



# Asamblea General Consejo Económico y Social

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

## Asamblea General

Sexagésimo segundo período ordinario de sesiones

Tema 73 a) de la lista preliminar\*

**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**

Ginebra, 16 a 18 de julio de 2007

Tema 5 del programa provisional\*\*

**Asistencia económica especial, humanitaria y de socorro en caso de desastre**

## Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, en la que la Asamblea pidió al Secretario General que presentara un informe anual a la Asamblea y al Consejo Económico y Social sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. Se presenta también en respuesta a la resolución 61/134 de la Asamblea General.

En el informe se describen los acontecimientos ocurridos el año anterior en la esfera humanitaria, se ofrece una reseña de iniciativas clave para mejorar el sistema humanitario y se analizan dos cuestiones temáticas que son motivo de preocupación: el uso de recursos militares para responder ante los desastres naturales y la financiación humanitaria basada en las necesidades, incluido el Fondo central para la acción en casos de emergencia. El informe concluye con una serie de recomendaciones para el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas basadas en las conclusiones del informe.

\* A/62/50.

\*\* E/2007/100.



## **I. Introducción**

1. Con el presente informe se atienden las solicitudes formuladas por la Asamblea General en su resolución 61/134 y por el Consejo Económico y Social en su resolución 2006/81.

## **II. Acontecimientos en el ámbito humanitario**

### **A. Resumen del año**

2. El período que se examina estuvo marcado por una evolución positiva de varias emergencias de larga duración, lo que ofreció importantes oportunidades a las Naciones Unidas y sus asociados para fortalecer la asistencia humanitaria y para que se asentaran las soluciones pacíficas. No obstante, ese período fue también testigo de la continuación y, en algunos casos, el agravamiento, de emergencias existentes y de un aumento de la incidencia y gravedad de los desastres naturales. Esos acontecimientos confirman la necesidad de seguir centrándose en el fortalecimiento de la capacidad de los agentes humanitarios para hacer frente a los efectos de las emergencias en la vida y los medios de subsistencia de millones de personas.

3. Las elecciones celebradas con éxito en la República Democrática del Congo en 2006 ayudaron a reducir la violencia que, directa e indirectamente, ha supuesto la muerte de 4 millones de personas desde 1998. Aunque la lucha sigue dominando algunas zonas orientales, la relativa paz que se disfruta en otras partes ha permitido que decenas de miles de refugiados y desplazados regresen a sus hogares. Las frágiles, aunque prometedoras, conversaciones de paz entre el Ejército de Resistencia del Señor y el Gobierno de Uganda constituyen la mejor oportunidad en 20 años para alcanzar una paz y una estabilidad duraderas en el norte de Uganda y el sur del Sudán. En el Nepal, la tregua alcanzada en 2006 entre el Gobierno y el Partido Comunista del Nepal (maoísta) puso fin a un decenio de conflicto armado, impulsando a centenares de miles de personas desplazadas a regresar a sus hogares. Aunque se mantiene la preocupación por la aplicación de la tregua a nivel local, con ella se han creado las condiciones para la estabilización de unas poblaciones atribuladas por ciclos de insurgencia.

4. A pesar de esos avances, muchos conflictos siguieron su curso, con las predecibles consecuencias para los civiles: ausencia de ley y orden, violencia armada, desplazamiento y pérdida de medios de vida esenciales para la supervivencia. En Darfur, los ataques contra civiles, incluida la violación y otras formas de violencia basada en el género, han hecho abandonar sus hogares a 250.000 personas tan sólo durante los últimos seis meses y han obligado a millares más a cruzar las fronteras hacia la República Centroafricana y el Chad. En Somalia, el recrudecimiento de la lucha entre las milicias y las fuerzas gubernamentales apoyadas por tropas etíopes ha obligado a más de 400.000 personas a huir de Mogadishu abandonando sus posesiones y sin un acceso seguro a alimentos, agua limpia o refugio. El recrudecimiento de los combates en Sri Lanka desplazó a más de 300.000 civiles, que hay que añadir a los aproximadamente 400.000 previamente desplazados por el tsunami y el conflicto interno.

5. Los conflictos también siguen afectando a poblaciones del Oriente Medio. En el Iraq, la cifra de muertos entre los civiles supera los 100 diarios. Se estima que 8 millones de civiles tienen urgente necesidad de asistencia humanitaria, incluidos 2 millones de desplazados internos, unos 800.000 de ellos desplazados desde febrero de 2006, y 2 millones que han huido a la República Árabe Siria y Jordania. En el territorio palestino ocupado, 972 residentes resultaron muertos como resultado del conflicto; 274 de ellos fueron víctimas de luchas internas. En el mismo período, 16 israelíes resultaron muertos y 15 heridos por cohetes de fabricación casera lanzados desde la Franja de Gaza. Los 34 días de ataques militares en el Líbano e Israel durante el verano de 2006 provocaron la muerte de más de un millar de civiles libaneses y 43 israelíes, el desplazamiento de más de un millón de personas en el Líbano y 300.000 en Israel y la dispersión de bombas de racimo en unos 900 lugares del sur del Líbano.

6. A nivel mundial, unos 4 millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus casas durante 2006, más del doble que en 2005, principalmente en el Sudán, Colombia, Somalia y el Iraq. El número de refugiados de los que se ocupa el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) pasó de 8,6 millones a 9,9 millones<sup>1</sup>.

7. Entretanto, la incidencia y gravedad de los desastres asociados a riesgos de la naturaleza siguen aumentando a un ritmo continuo con unos efectos alarmantes en la población. En 2006 hubo 426 desastres que afectaron a 143 millones de personas y provocaron daños económicos por un valor de 34.600 millones de dólares de los EE.UU. Eso supone un aumento sobre los 400 desastres registrados en 2005 y se sitúa muy por encima del promedio de los últimos cinco años, que se cifra en 386. Al igual que en años anteriores, los peores desastres fueron los asociados con riesgos geológicos. El terremoto que asoló la isla indonesia de Java en mayo de 2006 mató a más de 5.700 personas y dejó a 1,5 millones más sin hogar —tres veces más de los que perdieron sus hogares en Aceh como consecuencia del tsunami del Océano Índico de diciembre de 2004. El terremoto que sufrieron las Islas Salomón en 2007 provocó un tsunami que arrasó los sistemas de transporte, comunicaciones y saneamiento, así como hospitales y escuelas.

8. Los riesgos de carácter hidrológico o meteorológico provocaron pérdidas económicas superiores a los 2.100 millones de dólares. Tifones e inundaciones en Asia sudoriental afectaron a cerca de 8 millones de personas en Filipinas. Lluvias torrenciales y graves inundaciones desplazaron a más de 650.000 personas en el cuerno de África. Fuertes lluvias, junto con un número sin precedentes de ciclones y tormentas tropicales, causaron en África meridional extensas inundaciones que afectaron a más de un millón de personas. Unas precipitaciones insuficientes y desiguales en el Afganistán contribuyeron a prolongar una sequía que supuso la pérdida de la cosecha. Se calcula que la provisión de alimentos es inferior a las necesidades en un 20%.

---

<sup>1</sup> Se excluyen de esas cifras los refugiados palestinos en las zonas en que funciona el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

## B. Respuesta de todo el sistema

9. Por lo que se refiere a la respuesta ante emergencias complejas, los agentes humanitarios, las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y las organizaciones no gubernamentales, en asociación con las autoridades nacionales y locales y grupos de la sociedad civil, han podido aprovechar la evolución favorable de los acontecimientos relatada más arriba e intensificar las actividades de socorro en zonas previamente aisladas por la violencia. Para aprovechar ese impulso es necesario un esfuerzo internacional colectivo para mantener las actividades de socorro y recuperación y prestar apoyo a las autoridades nacionales. Al mismo tiempo, deben mantenerse el diálogo y las relaciones con todas las partes interesadas.

