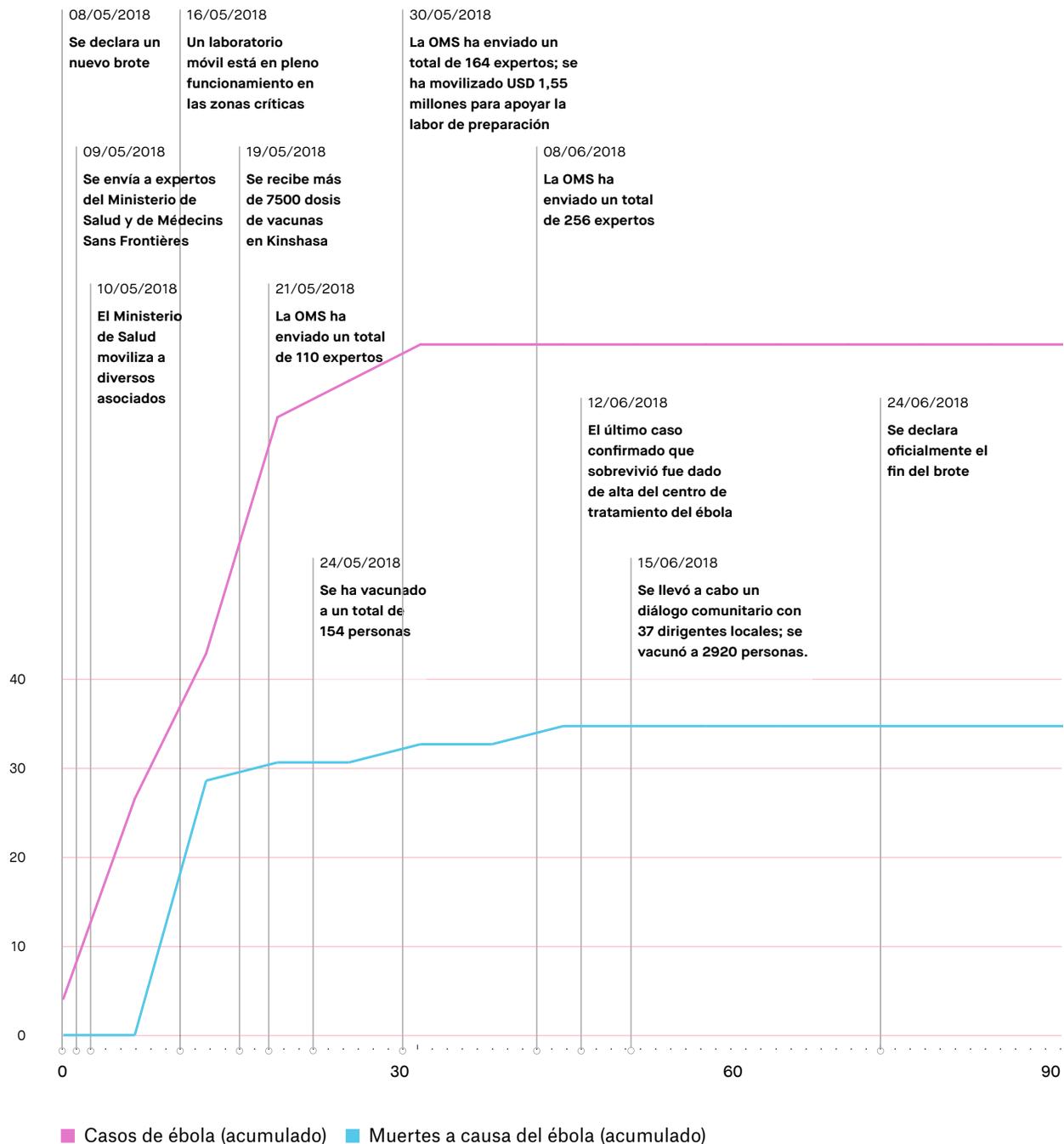




Notas. Véase la página siguiente para obtener más información sobre el brote registrado en la región de Equateur, República Democrática del Congo, y la intervención respectiva.

Fuentes: Informes de situación de la OMS (2014–2016), recuentos de casos de los Centros para el control y la prevención de enfermedades de los Estados Unidos (2014–2016)

Figura 7.23 Intervención ante el brote de ébola registrado en la región de Equateur, República Democrática del Congo, en 2018



Notas. El gráfico 7.23 se refiere únicamente al brote de ébola registrado en la región de Équateur (República Democrática del Congo) en 2018 y no al brote separado posterior registrado en Kivu, que estaba en curso en el momento de la finalización del presente informe.

Fuente: OMS 2018b.

A efectos de conseguir una intervención eficaz que contenga rápidamente una enfermedad, antes de que pueda propagarse, son fundamentales varios factores; en primer lugar, la experiencia, tanto en el diagnóstico como en la intervención en la comunidad donde se registra el brote. Por ejemplo, en el caso del brote del virus de Marburgo en 2017, el lugar se consideraba de alto riesgo de fiebre hemorrágica y Uganda tenía experiencia en la identificación y gestión de brotes de la enfermedad del virus de Marburgo. Una red de vigilancia comunitaria sólida y una buena relación entre los agentes humanitarios sobre el terreno y el ministerio de salud es importante para que, cuando se dé la alarma, esta se tome con seriedad.

*“ Aunque los brotes son inevitables, las pandemias, si se abordan en una etapa temprana, son en gran medida prevenibles. La financiación y el apoyo en el momento preciso pueden salvar tanto vidas como economías. ”*

MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE EMERGENCIA PARA CASOS DE PANDEMIA DEL  
BANCO MUNDIAL

Con el fin de lograr una intervención rápida y eficaz, la financiación también debe ser rápida, y por ese motivo varias organizaciones, entre ellas la Federación Internacional, prefinanciaron la intervención ante la crisis del virus de Marburgo. Si bien no hay mecanismos de financiación proyectiva para las epidemias análogos a los que se aplican en las inundaciones, este es un enfoque importante que cabe estudiar. Este tipo de mecanismos puede ser particularmente útil en el caso de determinadas enfermedades como el cólera, de las cuales se conocen los factores que pueden culminar en un brote antes de que se detecte el primer caso. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Mundial de la Salud y Médecins Sans Frontières intervinieron con celeridad con sus propios recursos (lo que requiere que se hayan recaudado previamente fondos sin asignación especial), incluso en el último brote de ébola. Se espera que el Mecanismo de Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia, establecido recientemente por el Banco Mundial, que se ha utilizado por primera vez durante el brote de ébola en mayo de 2018 en la República Democrática del Congo (*Financial Times*, sin fecha), también facilite una intervención más rápida en futuros brotes (Banco Mundial, 2017).

### 7.3.2 Agentes locales: reconocidos de palabra, pero no en los hechos

La edición 2015 del *Informe mundial sobre desastres* se centró en los agentes locales como elementos esenciales para la eficacia de la acción humanitaria. Ese mismo año se puso en marcha la Carta por el Cambio (*Charter4Change*),<sup>1</sup> un compromiso asumido por algunas organizaciones no gubernamentales internacionales. Desde entonces, el sector humanitario internacional ha reconocido, cada vez más, la importante función de los agentes que promueven la labor humanitaria a nivel local, en particular debido a su importante participación durante las consultas preparatorias de la Cumbre Humanitaria Mundial y los compromisos

1. La Carta por el Cambio se define como una iniciativa, liderada por organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, para instituir en la práctica cambios en la forma en que funciona el sistema humanitario a fin de hacer realidad una intervención dirigida en mayor medida por agentes locales.

asumidos por algunos de los mayores donantes y organismos humanitarios en el “gran pacto” en 2016. En el gran pacto los signatarios se comprometieron, bajo el título de “mayor apoyo y búsqueda de herramientas para los agentes de intervención locales y nacionales”, a hacer que la acción humanitaria basada en principios sea lo más local posible y tan internacional como sea necesario, al tiempo que se mantiene el reconocimiento de la función esencial de los agentes internacionales, en particular en situaciones de conflicto armado. Se asumieron compromisos en materia de financiación, fomento de la capacidad, asociación y coordinación.

Desde entonces, se han conseguido algunos pequeños avances,<sup>2</sup> pero persisten muchos problemas sistémicos para poder lograr una mayor inversión en una acción humanitaria local eficaz, sostenible y basada en principios.

#### Recuadro 7.5 La acción local más allá de los titulares periodísticos

La experiencia de la Federación Internacional ha puesto de relieve la importante, aunque poco conocida, labor de los agentes locales y nacionales en diversos países con diferentes clasificaciones en el Índice de Desarrollo Humano. En los últimos diez años, mediante sus operaciones internacionales, la Federación Internacional ha intervenido ante mil ciento siete (1107) crisis y, en el primer trimestre de 2018, había cincuenta y tres (53) operaciones en curso, con financiación internacional, en cincuenta (50) países para brindar asistencia a más de 19 millones de personas. Al propio tiempo, todas las Sociedades Nacionales han intervenido cada año ante muchos más desastres en sus propios países sin ninguna asistencia internacional. Por ejemplo, de julio de 2016 a junio de 2017, la Cruz Roja Americana hizo frente a doscientos sesenta (260) “desastres de gran escala” en cuarenta y cinco (45) estados y dos territorios de los Estados Unidos de América, incluidos incendios forestales, tormentas e inundaciones (Cruz Roja Americana, 2017).

La Cruz Roja Mexicana intervino ante un importante terremoto y dos grandes tormentas tropicales en 2017, además de prestar asistencia a raíz de un huracán e inundaciones en 2016. En el caso del terremoto, la Cruz Roja Mexicana movilizó a mil doscientos (1200) miembros de grupos de búsqueda y salvamento, estableció dieciséis (16) centros de recolección con treinta y un mil (31 000) voluntarios y distribuyó cuatro mil quinientas siete (4507) toneladas de ayuda humanitaria a más de 1 millón de personas necesitadas. Se brindó un pequeño volumen de apoyo internacional para la intervención en el caso del terremoto (cierto apoyo financiero directo y también personal adicional de búsqueda y salvamento de otras Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de la región), pero ninguna de las demás iniciativas de intervención en casos de desastre recibió apoyo internacional oficial.

Del mismo modo, en 2016, la Cruz Roja de Kenia prestó asistencia a más de 3 millones de personas, incluida la intervención ante una epidemia de cólera que afectó a treinta (30) de sus cuarenta y siete (47) condados, la epidemia de chikungunya, inundaciones en cuatro condados, en particular Nairobi, los efectos de los conflictos y ataques contra comunidades en cuatro condados y el derrumbe de viviendas y comercios. Sin embargo, pocas de estas crisis se pusieron de relieve en los medios de comunicación internacionales o motivaron un llamamiento para recabar asistencia internacional.

2. Para un examen de la aplicación del “gran pacto”, incluidos los compromisos con los agentes de intervención locales y nacionales, véase Mercalfé-Hough et al (2018) y Federación Internacional (2017b).

## Es hora de reconocer y promover la función esencial de los agentes locales y nacionales

Las capacidades y contribuciones de los agentes humanitarios locales y nacionales son muchas veces significativas. Un ejemplo es el liderazgo de la Media Luna Roja Turca en las transferencias de dinero en efectivo a 1,3 millones de refugiados registrados cada mes (véase el recuadro 7.6). La Media Luna Roja Turca estudia la forma de ayudar a otras Sociedades Nacionales a ampliar sus programas de transferencias de dinero en efectivo.

### Recuadro 7.6 Turquía: el mayor programa actual de transferencia humanitaria de dinero en efectivo en el mundo

Turquía acoge más refugiados que ningún otro país. En el país hay 3,3 millones de refugiados registrados, de los cuales alrededor de 3,2 millones son sirios. Poco menos de la mitad de los refugiados sirios (cerca del cuarenta y seis por ciento (46%)) son niños. Más del noventa por ciento (90%) de los refugiados residen fuera de los campamentos.

El Gobierno de Turquía ha desempeñado un papel fundamental en el apoyo a la crisis de refugiados y ha aportado más de 25 000 millones de dólares de los Estados Unidos desde 2011 (Organismo de gestión de desastres y emergencias (AFAD), 2017). La financiación internacional para la intervención también ha aumentado año a año y ha pasado de 80 millones de dólares de los Estados Unidos en 2012 a 795 millones de dólares de los Estados Unidos en 2017. Por conducto de la Media Luna Roja Turca (Kizilay), los programas de transferencias de dinero en efectivo (incluidos los cupones) han formado parte de la intervención desde 2012 y la asistencia en dinero en efectivo desde 2015.

En 2016, las negociaciones entre el Gobierno de Turquía y la Comisión Europea dieron como resultado una asignación en el marco del Plan de ejecución humanitaria de la Unión Europea de 348 millones de euros (403,5 millones de dólares de los Estados Unidos) para establecer una Red de seguridad social de emergencia, el programa de dinero en efectivo más grande del mundo en la actualidad. El programa brinda asistencia mensual para necesidades básicas a más de 1 millón de refugiados mediante subsidios con propósitos múltiples. Se basa en los sistemas existentes que sustentan el régimen de protección social del Gobierno de Turquía para los ciudadanos del país. Fue elaborado conjuntamente con el Gobierno y se puso en práctica mediante una asociación entre el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Kizilay, el Ministerio de Políticas Familiares y Sociales, la Dirección general de gestión de migraciones, la Dirección general de ciudadanía y asuntos de la población y la presidencia de Gestión de desastres y emergencias (AFAD). Los pagos de los programas de la Red de seguridad social de emergencia y de transferencia condicional de efectivo para la educación se realizan mediante una tarjeta de cajero automático llamada KizilayKart, en virtud de un acuerdo separado con el Halk Bank, concertado por la Media Luna Roja Turca.

La función de Kizilay en la ejecución y distribución de subsidios en efectivo es el elemento central de este vasto programa. El Programa Mundial de Alimentos y los asociados gubernamentales, reconocen la singular función de Kizilay y han decidido invertir en los sistemas y procesos de una organización local en la forma de la Sociedad Nacional.

Sin embargo, aunque el gran pacto reconoce implícitamente la importante función de los agentes locales, no hubo ni un reconocimiento específico de las capacidades existentes ni tampoco un llamamiento formal en favor de ese reconocimiento. Por el contrario, los compromisos de la Carta por el Cambio (Carta por el Cambio, 2015) reconocen la función y la labor de los agentes locales y se orientan a asegurar ese reconocimiento. Los signatarios asumieron los compromisos que constan a continuación:

*La promoción de la función de los asociados ante los medios de comunicación y el público. En todas las comunicaciones destinadas a los medios de comunicación nacionales e internacionales y al público se promoverá la función de los agentes locales y se reconocerá la labor que llevan a cabo, y se incluirán como portavoces cuando las consideraciones de seguridad lo permitan. (Compromiso 8 de la Carta por el Cambio)*

En ausencia de ese reconocimiento, es probable que los agentes locales redoblen esfuerzos para obtener financiación y otras formas de apoyo para sus actividades.

## Valor de las asociaciones y los recursos locales

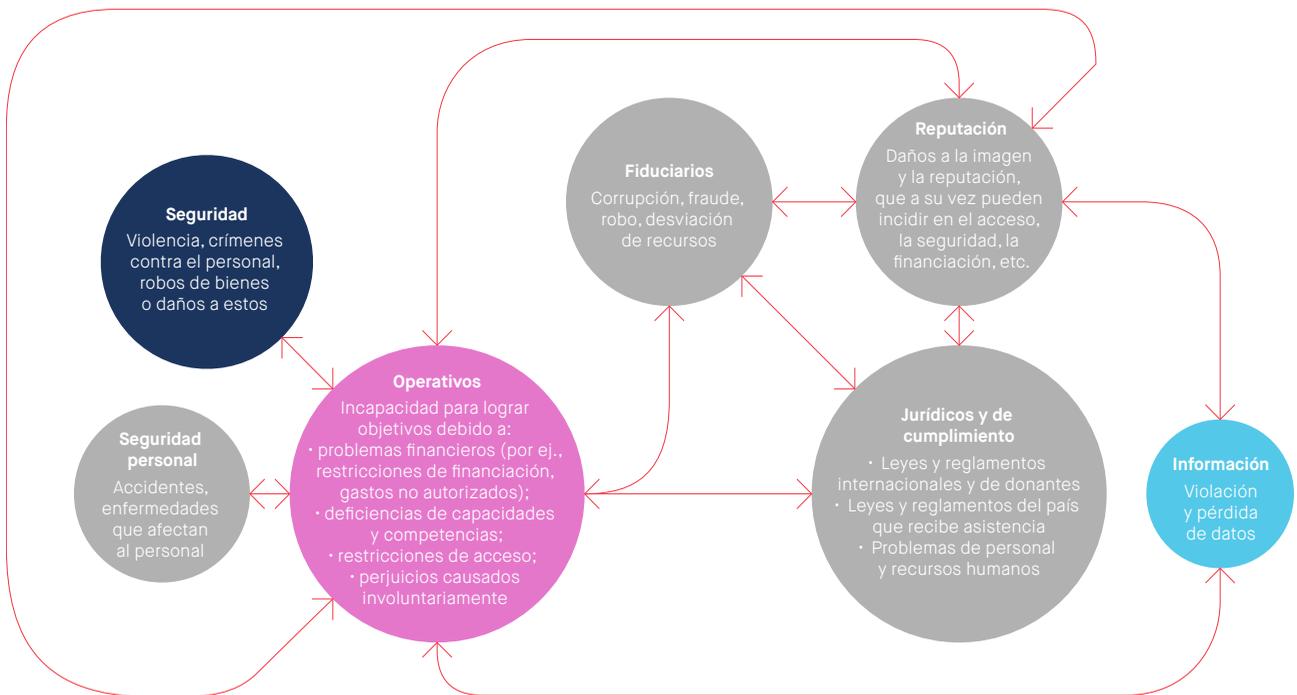
La asistencia internacional muchas veces obtiene mejores resultados cuando sirve como catalizador o multiplicador para soluciones locales, en particular la reunión de diversos asociados (de la sociedad civil, los gobiernos nacionales y locales, el sector privado y la universidad, entre otros) que pueden compartir conocimientos especializados, recursos financieros y materiales, y acceso a otras redes para obtener mayor apoyo. Por ejemplo, KCB Bank, Safaricom y la Cruz Roja de Kenia se asociaron en 2012 en la [campaña kenianos por Kenia](#) (Federación Internacional, 2017d) y recaudaron 10 millones de dólares de los Estados Unidos en Kenia destinados al socorro a raíz de la sequía.

