

**HACIA LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA DE ASISTENCIA  
HUMANITARIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA HACER  
FRENTE A LOS DESASTRES Y REDUCIR SUS EFECTOS:**

**Lecciones extraídas del desastre del *tsunami* del océano Índico**

*Preparado por*

*Tadanori Inomata*

**Dependencia Común de Inspección**

**Ginebra, 2006**



**Naciones Unidas**



**JIU/REP/2006/5**

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

**HACIA LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA DE ASISTENCIA  
HUMANITARIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA HACER  
FRENTE A LOS DESASTRES Y REDUCIR SUS EFECTOS:**

**Lecciones extraídas del desastre del *tsunami* del océano Índico**

*Preparado por*

*Tadanori Inomata*

**Dependencia Común de Inspección**



**Naciones Unidas  
Ginebra, 2006**

De conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 del Estatuto de la DCI, el presente informe ha recibido "forma definitiva tras la celebración de consultas entre los inspectores de modo que las recomendaciones sean sometidas a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia".

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
ABREVIATURAS .....		iv
RESUMEN .....		v
INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	1
I. ANTECEDENTES .....	7 - 29	3
II. PRINCIPIOS Y POLÍTICAS DEL ACTUAL SISTEMA DE ASISTENCIA HUMANITARIA .....	30 - 60	10
III. MARCO DE GOBERNANZA Y DE GESTIÓN .....	61 - 94	20
IV. SERVICIOS COMUNES DE APOYO Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS .....	95 - 108	31
V. HACIA LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA HACER FRENTE A LOS DESASTRES Y REDUCIR SUS EFECTOS.....	109 - 112	35

### *Anexos*

I. Presupuesto total del sistema de las Naciones Unidas .....	37
II. Recursos financieros para la respuesta a los desastres y la reducción de los efectos de éstos 2000-2005.....	38
III. Recursos de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios y la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres .....	39
IV. Actual esquema institucional de respuesta a los desastres y reducción de sus efectos.....	40
V. Esferas de competencia de las entidades relacionadas con la asistencia humanitaria internacional en las etapas de gestión de los desastres naturales ..	42
VI. Políticas, principios y directrices elaborados por el Comité Permanente entre Organismos.....	44
VII. Coordinadores de asuntos humanitarios en el terreno.....	46

## ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCAAP	Comisión Consultiva de Asuntos Administrativo y de Presupuesto
CCL	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
CEAH	Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
CESPAP	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
ECP	Evaluación común para los países
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (antiguo CAC)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OPS	Oficina Panamericana de la Salud
PIR	Plataforma Internacional de Recuperación
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SUMA	Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNDAC	Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNU	Universidad de las Naciones Unidas

## RESUMEN

### Objetivo:

**Fortalecer la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para coordinar y prestar asistencia humanitaria a fin de responder a los desastres y reducir los efectos de éstos mediante:**

- **La integración de los programas, la gestión de los recursos y la coordinación, y**
- **La racionalización y estandarización de las prácticas operacionales, administrativas y financieras relacionadas con la respuesta a los desastres y la reducción de los efectos de éstos.**

### Principales conclusiones y recomendaciones

A. La experiencia obtenida tras el desastre ocasionado por el *tsunami* del océano Índico ha demostrado la urgente necesidad de fortalecer, en la mayor parte de los países afectados por desastres, el concepto y la aplicación de las directrices existentes, establecidas en el plano internacional, en materia de socorro y recuperación en casos de desastre. Quedó demostrado también que no había acuerdos regulatorios claros y coherentes para hacer frente a los desastres y prestar asistencia humanitaria, salvo el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe (denominado en adelante "Convenio de Tampere"). Por lo tanto, a fin de contar con un marco regulatorio internacional que estén obligados a aplicar sobre el terreno los países afectados por desastres y los países que prestan asistencia, es de suma importancia que el sistema de las Naciones Unidas contribuya a fortalecer los marcos nacionales de gestión de desastres y que el Consejo Económico y Social inicie un proceso de formulación de instrumentos y reglamentos jurídicos internacionales coherentes como parte de un proceso intergubernamental de adopción de decisiones abierto a todo tipo de posibles interesados y participantes.

### Recomendación 1

#### **La Asamblea General debería pedir al Secretario General:**

- a) **Que examinara y evaluara los acuerdos, reglamentos, normas y principios rectores existentes de asistencia humanitaria internacional para responder a los desastres y reducir sus efectos, elaborados por diversas organizaciones multilaterales, en función de su utilidad para los países afectados por desastres y los países que prestan asistencia;**
- b) **Que en 2007 presentara su evaluación sobre el particular al Consejo Económico y Social a fin de que éste la examinara y aprobara, conjuntamente con propuestas sobre una serie de normas regulatorias e instrumentos jurídicos internacionales que permitieran hacer frente de manera más eficaz a las amenazas de desastres que surgieran en el mundo;**

- c) **Que, al presentar las propuestas antes indicadas, tuviera en cuenta las recomendaciones 2 a 6; y**
- d) **Que diera instrucciones al Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia de que prestara ayuda a los países afectados por desastres en la creación de competencias nacionales que les permitieran adoptar y aplicar directrices y procedimientos elaborados en el plano internacional en materia de preparación y gestión para casos de desastres.**

- **La aplicación de esta recomendación contribuiría a aumentar la eficacia del sistema de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas.**

B. Hay consenso general en que entre los requisitos uniformes mínimos que figuran actualmente en las Directrices sobre desplazamientos internacionales no figuran las necesidades ni derechos vitales de la población afectada de tener acceso a información humanitaria y a instrumentos de comunicación que la alerten cuanto antes de diversos peligros y le permitan acogerse a medidas y actividades de seguridad.

- **La recomendación siguiente contribuiría a aumentar la eficacia de futuras operaciones para socorrer a la población afectada por desastres.**

## **Recomendación 2**

**La Asamblea General debería pedir al Secretario General que formulara una nueva norma mínima adicional como parte de los Principios Rectores de los desplazamientos internos (E/CN.4/1998/53/Add.2), que complementara los requisitos ya previstos, a fin de que la población afectada por desastres tuviera acceso a elementos de intercambio de información y a instrumentos de telecomunicaciones que le permitieran recibir la información humanitaria correspondiente.**

C. El actual sistema de respuesta para casos de emergencia se basa en una evaluación de los efectos de los desastres que abarca sólo al país afectado y a los nacionales de éste. Para prever una respuesta a desastres transfronterizos de gran magnitud, como el *tsunami* del océano Índico, es preciso que el marco de asistencia vigente vuelva a ser examinado por el Comité Permanente entre Organismos. La experiencia recogida por las autoridades que participaron en la Operación de identificación de las víctimas del *tsunami*, que proporcionó información a dichas víctimas, dando así una dimensión universal a la asistencia humanitaria, podría considerarse una práctica óptima digna de ser emulada.

- **La recomendación siguiente tiene por objeto difundir las prácticas óptimas individualizadas en la Operación de identificación de las víctimas del *tsunami* y aprovecharlas en las futuras actividades de socorro de las Naciones Unidas.**



### Recomendación 3

**El Secretario General debería llevar a cabo una evaluación a fondo de la experiencia y los logros de la Operación de identificación de las víctimas del *tsunami* como ejemplo recomendable de un mecanismo de gestión de desastres, y presentar sus conclusiones sobre el particular al Consejo Económico y Social, además de proponer, según procediere, un sistema de identificación de víctimas para que el Consejo lo examinara y aprobara.**

D. Tras consultar a diversos funcionarios de los gobiernos y de las organizaciones internacionales que compartieron e intercambiaron opiniones con el Inspector, se llegó al entendimiento general de que el marco jurídico internacional vigente para las operaciones militares y de socorro aéreo no proporcionaba suficiente orientación para comenzar cuanto antes a hacer frente a las emergencias que causaban los desastres en gran escala. Aún más, las actividades de socorro resultaban afectadas por las largas negociaciones entre los Estados afectados por desastres y otros Estados preocupados por problemas de tránsito y de despliegue de las operaciones militares aéreas, incluidas las autorizaciones de aterrizaje.

- **A juicio del Inspector, la recomendación siguiente contribuiría a aumentar la eficacia de las operaciones de socorro en los desastres en gran escala.**

### Recomendación 4

**El Secretario General debería celebrar consultas con la Organización de Aviación Civil Internacional sobre los aspectos pertinentes y proponer al Consejo Económico y Social, para que las examinara en 2007, directrices sobre la iniciación rápida de procesos transfronterizos de gestión de desastres que ayudaran a los Estados Miembros a establecer acuerdos provisionales entre sus servicios aéreos nacionales, tanto civiles como militares.**

E. La experiencia del desastre causado por el *tsunami* del océano Índico ha puesto de manifiesto, cada vez en mayor medida, la necesidad de formular normas para lograr una transición coherente de la etapa de la emergencia y recuperación a la etapa de reconstrucción y desarrollo. Dicho de otra forma, debe subrayarse la necesidad de coordinar las medidas de respuesta a los desastres y de reducción de los efectos de éstos para contribuir a fortalecer la capacidad de las comunidades que se recuperan de casos de emergencia para facilitar esa transición. La mayoría de los expertos asiáticos en reducción de los desastres naturales están de acuerdo en que la manera más eficaz de vincular el socorro de emergencia para casos de desastre con la recuperación y la reducción de los riesgos habría sido incluir expertos en sismología en las misiones de evaluación del Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre (UNDAC), inmediatamente después de ocurrido el *tsunami*.

- **La recomendación siguiente contribuiría a aumentar la eficacia de los programas de asistencia humanitaria, en particular en las etapas de recuperación y reconstrucción.**

#### **Recomendación 5**

**El Secretario General:**

- a) **Debería incluir en los equipos de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en casos de Desastre (UNDAC) y en cualesquiera otras misiones pertinentes de evaluación que organizara la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asistencia Humanitaria (OCAH) expertos capaces de hacer evaluaciones científicas de los efectos de los desastres, prever procedimientos de prevención y sistemas de alerta temprana, de manera que sus conclusiones beneficiaran la planificación de las etapas de recuperación y reconstrucción; y**
- b) **Debería preparar definiciones y una terminología estandarizadas para las actividades de respuesta a los desastres y de reducción de sus efectos, así como estrategias de salida, y presentarlas al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2007 para que las examinara y aprobara.**

F. Los organismos multilaterales contribuyeron en gran medida a la prestación de asistencia al Gobierno de la India durante el desastre a que dio lugar el *tsunami* del océano Índico en cuanto a obtener una asistencia internacional coordinada, dar respuesta a las necesidades de la población y las comunidades locales afectadas y ayudar a diseñar un proceso de reconstrucción adaptado a las necesidades que fortaleciera la capacidad local de hacer frente a determinados riesgos múltiples. Los organismos actuaron por conducto de sus programas permanentes bajo la coordinación efectiva del Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios y el Equipo de Gestión de Actividades en casos de Desastre en la India; la Oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) funcionó como centro de las actividades de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las comunidades de las zonas afectadas. A juicio del Inspector, este marco resultó ejemplar, por lo que debería considerarse una práctica óptima y, por tanto, emularse en otros países.

#### **Recomendación 6**

**La Asamblea General debería pedir al Secretario General:**

- a) **Que examinara y refinara los mandatos de los coordinadores de asuntos humanitarios, los requisitos y la preparación de esos coordinadores, y que ideara un sistema de selección, formación y gestión que permitiera los coordinadores asumir funciones de liderazgo en la transición de las actividades de socorro a las de recuperación y desarrollo;**

- b) Que elaborara un conjunto de procedimientos de cumplimiento que permitiera que los Estados Miembros siguieran de cerca la actuación profesional y las tareas de que son responsables: i) los coordinadores residentes y los coordinadores de asuntos humanitarios; ii) los organismos conexos de asistencia humanitaria en apoyo de la elaboración de planes y programas nacionales de preparación, recuperación y reconstrucción; y**
- c) Que informara a la Asamblea General de los progresos alcanzados respecto de: a) y b), *supra*.**

- **La recomendación anterior contribuiría, en virtud del párrafo a) a aumentar la coordinación sobre el terreno de los organismos de asistencia humanitaria, en particular en la transición de las actividades de socorro a las de recuperación y desarrollo y, en virtud del párrafo b) a mejorar la rendición de cuentas en el marco de actividades de recuperación del sistema de las Naciones Unidas.**

G. Las lecciones extraídas del desastre causado por el *tsunami* del océano Índico han puesto de relieve la necesidad de contar con directrices y principios más idóneos para prestar asistencia humanitaria, así como con un mecanismo intergubernamental que establezca un sólido marco de gobernanza y gestión estratégica para este sector en todo el sistema. Si no se cuenta con un marco de estas características en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas -a pesar del llamamiento hecho por el Secretario General de que las cuestiones humanitarias se unifiquen y agrupen en un único tema del programa- podrían resentirse la movilización de los recursos de asistencia humanitaria en el sistema de las Naciones Unidas, así como a su gestión y su asignación. Dicho de otra forma, el actual mecanismo de gobernanza que dirigen la Asamblea General y el Consejo Económico y Social se ha visto menoscabado por la falta de órganos intergubernamentales y especializados de apoyo que permitan una coordinación que abarque todo el sistema.

#### **Recomendación 7**

- a) El Secretario General debería proponer al Consejo Económico y Social, para que lo examinara y aprobara, el mandato de un comité intergubernamental de respuesta a los desastres y reducción de sus efectos que sirviera como órgano de apoyo; y**
- b) Sobre la base de la propuesta del Secretario General, el Consejo Económico y Social podría establecer un comité intergubernamental que se ocupara de dar respuesta a los desastres y de reducir los efectos de éstos de manera integrada, a fin realzar la asistencia humanitaria internacional en todos los países afectados por desastres y fortalecer la capacidad del Consejo de adoptar decisiones en el plano intergubernamental, así como sus funciones de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas.**

- **Esta recomendación mejoraría la coordinación de las actividades de asistencia humanitaria para responder a los desastres y reducir sus efectos entre las organizaciones participantes pertinentes, fortaleciendo la gobernanza en el plano intergubernamental.**

H. En el plano intergubernamental hay un vigoroso consenso en que hace falta contar con un marco estratégico integrado de planificación y gestión en todo el sistema, sumado a marcos basados en el logro de resultados, para coordinar mejor las actividades humanitarias dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. A este respecto, el Inspector tomó nota de la importancia asignada a una matriz de funciones e iniciativas de las organizaciones que se está elaborando para poner en práctica el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. La matriz irá acompañada de indicadores cuantificables para lograr objetivos comunes, por lugar y sector, en los planos internacional y nacional. El Inspector observó también que las organizaciones interesadas del sistema de Naciones Unidas habían comenzado a aplicar la recomendación del Estudio sobre respuestas humanitarias de agosto de 2005 de la OCAH a fin de preparar un mapa mundial de la capacidad de respuesta humanitaria existente que abarcara no sólo las medidas internacionales sino también las medidas nacionales y regionales, así como las del sector privado y el sector militar (Resumen, párr. 28). Los instrumentos mencionados constituirían una base sólida y oportuna para elaborar un marco estratégico mediante el cual los gobiernos interesados podrían brindar una orientación coherente a las instituciones que desarrollaran actividades sobre el terreno.

#### **Recomendación 8**

**La Asamblea General debería pedir a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que elaboraran un marco conjunto e integrado de planificación para todo el sistema a fin de gestionar y coordinar la asistencia humanitaria y las actividades de respuesta a los desastres y de reducción de sus efectos.**

- **La aplicación de esta recomendación contribuiría a aumentar la eficacia de la asistencia humanitaria para responder a los desastres y reducir sus efectos.**

I. La supresión, en 1995, de un mecanismo intergubernamental y confiable de presentación de informes que aplicaba la Clasificación de programas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) a los programas y recursos del sistema, ha hecho que los instrumentos estadísticos de que disponen actualmente las Naciones Unidas se presten cada vez menos a la planificación y la gestión estratégica de los recursos.

## Recomendación 9

**El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), debería tomar la iniciativa de reanudar, de una forma adecuada, la presentación de informes bienales de la Junta sobre los programas y recursos del sistema de las Naciones Unidas relativos a la prestación de asistencia humanitaria y de gestión de desastres y de presentarlos al Consejo Económico y Social.**

- **La aplicación de esta recomendación contribuiría a mejorar la coordinación y cooperación en el ámbito de la asistencia humanitaria y la gestión de los desastres.**

J. Al analizarse las lecciones extraídas de las actividades a que dio lugar el *tsunami* quedó de manifiesto que habría más problemas de falta de coordinación entre los países afectados y las organizaciones internacionales en el plano de las comunidades que en los planos nacional y regional. Como consecuencia de ello, las comunidades afectadas por el desastre recibieron enormes cantidades de suministros y equipo, sin coordinación alguna, lo que creó embotellamientos logísticos críticos. Ello se debió en gran medida a que las organizaciones humanitarias no habían intercambiado información correcta respecto de la situación existente sobre el terreno, información que podrían haber obtenido de los dirigentes de las comunidades<sup>1</sup>. El Inspector determinó que sólo en la India funcionaba debidamente un plan de preparación y recuperación para casos de desastre capaz de coordinar la asistencia internacional aprovechando competencias locales creadas y puestas en funcionamiento por centros locales de respuesta a los desastres y de reducción de sus efectos, establecidos con el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas.

## Recomendación 10

**El Secretario General debería alentar a los coordinadores de asuntos humanitarios a que, conjuntamente con los países correspondientes, tomaran las siguientes iniciativas:**

- a) **Establecer indicadores mínimos de referencia para que los suministros de socorro de la calidad debida llegaran efectivamente a la población afectada en cantidades suficientes; y**
- b) **Movilizar, en estrecha cooperación con el sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) y las comisiones regionales pertinentes de las Naciones Unidas, todo el apoyo necesario para los equipos de las Naciones Unidas de gestión de actividades en casos de desastre.**

---

<sup>1</sup> Fritz Institute, *Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief*, 2005, pág. 6.

- **La aplicación de esta recomendación contribuiría a aumentar la eficacia de los mecanismos locales de respuesta a los desastres en las comunidades afectadas.**

K. La capacidad nacional de sobreponerse a los desastres y la puesta en marcha de actividades efectivas de socorro y recuperación dependen del grado de preparación para los desastres que se va creando paulatinamente gracias a la labor normal de los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países sobre la base del Plan común de acción humanitaria. Al ocurrir un desastre, el Plan pasa a ser la base primordial de la asistencia humanitaria internacional para atender a las necesidades locales, por ejemplo, por conducto del procedimiento de llamamientos unificados. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países visitados por el Inspector no habían tenido pleno éxito en cuanto a establecer y actualizar planes comunes operacionales, sobre todo en lo relativo a mapas de riesgos y evaluaciones de referencia, con indicadores realistas y cuantificables, sobre el estado de las actividades para reducir los efectos de los desastres. En las deficiencias observadas influyen también el alto nivel de movimiento del personal internacional, la falta de perfiles de cualificación del personal de la OCAH en el terreno y las diferencias de capacidad de liderazgo de los coordinadores residentes y coordinadores de asuntos humanitarios de las Naciones Unidas.