10. No obstante, los trabajadores humanitarios siguen teniendo problemas para llegar a algunas poblaciones vulnerables y, cada vez con mayor frecuencia, se convierten en objetivo de ataques deliberados. En 2006, el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas comunicó 163 ataques contra trabajadores humanitarios en 38 países, incluidas seis muertes. Esos ataques, que conllevan intimidación, hostigamiento, saqueo, secuestro y amenazas, se produjeron con mayor frecuencia en el Sudán (Darfur), el Chad y el Afganistán, y obligaron a muchas organizaciones a poner fin a sus operaciones en un momento en que las necesidades humanitarias aumentaban rápidamente<sup>2</sup>. Aunque las Naciones Unidas se esfuerzan por mejorar el clima de seguridad para todas las organizaciones que participan en la respuesta humanitaria mediante iniciativas como “salvar vidas entre todos”, los ataques y la inseguridad permanente a menudo las obligan a retirarse, con lo que se ponen en peligro líneas de abastecimiento esenciales hacia poblaciones cuya supervivencia está en peligro.

11. A pesar de trabajar en ese clima de peligro, el personal humanitario de las Naciones Unidas y sus asociados pudieron proporcionar una asistencia muy necesaria. En Darfur, por ejemplo, las organizaciones humanitarias han prestado ayuda a más de 3 millones de civiles a los que han facilitado alimentos, agua limpia, refugio y cuidados médicos, aunque siguen teniendo una acuciante necesidad de protección frente a la violencia. En Somalia, entre marzo y mayo de 2007 los organismos y organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario, junto con sus asociados locales, pudieron entregar alimentos, láminas de plástico, mantas, tabletas de cloro y suministros médicos a unas 120.000 personas desplazadas en algunas zonas.

12. En cuanto a los desastres asociados con riesgos naturales, las necesidades humanitarias fueron atendidas principalmente por los gobiernos afectados y las propias comunidades, con el apoyo de las Naciones Unidas y sus asociados. Se desplegaron siete equipos de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación en casos de desastre para evaluar las necesidades y coordinar la respuesta global y mitigar los efectos ambientales más graves provocados por los desastres, además de funcionarios de las Naciones Unidas encargados de la coordinación entre civiles y

---

<sup>2</sup> Sólo se registran aquí las muertes debidas a actos deliberados. En las estadísticas sólo figuran los casos comunicados al Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas y, por tanto, sólo se refieren a los incidentes en los que se ha visto envuelto algún miembro del personal de las Naciones Unidas.

militares que se ocuparon de la coordinación con los recursos extranjeros y nacionales militares y de defensa civil en apoyo de las operaciones humanitarias. La mejora de la rapidez de la respuesta ante los desastres y las mejoras en la reducción del riesgo y la preparación, siguen siendo los principales desafíos.

### **C. Retos actuales**

13. Del relato expuesto parece desprenderse que los problemas humanitarios continuarán, que es posible que las exigencias sobre los agentes y las operaciones de carácter humanitario se intensifiquen y que los principios sobre los que se cimentan las actividades humanitarias seguirán poniéndose a prueba. Para hacer frente a esas exigencias de forma apropiada se necesita un esfuerzo conjunto por promover el respeto de los principios humanitarios, resolver los problemas operacionales e invertir en medidas que garanticen una respuesta eficaz ante las emergencias humanitarias, incluso antes de que se presenten.

#### **Acceso humanitario**

14. La capacidad de los agentes humanitarios para llegar a poblaciones necesitadas y la consiguiente capacidad de esas poblaciones para recibir asistencia humanitaria es un requisito previo de todas las operaciones humanitarias, según se establece en el derecho internacional humanitario. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas reiteraron ese principio fundamental en la resolución 46/182 de la Asamblea General, en la que se pide a los Estados cuyas poblaciones necesiten asistencia humanitaria que faciliten la labor de los agentes humanitarios en la prestación de esa asistencia, en particular por lo que se refiere al abastecimiento de alimentos, medicinas, refugio y cuidados médicos, para lo que el acceso a las víctimas es esencial. Aunque esa disposición se ha reiterado en resoluciones intergubernamentales posteriores, es necesario hacer más para garantizar que se ofrezca, mantenga y facilite ese acceso sobre el terreno.

15. En el Sudán, casi dos tercios de la población de la provincia de Darfur quedan actualmente fuera del alcance de la asistencia de las Naciones Unidas. Importantes logros que desde 2004 han contribuido a salvar vidas, como el aumento del nivel de vacunación, y la reducción de los niveles de malnutrición y mortalidad, están en peligro por los ataques periódicos de las milicias y las restricciones administrativas. En Somalia, el recrudescimiento de la violencia en Mogadishu ha impedido a la asistencia humanitaria llegar a cuatro de cada cinco personas necesitadas de la capital. En el Iraq, los ataques contra las organizaciones humanitarias han impuesto importantes restricciones al número y el movimiento del personal de ayuda en todo el país. En el Afganistán, la imposibilidad de llegar a grandes zonas del sur ha impedido a los organismos de ayuda obtener una imagen clara y objetiva de las necesidades humanitarias. En el territorio palestino ocupado, las divisiones políticas internas, la presión económica y militar israelí y el aumento del número de obstáculos a la circulación ha llevado a un agravamiento de la situación humanitaria, incluido un aumento del 13% de la inseguridad alimentaria. Los motivos para la limitación del acceso son diversos; entre ellos pueden citarse los combates, los bombardeos, la actividad de bandas de ladrones y otras actividades delictivas, la proliferación y utilización de armas pequeñas y armas ligeras, la burocracia excesiva y la falta de respeto de los principios humanitarios.

Cualesquiera que sean los motivos, la restricción del acceso limita la capacidad de las organizaciones humanitarias para realizar su trabajo de forma eficaz.

16. En algunos casos, los gobiernos han adoptado medidas muy necesarias para facilitar el acceso seguro y sin trabas de los trabajadores de la asistencia humanitaria a las poblaciones vulnerables. En marzo, el Gobierno del Sudán y las Naciones Unidas firmaron un comunicado conjunto para suavizar la carga administrativa. En Somalia, el Gobierno de transición estableció un comité interministerial para facilitar la respuesta humanitaria y volvió a abrir las pistas de aterrizaje civiles para facilitar el transporte de suministros de socorro. En Uganda, el Gobierno ha trabajado en estrecha colaboración con las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los donantes para mejorar el acceso humanitario en el norte. Se trata de pasos esenciales, aunque sólo unos primeros pasos, cuya plena, rápida y continua aplicación debe vigilarse estrechamente. Esas medidas deberían adoptarse también otros gobiernos en zonas donde el acceso es todavía insuficiente. Las Naciones Unidas están dispuestas a ayudar a los gobiernos a ese respecto.