Las redes humanitarias tendrán que ser capaces de concertar este tipo de asociaciones en todo el mundo a fin de mantener la pertinencia de su labor. La iniciativa [Coalición de mil millones para la resiliencia](#), impulsada por la Federación Internacional, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa Mundial de Alimentos y la Iniciativa de Conexión Empresarial de las Naciones Unidas, se basa en estas enseñanzas e ideas para avanzar en la estrategia y la práctica de establecer asociaciones en toda la red mediante un enfoque mancomunado de la acción y la incidencia colectivas para el fomento de la capacidad de resiliencia comunitaria.

## Asunción de riesgos

Una ausencia notable en los compromisos de contextualización local de la asistencia adoptados en los acuerdos recientes ha sido la deliberación sobre los riesgos y los riesgos compartidos. Estos riesgos comprenden los riesgos en materia de seguridad para el personal y los voluntarios que trabajan para los agentes locales, el riesgo de que un programa no se ejecute o no cumpla con sus objetivos y los riesgos relacionados con el fraude, la corrupción y otras infracciones de la ley o del código de conducta por parte de personas que trabajan para una organización determinada.

Figura 7.24 Categorías de riesgos



Fuente: Basado en Stoddard et al (2016a)

Recientemente, los donantes y el sector humanitario en general han concedido mayor atención a los temas relativos a la integridad. Los entornos operativos complejos conllevan mayores riesgos en una variedad de ámbitos, grandes flujos de fondos, ampliaciones rápidas de escala y un grado limitado de supervisión. Al propio tiempo, aunque se percibe que el sector de la ayuda está conformado por “personas buenas”, está constituido por personas, con virtudes y defectos, incluida la criminalidad. Estos problemas afectan a todas las organizaciones (tanto internacionales como locales) y se deben adoptar todas las medidas necesarias para reducir al mínimo estos riesgos que, sin embargo, nunca se pueden reducir a cero.

Muchos agentes internacionales se limitan a aplazar las medidas respecto del riesgo. Una ironía del programa de contextualización local de la asistencia es que los donantes internacionales, que suscribieron los mismos compromisos de contextualización de la asistencia del gran pacto, como las organizaciones no gubernamentales internacionales, los organismos de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional, muchas veces se muestran renuentes a asumir los riesgos adicionales que supone la colaboración con nuevos asociados. Si bien los donantes se comprometieron a aumentar la cantidad de recursos que asignan de la manera más directa posible a los agentes locales y nacionales, muchos desean que los intermediarios internacionales continúen asumiendo la responsabilidad total respecto de la forma en que se gastan los fondos y se informa al respecto.

Se necesitan recursos y tiempo para formular las políticas, procedimientos y mecanismos que los donantes esperan de sus asociados habituales, las grandes organizaciones humanitarias internacionales. Sin una inversión en el fomento de la capacidad, muchos pequeños agentes locales tendrán dificultades para mantenerse al día y serán considerados inelegibles por los donantes. Si la comunidad internacional afronta con seriedad los temas de la contextualización local de la asistencia y la rendición de cuentas, se requerirá una inversión y un apoyo auténticos a los agentes locales para que formulen y apliquen las políticas y

los procedimientos necesarios.

### 7.3.3 La búsqueda de una normativa apropiada: evolución de la labor en el ámbito de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre

El derecho puede desempeñar un papel fundamental en todos los aspectos de la gestión del riesgo de desastres, desde asegurar la aplicación de medidas adecuadas de reducción del riesgo, como los códigos de edificación y los planes de uso de la tierra, hasta la asignación de claras funciones y responsabilidades a los agentes locales y velar por que se tengan en cuenta y se amparen los derechos, funciones y responsabilidades de las personas más vulnerables.

La investigación y las consultas de la Federación Internacional con los agentes de intervención y los funcionarios de todo el mundo han puesto de manifiesto obstáculos continuos que se oponen a la eficacia de las operaciones debido, en gran medida, a la ausencia de procedimientos o reglamentaciones nacionales bien definidos. Entre dichos obstáculos cabe mencionar las trabas reglamentarias innecesarias para que la ayuda se pueda prestar sin tardanza (como retrasos en la expedición de visados, trámites de aduanas y derechos de aterrizaje), pero también existen dificultades para que las autoridades nacionales asuman el ejercicio de sus funciones de dirección y supervisión (por ejemplo, cuando los agentes de intervención internacionales no se coordinan o prestan asistencia de deficiente calidad). Los marcos jurídicos aplicables en casos de desastre son cruciales para abordar estos problemas y atribuir a las autoridades la función rectora que les corresponde.

En noviembre de 2017 se cumplieron diez años desde la aprobación 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” por los Estados Partes en los Convenios de Ginebra en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Las Sociedades Nacionales de todo el mundo han apoyado a sus autoridades en la aplicación de las recomendaciones, lo que ha dado lugar a nuevas leyes y procedimientos en más de treinta (30) países, tres tratados regionales y apoyo práctico en los simulacros y operaciones.<sup>3</sup>

Si bien este nivel de progreso parece ser comparable con la aplicación de documentos de orientación internacionales similares, todavía supone que muchos Estados aún tienen que adoptar normas integrales para gestionar la asistencia internacional en casos de desastre (Federación Internacional, 2015c). Además, investigaciones recientes ponen de manifiesto que los problemas reglamentarios son aún una carga para las operaciones internacionales (*ibid.*). Aunque las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional mantienen su empeño en la lenta y constante labor de promover la preparación reglamentaria en este ámbito, también promueven con mayor frecuencia unos enfoques más rápidos y políticamente menos arduos, como las directrices, los manuales y los procedimientos operativos normalizados en el plano nacional, a pesar del riesgo de que tal vez no resulten eficaces para tener primacía sobre leyes incoherentes. Además, las soluciones regionales y transfronterizas comienzan a mostrar resultados prometedores, como lo refleja el recuadro 7.7.

3. Para consultar la información actualizada más reciente sobre la elaboración y sanción de leyes nacionales aplicables en casos de desastre, basadas en las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial y otros instrumentos de la Federación Internacional, véase el [mapa interactivo de normas jurídicas aplicables en casos de desastre](#).

**Recuadro 7.7** Mejora de la preparación transfronteriza en América del Norte

México, Estados Unidos de América y Canadá comparten fronteras comunes y una vulnerabilidad común ante una variedad de desastres. Estos tres países tienen una importante experiencia en la preparación para terremotos, huracanes, inundaciones, incendios y otros fenómenos, y en la intervención en esos casos. Pero cabe preguntarse lo que ocurriría si hubiera un incidente verdaderamente catastrófico en América del Norte que desbordara a una de sus capacidades de intervención, y determinar la forma en que podrían colaborar como región para realizar una intervención rápida y eficaz.

Esta pregunta fue fundamental para el proyecto de la cumbre norteamericana de intervención humanitaria, ejecutado por la Cruz Roja Americana en colaboración con la Cruz Roja Canadiense y la Cruz Roja Mexicana, con la participación directa de sus respectivos gobiernos. El objetivo del proyecto es mejorar la eficacia de la intervención transfronteriza en caso de un eventual desastre de consecuencias catastróficas en América del Norte. Como parte de este proceso, se llevó a cabo un análisis jurídico y de políticas de carácter multinacional con miras a evaluar el entorno operativo político, jurídico y diplomático, entre los tres países y dentro de ellos, y el estado actual de preparación en aspectos esenciales relacionados con la intervención en casos de desastre transfronterizos (Bookmiller et al, 2017). De este análisis surgió el enunciado del problema que figura a continuación.

Existen muchos esfuerzos diferentes (leyes, jurisprudencia, pactos, memorandos de entendimiento, proyectos) relacionados con el fortalecimiento del apoyo transfronterizo durante las crisis en América del Norte. Sin embargo, hay una comprensión limitada de estos diversos esfuerzos más allá de las entidades directamente intervinientes en su desarrollo y mantenimiento. El efecto de este enfoque compartimentado entre los tres países y dentro de ellos (Canadá, Estados Unidos de América y México), combinado con barreras burocráticas, dificultará las intervenciones, especialmente durante una intervención ante una catástrofe cuando, para salvar vidas y reducir el sufrimiento, se necesite la prestación rápida de asistencia humanitaria (personal profesional, equipo y suministros).

Con el fin de comenzar a abordar este problema, se llevaron a cabo diversas reuniones preparatorias a nivel nacional para examinar los niveles operativos de intervención con profesionales de la intervención en casos de desastre y expertos en políticas en América del Norte. Esos diálogos culminaron en la cumbre norteamericana de intervención humanitaria, celebrada en Washington D.C. en marzo de 2018. Los temas que se examinaron iban desde la determinación de las necesidades nacionales y los mecanismos para aceptar asistencia internacional, las modalidades óptimas para facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y personal, hasta la forma de asegurar medidas sólidas de rendición de cuentas.

En el curso de ese proceso, se propició un compromiso común entre los agentes regionales. También se analizó la posibilidad de elaborar un acuerdo de cooperación regional jurídicamente vinculante, en el que se hiciera hincapié en el valor de la colaboración regional en casos de desastre y en la existencia de los marcos jurídicos necesarios para sustentarla.

A medida que las Sociedades Nacionales han aumentado su apoyo técnico a los gobiernos nacionales, también han ido en aumento las solicitudes de un asesoramiento más completo sobre la forma en que el derecho puede abordar mejor todos los aspectos de la gestión del riesgo de desastres. De 2012 a 2014, la Federación Internacional se asoció con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a fin de realizar uno de los estudios comparativos más importantes del derecho y la reducción del riesgo de desastres en treinta y un (31) países (Federación Internacional y PNUD, 2014). Se comprobó que, en muchos casos, incluso en las leyes sancionadas más recientemente, no se había hecho suficiente hincapié

en la reducción del riesgo de desastres y persistían lagunas importantes. Ello se observa particularmente en la forma en que se aborda la reducción del riesgo de desastres en las leyes relacionadas con la planificación urbana, el uso del agua, el medio ambiente, la planificación del desarrollo y la claridad de funciones y responsabilidades a nivel de la administración pública. Basándose en esas comprobaciones y en amplias consultas, en 2015 la Federación Internacional y el PNUD elaboraron una lista de verificación sobre el derecho y la reducción del riesgo de desastres.

Otra cuestión que causa creciente preocupación se relaciona con los problemas de protección en la legislación en materia de desastres. A modo de ejemplo, cabe mencionar que, en un estudio de la Federación Internacional realizado en 2017 sobre el derecho y la violencia sexual y por motivos de género en situaciones de desastre (Federación Internacional, 2017a), se observaron escasas menciones de la violencia sexual y por motivos de género en las normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre, una ausencia de coordinación entre los mecanismos de protección contra la violencia sexual y por motivos de género y las instituciones de gestión de desastres, y muy poca planificación de “continuidad de las actividades” para enfrentar los mayores riesgos de violencia sexual y por motivos de género cuando la policía, los tribunales y los servicios de apoyo se veían afectados por los desastres. Esta y otras cuestiones de protección similares son objeto de un nuevo proyecto de lista de verificación de la Federación Internacional en curso de ejecución.

#### 7.3.4 Conclusiones

Los datos disponibles sobre desastres demuestran que, a pesar de los avances en la reducción del riesgo de desastres, todavía ocurren cientos de desastres que año tras año afectan a millones de personas. Los datos demuestran asimismo los inmensos costos humanos y económicos que imponen los desastres. Al propio tiempo, los datos ocultan algunas verdades, a saber, los pequeños desastres de los que nunca queda constancia, las comunidades que no figuran en el mapa, las variadas experiencias de diferentes comunidades y las razones a las que obedecen esas diversas experiencias.

Desde el punto de vista operativo, las Sociedades Nacionales prestan asistencia a cientos de millones de personas afectadas por los desastres, ante desastres grandes y pequeños, en todo el mundo. Por su parte, la Federación Internacional también prosigue su labor en todo el mundo, pero una parte importante de sus llamamientos y operaciones deben regresar a los mismos países debido a una combinación de larga data de complejidad, fragilidad y riesgos de desastres. La necesidad de desplegar mayores esfuerzos para fomentar la capacidad de resiliencia de las comunidades, disminuir la exposición y reducir los riesgos sigue siendo tan apremiante como cuando se planteó esta cuestión en la última edición de este informe en 2016.

Al mismo tiempo, hay buenas noticias para compartir (y ejemplos para emular) en cuanto a medidas concretas encaminadas a la acción temprana, tanto en casos de epidemias como de desastres relacionados con el clima. La Federación Internacional y sus asociados han alcanzado progresos tangibles en la prestación de asistencia a las personas antes de que sea demasiado tarde. Del mismo modo, el apoyo durante un decenio de las Sociedades Nacionales a sus gobiernos respecto de las normas jurídicas aplicables en casos de desastre ha comenzado a portar frutos en forma de leyes y políticas modernizadas, y una mayor comprensión de la manera en que las leyes pueden mejorar las condiciones en forma decisiva. En el ámbito de la contextualización local de la asistencia, como se destaca en la edición 2015 de este informe, los donantes y los organismos internacionales han asumido compromisos muy importantes, si bien los avances son aún muy lentos en lo referente a convertir estas nuevas actitudes en una mayor financiación, respeto y apoyo.



### Saná, Yemen, 2017

Punto de abastecimiento de agua de la Media Luna Roja de Yemen en el centro de Saná. Existe una grave escasez de agua en Saná, así como en el resto de Yemen, que se ve agravada por el conflicto. Según Mohammed H. Al Fakeeh, jefe de programas de la organización: "En este conflicto, el suministro de agua, en esta y en muchas otras zonas de Saná, casi ha desaparecido". Debido al acceso limitado a los servicios de salud, a la interrupción del suministro de agua potable y a las deficiencias en el sistema de alcantarillado aumenta la incidencia de enfermedades transmitidas por el agua, entre ellas el cólera.

Equateur, República  
Democrática del Congo, 2018

Mirielle Miguanga, pediatra del centro hospitalario universitario de Mbandaka, trata a un paciente de seis meses, Narcis, con su madre Raphine a su lado. Mirielle ha recibido recientemente formación sobre la forma de intervenir mejor en eventuales casos de ébola. El personal de la Cruz Roja ha impartido formación especializada en el control y la prevención de la infección por el virus del ébola y ha habilitado salas de selección previa para separar los casos de ébola del público en general. Los trabajadores de salud locales, como Mirielle, son esenciales para contener los brotes de ébola y otras enfermedades.

©Corrie Butler, Federación Internacional



# Conclusión

**E**l sector humanitario puede dejar relegadas de muchas formas a personas con necesidades humanitarias importantes. Aunque los grupos excluidos y las razones de su exclusión a veces cambian, existen claramente vías comunes que culminan en tal situación.

En esta edición del *Informe mundial sobre desastres* se analiza el caso de las personas que quedan **fuera del campo de visión** de la acción humanitaria y pasan desapercibidas en general, por ejemplo, las personas indocumentadas que están ocultas, los lugares y problemas que no aparecen en mapas ni en bases de datos, ya sea gubernamentales o humanitarios, y las personas cuyas necesidades no son visibles de alguna otra manera para la intervención humanitaria. Se ha procurado identificar a algunas de las **personas en contextos de difícil acceso**, incluso cuando se sabe que padecen necesidades, por ejemplo, debido a conflictos, la inseguridad, la distancia y/o por falta de infraestructuras o la destrucción de estas. Se ha intentado identificar a algunas de las personas que quedan **fuera del circuito** debido a enfoques de carácter genérico en la elaboración de programas, en virtud de los cuales los agentes humanitarios siguen la vía fácil, y brindan asistencia de la manera que les resulta más sencilla, pero que no necesariamente es comprensible o accesible para los destinatarios debido a limitaciones físicas, culturales, sociales o políticas.