#### **Recomendación 11**

**El Secretario General debería disponer que los coordinadores de asuntos humanitarios tomaran las medidas necesarias para:**

- a) Establecer marcos de asistencia para las regiones y los países en materia de preparación para casos de desastre, capacidad de la población, para sobreponerse a los desastres, prestación de socorro efectivo y actividades de recuperación y reconstrucción;**
- b) Actualizar los planes comunes de acción humanitaria, así como los mapas y las evaluaciones de posibles riesgos, en consulta con los gobiernos de los países del caso, teniendo en cuenta el Marco de Acción de Hyogo y la capacidad de la Plataforma Internacional de Recuperación;**
- c) Utilizar los planes comunes de acción humanitaria como base para dirigir llamamientos locales, consolidados y urgentes, a las comunidades nacionales e internacionales de donantes, según procediera y, a partir de 2007, informar periódicamente de los progresos realizados al Consejo Económico y Social.**

- **La aplicación de esta recomendación contribuiría a aumentar la eficacia de las actividades de los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países en la preparación para los desastres y la respuesta a éstos.**

L. La Asamblea General, en su resolución 52/12B, de 19 de diciembre de 1997, decidió traspasar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las funciones del Coordinador del Socorro de Emergencia relacionadas con las operaciones de mitigación y

prevención de desastres naturales, y de preparación para éstos. La ambigüedad de los términos de la decisión ha causado prolongados debates sobre la coordinación entre los diversos organismos y programas en el plano operacional. Este estado de cosas puede afectar los procesos de consulta y de coordinación, con las consiguientes demoras en la adopción de decisiones.

### **Recomendación 12**

**La Asamblea General debería pedir al Secretario General que encargara una evaluación detallada independiente de la labor realizada por el PNUD y de su uso de la subvención pertinente en el cumplimiento de las funciones del Coordinador del Socorro de Emergencia relacionadas con las operaciones de mitigación y prevención de desastres naturales, y de preparación para éstos, que se traspasaron al PNUD en virtud de la resolución 52/12B de la Asamblea General, y que volviera a examinar los fundamentos y arreglos financieros necesarios para el cumplimiento de estas responsabilidades sobre la base de las conclusiones a que llegue la evaluación independiente.**

- **La aplicación de esta recomendación probablemente fortalecería la coordinación de las actividades de mitigación y prevención de desastres naturales, y de preparación para éstos.**

M. El hecho de que el Secretario General no haya nombrado coordinadores de asuntos humanitarios en muchos países, sobre todo en los que están particularmente expuestos a desastres, ha debilitado considerablemente el liderazgo humanitario de las Naciones Unidas en los países de que se trata. Ello ha dado la impresión de que las Naciones Unidas asignan baja prioridad a las cuestiones relacionadas con la prevención y la gestión de los desastres.

### **Recomendación 13**

**En el caso de los países expuestos a desastres para los que no se ha nombrado coordinadores de asuntos humanitarios, el Secretario General debería nombrar coordinadores de asuntos humanitarios a los coordinadores residentes y facilitarles apoyo suficiente cuando fuera necesario.**

- **La aplicación de esta recomendación aumentaría la eficacia de las actividades de preparación para casos de desastre del sistema de las Naciones Unidas en los países expuestos a desastres.**

N. La función de las comisiones regionales de las Naciones Unidas para promover el desarrollo económico y social en los países en que están acreditadas también puede contribuir sobremanera al éxito de las actividades integradas de respuesta a los desastres y recuperación tras éstos en las comunidades de que se trata. De hecho, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP) desempeñó una función positiva tras el *tsunami* y también en respuesta al desastre que causó el terremoto de Asia meridional, lo que desembocó en la formulación de estrategias para gestionar los riesgos de desastre y obtener

inversiones con posterioridad a los desastres en el contexto del desarrollo económico y social. La capacidad de la CESPAP de fomentar la cooperación y la asistencia mutua entre las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) debe considerarse una práctica óptima, por lo que merece ser emulada.

O. La gestión de recursos en el plano mundial depende de la capacidad de los servicios centrales de apoyo, que la OCAH puede proporcionar a sus asociados en los siguientes términos: prestar servicios administrativos comunes sobre el terreno, por ejemplo en la esfera de la información, en las situaciones de emergencia; suministrar recursos de tecnología de telecomunicaciones y enviar a tiempo el personal necesario; y suministrar el material disponible dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. A pesar de la entrada en vigor del Convenio de Tampere, la OCAH todavía no ha establecido un servicio de apoyo permanente para el Convenio. Por tanto, es necesario que se estudie detalladamente el sistema de servicios comunes de apoyo de la OCAH. De hecho, la experiencia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el establecimiento del Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios (SUMA), que ha demostrado su eficacia en América Latina, puede ser también útil para otras regiones.

#### **Recomendación 14**

**El Secretario General debería:**

- a) **Hacer un estudio detallado del sistema de servicios comunes de apoyo que administra la OCAH, aprovechando los conocimientos técnicos y las aportaciones de los miembros pertinentes del Comité Permanente entre Organismos, de manera que la OCAH contara con los medios necesarios para cumplir su función de proporcionar servicios centrales de apoyo. El estudio debería abarcar las labores que corresponden al Coordinador del Socorro de Emergencia con arreglo al Convenio de Tampere. Las conclusiones deberían presentarse a la Asamblea General, para que las examinara y aprobara, en su sexagésimo segundo período de sesiones;**
- b) **Presentar al Consejo Económico y Social un plan mundial para aplicar el Sistema de Apoyo Logístico Humanitario en los grandes desastres de todo el mundo por conducto de todos los organismos de las Naciones Unidas y ONG pertinentes, aprovechando la experiencia pertinente del Programa Mundial de Alimentos y la Oficina Panamericana de la Salud para resolver las dificultades logísticas.**

- **La aplicación de esta recomendación aumentaría la eficacia de los servicios comunes de apoyo para la asistencia humanitaria, en particular en las esferas de la logística y la gestión de suministros, sobre la base de la práctica recomendada del Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios.**

P. La disparidad de las respuestas dadas a los llamamientos unificados y urgentes ha sido evidente en cuanto a la distribución sectorial y geográfica de las contribuciones. Los desastres y



emergencias más notorios han atraído una respuesta mucho más positiva, a veces acompañada de un apoyo no solicitado ni especificado, que los llamados "desastres olvidados". La atención prestada a los desastres por el procedimiento de llamamientos unificados ha sido limitada y no ha satisfecho las necesidades de la población vulnerable en las emergencias "olvidadas". A juzgar por la experiencia obtenida en los llamamientos relacionados con el *tsunami* y los compromisos y desembolsos financieros a que ha dado lugar ese desastre, existe una urgente necesidad de que se seleccionen los proyectos que se incluyen en los llamamientos unificados, de que se establezca un orden de prioridad a ese respecto y de que se fortalezcan la capacidad y la rendición de cuentas de los países afectados por desastres, para tener la seguridad de que los fondos de asistencia se hagan llegar a los sobrevivientes de los desastres y se utilicen exclusivamente para los fines autorizados en las diferentes etapas de la gestión de los desastres.

### **Recomendación 15**

**El Secretario General debería:**

- a) Examinar el mecanismo utilizado actualmente en los llamamientos unificados y urgentes con miras a determinar las deficiencias y los puntos débiles y a encontrar formas de perfeccionarlo;**
- b) Estudiar la viabilidad de aumentar la capacidad de las autoridades de supervisión pertinentes de los países afectados para seguir de cerca y rendir cuentas del uso de los fondos recaudados en beneficio de la población afectada en el contexto del procedimiento de llamamientos unificados, conforme a la sugerencia de la Junta de Auditores, como parte del apoyo que ha de prestar el sistema de las Naciones Unidas para fomentar la capacidad de las plataformas nacionales de recuperación; y**
- c) Informar a la Asamblea General de las mejoras de diseño del procedimiento de llamamientos unificados.**

- **La aplicación de esta recomendación contribuiría a mejorar la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos recaudados por conducto del procedimiento de llamamientos unificados.**

Q. No se ha establecido relación alguna entre el patrón de los llamamientos urgentes y los llamamientos unificados, por una parte, y el de los retiros del Fondo Rotatorio Central para Emergencias (componente de una reserva de corriente de efectivo del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia). Fundamentalmente, los retiros con cargo al Fondo han facilitado la gestión del efectivo de los organismos de que se trata. La OCAH no ha evaluado el uso real de los retiros ni los efectos en sus actividades; tampoco ha gestionado el Fondo a los fines de prevenir los desastres. Los cuantiosos compromisos financieros contraídos por los donantes en respuesta a los llamamientos urgentes ocasionados por el *tsunami* y su rápido desembolso eliminaron la necesidad de recurrir al Fondo.

## Recomendación 16

**La Asamblea General, teniendo en cuenta el estudio independiente sobre el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia que habrá de llevarse a cabo con arreglo a su resolución 60/124, debería dar instrucciones al Secretario General para que, con el apoyo de los organismos participantes, presentara un informe unificado sobre el uso por dichos organismos de los fondos retirados del Fondo Central y sobre sus efectos en la gestión de sus recursos de efectivo; y para que, en su sexagésimo segundo período de sesiones, le informara de la política de inversiones prevista para preservar los activos del Fondo, incluido el destino de los intereses y de los ingresos que se acumularan.**

- **La aplicación de esta recomendación contribuiría a mejorar la rendición de cuentas relativa al uso de los fondos retirados del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia.**

R. El mecanismo que se utiliza actualmente para financiar programas efectivos de asistencia humanitaria en respuesta a los desastres y para reducir sus efectos no cuenta con la masa crítica de recursos que necesitan la OCAH y la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres para conservar una memoria colectiva de las lecciones extraídas que les permita aprovecharlas coherentemente para formular políticas y desarrollar una buena capacidad para apoyarlas. Las secretarías hacen frente a un gran número de dificultades administrativas y financieras, entre las que se cuentan la existencia de sistemas dispares de recaudación de fondos y la gestión por separado de los fondos fiduciarios internos, así como el hecho de que no pueda recurrirse a la reserva operacional de efectivo que exigen las directrices internas.

Estas dificultades han seguido afectando negativamente el buen funcionamiento de las secretarías de que se trata, en particular en lo relativo a la aplicación de sus políticas de contratación.

Para resolver estos problemas, la presupuestación y la financiación deberían basarse en la voluntad colectiva de los Estados Miembros, formulada por un órgano rector adecuado que reemplace el impredecible sistema actual, que depende de acuerdos de financiación bilaterales concertados con distintos donantes.

## Recomendación 17

**La Asamblea General debería tomar las siguientes decisiones:**

- a) Fusionar los fondos fiduciarios generales distintos del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, administrados por la OCAH y la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, en un fondo fiduciario general único que administre el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia y que se utilice para financiar un programa de asistencia humanitaria de respuesta a los desastres y de reducción de sus efectos; y situar ese fondo, junto con el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, incluido su servicio rotatorio de corrientes de efectivo (Fondo Rotatorio Central para Emergencias) en el marco de dicho programa;**
- b) Establecer un órgano apropiado, compuesto de Estados Miembros, para que preste asistencia a la Asamblea General en la supervisión de la gestión de estos fondos y para que, entre otras cosas:**
  - i) Apruebe, sobre la base de las recomendaciones de la Comisión Consultiva de Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) las propuestas del Coordinador del Socorro de Emergencia para el presupuesto de gastos administrativos y de apoyo a los programas;**
  - ii) Apruebe el presupuesto del programa operacional de los fondos fusionados; y**
  - iii) Estudie y examine el funcionamiento del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia.**
- c) Invitar al Secretario General a que promulgue el reglamento financiero del programa (mencionado en el párrafo a)) teniendo en cuenta, entre otras cosas, las observaciones de la CCAAP, y a que, en su sexagésimo segundo período de sesiones, le presente un informe sobre el funcionamiento y la gestión de los fondos fusionados.**

- **La aplicación de esta recomendación contribuiría a aumentar la eficiencia con que se gestionarían los fondos fiduciarios para responder a los desastres y reducir sus efectos y, además, mejoraría la rendición de cuentas de las Naciones Unidas relativa a la planificación y el uso de los gastos operacionales, así como de los gastos administrativos y de apoyo a los programas destinados a gestionar los riesgos de las emergencias y a reducirlos.**



## INTRODUCCIÓN

1. El presente estudio se originó en la propuesta, formulada en 2002 por la Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de que se reuniera información en todo el sistema sobre la coordinación de las operaciones complejas para hacer frente a las emergencias. Al incluir el tema en su lista de posibles informes para el programa de trabajo de la Dependencia Común de Inspección (DPI) en 2003 y años posteriores (A/57/321, anexo, párr. 5), la Dependencia decidió ampliar el alcance del informe de modo que abarcara también los enfoques interdisciplinarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de gestión de los desastres, los mecanismos de coordinación y la normalización de los procedimientos administrativos de las distintas organizaciones. Actualmente muchos organismos científicos y especializados, con o sin mandatos de acción humanitaria, colaboran con diferentes ministerios y organismos de los Estados Miembros en la creación de capacidad para apoyar las operaciones humanitarias, por lo que el estudio de los enfoques mencionados es más necesario que nunca.

2. El presente estudio tiene por objeto determinar y tratar de superar las actuales limitaciones del sistema humanitario de las Naciones Unidas y se centra en la necesidad de realizar los principios rectores incluidos en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991. La resolución da forma a un marco que rige la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas. Representa también el acuerdo de los Estados Miembros en el sentido de que la asistencia humanitaria debe proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad y de que las Naciones Unidas deben velar por que el socorro llegue a los destinatarios con rapidez, sin contratiempos y sin discriminación alguna. El mandato humanitario de las Naciones Unidas abarca también el fomento de una etapa de transición en que se pase fácilmente de las actividades de socorro a las de rehabilitación y reconstrucción. Sin embargo, como lo ha demostrado la experiencia recogida en el desastre causado por el *tsunami* del océano Índico, la aplicación de estos principios y del marco tropieza con dificultades cada vez mayores, debido a que debe darse respuesta efectiva a un número creciente de desastres de gran magnitud y de situaciones complejas sin que las Naciones Unidas cuenten con un mandato humanitario sólido que abarque todo el ciclo de gestión de los desastres, a saber, el socorro de emergencia, las actividades de prevención y preparación, la reducción de riesgos y las actividades de recuperación y reconstrucción posteriores a las emergencias.

3. Tras el desastre provocado el 26 de diciembre de 2004 por el *tsunami* del océano Índico, la Asamblea General, en su resolución 59/279, de 19 de enero de 2005, destacó la necesidad de que no decayera la atención una vez pasada la etapa del socorro de emergencia y que, con criterio cooperativo, se apoyaran las tareas de rehabilitación, reconstrucción y reducción de riesgos a mediano y largo plazo de manera de promover la cooperación de una amplia gama de interesados y de organismos y organizaciones de asistencia humanitaria. La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) en enero de 2005, aprobó el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (en adelante, denominado "Marco de Hyogo"), que representó un consenso intergubernamental sobre modalidades para integrar todas las etapas de la asistencia humanitaria para responder a los desastres y reducir sus efectos, incluida la alerta temprana, haciendo hincapié en las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad.

4. Al preparar el presente informe, el Inspector hizo un estudio técnico, tras lo cual distribuyó una serie de cuestionarios a las organizaciones participantes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, a la Organización Internacional para las Migraciones y a las ONG que desarrollaban actividades humanitarias y de reducción y mitigación de los efectos de los desastres.

5. Sobre la base de las respuestas recibidas, el Inspector entrevistó a diversos funcionarios de las organizaciones participantes en las sedes, las oficinas locales y las oficinas sobre el terreno, y pidió opiniones a una serie de otras organizaciones internacionales, ONG, instituciones de investigación sobre desastres y representantes de los Estados Miembros. Como parte del estudio, el Inspector hizo visitas sobre el terreno a las zonas afectadas por el *tsunami* del océano Índico en la India, Indonesia y Tailandia, así como a oficinas sobre el terreno en Costa Rica y Panamá. Al finalizar la preparación del presente informe, el Inspector pidió observaciones a las organizaciones participantes sobre el particular y las tuvo en cuenta en la versión definitiva. El Inspector terminó de preparar el informe tras someterlo al juicio colectivo de la Dependencia mediante la celebración de consultas entre los inspectores, tanto antes como después de recibir las observaciones de las organizaciones participantes.

6. El Inspector desea expresar sus agradecimientos a todas las personas que le prestaron asistencia en la preparación del presente informe, en particular a los que participaron en las entrevistas y que de tan buen grado compartieron con él sus conocimientos y su competencia técnica.

## I. ANTECEDENTES

### A. Efectos de los desastres en el mundo y repercusiones de éstos en el sistema de las Naciones Unidas

7. Por desastre se entiende una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con independencia de que el desastre sea ocasionado por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo<sup>2</sup>. Es esta la definición de desastre más amplia que existe, pues abarca los efectos en los seres humanos de los peligros naturales, los conflictos armados y las epidemias, así como las situaciones complejas a que hacen frente los refugiados y los desplazados internos.

8. En los últimos decenios, los desastres abarcados por esa definición, como los peligros naturales, las guerras, los accidentes y las enfermedades infecciosas, han tendido a aumentar exponencialmente, sumado ello a un aumento del número de desplazados internos y refugiados. Las consecuencias pertinentes amenazan con anular los logros en materia de crecimiento y desarrollo sostenible que tanto ha costado alcanzar a los países en desarrollo. Los desastres no pueden menos que afectar también la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, ya que donde más se hacen sentir es en los estratos más vulnerables de las sociedades nacionales y en los países más expuestos a esos desastres.

### B. Función del sistema de las Naciones Unidas

9. La Asamblea General, en su resolución 46/182, encomendó a las Naciones Unidas un papel central y singular en la tarea de proporcionar liderazgo y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo de los países afectados por desastres. La Organización disfruta así de la ventaja comparativa de ser depositaria de un liderazgo basado en la universalidad de sus miembros y en la aceptación política mundial de los principios rectores de la asistencia humanitaria definidos en el anexo de la resolución. Por consiguiente, las Naciones Unidas deben lograr que todas las fuentes, rápidamente y sin contratiempos, proporcionen asistencia a todas las víctimas, sin discriminación alguna.

10. La ventaja comparativa conferida de esta forma al sistema, con prelación respecto de otras vías de asistencia, es explicación suficiente de por qué se espera que el sistema cumpla una función cada vez más importante en la tarea de hacer frente al aumento exponencial de las pérdidas humanas y materiales que causan los desastres.