17. Los gobiernos deben tomar también todas las medidas necesarias para proteger al personal humanitario que trabaja dentro de sus fronteras, incluso reconociendo públicamente su imparcialidad y los servicios que prestan a los grupos vulnerables y persiguiendo a los autores de actos criminales contra ese personal. Las Naciones Unidas y sus asociados humanitarios deben hacer todo lo posible por su parte para respetar la cultura, las tradiciones y las prácticas de los países en los que trabajan. Para mejorar el acceso humanitario se necesita el esfuerzo de los gobiernos y de las Naciones Unidas para crear y mantener el espacio operacional que los agentes humanitarios necesitan para prestar asistencia con arreglo a sus mandatos y sobre la base del respeto de los principios mundialmente reconocidos de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

### **Aspectos regionales de las emergencias humanitarias**

18. El que las emergencias humanitarias desborden las fronteras internacionales es un fenómeno habitual que da lugar a consecuencias humanitarias a escala regional. El conflicto de 20 años de duración entre el Gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor ha llevado consigo el desplazamiento, la lucha y la destrucción de infraestructuras y medios de vida en el norte de Uganda, el sur del Sudán y el este de la República Democrática del Congo. A los refugiados que huyen de los ataques en Darfur se han unido ahora 140.000 desplazados en el Chad y 210.000 en la República Centroafricana que escapan de incursiones en sus tierras que llegan del otro lado de la frontera. La dramática escalada de la violencia sectaria en el Iraq ha empujado a 2 millones de iraquíes a trasladarse a los Estados vecinos, aumentando la inseguridad en las zonas fronterizas y poniendo presión en las comunidades de Jordania y la República Árabe Siria que los acogen<sup>3</sup>.

19. Los desastres naturales afectan a menudo a varios países simultáneamente. Las fuertes lluvias y tormentas en África meridional durante 2006/2007 provocaron grandes inundaciones, la aparición de enfermedades transmitidas por el agua y la pérdida de cosechas en Angola, Madagascar, Mozambique, Namibia y Zambia simultáneamente. Los ciclos de inundaciones y sequías en el Cuerno de África y en

---

<sup>3</sup> Las cifras proceden del Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos del Consejo Noruego para los Refugiados; las cifras de los iraquíes que se han trasladado a Estados vecinos de los que se ocupa el ACNUR provienen de esa organización.

el África meridional tienen un efecto en las pautas de desplazamiento y migración y en la seguridad alimentaria en diversos países.

20. Se trata de ejemplos esclarecedores de cómo los efectos indirectos de algunos conflictos y desastres agudizan los problemas humanitarios y complican aún más la prestación de asistencia. Aunque sean de carácter regional, las causas subyacentes de la vulnerabilidad ante esas emergencias pueden variar significativamente dentro de los países y entre distintos países, requiriendo soluciones en las que se tengan en cuenta planteamientos nacionales y regionales. Las organizaciones regionales tienen un importante papel que desempeñar y debe requerirse su participación y prestárseles apoyo para potenciar las respuestas nacionales cuando existan problemas de alcance regional.

### **Preparación y reducción del riesgo**

21. Los efectos cada vez más devastadores de los desastres se deben a un aumento real de los eventos naturales y al aumento de la exposición y la vulnerabilidad de la población ante los efectos destructivos de los desastres. El cambio climático, la urbanización rápida y sin planificar, el aumento de la densidad de población, el desplazamiento y la prevalencia del VIH contribuyen a esa tendencia. Para romper el nuevo círculo vicioso de constantes pérdidas humanas y materiales, degradación ambiental y social y vulnerabilidad en aumento, la comunidad internacional debe concebir un enfoque de gestión de los desastres que aborde a escala mundial la interrelación entre las distintas amenazas y los orígenes de la vulnerabilidad.

22. Para hacer frente a las consecuencias humanas de los desastres se necesitan soluciones encaminadas a contener los riesgos naturales, reducir la exposición a esos riesgos y dar prioridad a la preparación y la alerta dentro de los programas nacionales, internacionales y regionales de gestión de los desastres. En la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo, Fortalecer la preparación en casos de desastre para dar una respuesta eficaz a todos los niveles, así se reconoce y se insta a que se incorporen estrategias de reducción del riesgo en los planes de preparación. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y sus asociados han puesto en marcha varias iniciativas para prestar apoyo a las autoridades nacionales en esos esfuerzos, como la capacitación basada en la comunidad, la provisión de equipos básicos de primeros auxilios y el almacenamiento anticipado de suministros de socorro. Una inversión continua por parte de los gobiernos en la prestación de apoyo para la preparación en casos de desastre y la elaboración de planes de contingencia, con una especial atención a los grupos y zonas más vulnerables, la realización de ejercicios periódicos de preparación para casos de desastre y el acceso a los suministros esenciales de ayuda alimentaria y de otro tipo con arreglo a las necesidades locales serán de gran ayuda para limitar las pérdidas humanas y materiales en futuros acontecimientos catastróficos.

### **III. Mejora de la eficacia de la asistencia humanitaria basada en las necesidades**

23. Como parte de su respuesta a los sucesos del pasado año, el sistema internacional humanitario también se examinó a sí mismo para mejorar sus métodos de trabajo y fortalecer la eficacia de la ayuda que presta.

## A. Cómo llenar las lagunas en la respuesta y la coordinación: el enfoque por grupos temáticos

24. El enfoque por grupos temáticos fue elaborado por el Comité Permanente entre Organismos para ayudar a colmar las lagunas encontradas en la respuesta y mejorar la calidad y la coherencia de la acción humanitaria<sup>4</sup>. A nivel mundial, el objetivo de ese enfoque por grupos temáticos es fortalecer la preparación y la capacidad de todo el sistema para responder ante las emergencias humanitarias garantizando una dirección y una responsabilidad predecibles y el acceso común a las reservas, el personal cualificado que puede desplegarse y los instrumentos de respuesta. A nivel nacional, su objetivo es fortalecer la respuesta humanitaria en apoyo de los esfuerzos nacionales exigiendo un alto grado de predecibilidad, responsabilidad y participación y potenciando la respuesta humanitaria allá donde los equipos en los países consideren que existen lagunas.

25. A nivel mundial, el enfoque de grupos temáticos se está aplicando por medio de 11 grupos de trabajo, cada uno dirigido por una organización competente, en los que participan agentes humanitarios de dentro y fuera de las Naciones Unidas que desempeñan su labor en esferas que carecían de una dirección y una capacidad predecibles ante las emergencias humanitarias o que requerían una asociación más estrecha con otros agentes humanitarios<sup>5</sup>. Esos grupos de trabajo han puesto en marcha esfuerzos para agrupar los conocimientos, acordar normas e instrumentos comunes de respuesta y elaborar programas de capacitación y listas de expertos para grupos específicos. Todo ello ha conducido a un mayor intercambio de mejores prácticas, el mejoramiento de la elaboración de planes de contingencia y la obtención de mejoras concretas en la respuesta sobre el terreno. La mayoría de los grupos de trabajo informan de que sus esfuerzos a nivel global han supuesto una mejora de las asociaciones sobre el terreno, incluso con las autoridades nacionales, y han mejorado la cultura de trabajo y las comunicaciones entre los agentes nacionales y los agentes humanitarios de dentro y fuera de las Naciones Unidas.

---

<sup>4</sup> El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) no toma parte en el enfoque por grupos temáticos. No obstante, la coordinación entre el CICR y las Naciones Unidas se mantendrá en la medida necesaria para alcanzar una complementariedad operacional eficiente y dar una mejor respuesta a las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia.