En el informe se analiza también tipos de exclusión más deliberados. Se levanta el velo sobre los casos de personas que, ante una limitada disponibilidad de recursos, **no son consideradas prioritarias en la financiación**, a menudo porque no acaparan la atención de los medios de comunicación ni de los donantes. Asimismo, en lo que atañe al diálogo en curso sobre la reducción de desfases entre los ámbitos de desarrollo, la labor humanitaria y la consolidación de la paz, y a evaluaciones más tradicionales y limitadas del alcance de la acción humanitaria, se destaca que existen personas percibidas como **ajenas al ámbito de competencia** de la asistencia. No se percibe las dificultades de esas personas como problemas humanitarios, aunque sus necesidades sean muy claras, e incluso a veces análogas en escala y gravedad, a las de los destinatarios de los servicios de los agentes humanitarios.

En cada capítulo constan recomendaciones detalladas que la Federación Internacional considera deberían tener presente tanto los responsables de la formulación de políticas como los agentes humanitarios. En esta sección, la Federación Internacional propone conclusiones y recomendaciones generales. Aunque muchas de las recomendaciones que figuran en este informe son válidas para la Federación Internacional y sus miembros, al igual que para sus asociados, se toma nota específicamente de algunos de los compromisos contraídos.

## El objetivo de no dejar a nadie atrás

El compromiso de “no dejar a nadie atrás” derivado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible puede ser el elemento unificador en torno a una acción colectiva para la atención de las necesidades de todas las personas afectadas por las crisis. No obstante, conviene subrayar que los principios fundamentales de la acción humanitaria, en particular la humanidad y la imparcialidad, sientan desde larga data un imperativo similar.

En realidad, la acción humanitaria reposa fundamentalmente en procesos de selección y priorización, y con la agudización de los riesgos y las limitaciones a nivel mundial en cuanto a recursos y acceso, los organismos humanitarios nunca podrán atender todas las necesidades derivadas de conflictos y desastres. Sin embargo, no pueden ni deben restringir su asistencia a las personas más visibles, más accesibles, más fáciles de asistir, que supongan menos complicación en cuanto a programas y que se ajusten perfectamente al modelo de intervención.

Aunque no siempre se justifique priorizar los recursos y esfuerzos para asistir “de manera costosa a unas cuantas personas” frente a grupos numerosos igualmente afectados, a veces corresponderá hacerlo y, como mínimo, las decisiones al respecto deberán ser adoptadas de manera más concienzuda y transparente.

Si bien es indiscutible que en la acción humanitaria se debe intentar siempre conceder prioridad a quienes más lo necesitan, independientemente de los costos o de las dificultades para acceder a esas personas, difícilmente será posible si el sector humanitario no es consciente de su existencia, hace voluntariamente caso omiso de ella, o es incapaz de adaptarse. Además, conforme se señala en el capítulo 6 (“Exclusión del ámbito de competencia”), los agentes humanitarios deben estar preparados y dispuestos a identificar a las personas más necesitadas en toda circunstancia, incluso en entornos y crisis no convencionales.

Las ideas ejercen gran influencia y la aceptación de la noción de “no dejar a nadie atrás” como objetivo central del sector humanitario generará la multiplicación de prácticas idóneas y la intensificación del empeño en lograr el cambio que se propugna en este informe. Así, la recomendación primera dirigida a quienes participan en la acción humanitaria reside en la adopción consciente de ese objetivo. Sin embargo, el éxito dependerá también de ciertas transformaciones sistémicas, algunas de ellas ya objeto de deliberaciones en curso sobre políticas, otras no. Ambas categorías se examinan aquí con mayor detenimiento.

## Incentivos adecuados

Una vez sentado el objetivo, lo siguiente es reforzar la buena intención de no dejar a nadie rezagado a través de incentivos adecuados. Muchas personas quedan relegadas sencillamente porque, a menudo, es más difícil, más caro y más riesgoso recorrer el último tramo del camino para encontrarlas y brindarles atención. Quienes permanecen cerca de las ciudades capitales y lejos de sectores desfavorecidos de la población suelen beneficiar de óptima cobertura por parte de los medios de comunicación, un costo mínimo por beneficiario y mayor fluidez en la negociación política. En el otro extremo del espectro, la tipificación de la ayuda como delito, por ejemplo, en legislaciones excesivamente amplias sobre lucha contra el terrorismo, el lavado de dinero o el contrabando y (en menor medida) las barreras burocráticas para el ingreso de personal y suministros de socorro a un país, o para la financiación de los agentes de intervención locales, pueden tener significativo efecto disuasorio.

La transformación de estos incentivos distorsionados exigirá determinación e inversiones sólidas, así como cambios específicos en materia de políticas, por parte de los principales agentes del sector.

Se recomienda a los donantes que:

- determinen el óptimo de valor de inversión a la luz del objetivo de no dejar a nadie atrás, buscando el enfoque más eficiente para asistir a las personas más necesitadas, incluso si ello redundara en un costo mayor;

- asignen prioridad a las personas en contextos de más difícil acceso y establezcan incentivos para asistirlos mediante estrategias y herramientas proactivas y “a medida”, tales como la asignación de fondos específicamente para los grupos que reciben menos apoyo y se encuentran en situaciones de más difícil acceso (teniendo en cuenta el objetivo general de asistencia a las personas más necesitadas, ya sea sencillo o difícil prestarles esa ayuda);
- eliminen los factores disuasivos para la ejecución de actividades en zonas de difícil acceso, incluidas contundentes regulaciones de lucha contra el terrorismo que tipifican la acción humanitaria basada en principios como delito, la imposición de la presencia de trabajadores humanitarios extranjeros cuando los agentes de intervención locales pueden ejecutar los programas adecuadamente, y la adopción de enfoques que transfieren el riesgo de forma vertical en la cadena de ejecución, en lugar de favorecer la distribución y mitigación conjunta de los riesgos conexos a la atención de las necesidades de las personas relegadas.

#### Se recomienda a los gobiernos que:

- aprueben leyes, normas y procedimientos para facilitar las operaciones internacionales de intervención en casos de desastre y promover niveles de calidad adecuados;
- velen por que sus respectivas leyes, procedimientos y personal garanticen el acceso de las organizaciones humanitarias a todas las personas necesitadas; ello incluye velar por que en las leyes para luchar contra el contrabando y el tráfico de personas y demás medidas conexas no se tipifique como delito la asistencia humanitaria basada en principios que se brinda a los migrantes vulnerables;
- señalen a la atención de los agentes de intervención internacionales las necesidades de las personas que viven en zonas de difícil acceso, e insistan para que se las tenga en cuenta.

#### Se recomienda a las organizaciones humanitarias que:

- en sus llamamientos y planes de intervención integren sistemáticamente medidas para ayudar a las personas en contextos de más difícil acceso e incluso, cuando sea necesario, prioricen la movilización de fondos para mitigar eventuales riesgos de seguridad (tanto para esas organizaciones como para sus asociados locales).

#### Compromiso de la Federación Internacional

- La Federación Internacional se compromete a priorizar el apoyo a las personas más necesitadas en sus operaciones, independientemente de la dificultad de acceso a ellas, entre otros, mediante la orientación de su guía de evaluación de necesidades (en curso de revisión), hacia la identificación de las personas más necesitadas y la identificación destacada de estas en sus llamamientos.

#### Reconocimiento y apoyo de la función que desempeñan los agentes humanitarios locales

Los agentes de intervención locales tienen muchas posibilidades para reducir los desequilibrios en casi todos los aspectos de la exclusión examinados en este informe. A menudo, son los únicos que tienen acceso a las personas que se encuentran en zonas remotas o inseguras. Las asociaciones locales de mujeres, de

personas con discapacidades o de personas mayores (como los ‘comités de abuelas’ en Afganistán) aportan una invaluable perspectiva sobre la situación de las poblaciones afectadas y la desatención de sus necesidades particulares en las actividades de asistencia. Las organizaciones locales pueden también favorecer una mayor visibilidad de las poblaciones cuyo sufrimiento puede estar oculto, y que escapa a la perspectiva de los observadores externos.

Obviamente, los agentes de intervención locales no son perfectos y, al igual que sus homólogos internacionales, pasan cuestiones por alto y tienen prejuicios; basan su labor en hipótesis, y cometen errores. Sin embargo, a pesar de los compromisos asumidos en ese sentido, entre otros en el “gran pacto”, de momento es poca la inversión a nivel internacional para consolidar sus fortalezas, e insuficiente el apoyo para que superen sus carencias y riesgos específicos (particularmente en zonas peligrosas). El porcentaje del total de la asistencia humanitaria internacional destinada directamente a los agentes de intervención locales y nacionales ha aumentado del dos por ciento (2%) (458 millones de dólares de los Estados Unidos), en 2016, a tan solo el 2,9% (603 millones de dólares de los Estados Unidos) en 2017 (Development Initiatives, 2018), cifra todavía muy distante de la meta del gran pacto, que plantea la canalización tan directamente cuanto sea posible, el veinticinco por ciento (25%) de la asistencia, hasta 2020. Además, pese a los alentadores indicios de progreso en varios organismos del sistema de las Naciones Unidas y en organizaciones no gubernamentales internacionales, las asociaciones entre agentes internacionales y locales todavía giran en torno a relaciones extractivas y unidireccionales en las que no se aprovechan óptimamente los conocimientos locales ni se fortalece la capacidad local a más largo plazo.

### **Así, la Federación Internacional formula las recomendaciones que constan a continuación**

Se recomienda a los donantes que:

- inviertan en el personal de agentes de intervención local, en particular, en la capacidad institucional de estos a largo plazo, en consonancia con las elevadas ambiciones del gran pacto y la meta de encauzar en beneficio de esos agentes, tan directamente cuanto sea posible, el veinticinco por ciento (25%) de la asistencia, hasta 2020; la inversión puede y debe incluir apoyo para la elaboración y la aplicación de políticas y procedimientos encaminados al fortalecimiento de la capacidad para la gestión de fondos internacionales, la lucha contra el fraude, la rendición de cuentas y la protección, así como la garantía de la seguridad del personal;
- inviertan en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos nacionales para facilitar y regular adecuadamente la asistencia internacional, garantizar su función primordial en la coordinación y evitar las barreras burocráticas innecesarias, así como para aumentar su rendición de cuentas en relación con el uso de los fondos facilitados para apoyar a las poblaciones de sus respectivos países.

Se recomienda a los gobiernos que:

- inviertan recursos propios en el fortalecimiento de la capacidad de intervención local, entre otros, por parte de la sociedad civil, a nivel nacional, con el fin de reducir la dependencia de la financiación internacional; ello deberá incluir la elaboración de las leyes y los procedimientos necesarios para facilitar y regular la asistencia internacional;
- acojan favorablemente y permitan la inversión internacional en el fortalecimiento de la capacidad local, entre otros, de la sociedad civil, mediante la búsqueda diligente de tales inversiones cuando consideren que sus respectivos recursos no bastan para hacer frente a los riesgos.

Se recomienda a las organizaciones humanitarias que:

- fortalezcan sus alianzas con los agentes de intervención local, con el objetivo deliberado de descentralizar el proceso de adopción de decisiones y fomentar la capacidad de estos a largo plazo;
- determinen cauces para la mejor integración de los conocimientos locales (en particular sobre temas culturales, vulnerabilidad oculta y capacidades) en las evaluaciones de necesidades, en particular a través de la inversión en actividades preventivas de cartografía, en colaboración con asociados locales en países propensos a desastres.

Compromiso de la Federación Internacional

- La Federación Internacional se compromete a reforzar de manera continua su inversión en la capacidad operativa y funcional de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, como agentes de intervención de primera línea, a fin de apoyar la prestación de los servicios pertinentes. Ello incluirá la cooperación con el CICR para forjar una nueva “alianza de inversión en las Sociedades Nacionales”, a través de un fondo mancomunado para aportar financiación significativa, flexible y plurianual, y apoyar la sostenibilidad a largo plazo de las Sociedades Nacionales.
- La Federación Internacional se compromete a reforzar de manera continua el apoyo brindado a las Sociedades Nacionales, con el fin de que asesoren y ayuden a los gobiernos de sus respectivos países en la elaboración de leyes, procedimientos y mecanismos eficaces para facilitar y regular la asistencia internacional.

Adopción de un enfoque participativo y centrado en la comunidad

Con el fin de evitar equívocos sobre las necesidades prioritarias y las personas necesitadas que quedan al margen de la ayuda El sector humanitario debe, asimismo, reforzar el cumplimiento de anteriores compromisos sobre la participación de las comunidades afectadas (por ejemplo, bajo el gran pacto), en particular con respecto a sectores de la población que, de otro modo, podrían quedar relegados.

A pesar de las excelsas intenciones en el sector humanitario, las comunidades persistentemente advierten que no están bien informadas sobre la manera de acceder al apoyo, que no se sienten capaces de participar en las decisiones que las afectan, y que no consideran pertinente la ayuda que reciben (Ground Truth, 2018).

**Así, la Federación Internacional formula las recomendaciones que constan a continuación.**

Se recomienda a las organizaciones humanitarias que:

- otorguen prioridad a la integración de la participación comunitaria en todos los ámbitos de programas, concediéndose especial atención a los grupos que corran riesgo de quedar relegados, por ejemplo, las mujeres, las personas mayores y las personas con discapacidad, al menos desde el comienzo de la crisis, e idealmente antes; la información así recabada se debe difundir con mayor eficacia entre las organizaciones de ayuda, de manera que todos los agentes sean conscientes de las preocupaciones de la comunidad y puedan atenderlas;

- reconsideren los métodos y enfoques de evaluación de las necesidades para cerciorarse de que permiten buscar e identificar a las personas más necesitadas de manera eficaz, incluso si estas no pertenecen a categorías «tradicionales», y de que valoren adecuadamente las preferencias de esas personas al priorizar las necesidades;
- recaben activamente información pertinente sobre las necesidades, las capacidades, las vulnerabilidades y las perspectivas en la fase de preparación preventiva, antes de que ocurran los desastres. Ello incluye estudiar la manera idónea de comunicarse con los miembros de las comunidades (teniendo en cuenta los idiomas y niveles de alfabetización).

#### Se recomienda a los donantes que:

- velen por la flexibilidad en la asignación de fondos destinados a programas a lo largo de una crisis, de manera que sea posible corregir el rumbo de estos en función de los comentarios de las comunidades;
- concedan prioridad a los recursos destinados a actividades de participación de la comunidad y velen por que las actividades de participación e intervención de esta se conviertan en expectativas concretas de los beneficiarios de las subvenciones, y constituyan un componente del seguimiento y la evaluación.

#### Compromiso de la Federación Internacional

- La Federación Internacional se asume el compromiso de reforzar la participación comunitaria y rendición de cuentas, entre otros, mediante la elaboración de normas mínimas para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en ese ámbito.
- La Federación Internacional se compromete a utilizar en mayor medida los resultados de las evaluaciones de vulnerabilidad y capacidad en la programación de las intervenciones, entre otros, mediante el establecimiento de un registro en línea para recopilarlos.

#### Responsabilidad en el fomento de la resiliencia

Conforme se señaló en la introducción, tradicionalmente los organismos humanitarios y sus donantes se consideraban como instancias de último recurso, es decir, a la expectativa de actuar una vez los recursos locales se hayan visto superados por las crisis, y, al hacerlo, con el afán de apenas reducir las peores consecuencias. Sin embargo, casi treinta (30) años después de la proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, esta perspectiva limitada ya no refleja adecuadamente la función ni la responsabilidad del sector humanitario.

Si no se invierte en la reducción de los riesgos, en la resiliencia de las comunidades y en los enfoques preventivos, muchas personas continuarán al margen de la asistencia. Como se indicara en la edición 2016 del *Informe mundial sobre desastres*, la justificación de este tipo de enfoque ha quedado probada y goza de aceptación mundial desde hace mucho tiempo. Sin embargo, la práctica no corresponde a las expectativas generadas. El porcentaje de la asistencia para el desarrollo destinado a la financiación de la reducción del riesgo de desastres todavía es insignificante, y apenas representa el 0,5% de la asistencia oficial para el desarrollo según las cifras más recientes disponibles, correspondientes a 2016.

Como era de esperar, si bien la abrumadora mayoría de organizaciones «humanitarias» han asumido (o asumen rápidamente) una «doble función» en las actividades de emergencia y de desarrollo, la asimetría que caracteriza a la financiación internacional se traduce en actividades aún centradas en la intervención. Aunque podría argumentarse que la labor orientada a la reducción de riesgos es mucho más eficaz para salvar vidas que la asistencia posterior a las crisis, en esa tarea no se asigna la urgencia debida a la rectificación de las deficiencias de cobertura, que tampoco son registradas tan sistemáticamente como en las evaluaciones periódicas que se realizan para llamamientos de emergencia.

