



# Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general  
23 de mayo de 2007  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo primer período de sesiones**  
Temas 53 c) y 69 a) del programa  
**Desarrollo sostenible: Estrategia Internacional para  
la Reducción de los Desastres**

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

**Consejo Económico y Social**  
**Período de sesiones sustantivo de 2007**  
Tema 5 del programa provisional\*  
**Asistencia económica especial,  
humanitaria y de socorro en casos  
de desastre**

## **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**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General sus observaciones y las de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “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” (A/61/699-E/2007/8).

\* E/2007/100.



### *Resumen*

El Secretario General y los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están de acuerdo en que hay que reforzar la eficacia de los acuerdos, reglamentos, normas y principios rectores de la asistencia humanitaria y para el desarrollo a nivel internacional elaborados por diversas organizaciones multilaterales a fin de responder a los desastres y reducir sus efectos; coinciden asimismo en la necesidad de promover y aplicar enérgicamente las iniciativas de reforma en curso a fin de poder afrontar mejor las amenazas de desastre en ciernes a nivel mundial. El sistema de las Naciones Unidas ha venido haciendo hincapié en reducir el riesgo de desastre y mejorar la respuesta de los países propensos a los desastres y afectados por ellos facilitando la aplicación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 mediante la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas, desarrollando las capacidades nacionales y promoviendo la adopción y la aplicación de procedimientos y directrices internacionales en materia de preparación para casos de desastre y su gestión, incluidas directrices para el rápido establecimiento de un proceso transfronterizo de gestión de desastres y la prestación de asistencia a los Estados Miembros para establecer medidas de contingencia a nivel nacional.

## I. Introducción

1. El informe de la Dependencia Común de Inspección se propone fundamentalmente 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, así como la racionalización y estandarización de las prácticas operacionales, administrativas y financieras relacionadas con 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 situaciones de emergencia. En el informe se presentan las lecciones que deben extraerse del desastre del tsunami del Océano Índico y se señala la necesidad urgente de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adopten medidas para fortalecer, en los países afectados, la comprensión y la aplicación de las directrices establecidas en el plano internacional en materia de socorro y recuperación en casos de desastre, así como para apoyar el fortalecimiento de las capacidades nacionales para reducir los riesgos de desastre y responder a ellos. En el informe también se señala la necesidad de que la planificación se realice de manera participativa con los grupos de población afectados y de que haya coherencia y rendición de cuentas en la prestación de la asistencia humanitaria. En el informe se destaca la importancia de que el sistema de las Naciones Unidas sea cada más responsable ante los países y comunidades afectados, ante aquellos que proporcionan recursos financieros para facilitar la respuesta de las Naciones Unidas y ante sus propias instituciones, que tienen el mandato y la responsabilidad de actuar en nombre de la comunidad internacional.

## II. Observaciones generales

2. Dado que este examen se emprendió a mediados de 2005, no incluye numerosas medidas llevadas a cabo por el sistema, en particular en lo relativo al desarrollo y el fortalecimiento del marco institucional para responder a los desastres y reducir los efectos de éstos. Varias de las recomendaciones se inspiran en las cuestiones esenciales de la reforma humanitaria y en el seguimiento en curso de la Declaración de Hyogo y el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. La nota adjunta, además de presentar comentarios a las recomendaciones, proporciona una actualización sobre las iniciativas actuales en materia de reforma normativa. Existe la preocupación de que algunas de las recomendaciones, de no entenderse debidamente, puedan socavar los esfuerzos recientes para racionalizar el sistema y dar lugar a la creación de nuevos mecanismos redundantes.

