



© 2012. Brian Sokol/ACNUR



CONSULTA REGIONAL PARA EL GRUPO DE ESTADOS DE EUROPA Y OTROS ESTADOS

BUDAPEST, 3 Y 4 DE FEBRERO DE 2015

RESUMEN DE LOS COPRESIDENTES

La consulta regional de la Cumbre Humanitaria Mundial para el grupo de Estados de Europa y otros Estados se celebró en Budapest (Hungría) los días 3 y 4 de febrero de 2015. La consulta fue copresidida por los Gobiernos de Hungría y Finlandia (coorganizadores), la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH). Conforme al espíritu del enfoque de los múltiples interesados en el proceso de la cumbre, la consulta reunió a unos 250 participantes (lo que la convierte en la consulta regional más concurrida hasta la fecha) de la región de Europa y otros Estados,¹ en representación de Estados Miembros; las personas afectadas; organizaciones de la sociedad civil locales, regionales e internacionales; el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja; ONG nacionales e internacionales; organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales; organizaciones regionales; organizaciones de la diáspora; el sector privado, e instituciones académicas. Además, el Gobierno de Jordania, coorganizador de la consulta regional para el Oriente Medio y Norte de África que se celebrará en Ammán en marzo de 2015, asistió en calidad de observador.

¹ La agrupación "Europa y otros Estados" de la Cumbre Humanitaria Mundial engloba a los siguientes Estados: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Moldova, Rumania, San Marino, Santa Sede, Serbia, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania.

La reunión fue precedida por consultas preparatorias con partes interesadas que acudieron en representación de conjuntos más amplios de interesados. En la región seguirán desarrollándose consultas con partes interesadas, que se incorporarán al proceso general de la Cumbre. La consulta de Budapest se estructuró en torno a los cuatro temas de la Cumbre: la eficacia de la acción humanitaria, la reducción de la vulnerabilidad y la gestión del riesgo, la transformación mediante la innovación y la atención de las necesidades de las personas en situaciones de conflicto.

Hubo un firme consenso entre los participantes sobre la importancia de abordar las complejidades que se presentan a la hora de atender las necesidades de las personas en situaciones de conflicto.

Los enriquecedores debates de los subgrupos condujeron a una serie de conclusiones, entre las que surgieron las siguientes cuestiones clave:

- La especial importancia de adoptar un enfoque centrado en la población afectada.
- El reconocimiento de la responsabilidad primordial de los gobiernos, como garantes de derechos, de proteger a la población.
- El reconocimiento de que, en situaciones de conflicto, el principal marco jurídico es el derecho internacional humanitario.
- Firme compromiso de defender los principios humanitarios.
- La importancia de apoyar la respuesta local, nacional y subnacional y de respaldar, siempre que sea posible, la creación de capacidades.
- El reconocimiento de la importancia de aplicar un enfoque diferenciado en función de cada contexto (situaciones de conflicto, crisis de evolución lenta, de evolución rápida o prolongadas).
- El logro de avances significativos a la hora de mejorar la armonización entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo a fin de respaldar el aumento de la resiliencia y encontrar soluciones duraderas.
- La importancia de mejorar la interoperabilidad* entre los agentes con arreglo a una visión común de los principales enfoques y normas de funcionamiento.
- El establecimiento de una acción humanitaria ágil, abierta, innovadora y con visión de futuro.
- El reconocimiento de que el éxito de la acción humanitaria requiere el compromiso y la implicación de todos los agentes.

En las próximas semanas, el Grupo Directivo Regional publicará un informe completo sobre la consulta, en el que figurará el conjunto completo de recomendaciones y observaciones comunes. Los copresidentes alientan a todos los agentes de esta región a defender estas recomendaciones, convertirlas en acciones específicas y compartir conocimientos sobre su experiencia.

Estas consideraciones se tradujeron en la formulación de las siguientes recomendaciones.