Aunque no cabe duda de que las instituciones de desarrollo “específicas” pueden desempeñar una función indispensable (algunas de ellas, como el Banco Mundial, dan pasos importantes para asumirla), muchas de las partes interesadas a nivel internacional consideran que las divisiones son internas y autoimpuestas. Las bifurcaciones conceptuales y administrativas entre el fomento de la resiliencia y la intervención solo exacerbaban la dispersión negativa de la responsabilidad, tanto de los organismos como de los donantes, respecto de las personas expuestas al riesgo.

### **Así, la Federación Internacional formula las recomendaciones que constan a continuación.**

Se recomienda a todos los gobiernos (incluidos los donantes) y las organizaciones humanitarias que:

- avancen paralelamente con miras al registro y la revisión de la cobertura de los llamamientos para emergencias y de actividades de fomento de la resiliencia, para velar por que los resultados se evalúen en función del grado en que se haya prevenido (preferiblemente) o reducido (según proceda) el sufrimiento humano;
- aumenten de manera significativa las inversiones destinadas al fomento de la resiliencia comunitaria y de las capacidades de intervención local a raíz de desastres y otras crisis;
- aprovechen los beneficios de la financiación anticipada en caso de riesgos previsibles y recurrentes, y en particular, amplíen los resultados positivos demostrados de instrumentos tales como la financiación proyectiva y la promoción de su utilización en los sistemas de intervención internacionales y nacionales;
- promuevan marcos jurídicos y normativos para la gestión del riesgo de desastres que se centren en las necesidades de las personas más vulnerables.

Se recomienda a los donantes que:

- derriben la separación creada artificialmente entre sus propias estructuras de financiación para el desarrollo, el clima y la acción humanitaria, reflejada en una financiación insuficiente crónica para la resiliencia, el apoyo y el desarrollo de la capacidad local y la preparación preventiva;
- brinden, a las organizaciones humanitarias que lo soliciten, financiación para actividades relacionadas con el fomento de la resiliencia, incluso si estas podrían considerarse tradicionalmente orientadas al desarrollo, y busquen proveedores alternativos cuando los agentes humanitarios estimen que no pueden emprenderlas.

Se recomienda a las organizaciones humanitarias que:

- incluyan sistemáticamente el fortalecimiento de la resiliencia en sus intervenciones, incluso si corresponden a actividades tradicionalmente consideradas “de desarrollo” y no “humanitarias”, a menos que carezcan de la competencia o la capacidad pertinente, o que tal actividad pueda socavar su cumplimiento de los principios humanitarios.

#### Compromiso de la Federación Internacional

- La Federación Internacional se compromete a proseguir con su apoyo al fomento de la resiliencia, en particular, cuando sea posible, mediante la inclusión de actividades pertinentes en las operaciones de emergencia.
- La Federación Internacional se compromete a apoyar a las Sociedades Nacionales para fortalecer la resiliencia comunitaria, ya sea se considere una actividad de carácter «humanitario» o «de desarrollo».
- La Federación Internacional se compromete a proseguir con su apoyo a la elaboración de marcos legislativos y normativos para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, con una perspectiva centrada en enfoques relativos a la resiliencia.

#### Optimización del uso de los datos y la tecnología

Los datos tienen un poder transformador para asegurar que nadie quede relegado en la asistencia humanitaria. De hecho, será imposible saber si se ha alcanzado ese objetivo sin el recurso de forma más decisiva a esta herramienta fundamental. Los datos, en particular cuando están desglosados adecuadamente, ofrecen la posibilidad única de sacar a la luz tendencias y problemas ocultos que podrían contribuir a la marginación de determinados grupos de personas. Del mismo modo, las nuevas tecnologías brindan oportunidades increíbles para subsanar muchas de esas deficiencias.

No obstante, la dependencia exclusiva de los datos y de la tecnología tiene sus riesgos. La inadecuada comprensión de las deficiencias en los conjuntos de datos puede generar equívocos y encubrir, más que de develar, los ámbitos que denotan desequilibrios. Las iniciativas en materia de datos que no presenten una protección y concepción adecuadas pueden exponer a las personas vulnerables a perjuicios en nuevas formas. Del mismo modo, la excesiva dependencia de soluciones tecnológicas como la información por satélite y los drones entraña el riesgo de desbancar la participación humana.

**Así, la Federación Internacional formula las recomendaciones que constan a continuación.**

Se recomienda a todos los gobiernos (incluidos los donantes) y las organizaciones humanitarias que:

- inviertan en el intenso fortalecimiento de capacidades en materia de recopilación y análisis de datos en el sector humanitario y a nivel nacional, con un enfoque centrado en identificar las personas y necesidades que puedan estar excluidas del campo de visión, en particular las personas mayores y las personas con discapacidad;
- velen por establecer un acuerdo sobre las normas y la metodología básicas aplicables a los datos, para garantizar la comparabilidad y la interoperabilidad de estos;
- aseguren que la adopción de decisiones se sustenta verdaderamente en datos, incluso mediante el establecimiento de un proceso interno generalizado de alfabetización digital dentro de sus respectivas organizaciones, concomitante a las inversiones en «infraestructura» digital;
- se resistan a depender exclusivamente de datos o modelos técnicos, a fin de comprender los aspectos complejos de los diferentes contextos;
- garanticen un enfoque sólido de «no hacer daño» para la protección y el intercambio de datos.

Se recomienda a los donantes que:

- velen por que los resultados de esas inversiones sean accesibles para las diversas partes interesadas, incluidos los agentes de intervención locales, y por que la recopilación de datos no se convierta en un fin en sí misma, es decir, en una actividad que reemplace la acción en lugar de impulsarla (como parece ser el caso con respecto a la violencia urbana y la migración irregular).

Compromiso de la Federación Internacional:

- La Federación Internacional asume el compromiso de proseguir la inversión sus capacidades institucionales y las de sus miembros, en cuanto a la recopilación y el análisis de datos pertinentes con el fin de identificar a las personas más necesitadas y detectar a quienes puedan quedar marginadas. Ello incluirá el fomento de sus propios conocimientos básicos en materia de datos, la recopilación sistemática de datos desglosados por sexo, edad y discapacidad, y el aumento de la participación en enfoques de código abierto para el intercambio de datos en el sector.
- La Federación Internacional asume el compromiso de promover el uso de datos para fortalecer las actividades de fomento de la resiliencia y la intervención de las comunidades, velando por que la acción directa no sea sustituida por la recopilación de datos.
- La Federación Internacional asume el compromiso de elaborar y aplicar políticas adecuadas en materia de protección de datos y privacidad, y de apoyar a sus miembros en ese sentido.

## Examen de los casos críticos

En este informe, se ha acompañado de varios ejemplos el debate sobre la cuestión de “no dejar a nadie atrás”. Sin embargo, lejos de emplearse a título meramente ilustrativo, se trata más bien de casos críticos que, a la luz de ese objetivo general, requieren inmediatamente una atención de la que por el momento carecen. Algunos se refieren a personas desprovistas de documentos de identificación o títulos de propiedad oficiales, personas vulnerables a la violencia sexual y de género, personas mayores y personas con discapacidad, inmigrantes irregulares y personas víctimas de violencia urbana extrema. Ninguno de esos casos es particularmente nuevo – son problemas ampliamente constatados –, y ha llegado el momento de adoptar medidas al respecto.

### **Así, la Federación Internacional formula las recomendaciones que constan a continuación.**

Se recomienda a todos los gobiernos (incluidos los donantes) y las organizaciones humanitarias que:

- adopten las debidas precauciones para no pasar por alto la asistencia en beneficio de personas que carecen de documentos de identificación expedidos por el gobierno, de personas sin títulos de propiedad oficiales de sus viviendas, de personas cuyas comunidades no han sido cartografiadas oficialmente y de quienes soportan silenciosamente un elevado riesgo de sufrir violencia sexual y de género. Ello exigirá la intensificación de los esfuerzos destinados a determinar los ámbitos más propensos a esas deficiencias y la manera en que estas se materializarán, por ejemplo, a través del inventario previo de las leyes nacionales relacionadas con vivienda, tenencia de tierras y derechos de propiedad (iniciativa emprendida por la Cruz Roja Australiana en la región del Pacífico), y mediante esfuerzos proactivos para impartir formación y preparación al personal humanitario, de manera que formulen las preguntas correctas. Por su parte, la Federación Internacional asume el compromiso de apoyar esos esfuerzos y de proseguir su labor con las Sociedades Nacionales para reducir los riesgos de violencia sexual y de género en situaciones de desastre y emprender medidas preventivas al respecto;
- aseguren que los presupuestos, los planes y la financiación humanitarios incorporen programas y asignaciones específicos en beneficio de las personas mayores y las personas con discapacidad, de manera que se mejore la calidad y el intercambio de los datos recopilados sobre esos grupos. Las organizaciones humanitarias en particular deben intensificar su labor para garantizar la firme participación de las personas mayores y las personas con discapacidad en la adopción de decisiones, entre otros, mediante la asociación con organizaciones locales específicas, según proceda. Por su parte, la Federación Internacional asume el compromiso de asociarse con organizaciones de personas mayores y de personas con discapacidad y de establecer datos desglosados para toda la red de colaboración en relación con los programas de la Federación Internacional y las Sociedades Nacionales;
- reconozcan que el sufrimiento de los migrantes irregulares y de las víctimas de violencia urbana en muchas partes del mundo ya ha alcanzado niveles que los convierten en crisis humanitarias y que se debe invertir al respecto, teniéndose presente que, con toda probabilidad, los agentes de intervención locales mantendrán su posición privilegiada para emprender la mayoría de las iniciativas de intervención, aunque necesitarán recursos adicionales para ello. Por su parte, las Sociedades Nacionales miembros de la Federación Internacional han asumido compromisos firmes para ampliar sus programas humanitarios en beneficio de los migrantes a lo largo de las rutas migratorias, y aprobaron en 2017 la primera estrategia sobre el servicio en favor de los migrantes vulnerables para toda la red de cooperación. La Federación Internacional asume el compromiso de apoyar a sus miembros para que fortalezcan los servicios destinados a los migrantes y fomenten un entendimiento con las autoridades de sus respectivos países

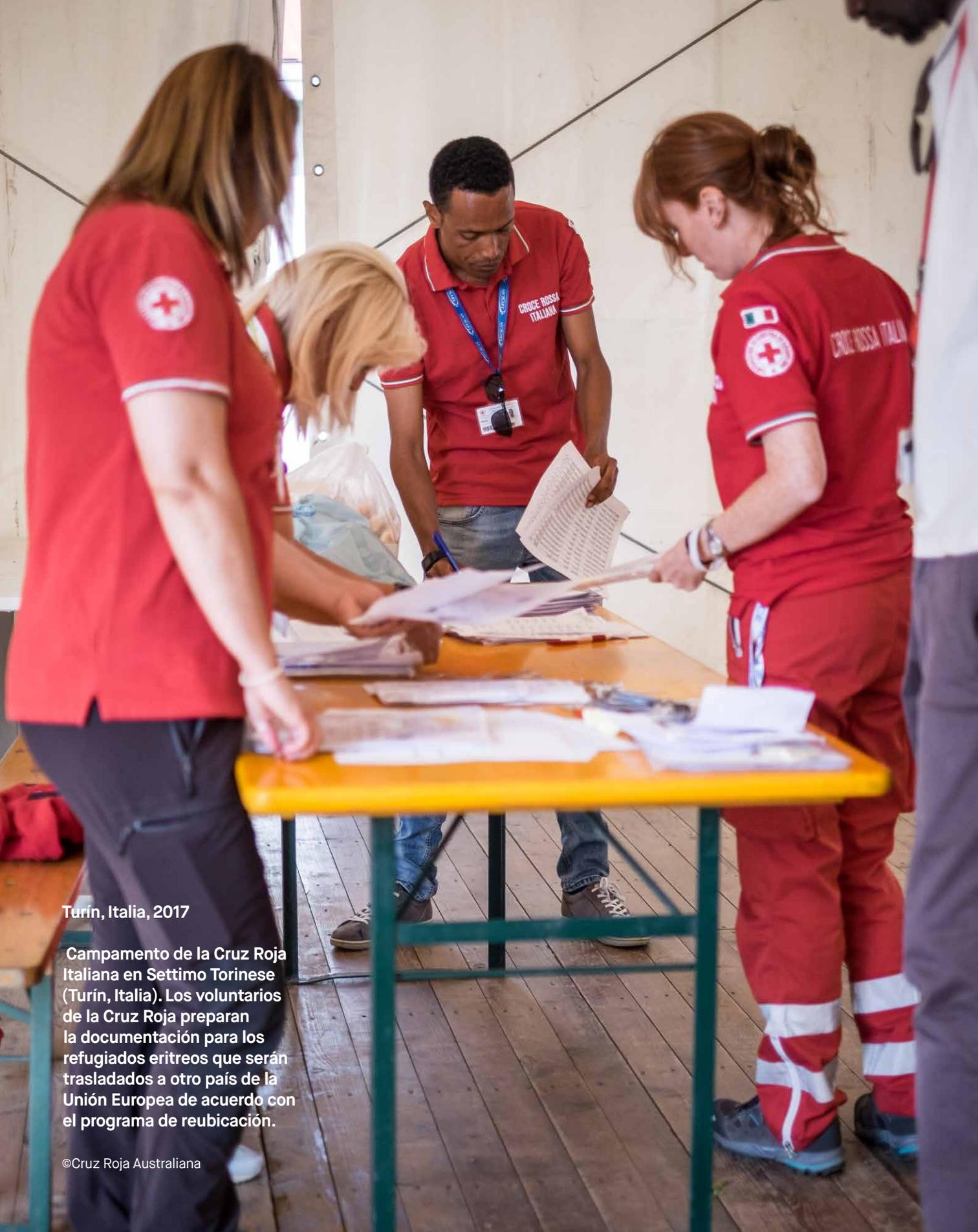
acerca de la función que les incumbe y de sus contribuciones. La Federación Internacional, además, asume el compromiso de apoyar a sus miembros para la concepción de actividades, la promoción de la no violencia y la lucha contra las consecuencias de la violencia urbana, como los traumas psicológicos.

Aunque siempre habrá necesidades desatendidas y los trabajadores humanitarios no cejarán en su empeño por suplir las lagunas existentes, el sector debe redoblar esfuerzos para satisfacer las necesidades más urgentes. En este informe se ha intentado analizar las medidas que puede adoptar la Federación Internacional como organismo humanitario, tanto a título individual como en asociación con otros, para que nadie quede atrás. Principalmente, se ha procurado incitar a cuantos participan en la acción humanitaria (donantes y proveedores de servicios multilaterales, a nivel internacional, nacional y local) para que persistan incesantemente en sus intentos por identificar a las personas más necesitadas y de más difícil acceso, determinar quiénes pueden ser excluidas por todas las razones descritas y, además, considerarlas la máxima prioridad. Ha llegado la hora de que, juntos, cristalicemos en la práctica la máxima a cuyo tenor “los últimos serán los primeros”.



Portugal, 2018

Más de 200 voluntarios y miembros del personal de la Cruz Roja Portuguesa prestan servicios de primeros auxilios, atención sanitaria y apoyo psicosocial a las personas afectadas por los incendios forestales.



Turín, Italia, 2017

Campamento de la Cruz Roja Italiana en Settimo Torinese (Turín, Italia). Los voluntarios de la Cruz Roja preparan la documentación para los refugiados eritreos que serán trasladados a otro país de la Unión Europea de acuerdo con el programa de reubicación.