<sup>5</sup> Los grupos temáticos/grupos de trabajo sectoriales (y sus respectivas presidencias o copresidencias) son los siguientes: agricultura (FAO), coordinación y gestión de campamentos (ACNUR y OIM), recuperación temprana (PNUD), educación en las emergencias (UNICEF y Save the Children del Reino Unido), alojamiento de emergencia (ACNUR y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR)), telecomunicaciones de emergencia (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)/UNICEF/Programa Mundial de Alimentos (PMA)), salud (Organización Mundial de la Salud (OMS)), logística (PMA), nutrición (UNICEF), protección de personas desplazadas por conflictos (ACNUR), protección de personas desplazadas por motivos que no son conflictos (UNICEF/Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH)/ACNUR) y agua/saneamiento/higiene (UNICEF). Los sectores, las esferas de actividad y las categorías de población en que la dirección y la responsabilidad están ya claras entre los agentes humanitarios internacionales no se han incluido entre los nueve grupos temáticos a nivel mundial. Entre ellos están, por ejemplo, la alimentación, dirigida por el PMA; y los refugiados, dirigida por el ACNUR.

26. Para ayudar a esos grupos de trabajo, en marzo de 2006 se puso en marcha un llamamiento por grupos temáticos para mejorar la capacidad mundial de respuesta humanitaria, en el que se pedían más de 38 millones de dólares. Gracias a ese llamamiento se recibieron 25 millones de dólares (una financiación del 65%) aunque la mayor parte de la financiación llegó bien avanzado el ciclo del llamamiento, lo que impidió el cumplimiento de los objetivos de los grupos temáticos de alcance mundial. En abril de 2007 se hizo un segundo y último llamamiento para el fomento de la capacidad mundial de respuesta humanitaria para solicitar a los donantes 63 millones de dólares con ese fin para 2007-2008<sup>6</sup>. Como esos llamamientos son parte integrante de la respuesta a las peticiones intergubernamentales en favor de una respuesta humanitaria más predecible, eficaz y responsable, el apoyo de los Estados Miembros, incluso al llamamiento actualmente en vigor, es fundamental.

27. A nivel del terreno, el enfoque por grupos temáticos se ha utilizado en más de 10 países para fortalecer la respuesta humanitaria en emergencias nuevas y antiguas. Aunque todavía es demasiado pronto para analizar el efecto total del enfoque por grupos temáticos, las iniciativas emprendidas sobre el terreno han demostrado ventajas en los primeros momentos.

#### **Mejora de la relación con las autoridades nacionales y locales**

28. Una responsabilidad fundamental de la dirección de los grupos temáticos a nivel de los países es velar por que los agentes humanitarios aprovechen las capacidades nacionales y presten apoyo a las estructuras de dirección nacionales al tiempo que establecen y mantienen vínculos apropiados con las autoridades en los planos nacional y local. Mediante la designación de centros de coordinación claros dentro de la comunidad humanitaria internacional para las esferas de actividad clave, el enfoque por grupos temáticos debería ayudar a los gobiernos y a las autoridades locales a saber a quién deben dirigirse para solicitar apoyo cuando lo necesiten. Allá donde se han puesto en marcha los grupos temáticos, las autoridades nacionales han reconocido su valor al aportar una mayor estructuración, responsabilidad y profesionalismo a la respuesta y facilitar un centro de coordinación para las autoridades en relación con la programación humanitaria.

29. Por ejemplo, los grupos temáticos sobre el alojamiento de emergencia que se pusieron en práctica en Indonesia, el Líbano, el Pakistán y Somalia mejoraron el apoyo y la coordinación con las medidas adoptadas a nivel nacional al facilitar a los gobiernos nacionales un punto único de contacto en relación con la respuesta en materia de alojamiento. Tras las inundaciones y los ciclones que asolaron Mozambique a principios de 2007, se recurrió al enfoque por grupos temáticos para ayudar a establecer prioridades entre las necesidades para el llamamiento urgente y la financiación del Fondo central para la acción en casos de emergencia en apoyo de las iniciativas de movilización de recursos del propio Gobierno. La red para la recuperación temprana (la aplicación a nivel local de un grupo temático sobre recuperación temprana) trabajó en estrecha colaboración con el Instituto Nacional

---

<sup>6</sup> La FICR no solicita ni recibe fondos de los llamamientos de las Naciones Unidas. La FICR ha lanzado de forma separada e independiente un llamamiento mundial para el alojamiento por un total de 12,3 millones de dólares en apoyo de su función como convocante del grupo temático sobre el alojamiento en el marco de la respuesta ante los desastres naturales. El componente de alojamiento del llamamiento mundial para el fomento de la capacidad de respuesta humanitaria se ha coordinado estrechamente con la FICR, puesto que esta organización y el ACNUR ocupan las copresidencias del grupo de trabajo temático mundial sobre el alojamiento.

de Gestión de las Catástrofes de Mozambique para dirigir y coordinar ese proceso de recuperación. La labor de los grupos temáticos de coordinación y gestión de campamentos en apoyo de las operaciones realizadas en Etiopía, Filipinas, Indonesia, Somalia y Uganda ha conducido también a una mayor participación de las autoridades nacionales y a una reducción de las lagunas en materia de protección y asistencia en los campamentos. Los esfuerzos nacionales de fomento de la capacidad han aumentado también como resultado del enfoque por grupos temáticos, por ejemplo en lo que se refiere a la salud y a la coordinación y gestión de los campamentos.

### **Mayor predecibilidad de las funciones y responsabilidades**

30. Otra ventaja del enfoque por grupos temáticos es una mayor predecibilidad y responsabilidad en la prestación de socorro humanitario. Los grupos de trabajo temáticos han confirmado que la claridad de las funciones y responsabilidades entre las organizaciones humanitarias internacionales ha contribuido a mejorar la respuesta ante recientes emergencias.

31. En el Líbano, por ejemplo, los asociados expresaron generalmente un entendimiento más claro de la división de responsabilidades en las esferas de la logística, la protección y el abastecimiento de agua y el saneamiento, que se convirtieron en esferas críticas como resultado directo de los combates. En la República Democrática del Congo, la inversión en abastecimiento de agua y saneamiento aumentó de 3 millones de dólares en 2005 a 17 millones de dólares en 2006 gracias a un mejor análisis de las carencias y una exposición más clara de las necesidades por parte de los asociados pertinentes. En el norte de Uganda, el grupo temático sobre la protección ha mejorado la capacidad de los organismos con un mandato en la esfera de la protección para supervisar y hacer un seguimiento de esas cuestiones.

32. Los grupos temáticos sobre logística que funcionan en Etiopía, Filipinas, Indonesia, el Líbano, el Pakistán, la República Democrática del Congo y Somalia ofrecieron a todos los agentes humanitarios unos servicios de información de gestión, transporte marítimo, aéreo y terrestre y almacenamiento más predecibles. El establecimiento de un enlace dentro de la estructura de mando de las Fuerzas de Defensa de Israel ayudaron a facilitar la entrada y salida de convoyes humanitarios en las zonas afectadas del Líbano.

### **Próximos pasos**

33. A medida que el enfoque por grupos temáticos siga aplicándose en emergencias nuevas y antiguas, requerirá una responsabilidad y unos conocimientos más firmes, unos mejores acuerdos de trabajo y unos instrumentos simplificados que sirvan para integrar las cuestiones relacionadas con el género, el VIH/SIDA y el medio ambiente en la respuesta global. La evaluación externa de los grupos temáticos, que se está realizando actualmente, tiene por objeto valorar el desempeño de los grupos sobre la base de su objetivo último: proporcionar una respuesta humanitaria más oportuna, predecible y eficaz a las poblaciones necesitadas.

34. También está claro que es necesario hacer más por informar a las autoridades locales, nacionales y regionales acerca de las operaciones y los beneficios potenciales del enfoque por grupos temáticos. Ya se han celebrado algunas consultas. En 2006, las Naciones Unidas organizaron cursos prácticos nacionales y

regionales para las autoridades y los equipos en los países en Johannesburgo (Sudáfrica) y Etiopía. A medida que más coordinadores humanitarios comiencen a aplicar el enfoque por grupos temáticos en 2007, esas consultas se irán ampliando. El apoyo de los Estados a esas iniciativas se recibe con agrado.