Atender las necesidades de las personas en situaciones de conflicto



A. Hacer frente a los cambios radicales que se están produciendo en el entorno humanitario.

El ámbito de las operaciones de acción humanitaria está experimentando cambios sustanciales y haciéndose cada vez más complejo. Las soluciones políticas son muy escasas. Es difícil de alcanzar un consenso acerca del camino que conviene seguir.

- Reafirmar el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados y los principios humanitarios.
- Reconocer el espacio para la colaboración y la diferenciación de los agentes, dado que el conjunto de los agentes y las redes está cambiando, lo que hace necesario volver a definir las condiciones que rigen sus relaciones.

* No existe una definición consensuada, pero, en este contexto, el término se refiere a la posibilidad de mejorar la colaboración entre distintos sistemas y agentes.

- Tratar de establecer un diálogo sobre la colaboración y las fronteras entre los agentes humanitarios y políticos para definir sus respectivas funciones y responsabilidades, como, entre otras: a) ampliar el espacio humanitario: los derechos soberanos frente a las obligaciones soberanas; b) mantener la diferenciación de los objetivos políticos, militares y humanitarios; c) evitar la instrumentalización de la acción humanitaria (p. ej., intervenciones militares formuladas en términos humanitarios, imposición de condiciones políticas); d) garantizar que estas cuestiones se incorporen en el examen de las operaciones de paz de las Naciones Unidas; e) volver a confirmar la imperiosa necesidad de establecer un diálogo humanitario basado en los principios humanitarios con todas las partes en conflicto que sea posible; f) dar continuidad a la posibilidad de los trabajadores humanitarios de intervenir en el contexto de la legislación contra el terrorismo.
- Identificar a los agentes que podrían propiciar un cambio (p. ej., las potencias emergentes, el sector privado, los sectores innovadores de las esferas de la tecnología y las comunicaciones), sus ventajas comparativas y las condiciones que rigen sus relaciones, como, por ejemplo, basarse en las ventajas comparativas de los agentes nacionales y locales, e identificar el espacio de acción en cada situación.

B. Situar a la protección en el centro de la acción humanitaria.

- Iniciar un diálogo con todos los agentes, entre los que se incluyen las partes estatales y no estatales en un conflicto, a fin de resaltar su responsabilidad de aplicar plenamente todos los marcos e instrumentos normativos (el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados, el derecho de los derechos humanos y las resoluciones del Consejo de Seguridad, entre otros instrumentos) y promover la adopción de las medidas necesarias para abordar su incumplimiento, como, entre otras, obligar a los dirigentes de las partes involucradas a rendir cuentas por dichas infracciones.
- Garantizar que todos los agentes armados establecen procedimientos (en las esferas de la doctrina, la capacitación y la educación), también durante los procesos de reforma del sector de la seguridad, que lograrán un aumento del respeto hacia el derecho internacional humanitario.
- Reforzar el alcance de la acción humanitaria a los desplazados a la fuerza, a través de medidas como, entre otras, la ampliación de marcos jurídicos tales como las convenciones regionales relativas a los desplazados internos.
- Reconocer la creciente complejidad de los casos de violencia generalizada distintos a los conflictos, así como su posible impacto humanitario.
- Basarse en los resultados de la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja como contribuciones fundamentales para los debates humanitarios que se desarrollan en la comunidad en general.
- Utilizar la Cumbre como “un llamamiento a la humanidad” para proteger y preservar la dignidad de las personas afectadas por los conflictos y los desastres.
- Considerar la posibilidad de establecer un mecanismo mundial para supervisar la capacidad de los agentes humanitarios de ofrecer asistencia a las comunidades afectadas.
- Potenciar el papel de los marcos regionales en la mejora de la supervisión de las infracciones del derecho internacional humanitario, y promover la protección y la asistencia a las personas afectadas.
- Lograr que los gobiernos y otros agentes se comprometan para garantizar que los migrantes que se ven sorprendidos por un conflicto reciben una protección adecuada.