# Datos sobre intervenciones de la Federación Internacional a raíz de desastres

**Cuadro A.1** Operaciones de la Federación Internacional por tipo y categoría de desastre (Fondo para Socorro en Caso de Emergencias, llamamiento de emergencia y llamamientos generales del Movimiento)

Tipo de operación	Operaciones de la Federación Internacional por tipo y categoría		Porcentaje de incidentes objeto de intervención – por tipo		Aumento
	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	Cambio entre 1998 y 2007, y entre 2008 y 2017
<b>Biológicos</b>	<b>81</b>	<b>207</b>	<b>10,7%</b>	<b>18,7%</b>	<b>155,6%</b>
Epidemias	81	207	10,7%	18,7%	
<b>Climatológicos</b>	<b>56</b>	<b>83</b>	<b>7,4%</b>	<b>7,5%</b>	<b>48,2%</b>
Olas de frío	20	45	2,6%	4,1%	
Sequías	36	29	4,8%	2,6%	
Incendios forestales		9	0,0%	0,8%	
<b>Geofísicos</b>	<b>62</b>	<b>70</b>	<b>8,2%</b>	<b>6,3%</b>	<b>12,9%</b>
Terremotos	47	46	6,2%	4,2%	
Deslizamientos de tierras	3	10	0,4%	0,9%	
Tsunami	2		0,3%	0,0%	
Erupción volcánica	10	14	1,3%	1,3%	
<b>Hidrológicos</b>	<b>234</b>	<b>408</b>	<b>31,0%</b>	<b>36,9%</b>	<b>74,4%</b>
Inundaciones	230	361	30,5%	32,6%	
Inundaciones repentinas; precipitaciones		24	0,0%	2,2%	
Tormentas repentinas	4	23	0,5%	2,1%	
<b>Meteorológicas</b>	<b>61</b>	<b>103</b>	<b>8,1%</b>	<b>9,3%</b>	<b>68,9%</b>
Ciclones	61	103	8,1%	9,3%	
<b>Desastres no tecnológicos y provocados por la actividad humana</b>	<b>85</b>	<b>195</b>	<b>11,3%</b>	<b>17,6%</b>	<b>129,4%</b>
Disturbios civiles	30	50	4,0%	4,5%	
Emergencias complejas	1	15	0,1%	1,4%	
Inseguridad alimentaria	15	39	2,0%	3,5%	
Movimientos de población	39	91	5,2%	8,2%	
<b>Desastres tecnológicos y provocados por la actividad humana</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,6%</b>	<b>75,0%</b>
Otros	2	1	0,3%	0,1%	
Accidentes de medios de transporte	2	6	0,3%	0,5%	
<b>Otros</b>	<b>172</b>	<b>34</b>	<b>22,8%</b>	<b>3,1%</b>	
Emergencias químicas	1	1	0,1%	0,1%	
Incendios forestales	11	10	1,5%	0,9%	
<b>Otros</b>	<b>160</b>	<b>23</b>	<b>21,2%</b>	<b>2,1%</b>	
<b>Total</b>	<b>755</b>	<b>1 107</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>46,6%</b>

**Cuadro A.2** Destinatarios de asistencia a través de operaciones ejecutadas por la Federación Internacional, por categoría y tipo de desastre, 1998–2007 y 2008–2017

Tipo de operación	Destinatarios previstos de la asistencia mediante operaciones de la Federación Internacional, por tipo de desastre		Porcentaje de destinatarios de asistencia por tipo de desastre		Aumento
	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	Variación en la cantidad de destinatarios
<b>Biológicos</b>	<b>24 283 762</b>	<b>184 055 812</b>	<b>35,1%</b>	<b>79,4%</b>	<b>657,9%</b>
Epidemias	24 283 762	184 055 812	35,1%	79,4%	
<b>Climatológicos</b>	<b>5 183 263</b>	<b>6 239 629</b>	<b>7,5%</b>	<b>2,7%</b>	<b>20,4%</b>
Olas de frío	2 673 452	545 947	3,9%	0,2%	
Sequías	2 509 811	5 572 742	3,6%	2,4%	
Incendios forestales		120 940	0,0%	0,1%	
<b>Geofísicos</b>	<b>3 463 931</b>	<b>3 856 741</b>	<b>5,0%</b>	<b>1,7%</b>	<b>11,3%</b>
Terremotos	3 265 972	2 638 312	4,7%	1,1%	
Deslizamientos de tierras	2 000	28 696	0,0%	0,0%	
Tsunami	10 000		0,0%	0,0%	
Erupción volcánica	185 959	1 189 733	0,3%	0,5%	
<b>Hidrológicos</b>	<b>20 678 861</b>	<b>7 689 766</b>	<b>29,9%</b>	<b>3,3%</b>	<b>-62,8%</b>
Inundaciones	20 678 861	7 426 784	29,9%	3,2%	
Inundaciones repentinas; precipitaciones		190 527	0,0%	0,1%	
Tormentas repentinas		72 455	0,0%	0,0%	
<b>Meteorológicas</b>	<b>4 757 358</b>	<b>4 159 353</b>	<b>6,9%</b>	<b>1,8%</b>	<b>-12,6%</b>
Ciclones	4 757 358	4 159 353	6,9%	1,8%	
<b>Desastres no tecnológicos y provocados por la actividad humana</b>	<b>10 122 065</b>	<b>25 141 146</b>	<b>14,6%</b>	<b>10,8%</b>	<b>148,4%</b>
Disturbios civiles	4 928 000	2 302 529	7,1%	1,0%	
Emergencias complejas		4 879 031	0,0%	2,1%	
Inseguridad alimentaria	3 135 750	9 764 244	4,5%	4,2%	
Movimientos de población	2 058 315	8 195 342	3,0%	3,5%	
<b>Desastres tecnológicos y provocados por la actividad humana</b>	<b>42 000</b>	<b>31 221</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-25,7%</b>
Otros	42 000	2 800	0,1%	0,0%	
Accidentes de medios de transporte		28 421	0,0%	0,0%	
<b>Otros</b>	<b>686 088</b>	<b>557 428</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,2%</b>	
Emergencias químicas	4 560	30 000	0,0%	0,0%	
Incendios forestales	7 880	42 997	0,0%	0,0%	
<b>Otros</b>	<b>673 648</b>	<b>484 431</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,2%</b>	
<b>Total – destinatarios previstos</b>	<b>69 217 328</b>	<b>231 731 096</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>234,8%</b>

Cuadro A.3 Presupuesto operativo de la Federación Internacional, por categoría y tipo de desastre, 1998–2007 y 2008–2017

Tipo de operación	Presupuesto financiero para operaciones de emergencia (CHF)		Porcentaje del presupuesto en el periodo		Aumento  Cambio entre 1998 y 2007, y entre 2008 y 2017
	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	
<b>Biológicos</b>	<b>35 635 355</b>	<b>216 691 633</b>	<b>1,5%</b>	<b>8,4%</b>	<b>508,1%</b>
Epidemias	35 635 355	216 691 633	1,5%	8,4%	
<b>Climatológicos</b>	<b>201 863 782</b>	<b>163 204 718</b>	<b>8,6%</b>	<b>6,3%</b>	<b>-19,2%</b>
Olas de frío	101 560 518	10 242 944	4,3%	0,4%	
Sequías	100 303 264	151 571 560	4,3%	5,9%	
Incendios forestales		1 390 214	0,0%	0,1%	
<b>Geofísicos</b>	<b>1 186 031 516</b>	<b>524 918 084</b>	<b>50,3%</b>	<b>20,3%</b>	<b>-55,7%</b>
Terremotos	507 964 927	516 911 223	21,5%	20,0%	
Deslizamientos de tierras	252 984	1 195 857	0,0%	0,0%	
Tsunami	671 578 010		28,5%	0,0%	
Erupción volcánica	6 235 595	6 811 004	0,3%	0,3%	
<b>Hidrológicos</b>	<b>372 021 077</b>	<b>310 912 157</b>	<b>15,8%</b>	<b>12,0%</b>	<b>-16,4%</b>
Inundaciones	371 831 326	299 379 920	15,8%	11,6%	
Inundaciones repentinas; precipitaciones		8 644 337	0,0%	0,3%	
Tormentas repentinas	189 751	2 887 900	0,0%	0,1%	
<b>Meteorológicas</b>	<b>150 238 782</b>	<b>325 455 381</b>	<b>6,4%</b>	<b>12,6%</b>	<b>116,6%</b>
Ciclones	150 238 782	325 455 381	6,4%	12,6%	
<b>Desastres no tecnológicos y provocados por la actividad humana</b>	<b>378 288 282</b>	<b>798 650 364</b>	<b>16,0%</b>	<b>30,9%</b>	<b>111,1%</b>
Disturbios civiles	108 477 512	67 802 643	4,6%	2,6%	
Emergencias complejas	0	216 691 680	0,0%	8,4%	
Inseguridad alimentaria	182 552 784	168 549 441	7,7%	6,5%	
Movimientos de población	87 257 986	345 606 600	3,7%	13,4%	296,1%
<b>Desastres tecnológicos y provocados por la actividad humana</b>	<b>3 282 000</b>	<b>600 013</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-81,7%</b>
Otros	3 207 000	209 789	0,1%	0,0%	
Accidentes de medios de transporte	75 000	390 224	0,0%	0,0%	
<b>Otros</b>	<b>30 066 645</b>	<b>248 329 129</b>	<b>1,3%</b>	<b>9,6%</b>	
Emergencias químicas	36 000	157 481	0,0%	0,0%	
Incendios forestales	514 369	1 034 064	0,0%	0,0%	
<b>Otros</b>	<b>29 538 276</b>	<b>247 137 584</b>	<b>1,3%</b>	<b>9,5%</b>	
<b>Total</b>	<b>2 357 427 439</b>	<b>2 588 761 479</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>9,8%</b>

Cuadro A.4 Operaciones de la Federación Internacional, por región (llamamientos de emergencia y Fondo de Emergencia)

Tipo de operación	Operaciones por región		Porcentaje de participación por región		Aumento
	1998-años (10 ans)	2008-2017 (10 años)	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	Cambio entre 1998 y 2007, y entre 2008 y 2017
África	314	521	41,6%	47,1%	65,9%
América	139	213	18,4%	19,2%	53,2%
Asia	203	240	26,9%	21,7%	18,2%
Europa	83	104	11,0%	9,4%	25,3%
Oceanía	14	19	1,9%	1,7%	35,7%
Mundial	1	7	0,1%	0,6%	
Sin asignación	1	3	0,1%	0,3%	
<b>Total</b>	<b>755</b>	<b>1 107</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>46,6%</b>

Tipo de operación	Presupuesto para operaciones de emergencia (CHF)		Porcentaje del presupuesto durante el periodo		Aumento
	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	Cambio entre 1998 y 2007, y entre 2008 y 2017
África	465 348 730	765 636 555	19,7%	29,6%	64,5%
América	183 696 668	410 663 176	7,8%	15,9%	123,6%
Asia	1 543 495 399	1 027 846 137	65,5%	39,7%	-33,4%
Europa	146 471 064	104 895 775	6,2%	4,1%	-28,4%
Oceanía	5 494 958	17 927 211	0,2%	0,7%	226,2%
Mundial	7 905 601	243 000 000	0,3%	9,4%	
Sin asignación	5 037 019	18 792 625	0,2%	0,7%	
<b>Total</b>	<b>2 357 449 439</b>	<b>2 588 761 479</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>9,8%</b>

Tipo de operación	Cantidad de destinatarios previstos de las operaciones		Porcentaje de destinatarios previstos, por región		Aumento
	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	1998-2007 (10 años)	2008-2017 (10 años)	Variación en la cantidad de destinatarios
África	22 466 025	200 294 922	32,5%	86,4%	791,5%
América	2 365 697	4 902 024	3,4%	2,1%	107,2%
Asia	31 232 548	22 552 659	45,1%	9,7%	-27,8%
Europa	3 009 558	2 923 911	4,3%	1,3%	-2,8%
Oceanía	78 500	622 580	0,1%	0,3%	693,1%
Mundial	10 000 000		14,4%	0,0%	
Sin asignación	65 000	435 000	0,1%	0,2%	
<b>Total</b>	<b>69 217 328</b>	<b>231 731 096</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>234,8%</b>

# Notas sobre los datos

## Clasificaciones y agrupaciones de países

### Niveles de ingreso de los países

El Banco Mundial utiliza cuatro clasificaciones de los países en función de los ingresos: alto, mediano-alto, mediano-bajo y bajo. Las clasificaciones se basan en gran medida en datos de 2016 que se publicaron el 1 de julio de 2017 (últimos disponible en el momento de redactar este documento), y se refieren al ejercicio financiero del Banco Mundial que finaliza el 30 de junio de 2018. El Banco Mundial establece las clasificaciones de los países por nivel de ingresos el 1 de julio de cada año, para todas las economías miembros de esa institución y todas las demás economías con poblaciones de más de 30 000 habitantes. Véanse más detalles en [Banco Mundial](#).

### Países vulnerables a los embates del medio ambiente

A los efectos de este informe, se consideran “vulnerables a los embates del medio ambiente” los países que obtuvieron una calificación de al menos 4,7 en los indicadores de peligros naturales y de falta de capacidad de respuesta del Índice INFORM 2018. Ello conforma una lista de veintisiete (27) países: Afganistán, Bangladesh, Belice, Camboya, Yibuti, República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras, Indonesia, Iraq, Kenia, República Popular Democrática de Corea, República Democrática Popular Lao, Madagascar, Mauritania, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón, Somalia, República Árabe Siria (Siria) y Tayikistán.

INFORM es un índice de gestión de riesgo abierto y de alcance mundial para las crisis humanitarias. Abarca ciento noventa y un (191) países y produce un indicador compuesto del riesgo de crisis humanitarias y desastres que desbordaría la capacidad de intervención nacional. Se centra en tres dimensiones principales de riesgo: exposición a episodios de peligros naturales y humanos y materialización de esa amenaza; vulnerabilidad (susceptibilidad de las comunidades a los riesgos mencionados); y falta de capacidad de reajuste (falta de recursos que podrían aliviar las consecuencias).

Los detalles completos y la metodología están disponibles en el sitio web de [INFORM Index](#).

## Estados frágiles

Este informe hace referencia a los treinta y seis (36) Estados frágiles publicados en *States of Fragility 2016: Understanding Violence* (Estados de Fragilidad 2016: entendiendo la violencia) de la OCDE.

Esos Estados son: Afganistán, Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, Comoras, Côte d'Ivoire, República Popular Democrática de Corea, República Democrática del Congo, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Honduras, Iraq, Kenia, República Democrática Popular Lao, Lesoto, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Níger, Nigeria, territorio palestino ocupado<sup>i</sup>, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, República del Congo, Ruanda, Sierra Leona, Islas Salomón, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Suazilandia, Siria, Tayikistán, Tanzania, Timor-Leste, Uganda, Venezuela, Yemen, Zambia y Zimbabue.

## Regiones

La clasificación de los países por regiones puede variar según la institución. A menos que se indique lo contrario, los gráficos, diagramas y cuadros de este informe se basan en las clasificaciones de las Naciones Unidas. Se pueden consultar más detalles en línea en el sitio web de la [División de Estadísticas de las Naciones Unidas](#). Es posible obtener más información sobre las clasificaciones regionales de la [Federación Internacional](#) en el sitio web de la [Federación Internacional](#).

# Datos y clasificaciones de los desastres y riesgos de desastres

## Base de datos de acontecimientos de emergencia (EM-DAT)

Los datos EM-DAT utilizados en este informe se descargaron de [EM-DAT](#) el 30 de abril de 2018 (versión de fecha 16 de abril de 2018). EM-DAT distingue dos categorías genéricas de desastres, a saber, naturales y tecnológicos. Los datos sobre desastres tecnológicos no se han incluido en el análisis en el capítulo 7. Los datos de EM-DAT no incluyen la guerra, el conflicto o la hambruna relacionada con el conflicto.

Las principales fuentes de datos de EM-DAT son: Naciones Unidas (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); gobiernos nacionales; Gobierno de los Estados Unidos (Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA), Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA), Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA), Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS), Smithsonian, Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC)) Federación Internacional, Banco Mundial, Swiss Re y Munich Re.

i. En la lista figuran como Ribera occidental y Gaza.

Si bien las definiciones y los parámetros estrictos se aplican a la compilación de datos de EM-DAT, la información original, recopilada de diversas fuentes públicas, puede no haberse reunido con fines estadísticos, y las definiciones y las metodologías de recopilación no están normalizadas. Pueden consultarse más detalles en el [Informe Mundial sobre Desastres 2016](#) (Federación Internacional).

A veces la comunicación de los datos sobre el número de personas afectadas por un desastre es deficiente, y las definiciones varían.

Los datos sobre los costos de los daños solo se comunican para una pequeña cantidad de eventos. Únicamente la mitad (50%) de los 3 751 peligros naturales registrados entre 2008 y 2017 tenían datos asociados sobre daños. En términos de valor, las cantidades se basan en las pérdidas en los países más ricos, donde el valor de los activos y la penetración de los seguros son mayores. En los datos de 2008 – 2017, solo el 0,5% de los daños notificados se relacionaban con desastres en África, el 43,9% en América, el 45,4% en Asia, el 6,6% en Europa y el 3,5% en Oceanía. De esta manera se subestima la pérdida (y las consecuencias económicas en curso) en los países pobres, donde los valores de los activos físicos son bajos y/o pueden permanecer en el ámbito privado y no comunicarse. También se subestima la pérdida o las consecuencias de ciertos tipos de desastres, como las sequías, cuando ocurren en países de bajos ingresos o de baja penetración de los seguros.

Para registrar un desastre en la base de datos EM-DAT, se debe cumplir al menos uno de los siguientes criterios:

- comunicación de diez (10) o más personas muertas;
- comunicación de cien (100) o más personas afectadas;
- declaración de estado de emergencia;
- llamamiento para la asistencia internacional.

Los datos están en precios corrientes (dólares de los Estados Unidos).

Más información <https://www.emdat.be/>

## Federación Internacional Go

Los datos para 1919 – 2017 se descargaron de <http://ifrcgo.org/histappeals/> el 10 de febrero, y de <http://ifrcgo.org/currentappeals/#All> el 13 de febrero de 2018.

Los datos relativos a los llamamientos en curso en 2018 se descargaron el 7 de abril de 2018.

Las categorías de desastres de la Federación Internacional (versión al 22 de enero de 2018) se utilizaron para clasificar los tipos de desastres en el análisis de la intervención de la Federación Internacional; estas categorías difieren ligeramente de las categorías de desastres de EM-DAT. Las diferencias principales son:

## Taxonomía de la Federación Internacional



Ola de frío



Ola de calor



Deslizamiento de tierra



Marejada



Incendio

## Categoría de la Federación Internacional



Climatológico



Climatológico



Geofísico



Hidrológico



No tecnológico y causado por el hombre.