## **B. Velar por la utilización eficaz de los recursos humanitarios**

### **El Fondo central para la acción en casos de emergencia**

35. Desde la presentación del Fondo, el 9 de marzo de 2006, hasta fines ese año, el Coordinador del Socorro de Emergencia consignó 259,3 millones de dólares para 331 proyectos vitales urgentes en 35 países de África, América Latina, Asia y el Oriente Medio. En los primeros cuatro meses de 2007 se consignaron 157 millones de dólares para 159 proyectos humanitarios en 30 países<sup>7</sup>. El apoyo que los donantes han prestado al Fondo también ha sido importante: en 2006, 51 Estados, un gobierno local y una organización privada aportaron 298,7 millones de dólares. En los cuatro primeros meses de 2007, 57 Estados, un gobierno local y dos organizaciones privadas han hecho promesas por más de 345 millones, y las contribuciones ya satisfechas ascienden a 267,9 millones de dólares. Esa cifra incluye contribuciones individuales por 117.959 dólares canalizadas a través de la Fundación de las Naciones Unidas. Hasta la fecha han contribuido al Fondo 71 países.

36. Desde su puesta en marcha, el Fondo central para la acción en casos de emergencia ha cumplido muchos de sus objetivos. Ha proporcionado financiación inmediata en apoyo de los llamamientos urgentes para emergencias repentinas, ha apoyado actividades vitales que contaron con escasa financiación en los llamamientos unificados y ha promovido la adopción de decisiones más estratégicas e integradoras a nivel nacional. Aunque se han abordado muchos de los problemas iniciales, es necesario seguir trabajando para simplificar los procedimientos, mejorar la capacitación, armonizar la presentación de informes y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. También se están haciendo preparativos para una evaluación independiente mediante la que se examinará la eficacia del Fondo cada dos años, como solicitó la Asamblea General. En el Informe anual del Secretario General sobre el Fondo se presenta un análisis adicional sobre su funcionamiento (véase A/62/72-E/2007/73).

## **C. Fortalecimiento de la coordinación: el sistema de coordinadores humanitarios**

37. Los esfuerzos por fomentar la coordinación sobre el terreno se han centrado en el fortalecimiento del sistema de coordinadores humanitarios, incluido el mejoramiento de los sistemas para la selección, el nombramiento y la formación de las personas cualificadas para ostentar ese cargo con un liderazgo eficaz y responsable a nivel nacional.

38. El Comité Permanente entre Organismos ha conseguido progresos en la determinación de un conjunto de candidatos, teniendo en cuenta el equilibrio entre

---

<sup>7</sup> 74 millones de dólares para la respuesta rápida y 83 millones de dólares en donaciones para emergencias con escasa financiación.

los géneros, la diversidad geográfica y la amplitud de la experiencia. Se elaboró un perfil normalizado para los coordinadores humanitarios con el fin de fomentar la coherencia en su selección. El Comité Permanente ha elaborado un sistema de información y aprendizaje para prestar apoyo al conjunto de los coordinadores humanitarios. Aunque ya se han celebrado dos sesiones de formación para ellos, es necesario continuar con su capacitación, especialmente en el caso de los candidatos que no pertenecen a las Naciones Unidas.

39. También se está haciendo lo posible por promover la experiencia humanitaria, incluida la preparación para casos de desastre, en el sistema de coordinadores residentes mediante la capacitación en temas humanitarios de todos los nuevos coordinadores. También se está haciendo mayor hincapié en las calificaciones humanitarias de los posibles candidatos a ocupar el puesto de coordinador residente en países que pueden experimentar emergencias humanitarias.

#### **D. Ampliación de las asociaciones humanitarias**

40. El fomento de la eficacia de la asistencia humanitaria consiste tanto en mejorar el sistema como en decidir quién tiene capacidad para responder. Los gobiernos nacionales y locales, la OIM, las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades afectadas son todos importantes asociados estratégicos y operacionales en la respuesta humanitaria; sus recursos y experiencia son esenciales. Por tanto, se invita a los gobiernos, a las Naciones Unidas y demás organizaciones humanitarias competentes, al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja —con pleno respeto a su independencia y neutralidad— y a las organizaciones no gubernamentales a que coordinen su trabajo en beneficio de las personas necesitadas.

##### **Fortalecimiento de las asociaciones nacionales y locales: mejora de la capacidad de reserva**

41. El fomento de la capacidad de respuesta y la preparación a nivel nacional y local son esenciales para lograr una respuesta más predecible y eficaz. En caso de desastres naturales de gran magnitud, los equipos de respuesta nacionales y locales suelen ser más eficaces en la respuesta inicial. En emergencias complejas, la identificación y dirección nacional en las etapas posteriores a los conflictos es esencial para la consolidación de la paz y la creación de consenso en torno a las prioridades de desarrollo. En todas las emergencias humanitarias, la asociación con miembros de la comunidad facilita la sostenibilidad a largo plazo.

42. Las instituciones nacionales y locales carecen a menudo de capacidad suficiente para hacer frente a las emergencias. Al fomentar la capacidad del sistema humanitario debe prestarse atención a la movilización y la prestación de apoyo a las capacidades, conocimientos e instituciones existentes mediante la transferencia de tecnología y experiencia y mediante el fortalecimiento de asociaciones y acuerdos de reserva.

43. Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas trabajan con los gobiernos para fortalecer esas capacidades. Por ejemplo, se está tratando de reeditar

la Asociación Humanitaria Internacional<sup>8</sup>. La Asociación Humanitaria de Asia y el Pacífico, integrada por Australia, China, el Japón, la República de Corea, Nueva Zelandia y Singapur, se formó a raíz del terremoto y el tsunami del Océano Índico y se desplegó en 2006 para prestar apoyo logístico después del terremoto de Yogyakarta, en Indonesia, y en 2007 con ocasión del tsunami de las Islas Salomón. Se está haciendo lo posible por establecer un acuerdo similar en la región de América Latina y el Caribe.

44. Las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas también tratan de mejorar la capacidad de reserva mediante los grupos temáticos, contratando y formando personal de emergencia y trabajando con acuerdos de reserva de los gobiernos, como los equipos de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en casos de desastre, con el fin de prestar apoyo a los equipos nacionales para que puedan poner en marcha grupos temáticos en una emergencia repentina. A través de los grupos temáticos, las Naciones Unidas desplegaron 66 expertos de reserva en las esferas del abastecimiento de agua, el saneamiento, la salud, la nutrición, la logística, la protección y la educación y establecieron una red de almacenes (el almacén de suministros de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas) en Dubai, Ghana, Italia, Malasia, y Panamá para que los elementos de socorro estén fácilmente disponibles para su despliegue. Se ha establecido una capacidad de reserva para desplegar expertos que trabajen con los grupos temáticos en la programación desde una perspectiva de igualdad de género. Los grupos temáticos mundiales trabajan también con los gobiernos para fomentar las contribuciones a los diversos directorios del Registro central de recursos para hacer frente a los desastres, como el directorio de recursos militares y de defensa civil y el directorio de almacenes de emergencia. Esos directorios requieren una amplia participación y una actualización periódica y sistemática por parte de los gobiernos.