---

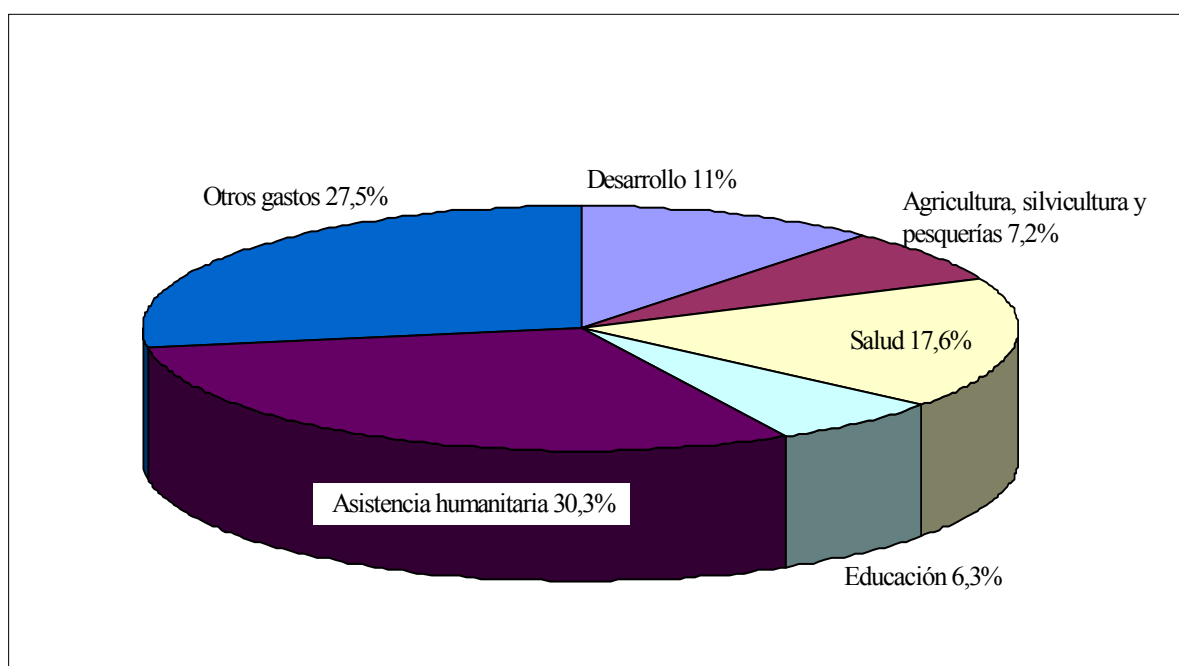
<sup>2</sup> Definición que figura en el párrafo 6 del artículo 1 del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe, aprobado en Tampere (Finlandia), el 18 de junio de 1998.

### C. ¿Dispone el sistema de las Naciones Unidas de recursos suficientes para hacer frente a los desastres?

11. Para responder a esta pregunta es necesario hacer primero una evaluación cuantitativa de la magnitud de los recursos que entrañan las actividades humanitarias y de la importancia relativa de éstas en el contexto de toda la gama de actividades del sistema de las Naciones Unidas. Según las respuestas recibidas de las organizaciones participantes, en los cinco últimos años el sistema de las Naciones Unidas ha gastado anualmente entre 2.100 y 4.800 millones de dólares de los Estados Unidos en asistencia humanitaria para casos de desastres (véanse los anexos I y II).

12. Ante el aumento exponencial del número de desastres, entre 1999 y 2003 la asistencia del sistema de las Naciones Unidas en el sector humanitario continuó aumentando con mayor rapidez que todos los demás sectores y en 2003 ascendió a 3.000 millones de dólares de los EE.UU., con lo que representó aproximadamente el 30%, es decir el porcentaje más alto, de los gastos del sistema de las Naciones Unidas en actividades operacionales para el desarrollo<sup>3</sup>. El orden de magnitud de los recursos financieros destinados a este sector en el sistema de las Naciones Unidas es significativo (véase el gráfico *infra*).

**Porcentaje de los gastos en actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas, por sector (2003)**



*Fuente:* Datos estadísticos detallados sobre las actividades operacionales para el desarrollo en 2003: informe del Secretario General (A/60/74-E/2005/57), basado en el cuadro 13, 6 de mayo de 2005.

<sup>3</sup> Datos estadísticos detallados sobre las actividades operacionales para el desarrollo en 2003: informe del Secretario General (A/60/74-E/2005/57) párrs. 48 a 58.



13. No obstante, queda por determinar si los recursos movilizados por el sistema de las Naciones Unidas fueron suficientes para que el sistema cumpliera su función central de coordinación. Los recursos generales no destinados a fines concretos recibidos por el sistema ascendieron aproximadamente a 1.000 millones de dólares de los EE.UU., y representaron tan sólo el 15%<sup>4</sup> del total de 7.000 millones de dólares de los EE.UU. para asistencia humanitaria aportados por la comunidad internacional. Una cifra de tan pequeña magnitud significa que el sistema de las Naciones Unidas no recibe recursos que se condigan con la función central que desempeña en la coordinación de la asistencia humanitaria internacional.

14. Los donantes bilaterales aportan un monto considerable de fondos, muchas veces destinados a fines distintos de los indicados en los llamamientos unificados o urgentes del sistema de las Naciones Unidas<sup>5</sup> para hacer frente a determinados desastres de los que se han ocupado considerablemente los medios de información. Las contribuciones y las promesas de contribución a que han dado lugar estos llamamientos se han caracterizado por disparidades de monto y de destino. Los desastres de los que se ocupan preferentemente los medios de información suelen suscitar respuestas más favorables que las llamadas "emergencias olvidadas"<sup>6</sup>.

15. Además, fuera del monto, que sigue siendo bajo, de los fondos fiduciarios de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), que deben satisfacer fines concretos (véase el anexo III) el grueso de los recursos disponibles para las operaciones humanitarias del sistema de las Naciones Unidas está en manos de los organismos especializados (por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la OMS y la Organización Meteorológica Mundial (OMM)), diversos fondos y programas de las Naciones Unidas<sup>7</sup> (por ejemplo el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y, muy en especial, el Programa Mundial de Alimentos (PAM)), que gastan tres cuartas partes del total. Como el sistema no tiene un mecanismo intergubernamental sólido encargado de seguir de cerca y administrar la totalidad de los recursos, la asistencia humanitaria del sistema corre el riesgo de fragmentarse.

---

<sup>4</sup> Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Update 2004-05, 2005*, párrs. 5.1 y 7.1.

<sup>5</sup> En 2005, en relación con un total de necesidades de 5.879 millones de dólares de los EE.UU. indicadas en los llamamientos unificados, los donantes oficiales y privados prometieron 6.617,4 millones de dólares de los EE.UU. a proyectos no incluidos en los llamamientos, incluidos 5.083,9 millones de dólares de los EE.UU. para el desastre ocasionado por el *tsunami* del océano Índico y 744,2 millones de dólares de los EE.UU. para los llamamientos relacionados con el terremoto del Asia meridional (*Fuente*: Servicios de Supervisión Financiera de la OCAH, 26 de mayo de 2006).

<sup>6</sup> Hasta enero de 2006, seguían sufriendo déficit a este respecto países tales como la República Centroafricana (35%), la República Democrática del Congo (62%), Malawi (56%), el Níger (65%), Somalia (58%) y Uganda (75%), en comparación con el 85% obtenido para llevar adelante las actividades relacionadas con el *tsunami*.

<sup>7</sup> Desde un punto de vista jurídico, son parte de la Secretaría de las Naciones Unidas.

#### **D. Cómo respondió el sistema de las Naciones Unidas a las necesidades de socorro ocasionadas por el *tsunami*: una clave para reformar sus funciones**

16. El *tsunami* de 26 de diciembre de 2004 desencadenó uno de los desastres más letales y devastadores de que se tenga memoria. El Secretario General informó de que había dado muerte aproximadamente a 240.000 personas y que se desconocía el paradero de otras 50.000. Más de 1 millón de personas fueron desplazadas sin aviso alguno<sup>8</sup>.

17. Como resultado de las espectaculares y dramáticas fotografías y cintas de vídeo en que aparecían las víctimas de los países asolados por el desastre, así como expatriados damnificados, difundidas en todo el mundo por los medios de información, el desastre provocado por el *tsunami* del océano Índico ocasionó, en muchas fuentes de ayuda, una reacción más amplia e intensa, que cualquier otra crisis. La comunidad internacional hizo gala de una generosidad y solidaridad sin precedentes en el suministro de apoyo financiero, técnico y logístico a la región, incluido el despliegue de equipo militar de mayor magnitud en tiempos de paz en la historia de las Naciones Unidas.

18. A mediados de 2005 se había recibido de todas las fuentes de ayuda un total de cerca de 7.000 millones de dólares de los EE.UU. (incluidos 1.000 millones de dólares de donativos de fuentes privadas y de empresas)<sup>9</sup>, frente a los 1.300 millones de dólares de los EE.UU. solicitados en los llamamientos urgentes para hacer frente a los efectos del *tsunami*. Si se tuvieran en cuenta las promesas de contribución hechas para financiar las necesidades de rehabilitación y reconstrucción a largo plazo, el total de las contribuciones prometidas por todas las fuentes, es decir, gobiernos donantes, instituciones financieras internacionales, particulares y empresas, así como los países asolados por el desastre, ascendería a aproximadamente 15.000 millones de dólares de los EE.UU.<sup>10</sup>.

#### **E. Lecciones extraídas y problemas observados**

19. La escala sin precedentes de la catástrofe, el hecho de que fuera transfronteriza y la magnitud de los recursos en juego en la respuesta internacional al desastre creado por el *tsunami* del océano Índico dieron lugar a operaciones enormemente complejas y pusieron de manifiesto las deficiencias del sistema humanitario mundial ya existente. A continuación se resume el sentir del Inspector sobre la experiencia en general y las lecciones extraídas de ella.

---

<sup>8</sup> Fortalecimiento del socorro de emergencia y las actividades de rehabilitación, reconstrucción, recuperación y prevención tras el desastre provocado por el *tsunami* del océano Índico: informe del Secretario General (A/60/86-E/2005/77), párr. 2.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párr. 11.

<sup>10</sup> Oficina del Enviado Especial de las Naciones Unidas para la recuperación después del *tsunami*, Tsunami Flash Appeal Expenditure Tracking, véase el sitio web: <http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx>.

## Elementos positivos

20. Durante las actividades de socorro no hubo mayores pérdidas de vida.
21. La respuesta a los llamamientos urgentes fue de una escala sin precedentes debido al eco del desastre en el plano mundial y a la solidaridad que generó entre los Estados Miembros. Fue acrecentada por la atención de los medios de información y por el hecho de que muchas víctimas eran visitantes y turistas procedentes de países donantes importantes.
22. La experiencia del desastre causado por el *tsunami*, por su magnitud, llevó al establecimiento de sistemas de alarma temprana en la región de Asia y el Pacífico en 2006, gracias a los esfuerzos conjuntos de la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) y la UNESCO. Quedó demostrado que en la planificación de operaciones de emergencia humanitaria era fundamental la labor de la OMM y de la Comisión Oceanográfica Internacional de la UNESCO a fin de facilitar y desarrollar sistemas de alerta temprana utilizables respecto de diferentes peligros naturales.

## Problemas

23. En general, la asistencia obedeció no tanto a las necesidades en cuanto a la oferta. No hubo coordinación en la etapa de la respuesta y la situación empeoró en la etapa de recuperación. Ha sido lenta la ejecución de los proyectos de asistencia de emergencia previstos en los llamamientos urgentes: a fines de 2005, la tasa de desembolsos de los compromisos requeridos en los llamamientos era del 48,9%<sup>11</sup>.
24. El desastre provocado por el *tsunami* hizo difícil lograr una transición sin contratiempos de las actividades de socorro a las etapas de recuperación y reconstrucción. Ello se debió principalmente a la escala sin precedentes del desastre y a las situaciones complejas ya existentes en Banda Aceh y en las regiones septentrional y oriental de Sri Lanka, que exigían un enfoque más integrado, así como la aplicación de criterios de neutralidad e imparcialidad en la prestación de asistencia, labor encomendada al Coordinador Residente y Coordinador de Asuntos Humanitarios.
25. La experiencia adquirida reveló ciertas limitaciones en la aplicación sobre el terreno de los principios y políticas humanitarias elaboradas por el sistema de las Naciones Unidas, como reseña a continuación.

En el plano nacional:

- a) En la mayor parte de los países afectados, falta de marcos nacionales jurídicos e institucionales inequívocos, que elaboraran planes detallados de preparación para los desastres, de alerta temprana y de gestión de desastres;
- b) En la mayor parte de los países afectados, la falta de un marco de transición ya existente para pasar a las etapas de recuperación y reconstrucción;

---

<sup>11</sup> OCAH, sitio web de la Tsunami Flass Appeal Expenditure Tracking: <http://ocha.unog.ch/ets/Default.aspx> (observado el 22 de diciembre de 2005).

- c) Escaso nivel de comprensión, por los gobiernos de los países afectados, del marco y los procedimientos del sistema humanitario de las Naciones Unidas;
- d) Escaso intercambio de información entre los organismos humanitarios internacionales y la población afectada; y
- e) Ejecución poco satisfactoria de las actividades de recuperación y de preparación para casos de desastre basadas en la acción de las comunidades.

En el plano internacional:

- a) Falta de un conjunto coherente de principios, directrices y convenciones establecidos a nivel internacional en materia de socorro en casos de desastre y de reducción de los efectos de éstos, con reglamentos y normas adaptados a las necesidades que surjan, a fin de hacer frente a los desastres transfronterizos y en gran escala;
- b) Aplicación insuficiente de las normas mínimas de asistencia a las personas desplazadas<sup>12</sup> y falta de un conocimiento cabal del derecho de las poblaciones afectadas a tener acceso a información humanitaria;
- c) Falta de una autoridad central de coordinación que planifique y gestione la asistencia internacional de socorro, recuperación y reconstrucción, debido a la debilidad inherente de la cooperación administrativa interinstitucional de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y a la falta de una orientación intergubernamental efectiva a este respecto; en particular, la dicotomía existente entre la respuesta a los desastres y la reducción de los efectos de éstos quedó reflejada en la brecha institucional existente entre el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres y el Comité Permanente entre Organismos, lo que dificultó la gestión estratégica de la transición;
- d) Debilidad de los servicios comunes de apoyo e inestabilidad de la capacidad financiera de las organizaciones del sistema debida a su considerable dependencia de contribuciones voluntarias impredecibles, y a la disparidad con que los organismos bilaterales distribuyen los elementos de la asistencia humanitaria;
- e) Competencia entre las organizaciones humanitarias internacionales para obtener financiación para los proyectos bilaterales.

26. Estas limitaciones causaron demoras en la organización de las operaciones de socorro sobre el terreno, como embotellamientos aduaneros y problemas en el tránsito de bienes y equipos de asistencia de emergencia, así como otros problemas logísticos y de transporte. Éstos también se tradujeron en duplicaciones de actividades de asistencia y retrasaron la planificación del proceso de recuperación y reconstrucción.

---

<sup>12</sup> Véanse los Principios Rectores de los desplazamientos internacionales (E/CN.4/1998/53/Add.2), presentados a la Comisión de Derechos Humanos en su 54º período de sesiones. Los Principios Rectores habían sido preparados por el Sr. Francis Deng, a la sazón Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos.

## F. En pos de una reforma del sistema

27. La necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas asuma el liderazgo de estas actividades hace recaer en los hombros de los órganos rectores y en los jefes de las secretarías la extraordinaria responsabilidad de extraer conclusiones de las experiencias recientes de mayor dramatismo y de proporcionar al sistema elementos básicos que le ayuden a transformarse.

28. Los siguientes elementos extraídos de la experiencia son pertinentes a la reforma del sistema:

- a) Los principios y directrices por los que se rigen actualmente la asistencia humanitaria y la prestación de esta asistencia han demostrado ser inadecuados;
- b) Entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales, sean oficiales o privados, no hay ningún mecanismo intergubernamental que proporcione la gobernanza debida ni administre de manera estratégica los recursos mundiales para responder a los desastres y reducir sus efectos;
- c) Es posible que las circunstancias en que se manifestó una solidaridad internacional sin precedentes hayan obedecido únicamente al desastre causado por el *tsunami* del océano Índico; será fundamental examinar esas circunstancias para que el sistema de las Naciones Unidas logre movilizar una asistencia internacional generosa en los desastres del futuro y para que esa asistencia sea más equitativa;
- d) En el caso del desastre causado por el *tsunami*, en que se recibieron abundantes contribuciones financieras, el éxito de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas dependió de su capacidad de liderazgo para movilizar recursos y para organizar y coordinar la entrega de asistencia de manera efectiva y equitativa durante todo el ciclo de gestión del desastre;
- e) Es necesario difundir prácticas óptimas que comprendan la prestación de asistencia en la identificación de las víctimas de todas las nacionalidades, como sucedió en Tailandia, y el apoyo de todo el sistema, bajo la dirección del Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, al marco de recuperación y reconstrucción, como en el caso de la India.

29. Teniendo presentes estas conclusiones y las lecciones extraídas del desastre causado por el *tsunami* del océano Índico, el Inspector examina las deficiencias del actual sistema humanitario mundial en materia de:

- a) Doctrina (principios y políticas);
- b) Gobernanza y gestión estratégica:
  - Marco institucional;
  - Coordinación;
- c) Servicios comunes de apoyo y movilización de recursos;
- d) Programa de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas.

## II. PRINCIPIOS Y POLÍTICAS DEL ACTUAL SISTEMA DE ASISTENCIA HUMANITARIA

30. En las secciones siguientes se analizan las deficiencias de los actuales principios y políticas de la asistencia humanitaria, así como varias cuestiones surgidas recientemente que deben resolverse por conducto del sistema de las Naciones Unidas.

### A. Análisis de los principios y directrices actuales

#### 1. Derecho internacional existente en materia de desastres

31. La experiencia obtenida en relación con el desastre causado por el *tsunami* del océano Índico demostró que no había acuerdos regulatorios claros ni coherentes para hacer frente a los diversos aspectos de la gestión de los desastres transfronterizos y de la asistencia humanitaria. El Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofes que entró en vigor el 10 de enero de 2005, es la única convención internacional de este tipo. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) ha indicado que el estado actual del derecho internacional en materia de desastres es un mosaico de más de 130 instrumentos, la mayoría de ellos tratados bilaterales concertados, entre naciones europeas. No hay un patrón claramente identificable de principios generales sobre algunos aspectos clave de la respuesta a los desastres, como condiciones de entrada, permisos de trabajo, libertad de circulación, intercambio de información, trato de los envíos, etc.<sup>13</sup>.

#### 2. Fragmentación de los principios y políticas

32. Se cuenta con directrices y políticas interinstitucionales de asistencia humanitaria y de reducción de los efectos de los desastres elaborados por conducto del Comité Permanente entre Organismos y del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres. Estas entidades son órganos intergubernamentales de coordinación, forman parte del sistema de las Naciones Unidas, están presididas por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia y se ocupan, respectivamente, de la prestación de asistencia de emergencia y de la reducción de los efectos de los desastres naturales (véanse los anexos IV y V). Puede participar en el Comité Permanente entre Organismos un número limitado de secretarías internacionales y de ONG, pero no los Estados Miembros. El Equipo de Tareas es un foro para la puesta en práctica de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres por las entidades sectoriales, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, que se ocupan de reducir el riesgo de los desastres. Pueden participar en él las organizaciones y los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, expertos de ONG y los sectores de los gobiernos de los Estados Miembros encargados de la reducción de los efectos de los desastres. A raíz de la aprobación del Marco de Hyogo, el Secretario General anunció la reformulación y nueva denominación del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres que, a partir de 2007, pasaría a constituir la Plataforma Mundial para la Reducción de los Desastres.