C. Aumentar el acceso y la proximidad.

- Recordar el deber de las partes en un conflicto de respetar la acción humanitaria imparcial, también a la hora de facilitar el acceso a esta.
- Exhortar a los Estados que participan en la Cumbre a que se comprometan a permitir y facilitar el acceso de las personas afectadas a protección y asistencia humanitarias, así como el de los agentes humanitarios a las personas necesitadas.
- Analizar las oportunidades de adaptar los reglamentos contra el terrorismo para que los agentes humanitarios, como los agentes locales, entre otros, puedan acceder a todas las zonas afectadas por los conflictos y para que todas las partes en un conflicto puedan intervenir.

- Exhortar a todas las partes en un conflicto a que garanticen la seguridad del personal humanitario, a través de medidas como el enjuiciamiento de los actores de ataques a trabajadores humanitarios, entre otras.
- Proporcionar a los agentes humanitarios financiación, lo suficientemente flexible como para posibilitar la proximidad, a fin de respaldar su intervención en las zonas afectadas por los conflictos.
- Reafirmar los principios humanitarios y garantizar que todos los agentes los entienden y respetan, y que los trabajadores humanitarios los aplican.

D. Abordar la escasez de soluciones políticas.

- Resaltar la importancia de que los gobiernos y la comunidad internacional en general se impliquen con urgencia en las esferas de la alerta temprana y la prevención de conflictos.
- Poner de relieve la necesidad de una mayor implicación y compromiso políticos en la resolución de conflictos y el logro de una paz y seguridad sostenidas.
- Asegurarse de que no se politiza la acción humanitaria, ni siquiera como consecuencia de la deficiencia de acciones políticas.

E. Informar acerca de los retos existentes.

- Crear una sólida campaña de comunicación sobre los importantes retos que se presentan a la hora de proporcionar asistencia humanitaria y sobre las extendidas infracciones del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados.

Eficacia de la acción humanitaria



A. Convertir a las personas y comunidades afectadas en los principales agentes de respuesta humanitaria.

- Comprometerse con la participación significativa de las personas afectadas en todo el ciclo de programación, como en las fases de evaluación, diseño y aplicación de proyectos, supervisión y adopción de decisiones estratégicas, entre otras.
- Definir y tratar de solucionar los obstáculos prácticos y políticos que impiden la rendición de cuentas de los agentes humanitarios frente a las personas afectadas y que reducen la posibilidad de que las personas afectadas se conviertan en las principales voces y agentes de la respuesta humanitaria.
- Explorar la introducción de innovaciones o enfoques en otros sectores para que las personas puedan obligar a los proveedores de asistencia humanitaria a rendir cuentas.

B. Crear un entorno propicio para la acción humanitaria.

- Reforzar la responsabilidad primordial de los gobiernos de satisfacer las necesidades humanitarias de las personas afectadas, sobre todo las de los más vulnerables.
- Pedir un mayor compromiso gubernamental con las obligaciones y directrices internacionales, así como su cumplimiento.
- Reafirmar los principios humanitarios y fomentar la sensibilización acerca de su importancia operativa para que los diversos agentes en la respuesta humanitaria la comprendan.

C. Establecer una participación más previsible entre los diversos agentes en la respuesta humanitaria.

- Apoyar los mecanismos de cooperación en los planos internacional, nacional y local siempre que sea posible.

- Crear plataformas o normas de desarrollo para la cooperación entre los agentes que participan en la respuesta humanitaria (tales como el sector privado, la diáspora, las autoridades de protección civil, los militares, los donantes, los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales, los organismos de las Naciones Unidas, las ONG locales e internacionales) a fin de poder aprovechar mejor las capacidades, los recursos y la experiencia de cada agente en la iniciativa global de respuesta humanitaria.

D. Adaptar los modelos de acción humanitaria para que la respuesta satisfaga de forma adecuada las necesidades existentes en distintos contextos.