3. Las organizaciones celebran que el informe de la Dependencia Común de Inspección abarque también la dimensión de derechos humanos de los desastres naturales. Como reconoce la Dependencia, el Secretario General recientemente centró su atención en los Principios rectores aplicables a los desplazamientos dentro del país, calificándolos de importante marco internacional para la protección de los desplazados internos en su informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005). En el párrafo 210 de su informe, el Secretario General instó a los Estados Miembros a que aprobaran los Principios rectores aplicables a los desplazamientos dentro del país (E/CN.4/1998/53/Add.2), preparados por su Representante Especial, como norma básica internacional para proteger a esas personas y a que se comprometieran a

promover la aplicación de esos principios mediante la legislación nacional. Los principios tienen su origen en instrumentos jurídicos internacionales vinculantes, incluidos el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados. En respuesta a ello, la Asamblea General ha celebrado el hecho de que cada vez más Estados, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones regionales y no gubernamentales los apliquen como norma en situaciones de desplazamiento dentro del país. La Asamblea ha alentado a todas las partes competentes a que utilicen los Principios rectores (resolución 60/168).

4. Las organizaciones coinciden en que hay que subsanar las superposiciones y duplicaciones en los mandatos de diversos órganos y mecanismos de coordinación (como el Comité Permanente entre Organismos y el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres, las instituciones financieras y de desarrollo internacionales). No obstante, siguen creyendo con preocupación que el sistema seguirá fragmentado a menos que los marcos, instrumentos y políticas institucionales se coordinen con las entidades de las Naciones Unidas que se ocupan de los desastres causados por el hombre, la reconstrucción después de los conflictos —que incluye el desarme, la desmovilización y la reintegración, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz— y las cuestiones generales de preparación dentro de los programas ordinarios de desarrollo. En este sentido, el informe no aborda debidamente la necesidad de una mayor interacción con los marcos de desarrollo existentes, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y la evaluación común para los países (ECA), sin los cuales el sistema de las Naciones Unidas no podría proporcionar un apoyo coherente a lo largo de las diferentes fases de una crisis.

### **III. Observaciones específicas sobre las recomendaciones**

#### **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;**

**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.**

5. Las organizaciones acogen con satisfacción que se lleve a cabo un examen con el ánimo de unificar el gran número de esos acuerdos, reglamentos, normas y principios rectores, además de darles coherencia. Cabe también observar que las cuestiones planteadas en los apartados a) y b) de la recomendación ya se están abordando mediante diversos mecanismos. La Comisión de Derecho Internacional ha incluido en su programa de trabajo la protección de las personas en caso de desastre natural (A/61/10 y A/C.6/61/L.14). Las Naciones Unidas también apoyan la iniciativa emprendida en materia de derecho internacional relativo a la respuesta en casos de desastre, que la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja está promoviendo con su apoyo, a fin de colmar las lagunas existentes en el marco normativo.

6. El Marco de Acción de Hyogo sienta las bases de la labor de las Naciones Unidas sobre reducción del riesgo de desastre, y el Grupo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres, que ha sido ampliado y rebautizado como Plataforma Mundial para la Reducción de los Desastres, está tratando de determinar las medidas de seguimiento necesarias para aplicar sus decisiones. No cabe duda de que con un mayor desarrollo y respaldo de las iniciativas mencionadas se mejorará la respuesta a los desastres y se reducirá el riesgo de que ocurran.

7. Con respecto al apartado d) de la recomendación, puesto que en la reforma actual del sistema de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres se han hecho los esfuerzos pertinentes, las organizaciones habrían preferido que la recomendación señalara la necesidad de que “diera instrucciones al Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia de que fortaleciera el sistema de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres para prestar 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 todas las fases de la preparación y la gestión para casos de desastres”. Asimismo, la frase siguiente al texto del recuadro debería decir lo siguiente: “La aplicación de esta recomendación contribuiría a aumentar la eficacia del sistema de asistencia humanitaria y reducción de desastres de las Naciones Unidas”.

## **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. La aplicación de esta recomendación contribuiría a aumentar la eficacia de futuras operaciones para socorrer a la población afectada por desastres.**

8. Las organizaciones consideran que a estos efectos no es necesario revisar los Principios rectores, sino que se debe prestar más atención a la aplicación de las Directrices operacionales sobre derechos humanos y desastres naturales, del Comité Permanente entre Organismos, de junio de 2006, y del manual que las acompaña. En estas Directrices, que fueron elaboradas bajo la dirección del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, se

reconoce que las comunidades afectadas tenían derecho a información accesible en relación con la naturaleza y el nivel del desastre, las posibles medidas para reducir los riesgos, información sobre alerta temprana y sobre asistencia humanitaria en curso, actividades de recuperación y derechos correspondientes (véase principio general V).