---

<sup>13</sup> IFCR, *World Disasters Report 2000* (Ginebra).

33. El Comité Permanente entre Organismos ha elaborado aproximadamente 25 políticas, principios y directrices de asistencia humanitaria (véase el anexo VI). Éstos se basan en los Principios Rectores de los desplazamientos internos<sup>14</sup> y en los principios rectores que figuran en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General. El Grupo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres también ha elaborado instrumentos interinstitucionales para complementar las iniciativas de las entidades sectoriales que participan en la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y el Marco de Hyogo. Los instrumentos comprenden directrices y matrices cuyo objeto es destacar esferas prioritarias y determinar los vacíos existentes en las actividades de las plataformas y redes temáticas, regionales y nacionales. Entre ellos se cuentan las directrices para integrar las estrategias de reducción de los efectos de los desastres en el Sistema de Evaluación Común para los Países (ECP) y en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)<sup>15</sup>, así como en los principios rectores de las plataformas nacionales para la reducción de los desastres<sup>16</sup>.

34. Aunque los dos órganos de coordinación están bajo la autoridad del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, han elaborado sus directrices, políticas y procedimientos más bien por separado. Pese al llamamiento para que se pase de forma integrada y sin tropiezos del socorro a la reconstrucción hecho en la resolución 46/182 de la Asamblea General, (anexo, párr. 9), esos instrumentos están dirigidos a grupos distintos con un criterio fragmentario. El Inspector determinó que no se habían racionalizado ni organizado sistemáticamente como parte de un conjunto único de normas humanitarias fáciles de leer y comprender por un grupo más amplio de profesionales humanitarios, en particular los agentes humanitarios de los países afectados por desastres.

35. Es muy aconsejable que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas preparen un compendio, comentarios, un documento de instrucción básico y manuales en que figuren principios, normas o estándares, directrices y políticas elaborados a nivel internacional que tengan por objeto crear capacidad, a fin de establecer y gestionar marcos y mecanismos regulatorios nacionales en los países afectados por desastres.

### **3. Efectividad de los principios y políticas**

36. En cumplimiento de su misión de promoción, el Comité Permanente entre Organismos y el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres esperan que los países afectados y los donantes bilaterales apliquen su marco de políticas y procedimientos como si fueran convenciones internacionales que regularan las operaciones de la comunidad humanitaria

---

<sup>14</sup> Véase la nota de pie de página 12.

<sup>15</sup> Figuran en la Draft Guidance Note de la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y el PNUD, 23 de marzo de 2006.

<sup>16</sup> Documento de trabajo de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, 17 de octubre de 2005 (disponible en el sitio web: <http://www.unisdr.org/eng/country-inform/ci-guiding-princip.htm>).

internacional<sup>17</sup>. A pesar de los esfuerzos del Comité Permanente y del Equipo de Tareas, la Asamblea General de las Naciones Unidas no ha hecho suyos formalmente estos instrumentos, si bien ha conferido aprobación política a algunos de ellos como los Principios Rectores de los desplazamientos internos; directrices normativas sobre socorro y recuperación en casos de desastre, como las Directrices sobre la utilización de recursos militares y de defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas; las Directrices elaboradas por el Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate (INSARAG); y la iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias<sup>18</sup>.

37. De hecho, estos instrumentos son fundamentalmente de índole administrativa, aplicables a las secretarías de los organismos especializados participantes de las Naciones Unidas y a las organizaciones asociadas pero no a todos los agentes humanitarios. Tampoco son jurídicamente vinculantes, sin bien algunos de ellos, por ejemplo, los Principios Rectores de los desplazamientos internos podrían considerarse parte de un derecho incipiente, habida cuenta de que agrupan normas y leyes internacionales pertinentes al tema. Sin embargo, su validez oficial es limitada porque no han sido aprobados oficialmente por la Asamblea General, pese a los repetidos esfuerzos del Secretario General de instar a los Estados Miembros a que acepten los Principios Rectores como "la norma básica internacional" de la protección de los desplazados internos<sup>19</sup>.

#### **4. Comprensión cabal y plena aceptación de los principios y políticas**

38. La mayoría de los países en desarrollo no han reconocido ni aplicado todavía los instrumentos antes mencionados. Esto se ha atribuido a la falta de comprensión y a la limitada participación de esos países en la elaboración de dichos instrumentos. Como consecuencia de ello, como se informó en los talleres sobre las lecciones extraídas del desastre causado por el

---

<sup>17</sup> La plataforma que el Equipo de Tareas desea crear para que las actividades de reducción de los efectos de los desastres se lleven adelante de manera concertada se basaría en particular en el diálogo y en la *creación de un consenso entre distintos sectores dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas*. Véase también el documento del Comité Permanente y de la secretaría del Grupo de Trabajo del Comité titulado *Inter-Agency Standing Committee and Working Group: Concise Terms of Reference & Action Procedures, Revised and abridged* (Ginebra, 1998). El Comité Permanente indicó que uno de sus objetivos primordiales era promover la aplicación de principios humanitarios comunes entre las partes ajenas al Comité Permanente.

<sup>18</sup> Conjunto de 23 principios y elementos de buena gestión de las donaciones humanitarias y un Plan de Aplicación de la buena gestión de las donaciones humanitarias elaborado por 16 países donantes industrializados en una reunión organizada en 2003 por el Gobierno de Suecia para debatir diversas cuestiones sobre la buena gestión de las donaciones humanitarias (*fuentes*: <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/background1.asp>, Department for International Development, Londres, observado el 22 de febrero de 2006).

<sup>19</sup> En respuesta al llamamiento por el Secretario General en su informe "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos" (A/59/2005, párr. 210), la Reunión Plenaria de Alto Nivel y la Asamblea General, en su sexagésimo período de sesiones reconocieron los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos como un marco internacional de importancia para proteger a los desplazados internos (véanse las resoluciones de la Asamblea General 60/1, párr. 132, 60/168, párr. 8 de la parte dispositiva).



*tsunami*<sup>20</sup>, el estado de preparación de muchos de los países asolados por el *tsunami* del océano Índico fluctuaba entre dispar e insuficiente y no reflejaba las normas establecidas en el plano internacional.

39. A la luz de su experiencia, los países asiáticos de que se trata han elaborado marcos regulatorios nacionales y locales en que se integran enfoques de respuesta a los desastres y de reducción de los efectos de éstos. Es necesario que estos países participen de manera más activa, en calidad de interesados directos, en la elaboración de los instrumentos y que reciban de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas el estímulo y la formación necesarios.

40. La aplicación efectiva de estos principios y directrices depende de que sean aceptados por los países en cuestión. Por consiguiente, los Estados Miembros deberían tener un conocimiento cabal y aceptar plenamente las diferentes normas, principios y directrices para participar de lleno en las deliberaciones relativas a cómo beneficiarse de esos instrumentos y mejorar su aplicación. Para que haya un marco regulatorio internacional aplicable de manera efectiva por los países afectados por desastres y por los países que prestan asistencia sobre el terreno, es preciso que el Consejo Económico y Social pase revista a estos principios y directrices e inicie un proceso de elaboración de normas y reglamentos internacionales legislativos coherentes en que puedan participar todos los interesados y agentes pertinentes (**véase la recomendación 1**).

## **B. Aspectos específicos de los principios y directrices**

### **1. Requisitos uniformes mínimos de asistencia a los desplazados internos y acceso a la información**

41. Habida cuenta de las lecciones extraídas del desastre causado por el *tsunami* del océano Índico, el Inspector opina que, debido a la gran cantidad de asistencia extranjera anunciada, los requisitos uniformes mínimos de la prestación de asistencia a los desplazados internos por los organismos humanitarios, como acceso a agua y alimentos esenciales, vivienda, ropa, atención médica y saneamiento no se habían satisfecho ni administrado sistemáticamente sobre la base de una evaluación correcta de las necesidades locales. Los Estados Miembros y sus organizaciones de asistencia humanitaria deberían aplicar plenamente los requisitos uniformes enumerados en los Principios Rectores de los desplazamientos internos por conducto de los marcos regulatorios nacionales de gestión de las emergencias sobre la base de una evaluación de las necesidades de las comunidades afectadas. El Inspector confía en que el Secretario General tenga esto en cuenta cuando aplique la recomendación 1.

42. Además, en los actuales requisitos uniformes mínimos de los Principios Rectores no figuran las necesidades y ni los derechos vitales de las poblaciones afectadas por desastres a tener acceso a información humanitaria y a instrumentos de comunicación que les proporcionen una alerta temprana sobre diversos riesgos, así como acceso a medidas de seguridad<sup>21</sup>. Se

---

<sup>20</sup> Naciones Unidas, "Regional workshop on lessons learned and best practices on the response to the Indian Ocean tsunami: report and summary of main conclusions", Medan (Indonesia), 13 y 14 de junio de 2005 y " "Post-tsunami lessons learned and best practices workshop: report and Working Groups output", Yakarta, 16 y 17 de mayo de 2005.

<sup>21</sup> El ACNUR ha estado trabajando en una nueva edición de sus útiles normas básicas, pero en ella no se menciona el acceso de ese tipo. *Practical Guide to the Systematic Use of Standards & Indicators in*

informó al Inspector de que un grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos se estaba ocupando de la cuestión<sup>22</sup>. El Inspector confía en que la actual labor del Comité Permanente, bajo la dirección del Representante del Secretario General para los derechos humanos de los desplazados internos, tenga como resultado la adopción de un nuevo requisito uniforme mínimo que pase a formar parte de los Principios Rectores.

43. A este respecto, se informó de que en la etapa de prestación de socorro del desastre causado por el *tsunami* del océano Índico, las operaciones humanitarias se habían visto obstaculizadas por el uso excesivo y costoso de teléfonos inalámbricos de capacidad limitada para transmitir mensajes, así como por limitaciones gubernamentales innecesarias del uso de radios de onda corta, que podría haber permitido la transmisión de información humanitaria a la población. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) considera que, en las situaciones de desastre, la información de ese tipo puede salvar vidas humanas<sup>23</sup> (**véase la recomendación 2**).

## 2. Identificación de las víctimas

44. Según la OCAH, actualmente la identificación de las víctimas no forma parte del mecanismo internacional de gestión de desastres. El actual sistema de respuesta a las emergencias se centra en la evaluación de los efectos de los desastres sólo en lo que respecta al país afectado y su población. Para responder a los desastres transfronterizos en gran escala como el *tsunami* del océano Índico será necesario que el Comité Permanente entre Organismos vuelva a examinar el actual marco de asistencia. Éste se basa en una estimación insuficiente tanto de la capacidad de los países afectados de salvar vidas, como de la imperiosa necesidad de ocuparse de las víctimas<sup>24</sup>.

45. En los desastres de gran envergadura, el interés central de los países no afectados es ofrecer seguridad y protección a los ciudadanos de esos países que se encuentran en el país afectado, así como identificar a las víctimas expatriadas que se encontraban en el país o los países afectados. Es necesario volver a examinar las directrices pertinentes del Comité Permanente entre Organismos a fin de fortalecer la cooperación mutua entre el país afectado y los países que prestan asistencia de manera de que, al distribuirse asistencia humanitaria en beneficio de todas las víctimas, se tengan en cuenta el interés de los países que prestan asistencia en la identificación de las víctimas.

---

*UNHCR Operations*, segunda edición (Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2006).

<sup>22</sup> Véase Comité Permanente entre Organismos, "Protecting persons affected by natural disasters: IASC operational guidelines on human rights and natural disasters", Ginebra, 2006.

<sup>23</sup> Véase la introducción de Markku Niskala, Secretario General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja en *World Disasters Report: focus on information in disasters*, págs. 8 y 9 (Kumarina Press Inc., 2005).

<sup>24</sup> John Cosgrave, "Tsunami Evaluation Coalition: initial findings", Finding 3 ALNAP (Londres, Overseas Development Institute, December 2005). Disponible también en el sitio web <http://www.alnap.org/tec>.

46. La experiencia de la Operación tailandesa de identificación de las víctimas del *tsunami* es ilustrativa. Se proporcionó información a los familiares de las víctimas y a diversas organizaciones públicas y privadas sobre la identificación de todas las víctimas del *tsunami*, lo que dio una dimensión universal a la asistencia humanitaria. La operación fue llevada a cabo con éxito por las autoridades policiales tailandesas, con generosas contribuciones de los países interesados en conocer el paradero de sus turistas y residentes. Esos países adscribieron a las autoridades tailandesas expertos forenses y de otro tipo. La Operación no recibió apoyo del sistema de las Naciones Unidas, salvo en lo relativo a su asociación con la OMS (**véase la recomendación 3**).

### **3. Operaciones militares y aéreas de socorro**

47. Según las fuentes existentes y los resultados de conversaciones con funcionarios de los gobiernos del caso, el marco jurídico internacional vigente no da suficiente orientación para la rápida iniciación del proceso de gestión de desastres en las catástrofes en gran escala. La prestación de socorro a menudo resultó afectada por la falta de un marco convenido para el despliegue de operaciones militares y aéreas de socorro, así como por las inevitables y largas negociaciones entre los Estados en cuestión sobre problemas de tránsito y de despliegue de las operaciones militares aéreas, incluidas las autorizaciones de aterrizaje. Las demoras de una a dos semanas en la llegada de los oficiales de coordinación entre los sectores civil y militar habían repercutido adversamente en la operación de socorro. Habida cuenta de la presión a que se había visto sometida la aviación civil ante el volumen de ayuda enviada por vía aérea a la zona de desastre en un período muy breve, un grupo de expertos que se ocupaba de los servicios de búsqueda y rescate de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) exhortó a que se preparasen directrices adecuadas para desplegar aviones rápidamente en las operaciones transfronterizas de búsqueda, socorro y rescate en las situaciones de desastres de gran magnitud<sup>25</sup>. Es evidente la necesidad de que las líneas aéreas civiles y militares nacionales conciertan acuerdos para hacer frente a las situaciones de contingencia y de que se defina la función de la OCAH en la coordinación y facilitación del despliegue del equipo y en la entrega de suministros humanitarios por aire.

48. Por ejemplo, durante el desastre ocasionado por el *tsunami*, gran parte del apoyo logístico inmediato provino de recursos militares proporcionados por los Estados Miembros, muchas veces por iniciativa propia. Veinticinco países mandaron un total de 30.000 soldados. El Centro Conjunto de Coordinación de la base naval tailandesa establecido en U-Tapao por la Fuerza Combinada de Apoyo (CSF/536) (en que participaban Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América, la India, el Japón, los Países Bajos y las Naciones Unidas) para que coordinara las primeras etapas de las actividades internacionales de socorro pasó a ser el núcleo de toda esa iniciativa. Contribuyó así a superar diversos embotellamientos logísticos hasta que las Naciones Unidas estuvieron en condiciones de desempeñar una función más central<sup>26</sup> (**véase la recomendación 4**).

---

<sup>25</sup> ATM/AIS/SAR/SG/15, apéndice C del informe sobre el tema 3 3C-1 del programa, Recommendations, ICAO Search and Rescue Seminar and Search and Rescue Exercise, Chennai (India), 7 a 11 de marzo de 2005.

<sup>26</sup> Ralph A. Cossa, "South Asian tsunami: U.S. Military provides 'logistical backbone' for relief operation", en el e-journal USA (marzo de 2005), disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1104/ijpe/cossa.htm>.

#### **4. La gestión de los desastres vista como un proceso continuo: valor de la dimensión científica de las evaluaciones de los desastres**

49. La experiencia adquirida en relación con el *tsunami* puso de manifiesto la necesidad de formular políticas para lograr en el futuro, mediante medidas concretas, una transición coherente de las actividades de emergencia y recuperación a la etapa de la reconstrucción.

50. En el Marco de Hyogo se hace hincapié también en la necesidad de vincular las medidas de respuesta a los desastres, por una parte, y de reducción de los efectos de los desastres, por la otra, para contribuir a establecer una capacidad de sobreponerse a estos fenómenos en las comunidades expuestas a ellos, y para facilitar la transición de las primeras medidas a las segundas. En este contexto, varios expertos asiáticos en la reducción de los efectos de los desastres naturales señalaron al Inspector que una forma de vincular el socorro de emergencia a los desastres a la recuperación y a la reducción de los riesgos habría sido añadir científicos de la disciplina pertinente, por ejemplo, sismólogos, a la misión de evaluación del Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre (UNDAC) inmediatamente después del desastre causado por el *tsunami* del océano Índico. Reiteraron al Inspector que las evaluaciones del desastre por la OCAH y la UNDAC habrían sido mucho más eficientes si hubieran ido acompañadas de evaluaciones científicas oportunas e inmediatas del desastre que hubieran permitido prestar apoyo a las actividades a largo plazo de recuperación y de desarrollo.

51. La dicotomía entre la reducción de los efectos de los desastres y la respuesta a ellos que revela la división institucional existente entre el sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y el Comité Permanente entre Organismos es un obstáculo a la gestión estratégica de la transición. Esa dicotomía se da únicamente en estos órganos de coordinación; otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen sus propios expertos para gestionar la transición de forma integrada con arreglo a las estrategias de salida aprobadas por sus órganos rectores<sup>27</sup>. Por lo general, la valiosa capacidad de respuesta a los desastres establecida inicialmente gracias a la intervención de la OCAH no perdura una vez terminada la etapa de emergencia. Dicho de otra forma, debido a la práctica de la OCAH de permanecer en el terreno sólo de tres a seis meses durante las emergencias, la estructura de coordinación práctica que establece no subsiste una vez que se retira a los agentes de emergencia y de mantenimiento de la paz.

52. Evidentemente, no se puede culpar a la OCAH a este respecto, ya que sigue sin aclararse su mandato para la etapa de recuperación y las etapas siguientes, aun después de la aprobación de la resolución 46/182 de la Asamblea General<sup>28</sup>. Debido a la ambigüedad del mandato de la OCAH para la etapa de recuperación y las etapas siguientes, la definición que da la OCAH a "operación humanitaria" abarca sólo la mitigación de los sufrimientos humanos y parece excluir dos aspectos clave de la gestión de los desastres: la preparación y la recuperación, elementos incluidos en la definición de gestión de emergencias formulada en la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD). En bien de una transición coherente a nivel de todo

---

<sup>27</sup> Basada en las comunicaciones recibidas del PMA y la OIT, y en entrevistas sostenidas con funcionarios del UNICEF.

<sup>28</sup> Véase la resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párrs. 35 h) y 41.

el sistema, es necesario que se preparen definiciones comunes de los términos clave, así como políticas, estrategias y, en particular, normas comunes de estrategias de salida para las organizaciones de asistencia humanitaria y de desarrollo interesadas (**véase la recomendación 5**).