### **Ampliar las asociaciones más allá de las Naciones Unidas**

#### *La Plataforma humanitaria mundial*

45. Las organizaciones no gubernamentales participan cada vez más en el establecimiento y la planificación de estrategias por conducto de los grupos temáticos, participando en el grupo de los coordinadores humanitarios y mediante unos equipos en los países con una base más amplia. Gracias a esas medidas se han mejorado significativamente la colaboración y la coherencia sobre el terreno. No obstante, para fomentar la eficacia de la asistencia humanitaria se requerirá una mayor integración en los planos operacional y estratégico. Encontrar modos creativos de asegurar la participación de las organizaciones no gubernamentales —incluidas las de los países del sur y las de ámbito local— será esencial en los ejercicios de fomento de la capacidad y preparación de la respuesta a nivel mundial.

46. La Plataforma humanitaria mundial se estableció para aunar los esfuerzos de las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la OIM y el Banco Mundial con el fin de explorar modos de ampliar las asociaciones humanitarias. Esa plataforma se reunirá anualmente durante tres años para examinar cuestiones humanitarias urgentes. La primera reunión, celebrada los

---

<sup>8</sup> En la Asociación Humanitaria Internacional, un mecanismo europeo de reserva que proporciona apoyo logístico y operacional rápido durante una emergencia, participan Dinamarca, Estonia, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido.

días 12 y 13 de julio de 2006, reunió en Ginebra (Suiza) a 40 dirigentes de organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas.

47. En la reunión de la Plataforma humanitaria mundial que se celebrará en julio de 2007 se estudiará la forma de fortalecer la cooperación y la coordinación sobre el terreno. El programa se organizará en torno a los cinco principios de asociación de la Plataforma humanitaria mundial: igualdad, transparencia, enfoque orientado a los resultados, responsabilidad y complementariedad. Los debates se centrarán en las mejores prácticas y los problemas actuales de diferentes lugares y en una gama de organizaciones humanitarias de ámbito nacional e internacional.

#### *El sector privado*

48. Las empresas privadas han seguido apareciendo como importantes aliados en la prestación de auxilio. En diciembre de 2005, DHL acordó facilitar servicios logísticos gratuitos a las Naciones Unidas para asegurar una cadena ininterrumpida de suministro en los aeropuertos de los lugares asolados por desastres para la llegada de artículos de socorro. En 2006, DHL desplegó equipos logísticos a Indonesia a raíz del terremoto de Yogyakarta y a Filipinas con ocasión del tifón Durian. En materia de telecomunicaciones, Ericsson proporcionó equipo, servicios y personal técnico a las operaciones de socorro en el Líbano y el Pakistán. La empresa TNT, que ha sido un socio activo de las Naciones Unidas desde hace cuatro años, proporcionó apoyo logístico a la respuesta de emergencia durante el terremoto de Yogyakarta, la emergencia del Líbano y, más recientemente, las inundaciones de Mozambique. En 2006, la Fundación del Grupo Vodafone y la Fundación de las Naciones Unidas anunciaron un acuerdo de cinco años que ofrece tecnología de telecomunicaciones en apoyo a la respuesta de emergencia de las Naciones Unidas en todo el mundo. A medida que el sector privado se convierte en un asociado cada vez más importante, es necesario adoptar medidas para adaptar el entorno reglamentario de las Naciones Unidas con el fin de facilitar las asociaciones entre los sectores público y privado.

## **IV. El uso de recursos militares extranjeros en casos de desastres naturales<sup>9</sup>**

49. El terremoto y el tsunami del Océano Índico y el terremoto de Asia meridional dieron lugar a un alto nivel de participación de fuerzas militares extranjeras en la prestación de asistencia humanitaria. Treinta y cinco Estados Miembros proporcionaron recursos militares para la prestación de socorro humanitario a los países afectados por el tsunami y el terremoto. En el caso del terremoto de Asia meridional, el ejército nacional del Pakistán se ocupó de la mayor parte de la ayuda de emergencia, pero también solicitó y recibió asistencia internacional de ejércitos extranjeros. Aunque el uso de recursos militares en esos casos fue excepcional y la escala de la respuesta fue proporcional, cuando se combinan con otras experiencias recientes se observa que se siguen solicitando, ofreciendo y proporcionando recursos militares en apoyo de las operaciones de socorro.

---

<sup>9</sup> Aunque esta cuestión alcanza tanto a los recursos extranjeros y bilaterales militares y de defensa civil, las limitaciones del presente informe solo permiten examinar el uso de los recursos militares extranjeros.

50. Como se definen en las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (Directrices de Oslo)<sup>10</sup>, los recursos militares comprenden el personal, el equipo, los suministros y los servicios de socorro prestados por organizaciones militares extranjeras para la asistencia internacional en casos de desastre. Los recursos militares extranjeros frecuentemente se ofrecen a nivel bilateral en respuesta a desastres naturales. En algunos casos, y a menudo en respuestas a desastres de gran magnitud, se han facilitado recursos militares extranjeros a nivel multilateral por conducto de las Naciones Unidas.

51. La utilización de recursos militares ha sido a menudo de utilidad para cerrar brechas en la capacidad de respuesta civil. En otras ocasiones, sin embargo, esos recursos han estado impulsados por la oferta, en lugar de basarse en una evaluación de las necesidades, no se han coordinado bien y han tenido un efecto negativo en los presupuestos de asistencia. Muchos gobiernos que proporcionan recursos militares para la respuesta en casos de desastre han establecido políticas sobre su utilización. En las normas y directrices internacionales se especifica la utilización apropiada de los recursos militares sobre la base del derecho internacional y las normas existentes, incluidos los principios humanitarios. Las Directrices de Oslo y la adición de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) a esas Directrices son dos de esas normas, elaboradas en consulta y con la aprobación de los Estados Miembros. No obstante, su cumplimiento sigue siendo desigual. La mayor difusión, promoción y adhesión a esas Directrices requieren más atención y recursos por parte de la comunidad internacional.

## **A. Utilización apropiada**

52. La utilización de recursos militares debe ofrecerse sobre la base de la solicitud, el consentimiento o la anuencia del gobierno interesado y esos recursos deben ser proporcionales a la magnitud, la escala y las necesidades específicas de la emergencia. Aunque se piensa en ellos como medios de último recurso, su utilización puede ser a veces la única opción disponible. Para ello es necesario que el gobierno afectado, en coordinación con todos los agentes humanitarios que trabajen sobre el terreno, comunique rápida y eficazmente la magnitud, la escala y la naturaleza de las necesidades. Es necesario también que los gobiernos que proporcionan recursos militares lo hagan sobre la base de las necesidades evaluadas, procuren coordinarse con los agentes nacionales e internacionales y supriman gradualmente su utilización a medida que se vaya disponiendo de alternativas civiles.

53. Las Naciones Unidas continúan trabajando con los gobiernos proveedores y receptores para que se familiaricen con las condiciones de la respuesta ante casos de desastre por conducto de los cursos de capacitación en materia de coordinación civil y militar, el apoyo a los ejercicios militares y la promoción de las directrices existentes. Los Estados Miembros, como parte de sus actividades de preparación,

---

<sup>10</sup> Las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre (Directrices de Oslo) se publicaron por primera vez en mayo de 1994. Más de 45 Estados y 25 organizaciones participaron en su redacción. En noviembre de 2006, volvieron a ponerse en vigor después de una revisión para recoger en ellas la terminología y los cambios organizativos del presente.

deben examinar y tener en cuenta la posibilidad de utilizar las Directrices de Oslo para el despliegue, recepción y utilización de recursos militares extranjeros en sus planes nacionales de preparación para casos de desastre, su doctrina militar y sus políticas nacionales.