9. Se sugiere también que, en las situaciones de emergencia, las Naciones Unidas emitan programas de radio con el apoyo de los gobiernos. Además, se observa que se han conseguido ciertos progresos para que la población beneficiaria, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, tenga acceso al intercambio de información y a instrumentos de radio y telecomunicaciones.

### **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. La aplicación de esta recomendación daría lugar a la difusión de las prácticas óptimas individualizadas en la operación de identificación de las víctimas del tsunami y a su aprovechamiento en las futuras actividades de socorro de las Naciones Unidas.**

10. Las organizaciones apoyan la recomendación en favor de un sistema de identificación de las víctimas, que es particularmente importante en situaciones en que las dimensiones del desastre sobrepasan la capacidad local de localización y seguimiento. Como en el actual mecanismo de gestión de desastres y respuesta a ellos no se ha incluido la identificación de las víctimas, se ha brindado apoyo a una iniciativa de la Interpol y los gobiernos involucrados con miras a mejorar la gestión de las actividades de socorro futuras, que incluirían la cuestión de la identificación de las víctimas. Sin embargo, las organizaciones tienen iniciativas conexas, tales como el manual elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) relativo al tratamiento adecuado de los cadáveres tras los desastres.

### **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. A juicio de la Dependencia, la recomendación contribuiría a aumentar la eficacia de las operaciones de socorro en los desastres en gran escala.**

11. Las organizaciones apoyan esta recomendación y están de acuerdo en que cualquier acuerdo provisional que acelere la respuesta a los desastres debe promoverse activamente. Señalan, sin embargo, que podría ser sumamente delicado utilizar activos militares en caso de desastres naturales que ocurran en el contexto de una emergencia humanitaria compleja. No obstante, se debe alentar a todos los

Estados Miembros a que incluyan en sus planes nacionales de preparación procedimientos preliminares de emergencia que permitan acceder rápidamente a los activos utilizados en las emergencias humanitarias, en particular los recursos de transporte aéreo para las operaciones transfronterizas.

#### **Recomendación 5**

##### **El Secretario General:**

**a) Debería incluir en los equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre y en cualesquiera otras misiones pertinentes de evaluación que organizara la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asistencia Humanitaria 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;**

**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.**

12. El apartado a) ya se está aplicando. Los países miembros de los equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre han adquirido conocimientos especializados dentro del sistema y han puesto expertos a disposición de los equipos que se despliegan para evaluar los efectos de los desastres. Estos equipos pueden también aprovechar la importante experiencia científica y técnica disponible a nivel nacional. Las organizaciones señalan que este trabajo se extiende más allá del ámbito de los equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre y que las evaluaciones ulteriores ayudan a orientar la planificación de las fases de recuperación y reconstrucción. En efecto, en los países propensos a desastres se deben llevar a cabo evaluaciones sobre la preparación para casos de desastre antes de que ocurra una crisis a fin de estimar, entre otras cosas, el riesgo, la vulnerabilidad, la preparación y las medidas posibles de mitigación. Esta es la lógica inherente a la elaboración del instrumento de autoevaluación en los países del estado de la preparación para hacer frente a las catástrofes naturales, elaborado por el Equipo de Tareas sobre desastres naturales del Comité Permanente entre Organismos, que se envió con instrucciones a todos los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios. Las organizaciones se comprometen a garantizar que las conclusiones de esas evaluaciones sigan orientando la planificación de las fases de recuperación y reconstrucción.