## **5. Función esencial de los coordinadores de asuntos humanitarios en la transición de la prestación de socorro a las etapas de recuperación y reconstrucción**

53. Las lecciones más importantes extraídas del desastre causado por el *tsunami* del océano Índico y de las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres son la importancia de la alerta temprana, la preparación para las emergencias y la prevención de éstas, y el logro de una transición sin contratiempos de las actividades de socorro y a las actividades de recuperación y reconstrucción. En julio de 2005, el ex Presidente de los Estados Unidos William Clinton, Enviado Especial del Secretario General a los países afectados por el *tsunami*, informó al Consejo Económico y Social de que el objetivo central de las actividades de recuperación era "reconstruir mejor" y mantener el impulso de la comunidad internacional y de los países afectados a fin de hacer frente a las actividades de recuperación a largo plazo, por ejemplo, las relativas a los medios de vida y al empleo en el lugar del desastre<sup>29</sup>.

54. Fundamentalmente, el Marco de Hyogo es un marco integrado de gestión de los riesgos en que las medidas de respuesta a los desastres se vinculan a las medidas para reducir los efectos de éstos y que da a las comunidades la capacidad de sobreponerse a las emergencias creando una vía óptima para iniciar cuanto antes la recuperación y la reconstrucción. Se parte de la base de que los equipos de las Naciones Unidas que prestan apoyo a los países, dirigidos y administrados por los coordinadores de asuntos humanitarios, habrán de prestar asistencia a los gobiernos a este respecto en el marco de los programas por países.

55. Sin embargo, en muchos países, la recuperación de los medios de vida y la reconstrucción de las zonas afectadas sufrió contratiempos debido a la escala sin precedentes del desastre y a las situaciones complejas ya existentes en las regiones septentrional y oriental de Sri Lanka y en Banda Aceh. En la mayoría de los países afectados, la asistencia de la OCAH no fue suficiente para que los países formularan planes de recuperación y reconstrucción en los seis meses siguientes al desastre. En los países visitados, los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, tras asumir también las funciones de coordinadores de asuntos humanitarios, trataron de colmar el vacío en materia de coordinación prestando apoyo a la transición de las actividades de socorro a las de recuperación pese a que hacían frente a grandes limitaciones. La corta duración de las actividades de respuesta a la emergencia coordinadas por la OCAH y la falta de un mandato inequívoco para la etapa de recuperación frente a las demás organizaciones y los gobiernos de los países afectados no siempre permitió una gestión estratégica de la transición que abarcara todo el sistema.

---

<sup>29</sup> Véase la transcripción de sus observaciones ante el Consejo Económico y Social, serie de sesiones de carácter humanitario, Deliberaciones de mesa redonda "Lessons learned from the response to the Indian Ocean disaster", 14 de julio de 2005, Naciones Unidas, Nueva York. Véanse también los comunicados de prensa de las Naciones Unidas ECOSOC/6166, de 14 de julio de 2005 y ECOSOC/6167, de 15 de julio de 2005.

## 6. El caso excepcional de la India

56. El Inspector constató la existencia de una excepción importante a la observación hecha anteriormente en el marco de recuperación formulado por las Naciones Unidas en apoyo del Gobierno de la India para poner en marcha un programa de rehabilitación y reconstrucción con posterioridad al *tsunami*<sup>30</sup> en cuyo contexto diversos organismos de las Naciones Unidas, así como el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial, bajo la dirección del Coordinador Residente y Coordinador de Asuntos Humanitarios prestaron asistencia al Gobierno en la formulación de un plan nacional general de reconstrucción.

57. El Gobierno de la India no hizo ningún llamamiento para que se le prestara asistencia externa en la etapa de las actividades de socorro. Sin embargo, los organismos multilaterales proporcionaron asistencia por conducto de programas ya existentes, con la coordinación del Coordinador Residente y Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y del Equipo de Gestión de Actividades en Casos de Desastre en la India; el UNICEF se transformó en el centro de coordinación de las ONG y las comunidades en las zonas afectadas<sup>31</sup>. El mismo día en que se produjo el *tsunami*, el personal de la oficina del UNICEF en Chennai estableció un centro de operaciones de emergencia para el Equipo de las Naciones Unidas de Gestión de Actividades en Casos de Desastre. Además, un equipo de recuperación de las Naciones Unidas y diversas ONG establecieron un centro general de recuperación de servicios, así como centros locales en las comunidades afectadas por el *tsunami* para que la población local contribuyera a coordinar la asistencia internacional y diera forma a un proceso de reconstrucción adaptado a las circunstancias que aumentara la capacidad de sobreponerse a distintos y múltiples peligros en el plano local<sup>32</sup>.

58. En el marco para la gestión de desastres en la India se aprovechó la experiencia adquirida por el Gobierno de la India y los organismos de las Naciones Unidas en la labor realizada en Orissa con posterioridad a un ciclón (1999) y a la labor realizada en Gujarat con posterioridad a un terremoto (2001), en él se aplicaron los principios y normas humanitarias de las Naciones Unidas, así como los enfoques prescritos en el Marco de Hyogo, para reconstruir y mejorar las comunidades afectadas.

59. La experiencia recogida en la India demuestra que aun sin recurrir al procedimiento de llamamientos unificados y sin que la asistencia humanitaria se organice bajo la égida de la OCAH, hay muchas posibilidades para que el sistema de las Naciones Unidas preste apoyo a los gobiernos de los países de beneficiarios a fin de que, bajo la dirección del Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios, logren una transición sin altibajos en el marco existente de coordinación de la asistencia humanitaria, combinado con el Marco de Asistencia de las Naciones para el Desarrollo (MANUD) y la Evaluación Común para los Países en el plano

---

<sup>30</sup> Naciones Unidas, "Marco de recuperación en apoyo del Gobierno de la India para poner en marcha un programa de rehabilitación y reconstrucción con posterioridad al *tsunami*" preparado por el equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país dirigido por el Coordinador Residente y Coordinador de Asuntos Humanitarios en la India, marzo de 2005.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pág. 8.

<sup>32</sup> United Nations Recovery Team India, Update, 22 de junio de 2005, pág. 4 (véase el sitio web: <http://www.un.org.in>):

nacional, siempre que los organismos se comprometan colectivamente a llevar adelante la transición. Esta práctica recomendable debería emularse en otros países.

60. A este respecto, el Inspector considera que hay dos cuestiones por resolver:

- Suele suponerse que la actuación profesional de los coordinadores residentes/coordinadores de asuntos humanitarios depende demasiado de sus cualidades personales y capacidad diplomática; de hecho, si se cuenta con las cualidades básicas, el sistema funciona debidamente<sup>33</sup>. Por consiguiente, las funciones, las cualidades y la formación de los coordinadores de asuntos humanitarios, así como el sistema para seleccionarlos, formarlos y dirigir su labor, deberían reexaminarse para lograr que la coordinación efectiva en todo el sistema pasara a ser la norma. Si bien el Inspector es consciente de que la OCAH ha comenzado a reexaminar la etapa de prestación de socorro en las emergencias humanitarias<sup>34</sup>, considera que también debería extender esa labor a la etapa de la recuperación y etapas siguientes.
- En segundo lugar, en los actuales mandatos de los coordinadores de asuntos humanitarios no se han definido sus responsabilidades en la coordinación de la asistencia humanitaria de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en la etapa de recuperación y reconstrucción, pero se pide que cooperen con esas entidades en la planificación y ejecución de las actividades de rehabilitación y desarrollo<sup>35</sup>. Es preciso considerar también la posibilidad de establecer un sistema de rendición de cuentas que permita seguir de cerca la labor de los coordinadores residentes y coordinadores de asuntos humanitarios, así como de las organizaciones que forman parte de los equipos de asistencia a los países, con arreglo a una estructura de responsabilidades operacionales claramente definidas en función de los resultados previstos y que incluya, en particular, un marco de asistencia para la etapa de recuperación y las etapas siguientes. En la resolución 46/182 de la Asamblea General (anexo, párr. 39), se dispone que los coordinadores faciliten el estado de preparación del sistema de las Naciones Unidas y ayuden a lograr una transición rápida de la etapa de socorro a la de desarrollo (**véase la recomendación 6**).

---

<sup>33</sup> Constanza Adinolfi y otros, "Humanitarian Response Review", informe independiente encargado por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, OCAH, 2005, pág. 49.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág. 51. Véanse también las monografías del Comité Permanente entre Organismos "Strengthening the Humanitarian Coordinator's System: What is our goal and how do we get there?" (PR/0604/1515/7), hecho suyo por la reunión de los miembros principales del Comité Permanente el 24 de abril de 2006 y "Strengthening the Humanitarian Coordinator's System, HC Training and the HC Profile" (WO/0607/7), hecho suyo por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos en su reunión del 5 al 7 de julio de 2006 con miras a que lo aprobara oficialmente la reunión de miembros principales del Comité Permanente en diciembre de 2006.

<sup>35</sup> IASC, Terms of reference for the humanitarian coordinator (2003), disponible en el sitio web: <http://www.humanitarianinfo.org.iasc>.

### III. MARCO DE GOBERNANZA Y DE GESTIÓN

#### A. Marco institucional

##### 1. Creación de un Comité intergubernamental de respuesta a los desastres y reducción de sus efectos

61. La asistencia humanitaria ha sido el sector más importante del sistema de las Naciones Unidas en la asignación de recursos, ya que ha representado el 30% del total de recursos asignados. La cuantía de los recursos destinados y la multiplicidad de participantes y agentes en este sector excedió con creces la de cualquier otro sector en 2003, incluidas las actividades de mantenimiento de la paz (véanse los anexos I y II).

62. Las respuestas al cuestionario enviado por la DCI para la preparación del presente informe permitieron individualizar tres grupos separados de entidades y participantes en las actividades humanitarias, a saber, el Comité Permanente entre Organismos, el Grupo de Trabajo entre organismos/Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y las instituciones financieras y de desarrollo internacionales. Además, hay otros tres grupos de entidades, tales como las organizaciones que componen el sistema de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas, las principales ONG, como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y los gobiernos que no solamente son donantes sino que, cada vez en mayor medida, proporcionan asistencia operacional. La diversificación de los sectores interesados, que refleja la dicotomía existente entre el sistema del Comité Permanente entre Organismos y el sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, ofrece el riesgo de fragmentación y desaprovechamiento de iniciativas a causa del número elevado de entidades y de fuentes de financiación que participan y de que la coordinación entre organismos no es mandatoria.

63. Las lecciones extraídas del desastre causado por el *tsunami* del océano Índico ponen de relieve la necesidad de contar con mejores principios y directrices para la asistencia humanitaria, aplicables a los Estados Miembros afectados sobre la base de los beneficios que podrían reportarles. Para eso se necesita un mecanismo gubernamental que permita a los Estados Miembros participar en la elaboración de dichos principios y directrices y proporcionar coordinación, gobernanza y administración estratégica apropiadas para su aplicación. A pesar del llamamiento hecho por el Secretario General para que se consolidaran y agruparan las cuestiones de ayuda humanitaria y relacionadas con ellas en un solo tema del programa<sup>36</sup>, hasta ahora en ningún foro intergubernamental se ha debatido en profundidad la cuestión de la asistencia humanitaria relacionada con los desastres. Cabe también recordar que en 1997, cuando el Secretario General propuso que se estableciera una serie de sesiones del Consejo Económico y Social sobre asuntos humanitarios, propuso al mismo tiempo, como objetivo a largo plazo, el establecimiento de una junta directiva de asuntos humanitarios que elaboraría directrices sobre cuestiones humanitarias generales y supervisaría la coordinación de la respuesta humanitaria<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Los mandatos y su ejecución: análisis y recomendaciones para facilitar el examen de los mandatos: informe del Secretario General (A/60/733), párr. 97.

<sup>37</sup> Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma: informe del Secretario General (A/51/950), párr. 193.



64. El actual mecanismo de gobernanza que dirigen la Asamblea General y el Consejo Económico y Social en el sector humanitario se ha visto perjudicado por la ausencia de órganos de apoyo intergubernamentales especializados que dependan de ellos directamente. En cambio, en otros sectores económicos y sociales de importancia, hay 14 comisiones orgánicas y órganos de expertos que dependen del Consejo, de los cuales nueve son intergubernamentales. A fin de ayudar al Consejo a desempeñar sus funciones de conformidad con el Artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas, estos órganos, en distinta medida, asesoran al Consejo sobre la coordinación y movilización de conocimientos especializados del mecanismo interinstitucional en sus respectivas esferas a nivel de todo el sistema. Esos órganos también han recibido de la Asamblea General el mandato de velar por la aplicación de los resultados de las principales Conferencias y Cumbres de las Naciones Unidas analizando la experiencia obtenida en sus respectivas esferas<sup>38</sup>. El sector de mitigación de los efectos de los desastres, en cambio, no tiene un mecanismo análogo.

65. Con arreglo a los mandatos y las prácticas de esos órganos de apoyo del Consejo Económico y Social, si se estableciera un órgano intergubernamental especializado en respuesta a los desastres y reducción de los efectos de éstos, ese órgano asistiría al Consejo en las siguientes tareas:

- a) Examinar y racionalizar las leyes y principios de carácter humanitario de respuesta a los desastres y reducción de los efectos de éstos, según se propone en la recomendación 1;
- b) Lograr la coordinación y coherencia legislativa entre los organismos especializados, fondos y programas en cuanto a elaboración de políticas y gestión de los recursos, aprovechando para ello la experiencia y los conocimientos de esas entidades asociadas;
- c) Proporcionar un marco para la planificación y coordinación estratégicas de las políticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a nivel intergubernamental por medio de todo el proceso de gestión de las actividades relacionadas con los desastres;
- d) Facilitar la supervisión, gestión y demostración de responsabilidad de la asistencia humanitaria de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas prestada con recursos movilizados a nivel de todo el sistema; y
- e) Examinar y evaluar los progresos hechos en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo aprobado en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres.

66. El mecanismo interinstitucional existente no puede cumplir esas tareas. La integración de la respuesta a los desastres y la reducción de sus efectos prevista en los párrafos que anteceden no es posible a causa de la dicotomía existente entre los dos órganos de coordinación, el Comité Permanente entre Organismos, por una parte, y el Grupo de Trabajo entre organismos y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (y su sucesora, la Plataforma

---

<sup>38</sup> Resolución 572/270B de la Asamblea General, párrs. 46 a 48.

Mundial para la Reducción de los Riesgos de Desastre), por la otra. Las decisiones de esos órganos no son mandatorias y la mayoría de sus miembros retornan a sus respectivas sedes para la adopción de las decisiones definitivas. En vista de su carácter administrativo, estos órganos no tienen competencia para adoptar una estrategia y programas comunes que comprometan a sus respectivos órganos rectores<sup>39 40</sup>. En su calidad de órganos administrativos, no presentan informes al Consejo Económico y Social. Con la estructura actual, el mecanismo interinstitucional no permite a los Estados Miembros dirigir la asistencia humanitaria de las distintas entidades y agentes.

67. Por lo tanto, se justifica la creación de un foro intergubernamental especializado abierto a la participación de los principales agentes y participantes. Solamente en un foro de ese tipo podrán los participantes gubernamentales establecer la voluntad colectiva como base para la gestión estratégica de los recursos que han de movilizar. Por otra parte, dado que un foro de ese tipo tendría que aprovechar la experiencia y los conocimientos técnicos del Comité Permanente entre Organismos y de la Plataforma Mundial para la Reducción de los Riesgos de Desastre, sus decisiones deberán basarse en las recomendaciones presentadas por esos órganos (**véase la recomendación 7**).

## **2. Marco de gestión estratégica**

68. El Inspector considera que la introducción de un criterio basado en la planificación estratégica y en los resultados podría solucionar la fragmentación del sistema de las Naciones Unidas para las actividades humanitarias.

69. Hay un sólido consenso intergubernamental a favor de integrar la planificación, gestión y coordinación estratégica y a nivel de todo el sistema de las actividades de asistencia humanitaria para la respuesta a los desastres y la reducción de los efectos de éstos dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas mediante marcos de acción coherentes basados en los resultados. A este respecto, en el Marco de Acción de Hyogo se insta al Grupo de Trabajo entre Organismos/Estructura Internacional para la Reducción de los Desastres y otras organizaciones internacionales a que elaboren una matriz de sus funciones e iniciativas para aplicar el Marco de Acción de Hyogo por lugar y por sector con indicadores cuantificables para el logro de los objetivos comunes a nivel internacional y nacional. Muchos organismos científicos y técnicos que no son directamente responsables de la prestación de asistencia humanitaria han venido participando en medida creciente en la creación de capacidad de los países para la detección de riesgos, la difusión de mensajes de alerta, la enseñanza y la capacitación permanentes, tan importantes para las operaciones de socorro. En el examen de la respuesta humanitaria<sup>41</sup> de agosto de 2005 también se recomendaba que se trazara un mapa mundial de la capacidad de respuesta humanitaria de las instancias internacionales, así como de las nacionales y regionales,

---

<sup>39</sup> Comité Permanente entre Organismos y Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos y secretaría del Grupo de Trabajo, Mandato y procedimiento concisos, revisado y condensado, Ginebra, febrero de 1998.

<sup>40</sup> Marco de Acción para la Aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, junio de 2001, pág. 16.

<sup>41</sup> "Humanitarian Response Review (véase la nota 33 *supra*).

del sector privado y del militar. Esos instrumentos constituirían una base firme y oportuna para desarrollar un marco de acción estratégico de que pudieran servirse los gobiernos de los países afectados por los desastres para dar orientación coherente a las instituciones que funcionan en el terreno.

70. A ese respecto, el Inspector recuerda que la Asamblea General hizo suyo el marco de referencia propuesto por la DCI para la aplicación de la gestión basada en los resultados<sup>42</sup>. El Inspector opina que la planificación estratégica del sistema de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas se facilitaría si se introdujera el criterio de la gestión basada en los resultados en los respectivos programas y procesos de planificación de los sistemas del Comité Permanente entre Organismos y de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, siempre que ambos marcos de gestión compartieran metas y objetivos integrados (**véase la recomendación 8**).

### **3. Instrumentos de información y estadística**

71. Los actuales instrumentos de estadística de que dispone el sistema de las Naciones Unidas no son suficientes para la planificación y gestión estratégicas de los recursos. Por ejemplo, los informes del Secretario General relativos a los datos estadísticos detallados sobre las actividades operacionales para el desarrollo en 2003<sup>43</sup> y 2005 abarcan los recursos de programas dedicados a la cooperación técnica, pero no incluyen datos sobre formulación y planificación de políticas. Tampoco incluyen los gastos de apoyo a los programas ni los gastos administrativos y otros gastos de apoyo. Aunque se han iniciado otras actividades a ese respecto, en el presente informe no se incluyen los gastos del ACNUR en el análisis general, con lo cual se subestima considerablemente el nivel de la asistencia humanitaria.

72. Cada organismo ha informado sobre sus contribuciones y gastos en asistencia humanitaria con arreglo a sus propias fuentes, prácticas y definiciones, en particular en el contexto de su presentación de informes a la OCAH en el procedimiento de llamamientos unificados. Todavía no se ha establecido un sistema normalizado común de presentación de informes sobre asistencia humanitaria que abarque toda la gama de actividades humanitarias de todos los organismos pertinentes de las Naciones Unidas.