- Realizar un examen contextual y de la capacidad analítica, en el que se estudien, entre otras, las capacidades de respuesta existentes sobre el terreno, que deben ser adecuadas para informar sobre la auténtica magnitud y la presencia de la respuesta internacional.
- Establecer planes nacionales de contingencia en los que se estipulen umbrales estandarizados para la respuesta y las funciones consiguientes de todos los agentes (locales, nacionales, regionales e internacionales).
- Reforzar la coordinación y el liderazgo de los gobiernos siempre que sea posible, y otorgar prioridad a la participación de las organizaciones y comunidades locales.
- Garantizar que la acción humanitaria internacional está basada en las necesidades existentes, presenta ventajas comparativas y resulta fundamental para ayudar a las personas necesitadas.
- Diseñar un tipo de respuesta que englobe tanto la fase de emergencia como otras a más largo plazo y que tenga en cuenta las repercusiones en la planificación de la respuesta.

E. Garantizar una financiación a largo plazo y flexible que respalde respuestas adecuadas en distintos contextos.

- Promover mecanismos para aumentar la tolerancia del riesgo de los donantes en entornos de alto riesgo, con medidas como, entre otras, la posibilidad de financiación directa a los agentes locales.
- Tratar de establecer unas normas mínimas comunes sobre los donantes para la solicitud de donaciones y los requisitos de contabilidad para 2020.
- Asignar una mayor financiación a reforzar la centralidad de la protección en la respuesta humanitaria.
- Invertir en datos transparentes, completos y abiertos sobre los flujos de financiación de todos los agentes.

F. Explorar el desarrollo de un marco común de acción humanitaria eficaz.

- Convenir en el establecimiento de normas comunes para la acción humanitaria y promoverlas.
- Invertir en la generación de pruebas empíricas para poder informar de forma adecuada sobre la respuesta humanitaria, prestando mayor atención a la generación y el uso de datos desglosados en los que se tenga en cuenta el género.
- Establecer un mecanismo para medir el impacto de los preparativos y la respuesta, y garantizar que se incorpora al aprendizaje institucional.

Gestión de riesgo y reducción de la vulnerabilidad



A. Reforzar el compromiso gubernamental con la gestión del riesgo de desastres y la respuesta humanitaria, así como las inversiones en estas esferas.

- Promover la prestación imparcial de asistencia, centrada en los más vulnerables.
- Reforzar los marcos jurídicos para la gestión del riesgo de desastres y la respuesta a estos, basándose en instrumentos como, entre otros, las Directrices IDRL.²

² Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial.

- Realizar asignaciones adecuadas del presupuesto nacional para la gestión del riesgo de desastres.
- Delegar responsabilidades siempre que sea posible, como, entre otras, las competencias financieras en el ámbito local.

B. Promover el papel de las organizaciones regionales en los preparativos, la respuesta y la resiliencia en situaciones de crisis.

- Crear vínculos intrarregionales e interregionales para intercambiar las mejores prácticas.
- Establecer y supervisar normas sobre la gestión del riesgo de desastres en el plano nacional.
- Lograr avances a partir de la experiencia de la Unión Europea (UE) y otras organizaciones regionales en el desarrollo de mecanismos para la capacitación, los preparativos y el despliegue de capacidades nacionales, como la cooperación Sur-Sur.
- Explorar las posibilidades de establecer mecanismos de financiación dedicados exclusivamente a la inversión en la capacidad nacional.

C. Reconocer el papel clave de las organizaciones de la sociedad civil y los agentes locales en los preparativos y la respuesta.

- Mejorar los marcos de control del cumplimiento y la gestión del riesgo de modo que la financiación llegue a los agentes locales, sin dejar de tener en cuenta los requisitos de rendición de cuentas.
- Invertir en su capacidad de evaluar las necesidades existentes para establecer una respuesta adecuada, en calidad de asociados a largo plazo para la resiliencia y no únicamente como proveedores de respuesta internacional.
- Establecer un objetivo a fin de aumentar, para 2020, el porcentaje de financiación humanitaria que se asigna a los agentes locales y nacionales.
- Aumentar los mecanismos dirigidos a reforzar la garantía de calidad de los agentes locales que participan en la respuesta, como, entre otros, las revisiones homólogas.