13. En cuanto al apartado b), las organizaciones observaron que ya se habían preparado esas definiciones y terminología estandarizadas para las actividades de respuesta a los desastres y de reducción de sus efectos y se habían puesto a prueba para su utilización, aunque reconocieron que se requería coherencia y capacitación para garantizar un uso adecuado de la terminología. La cuestión que aún no se había resuelto por completo era la de la responsabilidad institucional por la coordinación y dirección durante la transición.

## 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 a 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;

c) Que informara a la Asamblea General de los progresos alcanzados respecto de: a) y b), *supra*.

La aplicación de esta recomendación 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.

14. Las organizaciones no consideran que en esta fase sea necesario examinar y refinar los mandatos de los coordinadores de asuntos humanitarios, puesto que el tema general del fortalecimiento del sistema de coordinación de la asistencia humanitaria se ha venido abordando con dinamismo desde 2006. En diciembre de 2005, los miembros principales del Comité Permanente entre Organismos encomendaron al grupo de trabajo del Comité la elaboración de una estrategia de largo plazo para garantizar que la comunidad humanitaria, tal como está representada en el Comité, pueda de manera colectiva identificar, orientar, seleccionar, capacitar, nombrar y exigir responsabilidades a personas que puedan desempeñar funciones directivas de la manera más eficiente en las emergencias humanitarias. La monografía del Comité Permanente entre Organismos, titulada “*Strengthening the Humanitarian Coordinator's System: what is our goal and how do we get there?*” proporciona detalles sobre las medidas convenidas por el Comité. Se ha conformado un Grupo de coordinación humanitaria del Comité Permanente entre Organismos, y en la 65ª sesión del grupo de trabajo del Comité se refrendó su documento de concepto sobre la formación de los coordinadores de asuntos humanitarios y el perfil previsto para dichos coordinadores.

15. Por lo que respecta al inciso i) del apartado b) de la recomendación, las organizaciones consideran que una rendición de cuentas más estricta de los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios ante los Estados Miembros quizá sea redundante. En virtud de la resolución 46/182 de la Asamblea General, los coordinadores residentes ya están sujetos a una rendición de cuentas directa mediante los acuerdos con el Gobierno nacional. Los coordinadores residentes reciben su nombramiento únicamente para una asignación temporal. Además, las juntas ejecutivas de los organismos operacionales ya ejercen una supervisión adecuada. Las organizaciones observan también que la vigilancia del cumplimiento



es una función de gestión; el marco que se utilice para el suministro de la asistencia, como el Plan Común de Acción Humanitaria y el procedimiento de llamamientos unificados, la evaluación común para los países o el MANUD, depende de la situación.

16. Las organizaciones consideran que el inciso ii) del apartado b) debe ampliarse a fin de abarcar no sólo los organismos humanitarios sino también los organismos de desarrollo, que tienen una función que desempeñar en las actividades de recuperación y reconstrucción. Abogan firmemente por la necesidad de brindar apoyo a los planes, programas y sistemas nacionales de preparación, como se refleja en su trabajo (por ejemplo, la encuesta que lleva a cabo la OMS a nivel mundial sobre preparación en materia de salud).

#### **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.**

**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 de 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.**

**La aplicación de 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.**

17. La mayor parte de las organizaciones consideran que esta recomendación no tiene plenamente en cuenta el sistema actual de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, que cada vez es más sólido y fue creado para garantizar la cooperación internacional e interinstitucional en materia de desastres y reducción de riesgos. Propugnan una recomendación dirigida específicamente a crear un vínculo más fuerte entre dicha Estrategia y la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, a fin de facilitar la participación de los Estados Miembros. La resolución 61/198 de la Asamblea General, relativa a la Estrategia, contiene varias disposiciones pertinentes a este respecto.