## Categoría EM-DAT (subgrupo de desastres)



Meteorológico



Meteorológico



Hidrológico (Avalancha (nieve, escombros, corriente de lodo, caída de rocas) Geofísico (seco)



Meteorológico



El incendio es 'tecnológico' en EM-DAT. Los incendios forestales se clasifican como "climatológicos".

## En la sección sobre tendencias de los desastres del Informe mundial sobre desastres

La categorización de la Federación Internacional se aplica a los datos de la Federación Internacional y la categoría de EM-DAT se aplica a los datos de EM-DAT.

La categorización de la Federación Internacional se aplica a los datos de la Federación Internacional y la categoría de EM-DAT se aplica a los datos de EM-DAT.

Según EM-DAT, cada vez que los deslizamientos de tierras secas y los deslizamientos de lodo son evidentes, a partir del título o el contexto en los datos de la Federación Internacional, se han clasificado como 'geofísicos' e 'hidrológicos' respectivamente.

La categorización de la Federación Internacional se aplica a los datos de la Federación Internacional y la categoría de EM-DAT se aplica a los datos de EM-DAT.

Cada vez que es evidente en los datos de la Federación Internacional, según EM-DAT, los incendios forestales se han clasificado como "climatológicos".

La operación regional con motivo de la crisis alimentaria en África en 2017 (abril de 2017 a octubre de 2018) cubre la capacidad de intervención inmediata y la coordinación, e incluye las siguientes operaciones: Burkina Faso, Chad, Etiopía (iniciada en 2016), Kenia (2016), Malawi (2015), Mauritania, Mozambique (2016), Namibia (2015), Níger, Nigeria, Senegal y Somalia (2016).

La operación del huracán Irma, liderada por el grupo de países del Caribe, cubre Saint Kitts y Antigua, ambos clasificados como “países” en este análisis.

Los datos están en precios corrientes (francos suizos).

Bangladesh, 2017

Un partido de voleibol en el campamento de Kutapalong, en Bangladesh, para personas desplazadas a causa de la violencia en el vecino estado de Rakhine, Myanmar.

©Victor Lacken, Federación Internacional



# Bibliografía

- A**
- ACAPS (Assessment Capacities Project) *Global Emergency Overview*. (Database: last accessed 30 August 2018).
- ACAPS (2014) *Other Situations of Violence in the Northern Triangle of Central America Humanitarian Impact*.
- ACAPS (2015) *Ebola outbreak, Liberia: Communication challenges and good practices*.
- ACAPS (2015b), *Crisis Overview 2015: Humanitarian trends and risks for 2016*
- ACAPS (2016a) *Crisis Overview 2016: Humanitarian trends and risks for 2017*.
- ACAPS (2016b) *Improving needs assessments*.
- ACAPS (2017) *Humanitarian Overview: An analysis of key crises into 2018*.
- ACAPS (2018a) 'Kenya Overview' (last accessed August 2018).
- ACAPS (2018b) *Humanitarian Access Overview – March 2018*.
- Adleh F and Favier A (2017) "*Local reconciliation agreements in Syria: a non-starter for peacebuilding*", Research Project Report, RSCAS/Middle East Directions, 2017.
- AFAD (Turkey's Disaster and Emergency Management Authority) (2017) *Turkey Response to Syria Crisis (as of August, 2017)*.
- Age and Disability Consortium (2018) *Humanitarian inclusion standards for older people and people with disabilities*. CBM International, HelpAge International and Humanity & Inclusion.
- Agerhem S and Baillie Smith M (2017) *ViCE Initiative – Listening Study workshop material*. Swedish Red Cross.
- Airbus (2017) *Airbus Foundation and IFRC fly relief goods to Uganda*, March 2017.
- Aldridge R et al (2017) *Falling through the Cracks: The Failure of Universal Healthcare Coverage in Europe, Observatory Report*. European Network to Reduce Vulnerabilities in Health.
- Aljazeera (2016) *NGOs decry charges against volunteers in Greece*.
- ALNAP (2003) *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners*. Overseas Development Institute (ODI).
- ALNAP (2015a) *Crisis Overview 2015: Humanitarian Trends and Risks for 2016*.
- ALNAP (2015b) *State of the Humanitarian System*.
- ALNAP (2017a) Webinar: 'Gathering and using quality information and in situations of constrained access.'
- ALNAP (2017b) Webinar: 'Who is out there – getting an accurate picture of humanitarian presence.'
- American Red Cross (2017) *Help When It's Needed Most: Disaster Update: Fiscal Year 2017*. 1 July 2016 – 30 June 2017
- ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) (2017) *ASEAN Joint Disaster Response Plan*, ASEAN Coordination Centre for humanitarian assistance on disaster management 2017.
- B**
- Bailey R (2012) *Famine Early Warning and Early Action: The Cost of Delay*. Chatham House.
- Bailey R (2013) *Managing Famine Risk: Linking Early Warning to Early Action*. Royal Institute of International Affairs.
- Barbelet V (2017) *Humanitarian access and local organisations in Ukraine*. ODI.
- Bassau G (2017) 'Strengthening state and regional responses to Central America's forced displacement crisis', Special feature: The humanitarian consequences of violence in Central America. *Humanitarian Exchange*, 69 June 2017. Humanitarian Practice Network (HPN).
- Bennett C et al (2016a) *Time to let go: remaking humanitarian action for the modern era*. ODI.
- Bennett C et al (2016b) *Time to let go: A three-point proposal to change the humanitarian system*. ODI.
- Bennett C (2017) 'Crisis Appeals cost us political action'. 5 April 2017. ODI.
- Berger N and Tang G (2015) *Ebola: a crisis of language*.
- Binder A, Koddenbrock K and Horváth A (2013) *Reflections on the Inequities of Humanitarian Assistance*. GPPI.
- Bond (2016) *Leaving no one behind: The value for money of disability-inclusive development*.
- Bookmiller KN (2017) *North American Humanitarian Response Summit Project Multinational Legal and Policy Preparedness Scan*.
- Borton J (2016) 'The humanitarian impulse: alive and well among the citizens of Europe, Refugees and Vulnerable Migrants in Europe', *Humanitarian Exchange*, 67, September 2016. HPN.
- Borton J et al (2009) *Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes*. Feinstein International Center, HFP, King's College London, Tufts University.
- Bosch Bonacasa M and Estrada Cocina E (2017) 'Forced to flee: the humanitarian crisis on America's doorstep.' Special feature: The humanitarian consequences of violence in Central America. *Humanitarian Exchange* 69, September 2017. HPN.
- British Red Cross (2012) *Principles in Action in Lebanon*. British Red Cross, ICRC, Lebanese Red Cross.
- Bulman, M (2017) *Pregnant and ill migrants going without medical care as government intensifies NHS immigration policy*.
- Burniske J and Modirzadeh N (2017) *Pilot Empirical Survey on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*.
- Burns D and Oswald K (2014) *We can also make change: Piloting participatory research with persons with disabilities and older people in Bangladesh. IDS with the 'Voices of the Marginalised' consortium* (Sightsavers et al). Institute of Development Studies.
- C**
- Cabot Venton C (2016) *The Economic Case for Early Humanitarian Response to the Ethiopia 2015/2016 Drought*. Valid Evaluations. DFID.
- Cabot Venton C and Sida L (2017) *The Value for Money of Multi-year Humanitarian Funding: Emerging Findings*. Valid Evaluations. DFID.

- Cabot Venton C et al (2012) *The Economics of Early Response and Resilience: lessons from Ethiopia and Kenya*. DFID.
- Campbell L and Knox Clarke P (2018) *Making Operational Decisions in Humanitarian Response: A Literature Review*. ALNAP/ODI.
- CARE International (2018) *Suffering in Silence*.
- Carr-Hill R (2013) Missing Millions and Measuring Development Progress, *World Development* 46: 30–44.
- CBM (2017) *Disability Inclusion in Disaster Risk Reduction: Experiences of people with disabilities in Vanuatu during and after Tropical Cyclone Pam and recommendations for humanitarian agencies*. CBM-Nossal Institute Partnership for Disability Inclusive Development.
- CDAC Network (Communicating with Disaster Affected Communities Network) (2017) *Policy Paper. The Role of Collective Platforms, Services and Tools to support Communication and Community Engagement in Humanitarian Action*.
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC) (2014-2016) *Number of Cases and Deaths in Guinea, Liberia, and Sierra Leone during the 2014-2016 West Africa Ebola Outbreak*.
- Centre for Humanitarian Data (n.d.).
- CERF (Central Emergency Response Fund) (2017) CERF Underfunded Emergencies, 2017, 1st Round. Overview of Decisions.
- CERF (2017b) *Underfunded Emergency Window allocations 2017*.
- CERF (2018) Underfunded Emergencies. Overview Methodology.
- Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action (2016) Agreed at the World Humanitarian Summit: Istanbul.
- Charter4Change (2015) *Charter for Change: Localisation of Humanitarian Aid*.
- Chattopadhyay S (2016) *What gets measured, gets managed. Challenges ahead for UN's data-driven development agenda*. ODI.
- CIA (Central Intelligence Agency) (2018) *The World Factbook*.
- Clarke D and Dercon S (2016) *Dull Disasters. How planning ahead will make a difference*. Oxford University Press.
- CNN (2017) *People for sale: Where lives are auctioned for 400 dollars*.
- Collyer M (2012) *Deportation and the Micropolitics of Exclusion: The Rise of Removals from the UK to Sri Lanka*, *Geopolitics* 17(2).
- Coughlan de Perez E et al (2014) *Forecast-based financing: an approach for catalyzing humanitarian action based on extreme weather and climate forecasts*, *Natural Hazards and Earth Science Systems*.
- CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) (2008–2013). *CRED Crunch 13-50*.
- Crisis Group (2016) *Easy Prey: Criminal Violence and Central American Migration, Report 57, Latin America & Caribbean*.
- Crisp J (2008) *Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration*. Research paper 155, UNHCR.
- Cue W and Raimundo Núñez-Flores V (2017) 'According to need? Humanitarian responses to violence in Central America.' Special feature: The humanitarian consequences of violence in Central America, *Humanitarian Exchange*, 69, June 2017. HPN.
- Currien P (2013) 'Slave to the algorithm'. *IRIN*, 11 July 2016.
- Cusumano, E (2017) 'Straightjacketing migrant rescuers? The code of conduct on maritime NGOs', 27 September 2017.
- D**
- Dalrymple S and Smith K (2015) *Inception Report: Coordinating decision-making: meeting needs*. Development Initiatives.
- Dar Ramani Huria (2018) *Home page*.
- Darcy J (2012) *Real time evaluation – East Africa crisis appeal, Synthesis report*. Disasters Emergency Committee.
- Darcy J et al (2013) *The Use of Evidence in Humanitarian Decision Making. ACAPS Operational Learning Paper*. Feinstein International Center.
- Darcy, J (2016) *Syria CALL: Evaluation Synthesis and Gaps Analysis Steering group for inter-agency humanitarian evaluations*. Steering group for inter-agency humanitarian evaluations.
- Data Revolution Group (2014) *A World that Counts. Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*. UN Secretary-General's Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development. UN.
- De Geoffroy V, Léon V and Beuret A (2015) *Evidence-based decision-making for funding allocations*. Groupe Urgence – Réhabilitation – Développement.
- DeLargy P (2016) 'Europe's humanitarian response to refugee and migrant flows: volunteerism thrives as the international system falls short.' Special feature: Refugees and Vulnerable Migrants in Europe. *Humanitarian Exchange*, 67, September 2016. HPN.
- Department for International Development (DFID) (2015) *Disability Framework – One Year on Leaving No One Behind*.
- Desai VT (2018) 'The global identification challenge: Who are the 1 billion people without proof of identity?'. World Bank, 25 April 2018.
- Development Initiatives (2016) *Civil Registration*.
- Development Initiatives (2017a) *The P20 initiative data to leave no one behind: baseline report*.
- Development Initiatives (2017b) *Global Humanitarian Assistance Report 2017*.
- Development Initiatives (2018) *Global Humanitarian Assistance Report 2018*.
- DHS. (Demographic and Health Surveys) *The DHS Program Demographic Data and Health Surveys* (Database: last accessed 1 December 2017).
- Donini A (2012) 'Humanitarian action: A victim of its own successes? Forced Migration Review.
- Donini A and Maxwell D (2013) 'From face-to-face to face-to-screen: remote management, effectiveness and accountability of humanitarian action in insecure environments', *International Review of the Red Cross*, 95(890), 383–413.
- Drummond J, Metcalfe-Hough V, Willits-King B and Bryant J (2017) *Beyond donorship: UK foreign policy and humanitarian action*. ODI.
- Dubois M (2016) *Leaving people behind: impartiality's forgotten clause*. ICRC Humanitarian Law and Policy Blog.
- Dubois M (2018) *The new humanitarian basics*. ODI.
- E**
- ECHO (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations) (2008) *Technical Note: Methodology for the identification of priority countries for European Commission Humanitarian Aid "GNA and FCA"*.
- ECHO (2016) *Guidance – Integrated Analysis Framework Template*. (Not available online.)
- ECHO (2018) *Central America and Mexico Fact Sheet*.
- ECHO (2017) *Forgotten Crisis Assessment 2016-2017*. No longer available online – link is to latest available version.
- El Taraboulsi-McCarthy S and Cimatti C (2018) *Counter-terrorism, de-risking and the humanitarian response in Yemen: a call for action*.
- EM-DAT (Emergency Events Database). Université catholique de Louvain (UCL) – CRED, D Guha-Sapir (Database: last accessed 30 April 2018).
- EU (European Union) (2016) *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*. EU Directorate General for Internal Policies: Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs.
- F**
- FAO (Food and Agriculture Organization) et al (2017) *Living up to the promise of multi-year financing*.
- FAO (n.d.) *El Niño*.

[Financial Times](#) (2018) (by John Aglionby) (23 May 2018).

French S (2014) [When disaster strikes: Emergency management in the Arctic](#). *Northern Public Affairs*.

Froberg M (2015) 'Marginalized communities receiving vital Red Cross support following earthquakes', International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 27 May 2015.

## G

GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery) et al (2018) [Strengthening and Sustaining National Meteorological and Hydrological Services: "Beyond business as usual – closing the capacity gap"](#). Outcomes of the Second Development Partners Conference on Strengthening and Sustaining National Hydro-meteorological Service, Geneva 2018.

GHD (Good Humanitarian Donorship) (2003) [Principles and Good Practice of Good Humanitarian Donorship](#)

GLIDE (2018).

Global Compact for Migration (2018) [Global compact for safe, orderly and regular migration](#). UN.

Gordon M (2013) [Exploring existing methodologies for allocating and tracking disaster risk reduction in national public investment](#). UN Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

Gordon S and Donini A (2016) 'Romancing Principles and Human Rights: Are Humanitarian Principles Salvageable?' *Review of the Red Cross*, 1–33.

Grand Bargain / A Shared Commitment to Better Serve People in Need (2016).

Grand Bargain signatories (2017) [Recommendations that promote effective participation of people affected by crisis in humanitarian decisions and incentivise participation as a way of working for GB signatories](#).

Greenwood F et al (2017) [The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis](#). HHI (Harvard Humanitarian Initiative) (last accessed 31 May 2018).

Ground Truth Solutions (2017) [Perspectives from the field: aggregated report](#).

Ground Truth Solutions (2018) [The Grand Bargain: Perspectives from the field](#).

Grünewald F and de Geoffroy V (2008) [Principle 7 of the Good Humanitarian Donorship Initiative. Policy Paper](#). Groupe URD.

GSMA (2017a) 'Number of Mobile Subscribers Worldwide Hits 5 Billion', 13 June 2017.

GSMA (2017b) [Enabling Access to Mobile Services for the Forcibly Displaced](#).

GSMA (2018a) [2017 State of the Industry Report on Mobile Money](#).

GSMA (2018b) [Access to Mobile Services and Proof-of-Identity: Global policy trends, dependencies and risks](#).

Guadagno L, Fuhrer M and Twigg J (eds.) (2017) [Migrants in disaster risk reduction: practices for inclusion](#). IOM.

Guardian (2017) 'Calais mayor bans distribution of food to migrants', 2 March 2017.

Guha-Sapir D and Hoyois P (2012) [Measuring the Human and Economic Impact of Disasters](#). Foresight project 'Reducing Risks of Future Disasters: Priorities for Decision Makers', Government Office of Science, 27 November 2012.

Guinote F (2018) 'A humanitarian-development nexus that works'. ICRC Humanitarian Law and Policy Blog.

## H

Hagen-Zanker J and Mallett R (2016) [Journeys to Europe: the role of policy in migrant decision-making](#). ODI.

Hallegatte S, Vogt-Schilb A, Bangalore M and Rozenberg J (2017) [Unbreakable: Building the resilience of the poor in the face of natural disasters](#). World Bank Group.

Hanley T, Binas R, Murray J and Tribunalo B (2014) [IASC interagency evaluation of the Typhoon Haiyan Response](#). Inter-agency Humanitarian Evaluation Steering Group.