---

<sup>42</sup> Sobre la base de las recomendaciones del Comité del Programa y de la Coordinación contenidas en su informe sobre la labor de su 45º período de sesiones (A/60/16), párr. 248, aprobado por la Asamblea General en su resolución 60/257, de 8 de mayo de 2006, párr. 2, y la reseña de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas: nota del Secretario General (A/59/617) (JIU/REP/2004/5; Aplicación de la gestión basada en los resultados en las organizaciones de las Naciones Unidas: parte I de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas (A/59/607) (JIU/REP/2004/6; Delegación de autoridad y rendición de cuentas: parte II de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas; nota del Secretario General (A/59/631) (JIU/REP/2004/7); Gestión de la actuación profesional y los contratos: parte III de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados del sistema de las Naciones Unidas: nota del Secretario General (A/59/632) (JIU/REP/2004/8).

<sup>43</sup> Datos estadísticos detallados sobre las actividades operacionales para el desarrollo en 2003: informe del Secretario General (A/60/74-E/2005/57).

73. Anteriormente había un sistema de presentación de informes interinstitucionales que daba una visión más precisa de la asistencia humanitaria y la gestión en casos de desastre diferenciando tres subsectores de programas<sup>44</sup> sobre la base de la clasificación convenida del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) de programas y recursos del sistema<sup>45</sup>. Pero esa práctica se suspendió a partir de 1995 por "razones que se desconocen" según funcionarios de categoría superior del CAC<sup>46</sup>, a pesar de que se había anunciado que la práctica se reanudaría en 1999<sup>47</sup> y de la evaluación activa y favorable que había recibido del Comité del Programa y la Coordinación de la Asamblea General<sup>48</sup>.

74. Evidentemente es necesario evaluar el total de necesidades de recursos y gastos del sistema sobre la base de los datos y de la información enviada desde el terreno. Esa evaluación podría refinarse teniendo en cuenta los datos e informes sobre gastos de asistencia humanitaria a nivel de los países por medio del procedimiento de llamamientos unificados y de la evaluación común para el país/MANUD, de conformidad con la evaluación vertical de las necesidades mencionadas en las recomendaciones 10 y 11 y en los párrafos 101 y 102 *infra* (véase la recomendación 9).

## **B. Coordinación a los niveles nacional y regional**

### **1. Planes de contingencia y marcos regulatorios nacionales basados en la acción de las comunidades para las emergencias y la recuperación**

75. El análisis de la experiencia obtenida pone de relieve los problemas más complejos a que da lugar una interfaz que suele ser más insuficiente entre los países afectados y las organizaciones internacionales basadas en la acción de las comunidades que a los niveles nacional y regional, caracterizados por una planificación para la gestión de los desastres que va de arriba abajo desde las sedes a lo que se suma la insuficiente comprensión de las necesidades locales por parte de los organismos extranjeros de socorro. Esto se ve agravado por la falta de comprensión de los gobiernos de los países afectados y de las comunidades locales respecto del mecanismo de respuesta y los procedimientos de la asistencia internacional. Ello da como

---

<sup>44</sup> Protección y asistencia a los refugiados y desplazados, prevención y preparación para los desastres y socorro de emergencia.

<sup>45</sup> Comité Administrativo de Coordinación, adición al informe sinóptico anual del Comité Administrativo de Coordinación, Programas y recursos del sistema de las Naciones Unidas (E/1991/42/Add.1), cuadro 1, y Programa y recursos del sistema de las Naciones Unidas para el bienio 1992-1993 (E/1993/84), cuadro 1, y para el bienio 1994-1995 (E/1995/64), cuadro 4, sector 160.

<sup>46</sup> El Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO) del CAC y el Comité Consultivo en Cuestiones Administrativas (CCCA) se ocuparon de la cuestión por última vez en 1998 y 1999 respectivamente (véase ACC/1998/7 y ACC/1999/6, así como el *Manual de Gestión de la JJE*, sec. 17-6: Presentación de informes financieros interinstitucionales, párr. C.4)

<sup>47</sup> JIU/REP/1999/1, párr. 92.

<sup>48</sup> En su 89º período de sesiones (ACC/1999/6, febrero de 1999, párr. 31), el CCCA recordó que la decisión de reanudar la publicación del informe del CAC sobre programas y recursos del sistema de las Naciones Unidas tras un hiato de varios años obedecía a una solicitud de la Asamblea General de que se incluyeran esos datos en el informe del Secretario General, pero la solicitud no prosperó.

resultado una asignación de prioridades derivada de la facilidad de la aplicación y no de la necesidad de una respuesta basada en la información compartida sobre las necesidades locales<sup>49</sup>. Así pues, las zonas de desastre se vieron inundadas de suministros y equipo no solicitados y no coordinados que dieron lugar a graves embotellamientos logísticos. Esto se debió en gran medida no a la falta de recursos financieros sino a que las organizaciones de ayuda humanitaria no compartieron información exacta sobre la situación reinante en el terreno, que habrían podido obtener si hubieran interactuado con los dirigentes de la comunidad<sup>50</sup>.

76. Sin embargo, como se señaló en el párrafo 56 *supra*, solamente en la India encontró el Inspector un plan de preparación para casos de desastre ya establecido, que se había elaborado con el apoyo de los organismos especializados de las Naciones Unidas y que satisfacía necesidades tanto a nivel nacional como a nivel de las comunidades locales. Cabe señalar que los organismos siguieron actualizando el Plan común de acción humanitaria y ayudaron a establecer un centro local de respuesta a los desastres y reducción de sus efectos con la participación del gobierno local y las ONG, lo cual permitió a la población coordinar la asistencia internacional, organizar la reconstrucción y hacer funcionar sistemas de alerta temprana (**véase la recomendación 10**).

## **2. Asistencia de todo el sistema a los países para fortalecer su capacidad de sobreponerse a los desastres y recuperarse cuanto antes de sus efectos**

77. La capacidad de los países de sobreponerse a los desastres y la eficacia de las tareas de socorro y recuperación dependerán de la preparación para casos de desastre que se hubiera incluido en la labor normal del equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país de que se trate, sobre la base del Plan común de acción humanitaria. Una vez que se produce un desastre, el Plan común sirve de base para la asistencia humanitaria internacional, por ejemplo, por conducto del procedimiento de llamados unificados.

78. El Inspector observó en Banda Aceh que los organismos no siempre habían tenido una política clara y normalizada de hacer participar sistemáticamente a las comunidades locales y a las ONG nacionales en los procesos de gestión de las actividades de mitigación de los desastres y de reducción de riesgos como manera de fortalecer su independencia.

79. En América Central, el Inspector observó que los países que estaban muy expuestos a desastres, incluso algunos que tenían marcos regulatorios avanzados de respuesta a las emergencias, no tenían plataformas nacionales de recuperación y reconstrucción. Esta situación se debía principalmente a la falta de consenso nacional sobre la prevención y mitigación de desastres y sobre las inversiones de capital necesarias para la recuperación de las zonas y las poblaciones más vulnerables. Aunque es evidente la necesidad de apoyo en las fases de transición de los desastres, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han proporcionado poca asistencia integrada eficaz basada en planes comunes de acción humanitaria.

---

<sup>49</sup> Gobierno de Indonesia y Naciones Unidas, "Reunión sobre las lecciones extraídas y las prácticas óptimas en relación con el *tsunami*: informe y resultados de los grupos de trabajo", Yakarta, 16 y 17 de mayo de 2005.

<sup>50</sup> Fritz Institute, *Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief*, 2005, pág. 6.

80. Dado que el procedimiento de llamamientos unificados suele aplicarse a desastres de envergadura y no a desastres de magnitud relativamente menor, pero de significación local, este procedimiento pocas veces se activó para proporcionar a esos países apoyo financiero apreciable para la recuperación local.

81. El Marco de Acción de Hyogo proporciona a los Estados Miembros un marco integrado para encarar esos problemas, entre otras cosas, mediante mapas de riesgos y evaluaciones básicas de la situación de la reducción de los efectos de los desastres con indicadores realistas y cuantificables y aplicando la Plataforma Internacional de Recuperación, que es un mecanismo interinstitucional<sup>51</sup> encargado de preparar evaluaciones de los desastres desde el comienzo mismo de las emergencias y ayudar a las plataformas nacionales a elaborar planes de recuperación e inversión basados en los sistemas de alerta temprana y en la capacidad de evaluación de riesgos. Un marco de este tipo, en conjunción con los planes comunes de acción humanitaria, también sería una base eficaz para la recaudación de fondos a nivel local (**véase la recomendación 11**).

### **3. Creación de capacidad; plataformas nacionales**

82. En su resolución 52/12B, la Asamblea General decidió traspasar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "las funciones del Coordinador del Socorro de Emergencia relacionadas con las operaciones de mitigación y prevención de desastres naturales, y de preparación para éstos"<sup>52</sup>. La propuesta original del Secretario General consistía en "traspasar las responsabilidades del Coordinador del Socorro de Emergencia relacionadas con la coordinación de las actividades de mitigación de los desastres naturales al PNUD"<sup>53</sup>.

83. De conformidad con esta decisión, la Asamblea General ha seguido asignando una subvención fija de 2,3 millones de dólares de los EE.UU. al PNUD todos los bienios a partir de 1998, sobre la base de la observación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP)<sup>54</sup> de que el PNUD "administraría y coordinaría las actividades operacionales en nombre del Secretario General". Esa cifra era el equivalente de los gastos de nueve puestos encargados de actividades operacionales para la creación de capacidad en el antiguo Departamento de Asuntos Humanitarios que se financiaba con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Con estos recursos, el PNUD asignó una partida para la estructura administrativa de gestión de un programa de gestión de los desastres, que cuenta con el apoyo de la Dependencia de Reducción de Desastres, que a su vez es parte de la Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación.

---

<sup>51</sup> Integrado por el PNUD, la OCAH, la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y la Oficina Internacional del Trabajo.

<sup>52</sup> Modalidades de financiación de las actividades de mitigación y prevención de desastres naturales, y de preparación para éstos, con posterioridad al bienio 1998-1999: informe del Secretario General (A/56/641).

<sup>53</sup> Véase la nota 37 *supra*, recomendaciones, párr. 193.

<sup>54</sup> Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/54/7).

84. A partir de entonces, el PNUD ha financiado y coordinado sus actividades en el terreno en materia de reducción de los efectos de los desastres naturales. Pero la función que ha desempeñado la Dependencia de Reducción de Desastres en cumplimiento de las responsabilidades que le ha confiado la Asamblea General todavía debe aclararse y evaluarse, ya que no es claro cuáles son las funciones de coordinación y las actividades operacionales que la Asamblea General traspasó al PNUD. Sin embargo, la Asamblea General confirmó la responsabilidad de coordinación del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia y la de la secretaria de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres como entidad separada e integrada en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios cuando se inició en 1999 la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, a pesar de que el CAC había hecho hincapié en el carácter no operacional de la labor de promoción relacionada con los desastres naturales de la Estrategia<sup>55</sup>.

85. Los departamentos y órganos financiados con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, tales como la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), han seguido prestando asistencia técnica para la reducción de los efectos de los desastres. Antes de que la Asamblea General tomara una decisión sobre los arreglos para el traspaso, se había facilitado cerca de 1 millón de dólares de los EE.UU. para la creación de capacidad en relación con la reducción de los efectos de los desastres en el marco del Programa Ordinario de Asistencia Técnica<sup>56</sup>. Estos recursos se convirtieron en fondos para la respuesta a los desastres y la gestión de emergencias de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y siguieron siendo asignados como tal en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En el actual presupuesto por programas se asigna una suma de 967.900 dólares de los EE.UU. para servicios de asesoramiento y programas de capacitación para promover la reducción de los efectos de los desastres naturales y facilitar una transición sin tropiezos del socorro de emergencia a la rehabilitación y el desarrollo<sup>57</sup>.

86. La plataforma nacional es el mecanismo de que dispone un Estado Miembro para proporcionar coordinación y orientación de políticas y para establecer un consenso nacional respecto de las actividades encaminadas a reducir los riesgos de los desastres de carácter multisectorial e interdisciplinario entre todas las partes interesadas en el país. En respuesta a las reiteradas solicitudes de la Asamblea General<sup>58</sup>, y especialmente desde la aprobación del Marco de Acción de Hyogo, la secretaria de la Estructura Internacional para la Reducción de los

---

<sup>55</sup> Recomendaciones sobre los arreglos institucionales para las actividades de reducción de desastres del sistema de las Naciones Unidas después de la conclusión del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: informe del Secretario General (A/54/136) (las propuestas del Secretario General para el establecimiento del sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres que aparecen en los párrafos 18 a 21 fueron aprobadas por la Asamblea General en su resolución 54/219, de 22 de diciembre de 1999).

<sup>56</sup> Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1998-1999 (A/52/6/Rev.1), sec. 21: el programa ordinario de cooperación para la asistencia técnica tenía una asignación de 908.200 dólares de los EE.UU. para la reducción de los efectos de los desastres naturales.

<sup>57</sup> Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2006-2007 (A/60/6 (sec. 22)).

<sup>58</sup> Resolución 46/182, párr. 30; resolución 59/231, párr. 14 y resolución 60/195, párr. 24.

Desastres ha fortalecido su capacidad para apoyar la elaboración de plataformas nacionales en más de 40 países por conducto de sus 4 oficinas regionales. Por su parte, la Dependencia de Reducción de Desastres del PNUD se ha ocupado de los programas de reducción de los efectos de los desastres y de los proyectos de creación de capacidad financiados por el PNUD y ejecutados en unos 24 países propensos a desastres en el bienio 2004-2005<sup>59</sup>.

87. Además, se informó al Inspector de que algunas funciones en el terreno establecidas a nivel nacional y regional por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (asesores en respuesta a los desastres), el PNUD (asesores en reducción de los efectos de los desastres) y la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (asesores en política regional) parecían superponerse de manera creciente en los últimos bienios y exigían una mejor aplicación de sus efectos complementarios, así como mejores arreglos entre la secretaría de la Estrategia y el PNUD en África<sup>60</sup>.

88. Con la iniciación de las actividades del Marco de Acción de Hyogo, se ha hecho difícil mantener una clara demarcación entre el mandato de la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y el de la Dependencia del PNUD, porque la labor de la secretaría no se limita a actividades no operacionales. Sus actividades han ido adquiriendo dimensiones regionales y nacionales encaminadas a crear plataformas nacionales, redes y plataformas nacionales de servicios, promover las actividades de alerta temprana y prevención y fortalecer la capacidad de los países de sobreponerse y recuperarse de los desastres por medio de la Plataforma Internacional de Recuperación.

89. Las ambigüedades de la resolución 52/12B de la Asamblea General y su relación con otras decisiones en que se alienta a que las plataformas nacionales se integren en el marco regional de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres ha dado lugar a largos debates sobre la coordinación a nivel operacional, y especialmente sobre los aspectos complementarios de las actividades de los diversos organismos y programas. El Inspector observó que había criterios divergentes entre los miembros del sistema de la Estrategia respecto de la medida en que la secretaría de la Estrategia desempeñaba sus funciones en el marco regional. Algunos miembros del sistema pidieron a la secretaría de la Estrategia que en su plan de trabajo para 2006-2007 se concentrara en las labores de promoción, pero no en aplicar iniciativas de reducción de los riesgos de los desastres a nivel de los países<sup>61</sup>. El Inspector cree que los arreglos actuales tienen la posibilidad de que los procesos de consulta y coordinación sean engorrosos, lo que a su vez provocaría demoras en la adopción de decisiones (**véase la recomendación 12**).

---

<sup>59</sup> Informe de las Naciones Unidas sobre la ejecución del presupuesto, A/59/69, sec. 25.

<sup>60</sup> F. Frost, O. Harlan y P. Turner-Smith, *Review of ISDR Secretariat's Regional Offices* (Londres, Departamento de Desarrollo Internacional, septiembre de 2004), párr. 71.

<sup>61</sup> Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, Junta de Supervisión Preliminar de la Gestión para las Naciones Unidas y Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres: informe sobre la primera reunión, 10 de marzo de 2006, párr. 2.4.2.



#### 4. Estructura sobre el terreno

90. El Secretario General ha designado solamente a 30 personas como coordinadores de la asistencia humanitaria (véase el anexo VII), en tanto que en todo el mundo hay más de 100 coordinadores residentes. La ausencia de un coordinador de asuntos humanitarios en muchos países, especialmente en los más vulnerables a los desastres, puede interpretarse, acertadamente o no, como si las Naciones Unidas dieran poca prioridad a los aspectos de prevención y gestión de desastres. También cabe observar que la designación de un coordinador de asuntos humanitarios suele hacerse en situaciones complejas. En otras situaciones, los coordinadores residentes normalmente asumen la tarea de coordinadores en asuntos humanitarios, que solamente dedican una parte de su tiempo a las cuestiones relacionadas con desastres, sin contar siempre con el apoyo de especialistas a jornada completa. Esto debilita a su vez el liderazgo de las Naciones Unidas en los aspectos humanitarios de la asistencia de todo el sistema para la aplicación de plataformas nacionales de respuesta a los desastres y la reducción de sus efectos en los países propensos a desastres. (En el capítulo anterior y en la recomendación 6 se analizan el papel fundamental y los requisitos que han de cumplir los coordinadores de asuntos humanitarios.) **(Véase la recomendación 13).**

#### 5. Cooperación regional

91. Las funciones flexibles de las comisiones regionales en la esfera económica y social pueden contribuir a una respuesta y recuperación integradas de las posibilidades de las comunidades de ganarse el sustento. Después de los desastres causados por el *tsunami* del océano Índico y por el terremoto del Asia meridional, los países de la región han adquirido mayor conciencia de la función de la CESPAP como marco lógico para la formulación de la gestión de los riesgos de los desastres y la elaboración de las estrategias de inversión posteriores a los desastres en el contexto del desarrollo socioeconómico. Prueba de ese reconocimiento ha sido la creación de un fondo fiduciario regional para organizar actividades de alerta temprana en relación con diversos tipos de riesgos (a diciembre de 2005, este fondo contaba con 12,5 millones de dólares de los EE.UU. en contribuciones procedentes de Suecia y Tailandia).

92. Las CESPAP ha venido organizando en forma conjunta con la UNESCO, la OCAH y la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, talleres y seminarios sobre sistemas de alerta temprana y plataformas internacionales de recuperación, haciendo uso para ello de la capacidad de las entidades existentes en la región, eliminando así la duplicación de iniciativas y promoviendo la cooperación entre los países de Asia. Puede considerarse que ésta es una buena práctica de las comisiones regionales de las Naciones Unidas, pues les permite aprovechar su amplio mandato socioeconómico para ayudar a los Estados Miembros a elaborar estrategias de transición en relación con los desastres.

93. Debería aprovecharse mejor la capacidad de la CESPAP de promover la cooperación y la asistencia mutua en cuestiones humanitarias entre organizaciones intergubernamentales, regionales y subregionales, tales como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, sobre la base de la experiencia acumulada por medio del Comité del Mekong (creado en 1957), el Comité de Tifones de la CESPAP y la OMM (establecido en 1968) y el Grupo sobre Ciclones Tropicales de la CESPAP y la OMM (establecido en 1972).