18. A fin de destacar el hecho de que la respuesta a los desastres y la reducción de sus efectos son dos procesos distintos, algunas organizaciones sugieren que en el texto de la recomendación, en los dos casos en que se alude a la “respuesta a los desastres y la reducción de sus efectos”, así como en la oración inmediatamente después de la recomendación, se utilice la expresión “tanto ... como” en vez de la conjunción “y”. Asimismo, debería haberse enmendado esa oración para recalcar la dimensión de desarrollo de la manera siguiente: “Esta recomendación mejoraría la coordinación de las actividades de asistencia humanitaria y desarrollo tanto para responder a los desastres como para reducir sus efectos entre las organizaciones participantes pertinentes, fortaleciendo la gobernanza en el plano intergubernamental”.

### **Recomendación 8**

**La Asamblea General debería pedir a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que elaboraran un marco estratégico 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.**

**A juicio de la Dependencia, la aplicación de esta recomendación contribuiría a aumentar la eficacia de la asistencia humanitaria para responder a los desastres y reducir sus efectos.**

19. Las organizaciones observan que en el párrafo H, que precede a esta recomendación, no se hace la debida distinción entre el proceso a largo plazo de fomento de la capacidad de los países y las comunidades para sobreponerse a los desastres y el proceso a corto plazo de suministro de la asistencia humanitaria urgente luego de un desastre; se alude a ambos con la expresión “actividades humanitarias”. El proceso de fomento de la capacidad de sobreponerse a los desastres y de reducir los riesgos sólo puede lograrse mediante procesos de desarrollo a largo plazo, como la planificación del uso de la tierra, las normas de infraestructura, la elaboración de leyes y políticas adecuadas, el desarrollo institucional y el fomento de la capacidad. De hecho, son medidas a las que se hace referencia en el Marco de Acción de Hyogo. Sugieren que se debería introducir la frase “y de desarrollo”, con lo que la primera oración del párrafo rezaría así: “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 y de desarrollo dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas”.

20. Algunas organizaciones consideran que la solicitud de elaborar un marco estratégico conjunto e integrado de planificación para todo el sistema debería proceder directamente del Secretario General, y debería procurar una mayor coherencia de todas las actividades de gestión de los riesgos, incluidas las de respuesta y reducción de los riesgos. Si bien es cierto que se han hecho algunas mejoras en este sentido, entre ellas el enfoque por grupos temáticos, el informe trimestral del Comité Permanente entre Organismos sobre alerta temprana y pronta intervención, el sitio web sobre servicios humanitarios de alerta temprana (HEWSweb) y los servicios de información de las Naciones Unidas sobre situaciones de emergencia (ReliefWeb), no existe aún un sistema unificado y coherente de gestión de los riesgos. Quizá un progreso importante en esta esfera sea la armonización de los sistemas de alerta temprana de todos los agentes humanitarios y una posición proactiva de los gobiernos y coordinadores residentes y de asuntos humanitarios para llevar a cabo de manera sistemática actividades educativas en materia de riesgos de desastres y reducción de los efectos de éstos.

### **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, 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.**

21. Las organizaciones apoyan esta recomendación, que contribuiría a una mayor coherencia.

#### **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;**

b) **Movilizar, en estrecha cooperación con el sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres 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.**

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

22. Las organizaciones coinciden en que se necesitan indicadores de referencia, que requerirían un acuerdo en todo el sistema. No obstante, algunos consideran que el coordinador residente debe encabezar el proceso. Por otra parte, instan a que en el informe del Inspector se establezca claramente la distinción entre el sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, en la que participan varios organismos de ejecución internacionales y regionales, y la secretaría de la Estrategia. Por último, observan que los grupos temáticos establecidos recientemente están trabajando sobre los indicadores de evaluación del desempeño en sus ámbitos de actividad, además de los establecidos por el Proyecto Esfera en ámbitos sectoriales. Por otra parte, como seguimiento al Marco de Acción de Hyogo, actualmente se están elaborando indicadores de referencia a nivel mundial en materia de reducción de los riesgos de desastre.