Harild N, Christensen A and Zetter R (2015) [Sustainable Refugee Return: triggers, constraints and lessons on addressing the development challenges of forced displacement](#). World Bank.

Hassin A and Al-Juboori M (2016) [Humanitarian challenges in Iraq's displacement crisis](#). Ceasefire Centre for Civilian Rights and Minority Rights Group International.

Haver K (2016) [Ethical decision-making to enable humanitarian access in high-risk environments](#).

Haver K and Carter W (2016) [What It Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments](#). Report from the Secure Access in Volatile Environments research programme: SAVEresearch.net, Humanitarian Outcomes.

HelpAge International (2013) [Older people disproportionately affected by Typhoon Haiyan](#).

HelpAge International (2016) [End the neglect: a study of humanitarian financing for older people](#).

HelpAge International (2017) [Rapid Needs Assessment of Older People \(RNA-OP\) forcibly displaced from Myanmar in Balukhali 2 camp, Cox's Bazar, Bangladesh](#).

HelpAge International (2018) [Missing millions: How older people with disabilities are excluded from humanitarian response](#).

HelpAge International and Handicap International (2012) [A study of humanitarian financing for older people and people with disabilities, 2010–2011](#).

HelpAge International and IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) (2012) [The neglected generation: The impact of displacement on older people](#).

HelpAge International on behalf of the Age and Disability Consortium (2015) [Minimum Standards for Age and Disability Inclusion in Humanitarian Action \(pilot version\)](#).

HelpAge International/Coalition of Services of the Elderly (COSE) (2014) [Older people in the Typhoon Haiyan response: The one year report of HelpAge-COSE's response for older people in typhoon-affected communities in the Philippines](#).

Hendow M, Mansour-Ille D and Youssef S (2017) [Engaging Migrant Domestic Workers in an Emergency: The Case of Lebanon](#). International Centre for Migration Policy Development.

HERE-Geneva (Humanitarian Exchange and Research Centre-Geneva) (2015) [The impact of regulatory problems and the gains from legal preparedness in recent response operations](#).

HHI (Harvard Humanitarian Initiative) (2018) [The Signal Code](#). (last accessed 31 May 2018).

High-Level Panel on Humanitarian Financing (2016) [Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap](#).

Hillier D (2017) [Accelerating progress to deliver a faster, better, cheaper response to forecast crises through earlier action](#). Oxfam. Unpublished.

Hillier D (2018) [Facing risk: Options and challenges in ensuring that climate/disaster risk finance and insurance deliver for poor people](#). Oxfam.

Holder v Humanitarian Law Project, 561 U.S. 1 (2010), 130 S.Ct. 2705.

Horwood C and Reitano T (2016) [A Perfect Storm? Forces shaping modern migration & displacement](#), RMMS Discussion Paper.

HPN (Humanitarian Practice Network) Webinar (2017) [The humanitarian consequences of violence in Central America](#), 5 July 2017.

Hugenbusch D and Neumann T (2016) [Cost-Benefit analysis of disaster risk reduction: A synthesis for informed decision making](#), Aktion Deutschland Hilft (Germany's relief coalition).

Human Rights Watch (2014) [Yemen's Torture Camps: Abuse of Migrants by Human Traffickers in a Climate of Impunity](#).

Humanitarian Outcomes (2017) [Behind the attacks: A look at the perpetrators of violence against aid workers](#). Aid Worker Security Report 2017.

- Humanitarian Outcomes (2018) [Aid Worker Security Database](#).
- Humanity & Inclusion (2014) [Sierra Leone: Educating people with disabilities about Ebola](#).
- Humanity & Inclusion (2015) [Disability in humanitarian context Views from affected people and field organisations](#). Humanity & Inclusion (published as Handicap International).
- IASC (Inter-Agency Standing Committee) (2015) [Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action. Reducing risk, promoting resilience and aiding recovery](#).
- IASC (2018) 'IASC Task Team on Accountability to Affected Populations and Protection from Sexual Exploitation and Abuse.'
- IASC (n.d.) [Identified categories for tracking funding flows](#).
- ICRC (1979) 'The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary.'
- ICRC (2011a) [Health Care in Danger: Making the case](#).
- ICRC (2011b) Resolution 2. 31st International Conference. 4-year action plan for the implementation of international humanitarian Law.
- ICRC (2013) [Safer Access in Action: Case Study: Afghanistan](#).
- ICRC (2014) [The International Committee of the Red Cross's role in situations of violence below the threshold of armed conflict: Policy document. International Review of the Red Cross](#), 96(893): 275–304.
- ICRC (2016) [Rules of Customary international Humanitarian Law](#).
- ICRC (2017a) [Missing migrants and their Families: The ICRC's recommendations to policy-makers](#). Policy Brief.
- ICRC (2017b) [Second ICRC comment on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: focus on immigration detention](#).
- ICRC and IFRC (2003) [28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 1, Agenda for Humanitarian Action](#).
- ICRC and IFRC (2015) [Sexual and gender-based violence: joint action on prevention and response. Background report for the 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent](#).
- ICVA (International Council of Voluntary Agencies) (2017) [The New Way of Working examined: An ICVA briefing paper](#).
- IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) (2015) [Global Estimates 2015: People displaced by disasters](#).
- IDMC (2018) [Global Report on Internal Displacement 2018](#).
- IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) [Emergency Appeals 2017 – Donor response in cash, kind and services](#) (last accessed 1 August 2018).
- IFRC. [IFRC Federation-wide Databank and Reporting System \(FDRS database\) \(2016\) 2012-2016 National Society data submitted through the FDRS](#).
- IFRC. [IFRC GO](#). (last accessed February 2018 for all years before 2018; data for 2018 last accessed 16 April 2018).
- IFRC (2006) [World Disasters Report: Focus on neglected crises](#).
- IFRC (2007) [World Disasters Report 2007: Focus on discrimination](#).
- IFRC (2009) [World Disasters Report 2009: Focus on early warning, early action](#).
- IFRC (2010a) [Strategy 2020: Saving Lives Changing Minds](#).
- IFRC (2010b) [World Disasters Report 2010: Urban Risk](#).
- IFRC (2012) [Disasters Emergency Relief Fund \(DREF\): background paper](#).
- IFRC (2013) [Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Humanitarian Assistance](#).
- IFRC (2015a) [All Under One Roof: Disability-inclusive shelter and settlements in emergencies](#).
- IFRC (2015b) [Everyone Counts](#).
- IFRC (2015c) [Ready or not? Third progress report on the implementation of the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance](#).
- IFRC (2015d) [Rapid tenure assessment Guidelines for post-disaster response planning](#). Pilot version.
- IFRC (2015e) [Unseen, unheard: Gender-based violence in disasters. Global study](#).
- IFRC (2016a) [Smart practices that enhance resilience of migrants](#).
- IFRC (2016b) [World Disasters Report 2016](#).
- IFRC (2017a) [Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters](#).
- IFRC (2017b) [Snapshot: 2017 Mid-Year Report, Disaster Law Programme](#).
- IFRC (2017c) [Access to assistance for all: Meeting the basic humanitarian needs of all irregular migrants](#).
- IFRC (2017d) [Kenyans for Kenya campaign](#).
- IFRC (2017e) [Co-conveners' summary of progress 2017](#).
- IFRC (2017f) [From law to action: Saving lives through International Disaster Response Law](#).
- IFRC (2018a) [Catalyzing Sustainable Financing with Duty and Dignity](#). 15 May 2018.
- IFRC (2018b) [Disaster Law site](#).
- IFRC (2018c) [Interviews](#) (May 2018).
- IFRC (2018d) [New Walled Order: barriers to basic services turn migration into a humanitarian crisis](#).
- IFRC (2018e) [The responsibility to prevent and respond to sexual and gender-based violence in disasters and crises](#).
- IFRC (2018f) [Data Socialization – Fostering a Data Culture](#).
- IFRC (2018g) [IFRC Global Strategy on Migration 2018 – 2022: Reducing Vulnerability, Enhancing Resilience](#).
- IFRC (2018h) [Everyone Counts 2018](#).
- IFRC (no date a) [Disaster law projects, laws adopted, laws pending](#) (Interactive map).
- IFRC (no date b) [Advisory Note to assist migrants in return](#). (Not available online.)
- IFRC and Ground Truth Solutions (2018) [How to Establish and Manage a Systematic Community Feedback Mechanism. Special focus on migration programmes](#).
- IFRC and NRC (Norwegian Refugee Council) (forthcoming) 'Housing, Land and Property' in [State of Humanitarian Shelter and Settlements Report](#). Sanderson D and Sharma A (eds.) IFRC.
- IFRC and UNDP (UN Development Programme) (2014), [Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report](#).
- IFRC et al (2018). [Interviews](#) (May 2018).
- IHSA (International Humanitarian Studies Association) (2018) [Conference Introduction](#).
- INFORM (2016) [INFORM Global Model: Interpreting and applying – guidance note](#).
- INFORM (2017) [Index for Risk Management 2018](#) (version released 1 September 2017).
- Ingleby D and Petrova-Benedict R (2016) [Recommendations on access to health services for migrants in an irregular situation: an expert consensus](#).
- INSO (International NGO Safety Organisation) (2018) [Interviews](#).
- International Alert (2017) [When merely existing is a risk. Sexual and gender minorities in conflict, displacement and peacebuilding](#).
- International Network for Education in Emergencies (INEE) (2010) [INEE Minimum Standards](#).

- International Telecommunications Union (ITU) *Fast-forward progress. Leveraging tech to achieve the global goals.*
- Inuit Tapirit Kanatami, (2017) *Social and economic inequality in Inuit Nunangat.*
- IOM (International Organization for Migration) (2016) *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base.* M McAuliffe and F Laczkó (eds.)
- IOM (2017a) *Fatal Journeys, Volume 3 Part 1: Improving Data on Missing Migrants.*
- IOM (2017b). *IOM Learns of 'Slave Market' Conditions Endangering Migrants in North Africa.*
- IOM (2017c) *Knowledge Update: Effective Protection of Migrants in Vulnerable Situations.*
- IOM (2018a) *Missing Migrants.*
- IOM (2018b) *World Migration Report 2018.* M McAuliffe and M Ruhs (eds.) .
- IOM (no date a) *Immigration detention and alternatives to detention.* Global Compact Thematic Paper.
- IOM (no date b) *Readmission.* Global Compact Thematic Paper.
- IOM DTM (Displacement Tracking Matrix) (2018) *Mixed migration in the Horn of Africa and in the Arab Peninsula June-Dec 2017.* IOM regional office, Kenya.
- IOM Kenya (n.d.) *Urban Health Programme.*
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001) *Third Assessment Report.*
- IRIN News (2017) *How will joining the UN change IOM?*
- IRIN News (2018) 'Mosul: Lives saved, credibility lost?', 21 March 2018.
- J**
- Jackson A (2016) *In their own words: Perceptions of Non-State Armed Groups of humanitarian action.*
- Jackson A and Zyck S (2017) *Presence and proximity: Stay and Deliver Five Years on.* OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) et al.
- Johnson SB (2016) *How HXL is being used at the British Red Cross.* January 2016.
- Johnson SB (n.d.) *HXL is creating efficiency at the IFRC.* Centre for Humanitarian Data.
- K**
- Kees de Bot C and Makoni S (2005) *Language and Aging in Multilingual Contexts.*
- Kellet J and Caravani A (2013) *Financing Disaster Risk Reduction: A 20 year story of international aid.* GFDRR and ODI.
- King K, Modirzadeh NK and Lewis DA (2016). *Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action.* Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project.
- Kirk J (ed.) (2009) *Certification Counts. Recognising the Learning Attainments of Displaced and Refugee Students.* International Institute for Educational Planning.
- Konyndyk J (2018) *Rethinking the Humanitarian Business Model. CGD Brief, May 2018.* Center for Global Development.
- Korkmaz E (2018) 'Blockchain for Refugees: Great Hopes, Deep Concerns', 13 April 2018. Bosphorus Migration Studies.
- Koser K (2005) *Irregular migration, state security and human security.* Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration.
- L**
- LAPOP. *Proyecto de Opinión Pública de América Latina: Barómetro de las Américas 2014* (Database: last accessed 1 April 2018).
- Leson H (2018) *Data Literacy Program at IFRC, 2017.*
- Logistics Cluster (2016) *Nepal: Lessons Learned Report, 2016.*
- Logistics Cluster (2018) *Haiti: Hurricane Matthew Lessons Learned Report.*
- Lucchi E (2013) *Humanitarian interventions in situations of urban violence.* ALNAP Lessons Paper. London: ALNAP/ODI.
- Lucchi E (2014) *Humanitarian actors' struggle for access, impartiality, and engagement with armed non-state actors.* Professionals in Humanitarian Assistance and Protection.
- M**
- Mackintosh K and Duplat P (2013) *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action.* OCHA and NRC.
- Maietta M et al (2017) *The Future of Aid NGOs in 2030.* Inter-Agency Regional Analysis Network.
- Majidi N (forthcoming) *What happens after a voluntary return? Afghan returnees from Europe.*
- Malakooti A (2015) *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots.* Altai Consulting for IOM Middle East and North Africa Regional Office.
- Marin-Ferrer M, Vernaccini L and Poljansek K (2017) *Index for Risk Management INFORM Concept and Methodology Report.* Joint Research Centre.
- Martin S (2016) *Conflict or Natural Disaster: Does It Matter for Migrants.* Issue Brief, Migrants in Countries in Crisis (MICIC) Initiative.
- Mendenhall M et al (2017) *Strengthening Policies and Practices for Access, Quality and Inclusion.* Columbia University.
- Meneghetti L (2018) *Three ways big data is transforming the humanitarian sector.*
- Metcalf-Hough V et al (2018) *Grand Bargain annual independent report.* ODI.
- Micallef M (2017), *The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya.* Global Institute Against Transnational Organised Crime.
- MICIC (Migrants in Countries in Crisis) (2016) *Guidelines to protect migrants in countries experiencing conflict or natural disaster.*
- MICIC (n.d.) *Home page.*
- Mirza M (2011) *Unmet needs and diminished opportunities: disability, displacement and humanitarian healthcare.* Research Paper 212. Published by UNHCR as part of its New Issues in Refugee Research series.
- Missing Maps* (n.d.).
- Mitchell T et al (2014) *Technical guidance on choosing targets for reducing natural disaster risk.* ODI.
- Mizutori M (2018) 'To prevent disasters count your losses.' UNISDR blog, 13 March 2018.
- Mowjee A, Baker J and Poole L (2018) *Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the Countries Affected by El Niño.* UN CERF.
- MSF (Médecins sans Frontières) (2016) *MSF to pull out of World Humanitarian Summit.*
- MSF (2017) *Forced to flee: Central America's Northern Triangle: a neglected humanitarian crisis.*
- MSF (2018) *Dozens of refugees and migrants wounded after trying to escape horrific captivity conditions.*
- Muggah R (2012) *Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence.* International Development Research Centre and Department for International Development.
- N**
- Nando S (2017) *NGOs under attack for saving too many lives in the Mediterranean.* *The Conversation.*
- NASA (National Aeronautics and Space Administration) (n.d.) *The Impact of Climate Change on Natural Disasters.* Earth Observatory.