## **B. Coordinación**

54. Las necesidades en materia de coordinación de la utilización de recursos militares extranjeros varían de un desastre a otro. La experiencia ha demostrado que cuando se facilitan recursos militares extranjeros en apoyo del esfuerzo internacional general de respuesta, su coordinación aumenta en mucho su eficacia. En la respuesta ante las inundaciones de 2000 en Mozambique, 12 naciones enviaron 47 helicópteros para responder a las necesidades humanitarias. Esos recursos se integraron en un centro conjunto de operaciones, desde el cual el gobierno del país afectado, las Naciones Unidas y los gobiernos proveedores de los recursos velaron por su coordinación y utilización eficaces.

55. Esas situaciones demuestran que incluso los acuerdos bilaterales de apoyo requieren el fortalecimiento de las estructuras multilaterales de coordinación y que los proveedores bilaterales contribuyan a ellas y les presten apoyo. Durante la respuesta en 2004/2005 en Indonesia con ocasión del terremoto y el tsunami del Océano Índico, la falta de un mecanismo centralizado de coordinación hizo que los despliegues bilaterales de recursos militares extranjeros provocasen atascos, retrasos y duplicaciones en la distribución de suministros de socorro urgentes. Aunque está claro que los recursos militares extranjeros son de propiedad de los gobiernos que los facilitan, se les alienta a que coordinen esos recursos con las estructuras de las autoridades civiles de respuesta ante el desastre de ámbito nacional o local, junto con las Naciones Unidas, según proceda.

## **C. Costos**

56. Aunque en muchas respuestas ante desastres repentinos la utilización de recursos militares ha demostrado ser indispensable para la entrega de asistencia vital, también es cierto que a menudo entraña gastos importantes. La eficacia en función del costo, sin embargo, no puede interpretarse sólo en términos de gastos financieros, sino que debe contemplarse también a la luz de las demandas y necesidades de cada emergencia y el imperativo de salvar vidas con rapidez. Aunque las Naciones Unidas acogen con agrado los esfuerzos de los gobiernos por facilitar esos recursos en apoyo de las operaciones humanitarias, esas contribuciones deben ser adicionales a los fondos destinados a la asistencia para el socorro humanitario, según se estipula en las Directrices de Oslo<sup>11</sup>. También se alienta a los gobiernos a que desplieguen el menor volumen de recursos que se ajuste a las necesidades determinadas.

---

<sup>11</sup> “Un Estado asistente que decida utilizar sus recursos militares y de defensa civil debe tener presente la relación costo/beneficio de esas operaciones en comparación con otras alternativas, si existieran. En principio, los costos derivados de la utilización de recursos militares y de defensa civil en misiones de socorro en casos de desastre en el extranjero deben sufragarse con fondos que no sean los que se destinan a las actividades internacionales de desarrollo”.

57. Además, en algunos casos, el costo de la utilización de recursos militares en operaciones de socorro se traspasa directa o indirectamente a los presupuestos de ayuda humanitaria o para el desarrollo. Esa práctica tiende a mermar unos fondos de ayuda que podrían destinarse a alimentos, medicamentos o refugio y, por tanto, hacen que el ejército entre en competencia directa con los organismos de ayuda.

58. En los últimos años, los Estados Miembros, a través del Consejo Económico y Social y la Asamblea General, han reconocido el importante papel que los recursos militares han desempeñado y pueden desempeñar prestando apoyo a una respuesta eficaz ante un desastre. En consecuencia, en las resoluciones intergubernamentales se ha hecho referencia a la necesidad de establecer vínculos más sistemáticos con quienes facilitan recursos militares para determinar su disponibilidad y promover la coordinación de esos recursos para la respuesta internacional en caso de desastre.

59. Es necesario un debate intergubernamental más profundo para determinar la forma en que los Estados pueden ayudar a fomentar las mejores prácticas y las directrices establecidas internacionalmente en esas esferas. No obstante, es necesario que ese debate se base en información derivada de un mejor análisis del costo, el efecto y la eficacia de esos recursos, así como recomendaciones acerca de las medidas que hayan de adoptarse entre desastres para mejorar la predecibilidad de la utilización de los recursos militares en las operaciones de socorro en caso de desastre.

## **V. La financiación humanitaria basada en las necesidades, incluido el Fondo central para la acción en casos de emergencia**

60. La escala y la magnitud de las emergencias humanitarias han puesto presión sobre la comunidad internacional para hacer un uso más eficiente de la financiación humanitaria, lo que ha dado lugar al desarrollo de nuevos mecanismos para mejorar, a nivel mundial, la rapidez, la predecibilidad y la imparcialidad de los fondos utilizados en las emergencias.

### **A. Llamamientos unificados y urgentes**

61. El procedimiento anual de los llamamientos unificados y los planes comunes de acción humanitaria que los acompañan son los principales instrumentos de planificación y recaudación de fondos del sistema humanitario de las Naciones Unidas con destino a la respuesta humanitaria; con los llamamientos urgentes se establecen prioridades y medidas estratégicas durante las emergencias repentinas. Desde que se establecieron por primera vez en 1992, se han realizado 240 llamamientos unificados y urgentes, tanto para emergencias complejas como para desastres naturales, con los que se han recaudado 29.000 millones de dólares. Cada año, más de 100 organizaciones incluyen proyectos en los llamamientos unificados y urgentes, incluidas las Naciones Unidas, la OIM y las organizaciones no gubernamentales. La FICR publica llamamientos separados e independientes, tanto para las emergencias en curso como para las repentinas, que algunas veces se adjuntan a los llamamientos unificados o urgentes.

62. Como la financiación humanitaria sigue siendo insuficiente (como promedio no se cubre más que el 67% de los fondos que se solicitan en los llamamientos unificados) y desigual según las emergencias, el llamamiento unificado es necesario para ajustar de forma fiable la financiación con las necesidades. Su éxito continuado, sin embargo, requiere mejoras en su estrategia, el análisis de las necesidades y una participación más amplia, incluso de las organizaciones no gubernamentales, los grupos de la sociedad civil y los beneficiarios. Una mayor participación de los donantes y un mejor escrutinio de los proyectos que satisfagan las necesidades de financiación de los llamamientos unificados serán esenciales para convencer a los parlamentos de que aumenten las consignaciones humanitarias y el apoyo multilateral.

## **B. Mecanismos de financiación común**

### **Fondo central para la acción en casos de emergencia**

63. El Fondo central para la acción en casos de emergencia es un mecanismo de financiación de reserva cuyo elemento de donación fue establecido por la Asamblea General en 2005 para facilitar una asistencia humanitaria más rápida y fiable a los afectados por emergencias humanitarias (resolución 60/124 de la Asamblea General). Aunque es demasiado pronto para analizar el impacto del Fondo en los niveles globales de financiación, las primeras indicaciones parecen indicar que sus consignaciones permitieron facilitar fondos antes de que llegasen las contribuciones de los donantes a los llamamientos y aumentó los niveles de financiación de éstos en un 3% y los de los llamamientos urgentes en un 10% durante el primer mes.

64. Continúa la labor para promover la colaboración entre organismos, incluso con las organizaciones no gubernamentales, y para ampliar la base de donantes, mejorar la financiación de forma imparcial y apoyar la coordinación bajo la dirección de los coordinadores residentes o humanitarios. La eficacia del Fondo dependerá también de su capacidad para complementar otros instrumentos de financiación humanitaria y prestar apoyo a una gama más amplia de asociados operacionales.