#### **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.**

23. Las organizaciones consideran crucial el fortalecimiento de los marcos nacionales y regionales de gestión de los riesgos, aunque observan que esta recomendación no es nueva. Como se señaló antes con respecto a la recomendación 5, el propósito del instrumento de autoevaluación era precisamente promover entre los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país y entre sus interlocutores la evaluación de la vulnerabilidad, la elaboración de mapas sobre riesgos y peligros y el análisis de recursos. Algunos consideran que esto debe ser obligatorio y equipararse con un apoyo generoso de los donantes y un interés equivalente en las políticas nacionales y locales en materia de preparación para las emergencias. También observan que, con respecto a los apartados a) y b), las medidas necesarias se han de adoptar en el marco de la responsabilidad establecida para los coordinadores residentes. El Plan Común de Acción Humanitaria es un instrumento que se utiliza para planificar las situaciones de respuesta a emergencias y no para la planificación de medidas de preparación. Los llamamientos consolidados y urgentes se utilizan también para situaciones de respuesta a emergencias y deben basarse en evaluaciones y una planificación para las situaciones imprevistas, así como en planes de acción comunes.

#### **Recomendación 12**

**La Asamblea General debería pedir al Secretario General que encargara una evaluación detallada independiente de la labor realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 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 52/12 B de la Asamblea General, y debería volver 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.**

24. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que en el párrafo L del informe, que precede a la recomendación 12, de manera errónea se tilda de ambigua la resolución de la Asamblea General por la que se traspasan a esa organización las funciones relacionadas con las operaciones de mitigación y prevención de desastres naturales, y de preparación para éstos. El PNUD preferiría que el párrafo L se formulara de la manera siguiente:

“En diciembre de 1997 la Asamblea General, mediante su resolución 52/12 B, decidió ‘traspasar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo las funciones del Coordinador del Socorro de Emergencia relacionadas con las operaciones de mitigación y prevención de desastres naturales, y de preparación para éstos, en la inteligencia de que los recursos destinados a esta tarea estarán diferenciados de los recursos del Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo para actividades de desarrollo, se sumarán a éstos y se financiarán mediante una subvención del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para el bienio 1998-1999'. Dos años más tarde, en febrero de 2000 la Asamblea General, mediante su resolución 54/219, 'hizo suya la propuesta del Secretario General de establecer un equipo y una secretaría interinstitucionales para la reducción de los desastres, bajo la autoridad directa del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios'. Esta segunda resolución creó la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y un equipo de tareas interinstitucional en la materia. A diferencia del mandato operacional asignado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la índole de las funciones de la secretaría y del Equipo de Tareas, como se describen en la propuesta del Secretario General de julio de 1999 (A/54/136, párrs. 20 y 21), es exclusivamente de coordinación, formulación de políticas, promoción e intercambio de información. No obstante, la interpretación de esos mandatos respectivos 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."

25. Por otra parte, el PNUD considera que la recomendación 12 debería haberse formulado de la manera siguiente:

"La Asamblea General debería pedir al Secretario General que encargara una evaluación detallada independiente de cómo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres ejecutan sus mandatos respectivos. La evaluación del desempeño de las responsabilidades operacionales del PNUD debe incluir, entre otras cosas, 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. La evaluación del desempeño de la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, en cuanto a su mandato de coordinación y promoción, debería incluir un examen de las tres evaluaciones anteriores y de la actual reforma en curso del sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de 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.**

26. Las organizaciones observan que para mejorar la eficacia de la preparación para casos de desastre del sistema de las Naciones Unidas en los países expuestos a desastres hay que ir más allá del nombramiento oficial de coordinadores de asuntos humanitarios a los coordinadores residentes, algo que de todas maneras cae dentro

del ámbito de competencias del Coordinador del Socorro de Emergencia y del Comité Permanente entre Organismos, en virtud de la resolución 46/182 de la Asamblea General. En principio, el coordinador residente existente será nombrado coordinador de asuntos humanitarios en una situación de crisis, salvo en casos excepcionales en que se requiere además un coordinador de asuntos humanitarios. Algunas organizaciones consideran que el término “coordinador de asuntos humanitarios” debe reservarse para los países que estén atravesando crisis humanitarias y no debe utilizarse para situaciones de preparación para ellas. Además, a los coordinadores residentes se les brinda la capacitación adecuada y a los que se selecciona para desempeñarse en países expuestos a desastres se les exige una experiencia adecuada en el ámbito humanitario. Por otra parte, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios envía personal de apoyo al terreno para ayudar al coordinador residente a desempeñar las funciones pertinentes.