D. Comprometerse a realizar análisis conjuntos de múltiples amenazas sobre los riesgos entre todos los agentes, a fin de respaldar el establecimiento de prioridades para la acción y el desarrollo de estrategias a largo plazo.

- Incluir a las comunidades afectadas y en riesgo.
- Integrar análisis de economía política y datos compartidos.
- Establecer una mayor vinculación con la comunidad científica.
- Elaborar un análisis global sobre el riesgo entre las comunidades humanitarias, de desarrollo y de cambio climático (p. ej., dos veces al año).

E. Establecer un acuerdo entre las comunidades humanitarias y de desarrollo para que puedan desarrollar una cooperación más eficaz en las crisis recurrentes y prolongadas.

- Promover una planificación integrada de los programas con la participación de las comunidades afectadas, a partir de análisis conjuntos y resultados comunes.
- Elaborar planificaciones y análisis comunes del riesgo en al menos tres países para 2016, donde se incluyan estrategias de salida para los trabajadores humanitarios y planes de inversión para la resiliencia a más largo plazo, de modo que puedan aplicarse de forma fluida.
- Introducir incentivos para reforzar la cooperación entre estas dos comunidades.

F. Aumentar al máximo la coherencia en la gestión del riesgo y la resiliencia, con la aplicación de los procesos pertinentes de la agenda para el desarrollo después de 2015.

- Promover el potencial de los indicadores de la resiliencia ante el riesgo en los distintos marcos y acuerdos relativos al riesgo de desastres, el desarrollo y el cambio climático.

- A través de la Cumbre Humanitaria Mundial, promover la participación activa de todos los agentes pertinentes en la aplicación de los procesos de la agenda para el desarrollo después de 2015.

G. Aumentar la financiación de la resiliencia y los preparativos.

- Desarrollar herramientas de programación y mecanismos de financiación innovadores a más largo plazo para respaldar la resiliencia.
- Reducir las divisiones entre la financiación humanitaria y para el desarrollo a fin de garantizar un enfoque más coherente de la gestión del riesgo y las vulnerabilidades.
- Basar las decisiones relativas a la financiación en la ventaja comparativa de los agentes humanitarios y de desarrollo.
- Tratar de establecer un objetivo de aumento de la financiación dirigida a los preparativos para 2020, teniendo en cuenta las funciones, responsabilidades y ventajas comparativas de los distintos agentes.

H. Fortalecer la colaboración con el sector privado en el ámbito de la resiliencia.

- Ofrecer incentivos para implicar al sector privado, tales como desgravaciones fiscales.
- Estimular la rápida restauración de los mercados locales después de un desastre.
- Reducir o suspender los costos de transacción de remesas en el período inmediatamente posterior a una crisis.
- Analizar la posibilidad de centrarse más en el sector de los seguros, a través, entre otras cosas, de las mejores prácticas y la disciplina de la financiación del riesgo.

I. Encontrar soluciones para los desplazamientos prolongados.

- Pedir una inversión mayor y temprana para el desarrollo a fin de abordar las situaciones prolongadas de desplazamiento.

J. Determinar y reconocer la dimensión humanitaria de la migración mixta.

Transformación mediante la innovación



La innovación debería estar determinada por las necesidades de las personas afectadas y considerarse una contribución clave para la mejora de la eficacia de la acción humanitaria.

A. Invertir capital humano y económico en la innovación humanitaria.

- Invertir en la innovación humanitaria, atrayendo recursos de diversas fuentes, tales como las comunidades de investigación y científicas o el sector privado, entre otras. Esta inversión debe presentar una tolerancia elevada a los proyectos de alto riesgo y gran impacto.
- Introducir adscripciones que permitan a los agentes humanitarios invertir tiempo en otros sectores (en especial, en de las empresas) y viceversa, a fin de mejorar el aprendizaje y el entendimiento.
- Generar una financiación que responda a las necesidades del contexto local y cree capacidad de innovación, teniendo en cuenta sus riesgos y sus beneficios a largo plazo.