- Nayee R (2017) *Recruiting, Supporting and Developing Black, Asian and Minority (BAME) Staff*. British Red Cross.
- Nepal Ministry of Health (2016) *Demographic and Health Survey 2016*.
- Niland N (2014) *Inhumanity and Humanitarian Action, Protection Failures in Sri Lanka*, Feinstein International Centre, Tufts University.
- NRC (Norwegian Refugee Council) (2014) *Life can Change: Securing housing, land and property rights for displaced women*.
- NRC (2017a) *The world's most neglected displacement crises*.
- NRC (2017b) *Recognising Nairobi's Refugees. The Challenges and Significance of Documentation Proving Identity and Status*.
- NRC (2018a) *Legal Identity and Education in Central African Republic: Promoting access to birth registration and education*.
- NRC (2018b) *Principles under pressure, 2018*.
- NRC and IFRC (2014) *Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations*.
- NRC and IFRC (2016) *The Importance of addressing Housing, Land and Property (HLP). Challenges in Humanitarian Response*.
- O**
- Obrecht A (2017) *Using Evidence to Allocate Humanitarian Resources: Challenges and Opportunities*. ALNAP.
- Obrecht A (2018) *Dynamic gridlock: adaptive humanitarian action in the Democratic Republic of Congo*. ALNAP.
- OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) FTS (Financial Tracking Service) (Database: last accessed 1 July 2018).
- OCHA (2011a) *OCHA and slow onset disasters*. Occasional brief, no. 6.
- OCHA (2011b) *To Stay and Deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments*.
- OCHA (2012) *OCHA Access Monitoring and Reporting Framework*.
- OCHA (2015) *Nepal Earthquake Humanitarian Response: April to September 2015*.
- OCHA (2016a) *Agenda for Humanity*.
- OCHA (2016b) *Global Humanitarian Overview 2017*.
- OCHA (2016c) *Leaving no one behind: Humanitarian Effectiveness in the Age of the Sustainable Development Goals*.
- OCHA (2017a) *Global Humanitarian Overview 2018*.
- OCHA (2017b) *Kenya Flash Appeal 2017*.
- OCHA (2017c) *Humanitarian Bulletin, Latin America and the Caribbean* 31, January–March.
- OCHA (2017d) *Rapport périodique de monitoring. Réponse humanitaire 2017 – Centrafrique*. (In French.)
- OCHA (2017e) *The New Way of Working*.
- OCHA (2017f) *West and Central Africa Regional Policy Dialogue. The New Way of working: from delivering aid to ending need*.
- OCHA (2017g) *Sahel Overview of humanitarian needs and requirements 2018*.
- OCHA (2018a) *Global Humanitarian Overview*.
- OCHA (2018b) *Tchad: Plan de Réponse humanitaire: Janvier-Décembre 2018*. (In French.)
- OCHA Afghanistan (2017a) *Common Humanitarian Fund Afghanistan Annual Report*.
- OCHA Afghanistan (2017b) *Humanitarian Response Plan 2018–2021*.
- OCHA Afghanistan (2018) *Humanitarian Needs Overview, 2017*.
- OCHA South Sudan (2018) *Humanitarian Snapshot*, February 2018.
- OCHA (2017) *South Sudan 3Ws*, February 2017.
- OCHA Syria (2017) *Syria Humanitarian Fund Annual Report*.
- ODI (Overseas Development Institute) (2010) *Social protection programming: the need for a gender lens*.
- ODI (2016a) (Samman E et al.) *Women's work: Mothers, children and the global childcare crisis*.
- ODI (2016b) (Bennett C, Foley M and Pantuliano S.) *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*.
- ODI (2017) *10 things to know about 'leave no one behind'*.
- OECD. *OECD.Stat*. (Database: last accessed 29 May 2018.)
- OECD (2016) *States of Fragility 2016: Understanding Violence*.
- OECD (2018) *States of Fragility 2018*.
- OECD and UNDP (2017) *From funding to financing: Financing Strategy Mission Report – Sudan*.
- OHCHR (Office of the UN High Commissioner for Human Rights) (1990) *'International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.'* Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990.
- OHCHR (2015) *Thematic study on the rights of persons with disabilities under article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, on situations of risk and humanitarian emergencies*. Report to the UN General Assembly.
- OHCHR (2018) *Report of the UN High Commissioner for Human Rights to the Human Rights Council on Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations*, A/HRC/37/34.
- One Billion Coalition (2018) *'Making Local Resilience Count: One Billion Coalition for Resilience.'*
- Osuteye E, Johnson C and Brown D (2017) *'The Data Gap: An analysis of data availability on disaster losses in sub-Saharan African Cities.'* *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 26: 24–33. December 2017.
- Oxfam (2015) *Prioritising Community Engagement to Strengthen Health Systems in Ebola Recovery*.
- Oxfam et al (2017) *A Dangerous Game: The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders*.
- P**
- Parker B (2017) *Security lapses at aid agency leave beneficiary data at risk*. IRIN, 27 November 2017.
- Parker B (2018) *Aid agencies rethink personal data as EU rules loom*. IRIN, 18 January 2018.
- Patel S and Van Brabant K (2017) *The Start Fund, Start Network and Localisation: current situation and future directions*, Global Mentoring Initiative.
- Pictet J (1979) *The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary*.
- Poole L (2014) *A calculated risk: how donors should engage with risk financing and transfer mechanisms*. OEDC.
- Poole L (2015) *Future Humanitarian Financing: Looking beyond the crisis*. FAO, CAFOD, World Food Programme.
- R**
- Radio Free Asia (2017) *'Malaysia will probe alleged cover-up in discovery of mass graves, minister says.'*
- REACH (2017) *South Sudan: Challenges and opportunities for communication with disaster-affected communities*.
- Reilly L (2018) Presentation at ICRC hosted event: *Going Local, Going Safely: the localization agenda and security risk management*, June 2018.
- Richter-Menge J, Overland JE, Mathis JT and Osborne E (eds.) (2017) *Arctic Report Card 2017*.
- RMMS (Regional Mixed Migration Secretariat) (2017) *Weighing the Risks: Protection risks and human rights violations faced by migrants in and from East Africa*.
- Rogers K (2015) *'Traditional vs. citizen-generated data: Is it a case of either-or?'* Devex, 23 April 2015.

Rohwerder B (2014) [Impact and implications of the Ebola crisis](#).

Rohwerder B (2015) [Disability inclusion: Topic guide](#). Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.

Ronalds P (2016) [The Nauru Dilemma](#), Development Policy Centre Discussion Paper #51, Crawford School of Public Policy, The Australian National University.

## S

Sanchez Soler M (2016) [Central American Migration](#). (last accessed 9 July 2018).

Savage K and Muggah R (2012) 'Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City', [Journal of Humanitarian Assistance](#).

Save the Children and Oxfam (2012) [A dangerous delay: the cost of late response to early warnings in the 2011 drought in the Horn of Africa](#).

Schiermeier, Q (2017) [Huge Landslide Triggered Rare Greenland Mega-tsunami](#). *Nature*.

Schuller M (2010) Haiti's Disaster after the Disaster: The IDP Camps and Cholera, [The Journal of Humanitarian Assistance](#).

Schuster L and Majidi N (2014): 'Deportation Stigma and Re-migration', [Journal of Ethnic and Migration Studies](#).

SEEDS/CRED (Sustainable Environment and Ecological Development Society/ CRED) (2018) [Decoding the monsoon floods in Bangladesh, India, Myanmar and Nepal](#).

Seguridad, justicia y paz (2018) [Metodología del ranking \(2017\) de las 50 ciudades más violentas del mundo](#).

Shelter Cluster Fiji (2016) [Help for homes: Tips to build back safer. How to make your house more resilient to natural disaster](#).

Signal Program on Human Security and Technology and HHI (2018) [The Signal Code: a human rights approach to information during crisis](#).

Slim H (2018) 'Impartiality and Intersectionality' (blog). [Humanitarian Law and Policy](#).

Small Arms Survey. [Small Arms Survey Database on Violent Deaths](#) (Database: last accessed 15 May 2018).

Spiegel P, Khalifa A and Matten F (2014) Cancer in refugees in Jordan and Syria between 2009 and 2012: challenges and the way forward in humanitarian emergencies, [The Lancet Oncology](#) 15(7): 290–297.

Steele J (2016) 'Pathway of Hope: A Learning Certification Solution for Internally Displaced Children in Northern Syria', Ensor MO, Goździak EM (eds.) [Children and Forced Migration](#), 153–177.

Stoddard A and Jillani S (2016) [The Effects of Insecurity on Humanitarian Coverage \(Report from the Secure Access in Volatile Environments \(SAVE\) research programme](#). Humanitarian Outcomes.

Stoddard A et al (2017a) [Efficiency and inefficiency in humanitarian financing](#). Humanitarian Outcomes.

Stoddard A et al (2017b) [Out of Reach: How Insecurity Prevents Humanitarian Aid from Accessing the Neediest. Stability: International Journal of Security and Development](#). 6(1): 1.

Stoddard A et al (2016a) [NGO risk management: principles and promising practice](#). Humanitarian Outcomes.

Stoddard A et al (2016b) [NGOs and Risk: How international humanitarian actors manage uncertainty](#). Humanitarian Outcomes.

Stuart E and Samman E (2017) [Defining 'leaving no one behind'](#). ODI.

Sumadiwiria C (2015) [Putting Vulnerable Communities on the Map: A research report on what influences digital map-making with young volunteers in Bangladesh](#). Y Care International.

Svoboda E and Haddad S (2017) [What's the magic word? Humanitarian access and local organisations in Syria](#), HPG Working and discussion papers.

Svoboda E, Barbelet V and Mosel I (2018) [Holding the keys: humanitarian access and local organizations](#). ODI.

Syria Protection Cluster (Turkey) (2017) [Protection Monitoring Quarterly Report March–June 2017](#).

## T

The Conversation (2017) 'NGOs under attack for saving too many lives in the Mediterranean.'

The Economist (2014) 'Off the map', 13 November 2014.

The Economist (2018) 'How volunteer cartographers are mapping epidemics and atrocities.' 24 May 2018 .

The Engine Room and Oxfam (2018) [Biometrics in the Humanitarian Sector](#).

Thomas N et al (2018) [Theme Paper 2: The dangers of being local](#), Swedish Red Cross ViCE project.

Tiller S and Healy S (2014) [Where is everyone? MSF](#).

Tozier de la Poteria A et al (2018) 'Understanding the use of 2015–2016 El Niño forecasts in shaping early humanitarian action in Eastern and Southern Africa'. [International Journal of Disaster Risk Reduction](#).

TWB (Translators without Borders) (2015) [Does Translated Health-related Information Lead to Higher Comprehension? A Study of Rural and Urban Kenyans](#).

TWB (2017a) [Putting Language on the Map in the European Refugee Response](#).

TWB (2017b) [Language barriers in the humanitarian response in north-east Nigeria](#).

UN (United Nations) (2006) [Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#).

UN (2015a) [The Millennium Development Goals Report](#).

UN (2015b) [Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development](#), A/Res/70/1.

UN (2017) [Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict](#), S/2017/414.

UN (2018a) 'Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation'.

UN (2018b) [Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict](#), S/2018/462.

UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs) (2016) 'ODA allocation and other trends in development cooperation in LDCs and vulnerable contexts.' 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs No. 13.

UN Human Rights Council (2018) [Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment](#). Report to the Human Rights Council, 37th session, 26 February–23 March 2018, A/HRC/37/50, advance unedited version.

UN OHCHR (2018) [Combating discrimination based on sexual orientation and gender identity](#). (last accessed 10 June 2018).

UNSG (UN Secretary-General) (2014) [Conflict-related sexual violence. Report of the Secretary-General to the UN Security Council](#). UN doc. S/2014/181.

UNSG (2016a) [Outcome of the World Humanitarian Summit](#), Report of the Secretary-General, UN Doc. No. A/71/353.

UNSG (2018) [UNSG report on International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development \(first draft\)](#).

UN Statistics Division (2015) [The World's Women 2015: Trends and Statistics](#).

UN-HABITAT (2003) [Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?](#)

UN-HABITAT (n.d.) [Land and Property: UN-HABITAT in Disaster and Conflict Contexts](#).

UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs) (n.d.) [Population Division](#).

UNDESA (2017) [Economic Inequalities in Old Age](#).

- UNESCO (Educational, Scientific and Cultural Organization) (2018) [Global Education Monitoring Report – Accountability in Education: Meeting our Commitments](#).
- UNGA (UN General Assembly) (1991) [Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations, A/RES/46/182, 78th plenary meeting, 19 December 1991](#).
- UNGA (2016) [One humanity, shared responsibility: report of the Secretary General for the World Humanitarian Summit](#). UN General Assembly.
- UNGA (2017a) [International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development](#). Report of the Secretary-General A/72/348.
- UNGA (2017b) [Report of the Secretary-General: Making migration work for all, A/72/643](#).
- UNGA (2016) [Special Rapporteur on the human rights of IDPs on his mission to Iraq, April 2016, UN doc. A/HRC/32/35/Add.1](#).
- UNHCR (UN High Commissioner for Refugees) (2017a) [Global Trends. Forced Displacement in 2016](#).
- UNHCR (2017b) [Highlighted Underfunded Situations in 2017](#).
- UNHCR (2017c) [UNHCR Age, Gender and Diversity Accountability Report 2016](#).
- UNHCR (2017d), [From a Refugee Perspective: Discourse of Arabic speaking and Afghan refugees and migrants on social media from March to December 2016](#).
- UNHCR (2017e) [‘Migrants in vulnerable situations’: UNHCR’s perspective](#).
- UNHCR (2018a) [‘As Mediterranean Sea arrivals decline and death rates rise, UNHCR calls for strengthening of search and rescue’](#).
- UNHCR (2018b) [‘Over 1,000 refugees evacuated out of Libya by UNHCR.’](#)
- UNHCR (2018c) [UNHCR Strategy on Digital Identity and Inclusion](#).
- UNICEF. MICS (Multiple Indicator Cluster Surveys) (Database: last accessed 1 December 2017).
- UNICEF (2013) [Every Child’s Birth Right. Inequities and trends in birth registration](#).
- UNICEF (2017a). [A Deadly Journey for Children: The Central Mediterranean Migration Route](#).
- UNICEF (2018) [Refugee and Migrant Crisis in Europe Humanitarian Situation Report 26](#).
- UNICEF (2017b). [A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation](#).
- UNISDR (UN Office for Disaster Risk Reduction) (2013) [Global Survey of Persons with Disabilities](#).
- UNISDR (no date a) [Desinventar](#).
- UNISDR (no date b) [Sendai Framework Monitor System](#). (last accessed 16 May 2018).
- University of Melbourne (2016) [Strengthening CRVS Systems. CRVS systems matter for Sustainable Development Goal Achievement](#).
- UNODC (UN Office on Drugs and Crime) (n.d.) [Smuggling of Migrants: The Harsh Search for a Better Life](#).
- V**
- Van Hear N (2011) [Mixed Migration: Policy Challenges, the Migration Observatory](#).
- Verjee A (2018) [‘Let’s end this competition of misery.’ IRIN, 10 April 2018](#).
- Vito et al (2015) [Public Health Aspects of Migrant Health: A Review of the Evidence on Health Status for Undocumented Migrants in the European Region](#). Health Evidence Network Synthesis Report, No. 42. WHO Regional Office for Europe.
- VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies) (2013) [Funding Disaster Risk Reduction](#). Disaster Risk Reduction Series.
- W**
- Washington Group on Disability Statistics (2018) Home page.
- WaterAid, Sightsavers and ADD International (2016) [Ensuring no one is left behind: Mainstreaming disability inclusive development. Summary of workshop findings](#). January 2016.
- Wells, J (2005) [‘Protecting and assisting older people in emergencies’](#) in *Network Paper* Number 53, December 2005. HPN.
- WhatWorks to Prevent Violence (2015) [No Safe Place: A Lifetime of Violence for Conflict-affected Women and Girls in South Sudan](#).
- WHO (2004) [WHO World Health Survey \(2002–2004\)](#).
- WHO (2007) [Risk reduction and emergency preparedness: WHO six-year strategy for the health sector and community capacity development](#).
- WHO (2008) [Older persons in emergencies: an active ageing perspective](#).
- WHO (2011) [World Report on Disability. and technical appendices](#).
- WHO (2013) [Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence](#).
- WHO 2014–2016, [Ebola Situation Reports – archive](#).
- WHO (2017a) [‘Uganda ends Marburg virus disease outbreak’](#). News release.
- WHO (2017b) [Health SDG Profile: Nepal](#).
- WHO (2018a) [‘WHO and World Bank Group join forces to strengthen global health security.’](#) News release.
- WHO (2018b) [Global Cooperation on Assistive Technology \(GATE\)](#).
- WHO (2018c) [Weekly bulletins on outbreaks and other emergencies](#).
- WHO (n.d.) [Definitions: emergencies](#). (last accessed 9 July 2018).
- WHS (World Humanitarian Summit) (2016) [Changing people’s lives: from delivering aid to ending need](#). High Level Leaders’ Roundtable.
- Wilkinson et al (2018) [Forecasting hazards, averting disasters: implementing forecast-based early action at scale](#). ODI.
- Williams J (2011) [Insights on Ageing: a survey report: Older people are speaking out, we’re listening](#). HelpAge International.
- Wiltz T. (2018) [Aging undocumented immigrants pose costly health care challenge](#).
- Women’s Refugee Commission (2015) [‘I See That It Is Possible’ Building Capacity for Disability Inclusion in Gender-Based Violence Programming in Humanitarian Settings](#).
- Women’s Refugee Commission (2016) [Mean Streets: Identifying and Responding to Urban Refugees’ Risks of Gender-Based Violence. Refugees with Disabilities](#).
- World Bank. [Identification for Development \(ID4D\) global data set](#) (Database: last accessed 1 June 2018).
- World Bank [Population data](#) (Database: last accessed 8 June 2018).
- World Bank. [PovcalNet](#) (Database: last accessed 1 June 2018).
- World Bank Data Help Desk. [World Bank Country and Lending Groups](#) (Database: last accessed 1 August 2018).
- World Bank (2003) [Land Policies for Growth and Poverty Reduction](#).
- World Bank (2017a) [‘Pandemic Emergency Financing Facility: Frequently Asked Questions.’](#)
- World Bank (2017b) [Somali Poverty Profile 2016 Findings from Wave 1 of the Somali High Frequency Survey](#).
- World Bank (2018) [Tanzania Urban Resilience Program](#).
- World Bank Group and Center for Global Development (2017) [Principles on Identification for Sustainable Development: Toward the Digital Age](#).
- Z**
- Zandonini G (2017) [‘How the humanitarian NGOs operate at sea’, 22 May 2017, Open Migration](#).



# Los principios fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

**Humanidad** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

**Imparcialidad** No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

**Neutralidad** Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.

**Independencia** El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

**Voluntariado** Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

**Unida** En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

**Universalidad** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