#### **Recomendación 14**

##### **El Secretario General debería:**

a) **Hacer un estudio detallado del sistema de servicios comunes de apoyo que administra la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, aprovechando los conocimientos técnicos y las aportaciones de los miembros pertinentes del Comité Permanente entre Organismos, de manera que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios 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 sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe. 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, que deben difundir y ejecutar todos los organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales pertinentes, aprovechando la experiencia pertinente del Programa Mundial de Alimentos y la Organización Panamericana de la Salud para resolver las dificultades logísticas.**

27. La Secretaría de las Naciones Unidas coincide en que es necesario examinar los servicios humanitarios comunes que administran la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (las telecomunicaciones en situaciones de emergencia, los centros de información humanitaria y la coordinación entre civiles y militares) y el Programa Mundial de Alimentos (el Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas y el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas). Sin embargo, esta recomendación ya se está teniendo en cuenta como parte de un examen encargado por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos en su 65ª sesión, celebrada en julio de 2006, a la luz del enfoque por grupos temáticos recién establecido. Para garantizar mayores sinergias se está estableciendo una secretaría conjunta de servicios humanitarios comunes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Programa Mundial de Alimentos. Según la práctica

establecida, los resultados del estudio actual se incluirán en los informes pertinentes del Secretario General a la Asamblea General.

28. El fortalecimiento de la logística humanitaria es parte de la reforma humanitaria. Las organizaciones consideran que debe abordarse mediante el enfoque por grupos temáticos, que se ha concebido para aprovechar una mayor capacidad de predicción, colmar lagunas y garantizar una mejor cooperación y coordinación. En cuanto a la referencia a SUMA, en la oración que sigue a la parte b), las organizaciones observan que SUMA (el Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios, de la OPS) ha resultado ser muy eficaz en América Latina pero no ha tenido éxito en ninguna otra parte, por lo que ha sido remplazado por el sistema de apoyo logístico humanitario. Señalan, además, que SUMA carece de la coordinación necesaria para que los artículos suministrados se correspondan con las necesidades determinadas. De ahí que la OMS, la OPS, el PMA y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios hayan patrocinado la celebración de una serie de debates desde julio de 2001 que, durante 2004-2005, dieron lugar a que la OMS y la OPS establecieran el sistema de apoyo logístico. En abril de 2006 las partes interesadas del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas convinieron en dar su apoyo al sistema de apoyo logístico y encargaron al Centro (en cooperación con la OMS y la OPS) su ejecución y puesta a prueba en el terreno.

29. A fin de garantizar la precisión, la última frase del apartado b) de la recomendación 14 debería decir lo siguiente: “aprovechando la experiencia pertinente del Programa Mundial de Alimentos y de la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud para resolver las dificultades.”

#### **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;**

**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.**

30. Las organizaciones consideran que cualquier examen del sistema del procedimiento de llamamientos unificados debe procurar que no se destruya lo que constituye un mecanismo funcional para encauzar fondos a las situaciones de emergencia. El Comité Permanente entre Organismos también está trabajando continuamente con los donantes a fin de mejorar la planificación y los instrumentos

de financiación. A lo largo de los últimos años, estos instrumentos han evolucionado y han surgido varios nuevos. La mejora fundamental que constituye ahora el centro de atención para los próximos dos años es el marco común para la evaluación de las necesidades, lo que incluye una definición común de los conceptos esenciales. Este trabajo desencadenará otros cambios en los instrumentos de financiación. El mecanismo del procedimiento de llamamientos unificados está siendo objeto de un examen sistemático a cargo de un subgrupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos establecido con este propósito. De hecho, el marco de análisis de las necesidades, aprobado por el Comité Permanente entre Organismos, se está aplicando en cada vez más países (la meta para 2008 es el 70% de los países en que se utiliza el procedimiento de llamamientos unificados). Actualmente también se están adoptando medidas para difundir con mayor rapidez los llamamientos urgentes, mediante un cálculo genérico de los costos para la primera fase de la emergencia que irá seguido de una evaluación y una revisión más detalladas.