B. Garantizar que la innovación se desarrolla de forma ética y conforme a una serie de principios.

- Desarrollar un conjunto de normas éticas para guiar el desarrollo de nuevos productos y procesos, sobre todo en aquellos casos en que hay personas de por medio. Tales normas deberían respetar los principios humanitarios y garantizar que todas las inversiones en innovación humanitaria tienen el objetivo de mejorar los resultados para las personas afectadas.
- Aspirar a aumentar el compromiso con respecto a estas normas en la Cumbre.



C. Crear oportunidades para la ayuda mutua y el diálogo entre los distintos sectores y ámbitos normativos.

- Desarrollar mecanismos para compartir abiertamente nuevas ideas y enfoques, en los que se utilicen plataformas en línea donde puedan cargarse proyectos de innovación, para evitar la duplicación, fomentar el aprendizaje y el intercambio de información, y ampliar modelos que otros agentes podrían poner en práctica (permitiendo así a la comunidad buscar innovaciones en las que tal vez desee invertir o participar). En estos mecanismos, se deberían solicitar y compartir experiencias obtenidas sobre el terreno de forma proactiva.
- Ampliar los núcleos de investigación e innovación humanitaria que permitan el diálogo y la ayuda mutua entre los distintos sectores, sobre todo en el plano local. Entre estos, debería incluirse al sector privado local y a un amplio abanico de partes interesadas del ámbito local, nacional e internacional.

D. Localizar la innovación.

- Empoderar a los agentes locales y las comunidades afectadas a través de la creación de capacidades para que participen en asociaciones para la innovación al tiempo que se garantiza la rendición de cuentas y la sostenibilidad.
- Estimular la evaluación de los fondos y los recursos en los que se basa la innovación en el plano local a lo largo de un período de cinco años (2016-2021).
- Estimular la inclusividad en la innovación, de forma que sean las comunidades vulnerables las que la modelan y reciben sus beneficios.

E. Mejorar la gestión de los conocimientos y el aprendizaje con base empírica.

- Crear y mantener una base empírica de las buenas prácticas, los medios, los logros, las deficiencias y las repercusiones de la innovación en la acción humanitaria, a fin de respaldarla e incentivarla.
- Garantizar, dentro del ámbito de la acción humanitaria, la aplicación de una responsabilidad compartida y un enfoque más estratégico en la gestión de los conocimientos y el aprendizaje, e integrar estos aspectos en el ciclo de programación.³

F. Establecer prioridades en los distintos ámbitos de la innovación.

- Identificar, en el período previo a la Cumbre, un pequeño número de ámbitos prioritarios para un proceso de innovación acelerada. Los futuros usuarios de la innovación y, en concreto, las personas afectadas, deberían ser los encargados de identificarlos. Entre estos ámbitos prioritarios, podrían encontrarse los siguientes: la mejora de la prestación de ayuda en entornos inseguros; la evaluación de las necesidades; el cambio de un enfoque centrado en la prestación a otro centrado en la facilitación dentro del modelo operativo humanitario, y el aumento de la accesibilidad a la asistencia humanitaria para los más vulnerables.

G. Ampliar las innovaciones prometedoras.

- Reajustar los incentivos en el ámbito organizativo para que pueda producirse esta ampliación. Por ejemplo, analizar el papel de las estructuras de gobernanza, los marcos jurídicos y los incentivos profesionales en la gestión del riesgo.
- Aumentar el uso de fondos de finalidades múltiples, garantizando que las plataformas de entrega son accesibles y coherentes.

³ "Ciclo de programación" significa preparativos—valoración—planificación—aplicación—supervisión—evaluación.