94. El Inspector confía en que el Secretario General juzgue que las actividades de la CESPAP posteriores al *tsunami* constituyen una buena práctica que aprovecha la amplia competencia socioeconómica de las comisiones regionales de las Naciones Unidas en la tarea de promover la cooperación regional entre los Estados Miembros para la respuesta y recuperación integradas en las zonas afectadas y aplicarla luego en otros lugares con miras a ayudar a los Estados Miembros a desarrollar estrategias de transición del socorro a la recuperación y el desarrollo en el contexto de las comisiones económicas y sociales regionales.

## IV. SERVICIOS COMUNES DE APOYO Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

### A. Servicios centrales de apoyo

95. La administración de los recursos mundiales depende de los servicios centrales, que la Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (OCAH) puede proporcionar a sus entidades asociadas. Con arreglo a la resolución 46/182 de la Asamblea General, la OCAH tiene el mandato de tomar iniciativas para conseguir servicios administrativos comunes dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, tales como la coordinación civil/militar, la información sobre situaciones de emergencia en el terreno, recursos de tecnología de las telecomunicaciones y envío al terreno sin demora del personal necesario, así como del equipo y el material necesarios mediante trámites de aduana ágiles.

96. Como se observó anteriormente, hubo demoras para el envío y la contratación de personal durante el desastre provocado por el *tsunami* del océano Índico. Se carecía de información precisa en el terreno y el personal de socorro tropezó con embotellamientos de logística.

97. Con arreglo al Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, el Coordinador del Socorro de Emergencia desempeña las funciones de coordinador operacional del Convenio con arreglo a la definición de éste<sup>62</sup>. A pesar de que el Convenio entró en vigor el 8 de enero de 2005, la OCAH todavía no ha establecido un servicio permanente de apoyo para el Convenio. La solicitud de la Oficina de que se creara un puesto de funcionario de tiempo completo para asistir en sus tareas al Coordinador del Socorro de Emergencia en esta esfera todavía no ha sido atendida por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

98. Estos problemas ponen de relieve la necesidad de hacer un examen amplio del sistema de servicios de apoyo comunes de la OCAH. Los miembros de la Junta de Auditores y de la CCAAP<sup>63</sup> expresaron preocupaciones análogas.

99. El PMA ha tomado la iniciativa de resolver las dificultades logísticas en el terreno mediante sus canales logísticos previamente establecidos, almacenes de equipo y material humanitario y centros de suministros con amplias posibilidades en materia de adquisición y vínculos de colaboración con el sector privado. Durante la respuesta al desastre causado por el *tsunami*, el PMA proporcionó servicios de transporte marítimo y aéreo y apoyo básico en los campamentos gracias a sus asociados permanentes y apoyó el establecimiento del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas. La OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) tomaron la iniciativa de desarrollar un nuevo programa informático, el Sistema de Apoyo Logístico Humanitario, conjuntamente con el PMA y otras organizaciones de las

---

<sup>62</sup> Sus funciones se relacionan con el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro y aplicaciones específicas en los países; procedimientos normales, eliminación de barreras en materia de regulación, otorgamiento de licencias y aduanas respecto del traspaso y la utilización del equipo de telecomunicaciones; protección de los derechos y la inmunidad del personal de telecomunicaciones extranjero; directrices; planes de acción, y acuerdos modelo.

<sup>63</sup> Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (A/60/7), párrs. VI. 36 a 38.

Naciones Unidas, con el apoyo financiero del Gobierno de Suecia y de otros donantes. El sistema se basaba en el Sistema de Gestión de Suministros Humanitarios desarrollado por la OPS, que había demostrado su eficacia en América Latina y en otras regiones desde 1992. Si el sistema de apoyo logístico hubiera existido en Asia en el momento del desastre provocado por el *tsunami* del océano Índico, se podrían haber evitado las donaciones no solicitadas y superpuestas y los embotellamientos que se produjeron durante el desastre, como se mencionó anteriormente. Se observó que la participación de la OCAH en estas operaciones era sumamente limitada (**véase la recomendación 14**).

## **B. Movilización de recursos**

### **1. El procedimiento de llamamientos unificados**

100. La disparidad en las respuestas a los llamamientos consolidados y los llamamientos urgentes ha quedado de manifiesto en la asignación sectorial y geográfica de las contribuciones. Los desastres y las emergencias notorios han atraído respuestas mucho más positivas, a veces acompañadas de apoyo no solicitado y no especificado, que las de los llamados desastres olvidados. Los desastres abarcados por el procedimiento de llamamientos unificados han sido pocos y el procedimiento no ha alcanzado a satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables en las emergencias olvidadas. La nueva política de la OCAH de seleccionar y dar un orden de prioridad a los proyectos que habrían de incluirse en los llamamientos consolidados dio por resultado que los llamamientos de 2005 obtuvieran un 15% menos de fondos que los de 2004<sup>64</sup>. Esto permitió observar que si el procedimiento de llamamientos consolidados se utilizara mejor como instrumento de la planificación, se podría aumentar su eficacia y conseguir mayores economías.

101. La capacidad del procedimiento de llamamientos unificados como instrumento de planificación, ejecución y evaluación del estado de preparación, el socorro, la recuperación y la reconstrucción en las emergencias debería incrementarse y vincularse de manera más directa con el uso efectivo del Plan común de acción humanitaria y del mecanismo común de asistencia a los países de las Naciones Unidas. Para esto, el procedimiento de llamamientos unificados debería basarse fundamentalmente en la planificación dentro del marco estratégico detallado de la planificación de contingencia y recuperación del Plan común de acción humanitaria, con inclusión de las alertas tempranas de los posibles riesgos en el plano técnico y científico. Para tal fin, el Plan común de acción humanitaria debería establecerse inicialmente y actualizarse en los programas de trabajo normales de los organismos mediante un procedimiento detallado de evaluación de todas las necesidades, en particular las relacionadas con la reducción de riesgos como parte integral del procedimiento de llamamientos unificados y llamamientos urgentes.

102. También es necesario que en el procedimiento de llamamientos unificados participen en mayor medida los países afectados y que se logre una mejor rendición de cuentas de los organismos participantes en cuanto al uso de fondos recaudados por conducto del procedimiento de llamamientos unificados. El actual sistema de seguimiento de fondos de los procedimientos de llamamientos unificados y los exámenes de mitad de período de los llamamientos urgentes no proporcionarán a los Estados Miembros información precisa sobre la utilización y el destino de

---

<sup>64</sup> OCAH, *Annual Report 2004*, pág. 21.

los saldos no gastados de las contribuciones recibidas por los organismos participantes por conducto del procedimiento de llamamientos unificados. Es preciso que el Secretario General proporcione esa información no sólo a los países sino también al Consejo Económico y Social, para que éste pueda hacer una evaluación general de la eficacia y transparencia de la discusión de las actividades financiadas mediante llamamientos, tanto en la etapa de socorro como en la de la recuperación.

103. Como se señaló anteriormente, la respuesta al llamamiento urgente del desastre provocado por el *tsunami* fue sin precedentes, ya que dio lugar a promesas de donaciones por un monto de 6.500 millones de dólares de los EE.UU. procedentes de fuentes gubernamentales, frente a un objetivo de 1.300 millones de dólares de los EE.UU. del llamamiento inicial. La mayoría de las promesas de contribuciones son a largo plazo y se gastarán cuando se ejecuten los planes de recuperación y reconstrucción. Los gobiernos beneficiarios y los donantes se han comprometido a una rendición de cuentas sostenida del uso de los recursos donados para la respuesta al *tsunami*. La Junta de Auditores informó al Inspector de que los dirigentes de los órganos nacionales de auditoría de los países afectados por el *tsunami* se habían comprometido a asegurar una entrega rápida de los fondos de asistencia a los legítimos beneficiarios y a luchar contra la corrupción, compromiso nacional anunciado en la Conferencia de Yakarta de Juntas de Auditores de esos países celebrada del 25 al 27 de abril de 2005<sup>65</sup>.

104. Habida cuenta de que los compromisos financieros contraídos en relación con los llamamientos del desastre provocado por el *tsunami* del océano Índico son a largo plazo, urge fortalecer la capacidad y la rendición de cuentas de los países afectados por el desastre para que los fondos de asistencia lleguen a los sobrevivientes y se utilicen solamente en actividades autorizadas en las distintas etapas de la gestión del desastre (**véase la recomendación 15**).

## **2. Fondo Rotatorio Central para Emergencias**

105. No se ha establecido correlación alguna entre el patrón de los llamamientos consolidados y urgentes y el de los retiros del Fondo Rotatorio Central para Emergencias<sup>66</sup> (en adelante Fondo Rotatorio, que es el componente de una reserva corriente de efectivo del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia). Los retiros del Fondo Rotatorio fundamentalmente han facilitado la gestión interna del efectivo de los organismos pertinentes. La OCAH no ha evaluado el uso real ni los efectos en las actividades y no ha administrado el Fondo a los fines de la prevención de desastres.

106. Los significativos compromisos financieros asumidos rápidamente por los donantes en respuesta a los llamamientos urgentes del *tsunami* hicieron que no fuera necesario recurrir al Fondo Rotatorio. Esto podría dar lugar al interrogante de si el Fondo Rotatorio ha funcionado

---

<sup>65</sup> Resumen y discurso de clausura del Sr. Anwar Nasution, Presidente de la Junta de Auditores de Indonesia, 27 de abril de 2005.

<sup>66</sup> En su informe correspondiente al bienio 2000-2001, la Junta de Auditores observó que "La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios no tenía directrices internas respecto de cuáles actividades tenían derecho a recibir fondos del Fondo Rotatorio Central para Emergencias, directrices que muy pocos organismos tenían" (A/57/5/Vol.I, pág. 14 y párr. 250).

eficazmente como un mecanismo rápido de corrientes de efectivo para administrar los compromisos y los desembolsos de las emergencias.

107. El uso de los intereses devengados por el Fondo Rotatorio como fondos para la coordinación de la respuesta rápida a los organismos del caso, con arreglo a lo autorizado por la Asamblea General en su resolución 48/57, de 14 de diciembre de 1993, y también como último recurso para la recuperación de préstamos, parece superfluo, dado el componente de donaciones del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, recientemente modificado, y debe ser claramente regulado por este último.

108. En diciembre de 2006, la Asamblea General, en su resolución 60/124, decidió ampliar el Fondo Rotatorio para que pasara a ser el Fondo para la Acción Central en Casos de Emergencia (CERF), incluyendo en él un componente de donaciones de manera de asegurar una fuente previsible de financiación para emergencias humanitarias. Esto apunta a alcanzar una capacidad de respuesta rápida, a fin de reducir las pérdidas de vidas y fortalecer los elementos básicos de la respuesta humanitaria en situaciones de crisis con financiación insuficiente, asegurando al mismo tiempo un nivel mínimo de equidad en la distribución geográfica de la asistencia. El objetivo general de financiación del CERF es de 500 millones de dólares de los EE.UU. en contribuciones voluntarias, consistente en un componente de donaciones de 450 millones de dólares de los EE.UU. y un componente rotatorio en efectivo de 50 millones de dólares de los EE.UU. Al 23 de junio de 2006, los compromisos y las contribuciones de los donantes ascendían a 263,8 millones de dólares de los EE.UU., y se habían desembolsado 34,7 millones de dólares de los EE.UU.<sup>67</sup>. La Asamblea General examinará las operaciones del CERF en su 63º período de sesiones sobre la base de un examen independiente encargado por el Secretario General (**véase la recomendación 16**).

---

<sup>67</sup> <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8022>.

## V. HACIA LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA HACER FRENTE A LOS DESASTRES Y REDUCIR SUS EFECTOS

109. Como se mencionó anteriormente (resumen, sec. R), la OCAH y la secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres enfrentan diversas dificultades administrativas y financieras. En este sector, en general, se han dado contratos de un año a los funcionarios cuyos puestos están financiados con cargo a fondos extrapresupuestarios, con sujeción a la disponibilidad de fondos<sup>68</sup>. El sistema financiero basado en fondos fiduciarios separados obliga a las secretarías a reservar para cada fondo una reserva operacional obligatoria del 15% o, a título de excepción, del 10% para la OCAH, de la estimación de los gastos anuales previstos, que deberá mantenerse durante la ejecución de las actividades del fondo fiduciario a fin de cubrir déficit y se utilizará para sufragar los gastos finales del fondo fiduciario del caso, con inclusión de las responsabilidades de disolución (véase la instrucción administrativa ST/AI/284, anexo, sec. III.A.1, pág. 5). Dado que la liquidación de obligaciones y la situación de caja solamente se verifican en la auditoría que concluye el 31 de marzo, las secretarías no pueden prorrogar los contratos de sus funcionarios sin agregarles condiciones sujetas a la disponibilidad de fondos<sup>69</sup>. La situación se complica más por la existencia de sistemas distintos de recaudación de fondos para los diferentes fondos fiduciarios. Las series de contratos a corto plazo crean inquietud e inestabilidad en el personal y dan lugar a un gran movimiento de personal, lo que representa una considerable carga administrativa para el sector de contratación. En ese contexto, las oportunidades de capacitación son escasas, ineficaces y costosas. La actual situación no permite a las secretarías acumular y mantener una memoria colectiva ni aprovechar las lecciones extraídas de manera de poder formular políticas y desarrollar una capacidad eficiente de apoyo a las actividades humanitarias de respuesta a los desastres y reducción de sus efectos.

110. Para resolver esos problemas, la presupuestación y financiación deberían basarse en la voluntad colectiva de los Estados Miembros, formulada en un órgano rector apropiado, para corregir el actual sistema de financiación que confía en arreglos bilaterales imprevisibles con los donantes individuales. El nivel total de los cuatro fondos del Secretario General administrados por la OCAH y la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres tiene una cuantía de 130 millones de dólares de los EE.UU. (véase el anexo III). El Inspector considera que si esos fondos se consolidaran en un nuevo fondo de administración central, el nivel total de recursos permitiría contar con una estructura viable de núcleo de secretaría y un presupuesto administrativo para que la OCAH desarrollara sus actividades y generara un impulso de contribuciones no destinadas a fines específicos de cuantía cada vez mayor, lo que permitiría contar con un programa de asistencia coherente.

111. El Inspector opina que el nuevo fondo debería utilizarse para financiar un Programa de Asistencia Humanitaria de las Naciones Unidas. El Inspector sugiere la utilización del propuesto comité intergubernamental especial para hacer frente a los desastres naturales y reducir sus

---

<sup>68</sup> Esta situación debe compararse con el caso de los 8.829 funcionarios del PMA que tenían contratos de más de un año en 2004, y los contratos a plazo fijo de cuatro a cinco años que se ofrecen al personal del UNICEF y de la FICR.

<sup>69</sup> OCAH, *Annual Report 2004*, Naciones Unidas, pág. 18.

efectos (**véase la recomendación 7**) como órgano rector de este Programa, habida cuenta de la necesidad de tener supervisión intergubernamental de los aspectos tanto programáticos como administrativos del presupuesto, e inspirándose en los arreglos análogos que se hicieron en su momento con la Comisión de Estupefacientes para el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas<sup>70</sup>.

112. El CERF, y su componente rotatorio de corrientes de efectivo, restablecido por la Asamblea General en su resolución 60/124, se regiría y administraría en forma integrada dentro del marco del Programa. El presupuesto de gastos de apoyo administrativo y del Programa aseguraría la capacidad central de la Secretaría de retener al personal con contratos a largo plazo y de elaborar y proporcionar capacidad de apoyo para responder a necesidades súbitas de asignación de personal en el terreno (**véase la recomendación 17**).

---

<sup>70</sup> Resolución 46/185 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1991, sec. XVI.



**Anexo I**

**PRESUPUESTO TOTAL DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

**Presupuestos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas**

(En millones de dólares de los EE.UU.)

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
1. Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas				
Presupuestos ordinarios	3.046,6	3.051,5	3.318,5	3.334,4
Contribuciones voluntarias	6.098,8	7.871,1	7.041,0	9.828,7
2. Operaciones de mantenimiento de la paz (que terminan el 30 de junio del año correspondiente, habiendo comenzado en julio del año anterior)*	1.765,1	2.383,2	2.751,6	2.499,8
3. Tribunales penales internacionales				
Rwanda	86,2	94	96,8	111,7
(A/57/5/Add.11, pág. 41 y A/59/5/Add.1, pág. 44)				
ex Yugoslavia	106,1	108,5	125,9	162,4
(A/57/5/Add.12, pág. 41 y A/59/Add.12, pág. 30)				
(A/57/288 y A/58/254)				
4. Recursos totales	11.102,8	13.508,3	13.333,8	15.937,0
[más el programa "petróleo por alimentos"]	[22.285,9]	[24.687,3]	[19.539,5]	[22.091,3]
Partidas pro memoria				
Actividades operacionales para el desarrollo**				
a) Todos los sectores	6.777,5	7.429,9	7.610,6	9.966,6
b) Asistencia humanitaria	1.755,4	2.102,7	1.545,0	3.019,9
Programa "petróleo por alimentos"***	11.179,0	11.179,0	6.203,0	6.203,0

Fuente: A/57/265 y A/59/515, salvo que se diga otra cosa.

\* A/58/5(vol. II) y A59/5(vol. II).

\*\* Datos estadísticos detallados sobre las actividades operacionales para el desarrollo en 2003: informe del Secretario General (A/60/74), cuadro 13 y cuadro B.1.

\*\*\* Informe de la Junta de Auditores.

## Anexo II

### RECURSOS FINANCIEROS PARA LA RESPUESTA A LOS DESASTRES Y LA REDUCCIÓN DE LOS EFECTOS DE ÉSTOS 2000-2005

(En dólares de los EE.UU.)

Organizaciones	Presupuesto para el bienio						
	2000-2001		2002-2003		2004-2005		
	Presupuesto ordinario/ Recursos ordinarios*	Fondos extrapresupuestarios	Presupuesto ordinario/ Recursos ordinarios	Fondos extrapresupuestarios	Presupuesto ordinario/ Recursos ordinarios	Fondos extrapresupuestarios	
OCAH	18.394.000	149.881.700	20.931.400	145.210.800	23.915.500	217.701.300	
EIRD		3.235.500		6.182.000		9.598.700	
CESPAP**	7.600	-	7.600	300.000	7.600	640.000	
CESPAO (n.d.)							
UNICEF <sup>a</sup>		436.000.000		684.000.000		1.528.000.000	
PNUMA		1.339.914		1.653.250		1.185.500	
ACNUR							
UNFPA	3.000.000	10.000.000	5.000.000	25.000.000	5.000.000	40.000.000	
PNUD <sup>c</sup>	Programa <sup>d</sup>	4.222.907	20.499.576	9.349.180	5.071.656	14.961.917	99.453.172
	Personal, gastos operacionales, programa inicial <sup>e</sup>	1.451.000	2.200.000	702.000	3.376.000	1.426.000	2.926.067
UNU	50.000	-	63.000	-	2.600.000	300.000	
UNESCO	535.700	6.650.000	260.800	2.500.000	255.500	1.330.000	
UNESCO (Cultura)			556.224	565.000	200.000	700.000	
FAO***		n.d.		n.d.		301.500.000	
UIT (ad hoc)							
OMI (n.d.)							
OIT <sup>b</sup>	1.070.000		1.000.000		720.000	70.000.000	
OMS	2.983.000	54.500.000	7.978.000	88.000.000	8.332.000	150.000.000	
OPS	1.152.994		896.921		1.047.859		
<b>Total parcial</b>	<b>32.867.201</b>	<b>684.306.690</b>	<b>46.745.125</b>	<b>961.858.706</b>	<b>58.466.376</b>	<b>2.423.334.739</b>	
	<b>Presupuesto anual</b>						
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	
Media anual del presupuesto ordinario y los fondos extrapresupuestarios en las partidas que anteceden	358.586.946	358.586.946	504.301.916	504.301.916	1.240.900.558	1.240.900.558	
PMA (fondos extrapresupuestarios)	1.158.283.000	1.777.042.000	1.592.160.000	3.254.748.000	2.899.628.000	2.892.401.000	
UNITAR			460.000	910.000	1.470.000	n.d.	
<b>Total del presupuesto anual</b>	<b>1.516.869.946</b>	<b>2.135.628.946</b>	<b>2.096.921.916</b>	<b>3.759.959.916</b>	<b>4.141.998.558</b>	<b>4.133.301.558</b>	

Nota: Los gastos del PNUD en 1994 estuvieron integrados por: prevención y recuperación de crisis: 45,5 millones de dólares de los EE.UU. (presupuesto ordinario) y 334 millones de dólares de los EE.UU. (fondos extrapresupuestarios), y reducción de los efectos de los desastres naturales: 6 millones de dólares de los EE.UU. (presupuesto ordinario) y 21,3 millones de dólares de los EE.UU. (recursos extrapresupuestarios). (Para 2004, véanse los gastos de los programas en el marco de la financiación plurianual por actividad y por partida correspondientes a 2004, y para los demás años, véase DP/2003/CRP.14.)