31. Por lo que respecta al apartado b) de la recomendación 15, sobre el aumento de la capacidad de las autoridades de supervisión de los países afectados, el PNUD ya ha introducido con éxito en varios países la base de datos de asistencia proporcionada por donantes, como instrumento para que los gobiernos hagan un seguimiento de las corrientes de asistencia y dispongan de un mejor fundamento de coordinación para la planificación y la dirección. Se cree que dicha base de datos es un instrumento adecuado para aumentar la capacidad de las autoridades de supervisión de los países afectados, como complemento a los mecanismos establecidos por los propios países.

#### **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 de la Asamblea, 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.**

32. La Secretaría de las Naciones Unidas está de acuerdo en incluir un estudio sobre los fondos retirados del Fondo central para la acción en casos de emergencia como parte de la auditoría independiente del Fondo prevista para 2008. Los organismos que han recibido recursos del Fondo deben informar del uso que han hecho de dichos recursos y de su efecto en la población beneficiaria. Cabe señalar que las políticas de inversión y el tratamiento de los intereses acumulados del Fondo no difieren en su aplicación de los de otros fondos fiduciarios gestionados por las Naciones Unidas.



### **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 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios 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, el 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 en Asuntos Administrativos y de Presupuesto 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;**

iii) **Estudie y examine el funcionamiento del Fondo central para la acción en casos de emergencia;**

iv) **Invite 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 Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, 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.**

33. La Secretaría de las Naciones Unidas no está de acuerdo con esta recomendación. Si bien los propósitos generales de los diversos fondos fiduciarios administrados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios están interrelacionados y son complementarios, cada fondo fiduciario tiene su propio mandato específico. Los donantes tienen en cuenta el propósito y mandato específicos de cada fondo fiduciario y contribuyen al fondo que les interesa. Por ejemplo, el Fondo Fiduciario para la Reducción de los Desastres se estableció con el propósito específico de financiar la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y sus actividades, y se administra en Ginebra. Si bien la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios asume la responsabilidad directa

de los proyectos y actividades financiados a través de sus fondos fiduciarios generales, los proyectos financiados por el Fondo central para la acción en casos de emergencia los ejecutan otros organismos y organizaciones de las Naciones Unidas. En vista de lo antedicho, la secretaría no está de acuerdo con el apartado a) de la recomendación, a saber, fusionar todos los fondos fiduciarios generales distintos del Fondo central para la acción en casos de emergencia y el Fondo Fiduciario para la Reducción de los Desastres, administrados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en un fondo fiduciario único. Sin embargo, hará todo lo posible por fusionar, cuando sea práctico, algunos de los fondos fiduciarios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios si sus mandatos y propósitos son más o menos compatibles y se ajusten a la medida 24 del informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio" (A/57/387). Por lo que atañe a algunos fondos fiduciarios de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, se harán esfuerzos semejantes, según convenga.

34. Con respecto al apartado b) de la recomendación, la Secretaría de las Naciones Unidas considera que existen mecanismos adecuados para garantizar una supervisión y una gestión apropiadas de los fondos fiduciarios, incluidos los administrados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Además, por lo que se refiere al Fondo central para la acción en casos de emergencia, el Secretario General ha nombrado una junta consultiva que se reúne dos veces al año y que participará en la supervisión del Fondo.

35. En cuanto al apartado c) de la recomendación, la Secretaría de las Naciones Unidas considera que el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas son apropiados para proporcionar una administración y una gestión solventes y eficaces de los fondos fiduciarios administrados por las Naciones Unidas y, por lo tanto, no se necesita otro conjunto de normas financieras basadas en premisas funcionales.

---