\* Presupuesto ordinario/Recursos ordinarios.

\*\* El presupuesto ordinario de la CESPAP corresponde a gastos de viaje.

\*\*\* Los fondos extrapresupuestarios de la FAO se corresponden a la respuesta a emergencias hasta abril de 2005.

<sup>a</sup> UNICEF, otros recursos/financiación suplementaria para emergencias.

<sup>b</sup> OIT: la respuesta a emergencias ascendió a 70 millones de dólares de los EE.UU. en 2004/2005

<sup>c</sup> Con arreglo a los datos financieros del PNUD, al 14 de noviembre de 2005, el PNUD había asignado 47 millones de dólares de los EE.UU. para la reducción de los efectos de los desastres, desglosados de la siguiente manera: 7,5 millones de dólares de los EE.UU. para prevención, 5 millones de dólares de los EE.UU. para respuesta súbita; 32 millones de dólares de los EE.UU. para recuperación, y 2,5 millones de dólares de los EE.UU. para servicios de política y asesoramiento, con una suma adicional de 8 millones de dólares de los EE.UU. en forma de contribuciones de los donantes para un fondo fiduciario para los desastres naturales.

<sup>d</sup> Presupuesto ordinario: recursos básicos (1.1.3) asignados a la respuesta a los desastres naturales y las actividades de recuperación y reducción de sus efectos. Recursos extrapresupuestarios: recursos movilizados para el Fondo Fiduciario Temático para la Prevención de Crisis y la Recuperación, y para actividades de respuesta, recuperación y reducción de los efectos de los desastres naturales.

<sup>e</sup> La Dependencia de Reducción de los Desastres administra directamente los fondos de los gastos de personal, los gastos operacionales y el programa básico.

**Anexo III**

**RECURSOS DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS Y LA SECRETARÍA INTERINSTITUCIONAL DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES**

**1. Presupuesto para el bienio 2004-2005**

	<b>Presupuesto ordinario*</b>	<b>Recursos extrapresupuestarios**</b>	<b>Personal con cargo al presupuesto ordinario</b>	<b>Personal con cargo a recursos extrapresupuestarios</b>
OCAH	23,9	217,7	61	938***
Secretaría de la EIRD	0	9,6	0	19****
<b>Total</b>	<b>23,9</b>	<b>227,3</b>	<b>61</b>	<b>957</b>

*Fuente:* Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General.

\* Consignación final con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas en millones de dólares de los EE.UU.

\*\* Fondos extrapresupuestarios en millones de dólares de los EE.UU.; las estimaciones datan del momento en que se preparó el presupuesto de la Asamblea General para 2005-2006.

\*\*\* Incluye 323 puestos del cuadro orgánico y categorías superiores, 81 del cuadro de servicios generales, y otros 534 puestos (397 de categoría local y 137 funcionarios nacionales).

\*\*\*\* Incluye 17 puestos del cuadro orgánico y 2 de servicios generales (otras categorías).

**2. Saldos financieros de los fondos extrapresupuestarios, gastos de apoyo a los programas, actividades básicas: ejecución en 2004**

(En miles de dólares de los EE.UU.)

	<b>OCAH</b>	<b>EIRD</b>	<b>Total</b>
1. Ingresos totales	119.055	10.674	129.729
Fondo Fiduciario para el Fortalecimiento de la Oficina del Coordinador del Socorro de Emergencia	22.016	n.d.	
Fondo Fiduciario para el socorro en casos de desastre	97.039	n.d.	
Fondo Fiduciario para la reducción de los desastres	n.d.	10.628	
Fondo de dotación del premio Sasakawa para la prevención de desastres	n.d.	46	
2. Gastos totales	95.360	6.456*	101.816
3. Gastos en actividades básicas**	16.709	6.370	23.079
Con cargo a:			
Fondo Fiduciario para el fortalecimiento de la OCAH; parte sin destinar asignada a gastos básicos	12.101	n.d.	
Fondo Fiduciario para la reducción de los desastres	n.d.	5.733	
Cuenta de gastos de apoyo a los programas para gastos básicos	4.607	637	
4. Ingresos totales en la cuenta de gastos de apoyo a los programas***	10.428	647	11.075

*Fuente:* Para la OCAH, véase *OCHA 2004*. Para la EIRD, véase *Estados financieros correspondientes al período de 12 meses del bienio 2004-2005 finalizado el 31 de diciembre de 2004*.

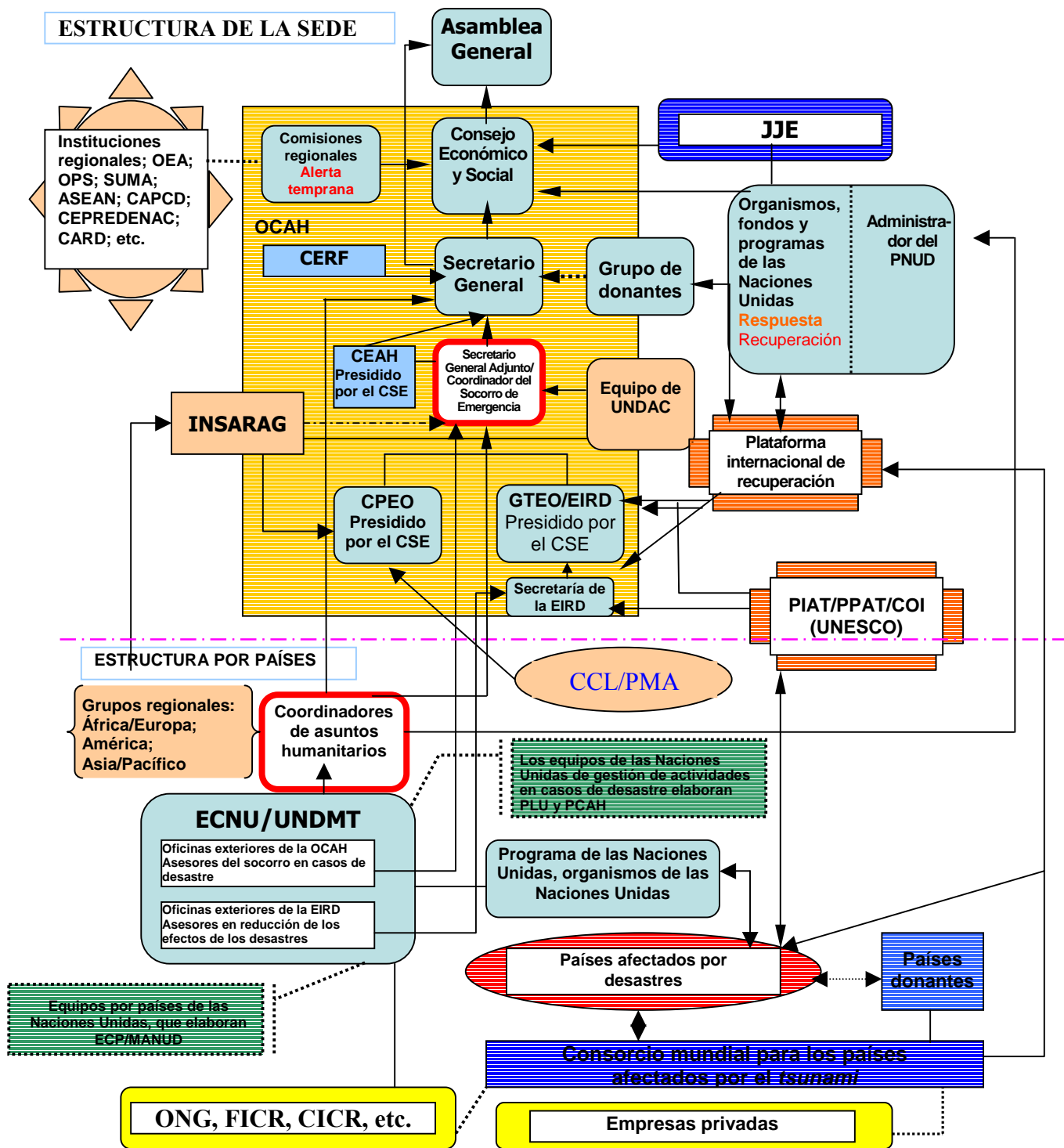
\* No se incluyen los gastos de los programas sustantivos para plataformas temáticas y proyectos interinstitucionales.

\*\* Los gastos básicos de la EIRD (gastos de personal, de viaje y operacionales) son gastos periódicos de la secretaría de la Estrategia.

\*\*\* El total de gastos de apoyo a los programas de la EIRD incluye los gastos de apoyo a los programas del Fondo de dotación del premio Sasakawa para la prevención de desastres.

Anexo IV

ACTUAL ESQUEMA INSTITUCIONAL DE RESPUESTA A LOS DESASTRES Y REDUCCIÓN DE SUS EFECTOS

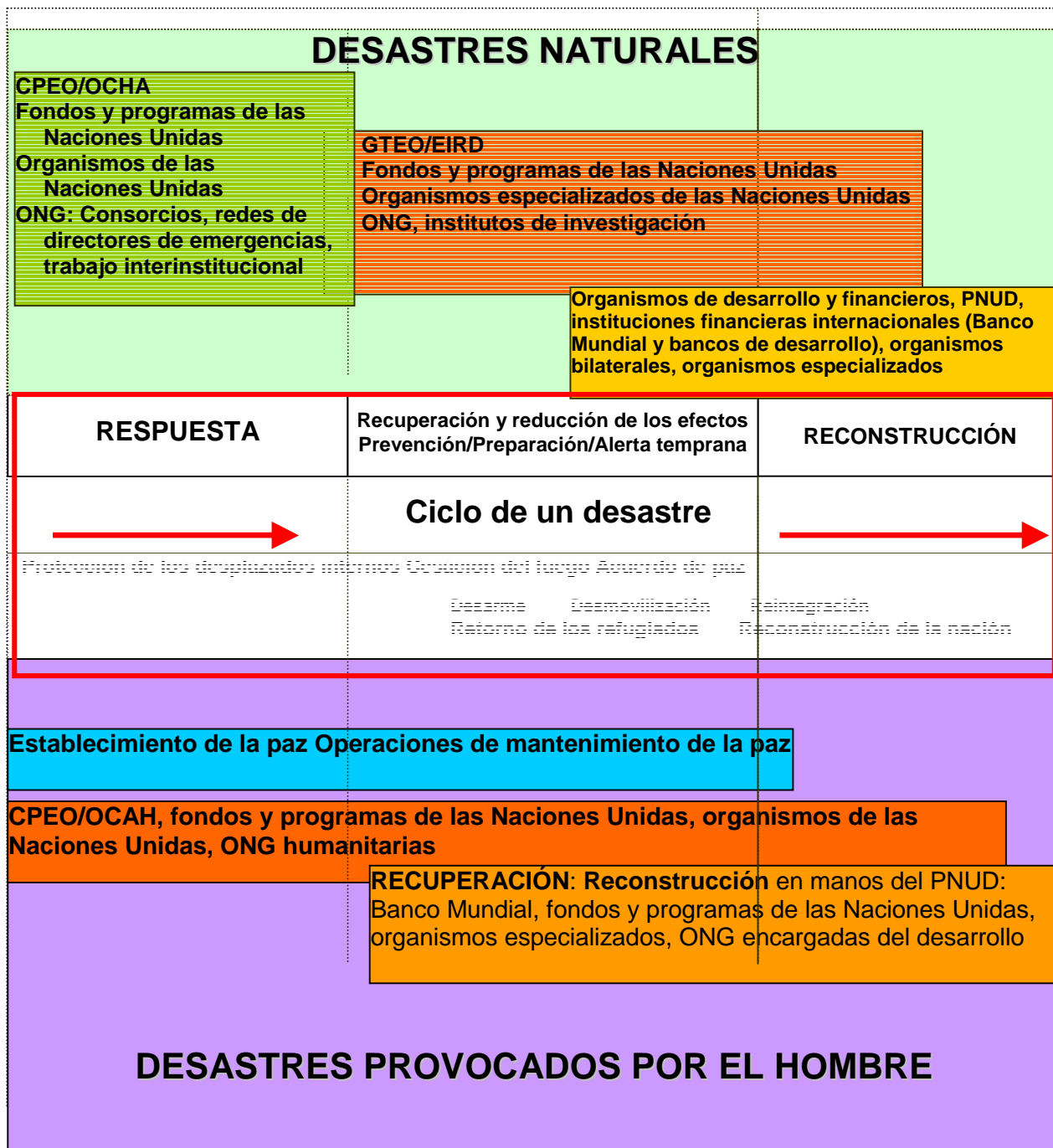


### Abreviaturas del gráfico

ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CAPCD	Centro Asiático de Preparación para Casos de Desastre
CARD	Centro Asiático de Reducción de Desastres
CCL	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
CEAH	Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios
CEPREDENAC	Centro para la Prevención de Desastres en América Central
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COI	Comisión Oceanográfica Intergubernamental
CPEO	Comité Permanente entre Organismos
CSE	Coordinador del Socorro de Emergencia
ECNU	Equipo de Coordinación de las Naciones Unidas
ECP	Evaluación común para el país
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
GTEO	Grupo de Trabajo entre Organismos
INSARAG	Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Oficina Panamericana de la Salud
PIAT	Plataforma Internacional de Alerta Temprana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPAT	Plataforma para la Promoción de la Alerta Temprana
SUMA	Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios
UNDAC	Equipo de las Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre
UNDMT	Equipo de las Naciones Unidas de gestión de actividades en casos de desastre

Anexo V

**ESFERAS DE COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES RELACIONADAS CON LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN LAS ETAPAS DE GESTIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES**



### **Abreviaturas**

CPEO	Comité Permanente entre Organismos
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres
GTEO	Grupo de Trabajo entre Organismos
OCAH	Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
ONG	Organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

## Anexo VI

### **POLÍTICAS, PRINCIPIOS Y DIRECTRICES ELABORADOS POR EL COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS**

El Comité Permanente entre Organismos ha elaborado diversas políticas, principios y directrices sobre asistencia humanitaria, cuya aplicación ha de promover y supervisar el Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas<sup>71</sup>. Entre ellas se cuentan las políticas ya existentes que aparecen a continuación, así como las que el Comité pueda elaborar, aprobar e iniciar en el futuro<sup>72</sup>:

- Directrices para el procedimiento de llamamientos unificados (1994) y Plan de Acción del Comité Permanente entre Organismos para fortalecer dicho procedimiento (2002);
- Documentos de llamamientos y estrategias del Comité Permanente (2003);
- Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para el socorro en casos de desastre (1994);

<sup>71</sup> Fuente: Mandato revisado del Coordinador de Asuntos Humanitarios, 2003.

<sup>72</sup> Desde la aprobación del mandato revisado del Coordinador de Asuntos Humanitarios en 2003, el Comité Permanente entre Organismos ha dado a conocer nuevas políticas, principios y directrices. Entre los instrumentos elaborados desde 2003 cabe mencionar los siguientes:

- Directrices técnicas para el procedimiento de llamamientos unificados en 2006 (2005);
- Directrices para los llamamientos urgentes (2005);
- Directrices para las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias (2005);
- Conjunto de normas del Comité Permanente entre Organismos sobre los desplazamientos internos (2004);
- Directrices operacionales sobre los derechos humanos en los desastres naturales (2006).
- Directrices para el uso del instrumento de autoevaluación (2005);
- Directrices de aplicación en el terreno para evaluar las consecuencias humanitarias de las sanciones (2004);
- Estrategia de salida para los agentes de asuntos humanitarios en situaciones de conflicto (2003).

(Fuente: Sitio web del Comité Permanente entre Organismos: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/default.asp>)



- Principios rectores y operacionales de la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las operaciones humanitarias (1995), Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en emergencias complejas (marzo de 2003);
- Estrategia de Salida (transición del socorro al desarrollo) (1995);
- Respeto de los mandatos humanitarios en situaciones de conflicto (1995);
- Directrices para las actividades de lucha contra el VIH/SIDA en situaciones de emergencia (1996) y Directrices revisadas para las actividades de lucha contra el VIH/SIDA en situaciones de emergencia (2003);
- Estrategia de salida para los agentes de asuntos humanitarios en emergencias complejas (1997);
- Declaración de política sobre la integración de las perspectivas de género en la asistencia humanitaria (1999);
- Principios Rectores de los desplazamientos internos (1999);
- Serie N° 2 de documentos de política del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de los desplazados internos (1999);
- Directrices para el personal sobre el terreno sobre la promoción de la reintegración (2000);
- Directrices interinstitucionales sobre la planificación para imprevistos en casos de asistencia humanitaria (2001);
- Recomendaciones sobre colaboración para la seguridad en el terreno entre las Naciones Unidas y organismos ajenos a ellas (2001);
- Plan de acción para combatir la explotación sexual en crisis humanitarias (2002);
- Protección de los derechos mediante la acción humanitaria (2002);
- Preguntas frecuentes sobre el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados en los conflictos armados (2004).

**Anexo VII**

**COORDINADORES DE ASUNTOS HUMANITARIOS EN EL TERRENO**

Afganistán*	Guinea	República Democrática del Congo*
Angola*	Haití	República Popular Democrática de Corea
Burundi*	India	Sierra Leona*
Colombia	Indonesia	Somalia
Côte d'Ivoire*	Iraq*	Sri Lanka
Chad	Liberia*	Sudán*
Eritrea	Maldivas	Tailandia
Etiopía	Nepal	Tayikistán
Federación de Rusia	Níger	Uganda
Georgia	República Centroafricana	Zimbabwe

*Fuente:* OCAH.

\* También Representante Especial Adjunto del Secretario General.

-----