65. El establecimiento del Fondo ha vuelto a poner de relieve la necesidad de contar con mejores definiciones, indicadores y marcos para la evaluación y el análisis de las necesidades con el fin de determinar mejor las prioridades y diferenciar las necesidades a medida que las situaciones evolucionan. Deben establecerse normas de información, definiciones y criterios comunes, es necesario desglosar los datos por sexo y edad y deben integrarse las opiniones de los beneficiarios en los análisis de las necesidades. Deben elaborarse plataformas conjuntas para la gestión y el análisis de la información. Una mejor base factual para la adopción de decisiones es esencial para la planificación, el mejoramiento de la utilización de los fondos humanitarios y la medición de los resultados. Esas cuestiones han de vigilarse y analizarse, incluso como parte del examen bienal externo del Fondo.

### **Fondos humanitarios comunes**

66. Los fondos humanitarios comunes los pusieron en marcha un pequeño grupo de donantes para dar a los coordinadores humanitarios un mayor grado de acceso y autoridad sobre unos fondos predecibles y flexibles que pudieran desembolsarse con arreglo a las necesidades y las prioridades. A diferencia del modelo de financiación

con fines específicos, en el que los donantes seleccionan proyectos de los llamamientos unificados o urgentes, la autoridad general para el uso de los fondos humanitarios comunes reside en el coordinador humanitario y las decisiones sobre su asignación se adoptan exclusivamente a nivel nacional, sobre la base de las prioridades establecidas por el equipo presente en el país. De esa forma, los fondos humanitarios comunes permiten a los coordinadores humanitarios y los equipos en los países hacer que la asignación de fondos sea más imparcial. Esos fondos se han venido empleando en el Sudán desde enero de 2006 (143 millones de dólares) y desde marzo de 2006 en la República Democrática del Congo (92 millones de dólares) en apoyo de actividades planificadas en llamamientos más amplios.

67. Los primeros análisis parecen indicar que esos fondos han contribuido a pequeños aumentos de entre el 1% y el 2% de los niveles generales de financiación y han mejorado el establecimiento de prioridades al fomentar la adopción de decisiones desde el terreno. Con todo, para que esos fondos sean eficaces se necesitan mejores sistemas de gestión en los países, unos menores costos administrativos y de transacción y un desembolso más rápido, especialmente hacia las organizaciones no gubernamentales. Esos fondos requieren también que los donantes aporten sus contribuciones con antelación para conseguir una mayor predecibilidad para los receptores y una mayor flexibilidad para el coordinador humanitario, así como una simplificación de las tareas de presentación de informes para agilizar las consignaciones.

#### **Fondos de respuesta de emergencia**

68. Al igual que los fondos humanitarios comunes, los fondos de respuesta de emergencia son mecanismos de consolidación de la financiación a nivel nacional que ofrecen pequeñas subvenciones a los encargados de la asistencia humanitaria sobre el terreno. Desde 1997, los seis fondos de respuesta de emergencia que funcionan en Angola, Etiopía, Indonesia, Liberia, la República del Congo y Somalia han desembolsado 65,78 millones de dólares y han financiado 538 proyectos con una amplia gama de actividades. Se está trabajando para establecer nuevos fondos de respuesta de emergencia en Burundi, la República del Congo, Côte d'Ivoire, la República Centroafricana, el territorio Palestino ocupado y el sur del Sudán.

69. Las consignaciones de los fondos de respuesta de emergencia son más pequeñas que las del resto de los mecanismos de financiación (van de los 100.000 a los 250.000 dólares) y se gestionan a nivel nacional por juntas de examen interinstitucionales y a menudo se destinan a pequeñas iniciativas emprendidas por organizaciones de la sociedad civil. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, las asignaciones de esos fondos se utilizaron para reparar un puente, lo que permitió llevar suministros de socorro a 150.000 personas desplazadas. Aunque el volumen, la estructura y la vocación local de las asignaciones de los fondos de respuesta de emergencia sirven de poco para corregir los desequilibrios mundiales en la financiación, esos fondos pueden cubrir algunas lagunas imprevistas, permiten a los asociados que no pertenecen a las Naciones Unidas ampliar rápidamente sus operaciones. Además, funcionan como complemento del Fondo central para la acción en casos de emergencia cuando las necesidades de financiación sobrepasan su capacidad. Los fondos de respuesta de emergencia han sido eficaces también financiando el fortalecimiento de la capacidad de respuesta a nivel nacional y local.

## C. Fondos de emergencia de los organismos

70. Algunos organismos humanitarios operacionales mantienen sus propios fondos de emergencia<sup>12</sup>. Esos fondos han contribuido a la eficacia de la respuesta al permitir a organismos como el PMA responder ante una emergencia de forma rápida mediante la adquisición de alimentos y la adopción de otras medidas; al ACNUR responder rápidamente ante una corriente repentina de refugiados y otras poblaciones desplazadas; y al UNICEF dar respuesta a emergencias repentinas en lugares en los que no hay coordinadores humanitarios y para los que no se han hecho llamamientos unificados. Aunque esos fondos se destinan únicamente a las esferas de respuesta de cada uno de los organismos, pueden desembolsarse más rápidamente que los fondos comunes porque se gestionan internamente. Así pues, debe apoyárseles como componentes clave de los mecanismos existentes para la financiación de las actividades humanitarias.

## D. Retos

### **Complementariedad entre los mecanismos para la financiación de las actividades humanitarias**

71. El éxito de esas iniciativas depende de la coordinación, la complementariedad y la planificación estratégica para fomentar en la mayor medida posible las actividades de asistencia y desalentar la competencia. Esto es especialmente importante en el caso de los fondos humanitarios comunes y los fondos de respuesta de emergencia, que funcionan en gran medida bajo la autoridad de los coordinadores humanitarios, y en el del Fondo central para la acción en casos de emergencia, cuya gestión corresponde a los coordinadores humanitarios bajo la autoridad general del Coordinador de la Respuesta de Emergencia. Los coordinadores humanitarios tienen un importante papel que desempeñar en la aplicación de esos instrumentos de financiación y en el logro de la complementariedad entre ellos. No obstante, se necesita más orientación sobre los puntos fuertes de esos fondos.

### **La asistencia impulsada por las necesidades y la calidad de los datos y análisis**

72. La utilización eficaz de los mecanismos de financiación de las actividades humanitarias depende de la elaboración de una imagen precisa de las necesidades de los beneficiarios, unas medidas comunes del rendimiento y un análisis de la calidad de los niveles y las tendencias de la financiación. Las actividades que actualmente se llevan a cabo para generar evaluaciones coherentes y comparables de las necesidades ayudarán a obtener más valor por cada dólar gastado. Además, todavía hay lugar para la mejora en la elaboración de informes para el Servicio de Supervisión Financiera por parte de los organismos y los donantes acerca de las

---

<sup>12</sup> Entre ellos pueden citarse el Fondo Especial para Actividades de Emergencia y Rehabilitación de la FAO, el Fondo Fiduciario Temático para la Prevención de Crisis y la Recuperación del PNUD, el Fondo de Emergencia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Reserva Operacional del ACNUR, el Fondo para Programas de Emergencia del UNICEF, la Cuenta de Respuesta Inmediata del PMA, los Fondos de Respuesta Rápida de la OMS y el Fondo de Respuesta de Emergencia a los Desastres de la FICR.

fuentes y la utilización de los fondos, un requisito previo clave para la asignación eficaz de los recursos.

### **Simplificación de las prácticas de gestión y las actividades administrativas**

73. Aunque el uso cada vez más frecuente de los fondos compartidos ha ayudado a aligerar la carga administrativa de los donantes, esa carga ha pasado a los administradores de los fondos de las Naciones Unidas y a las oficinas de los coordinadores humanitarios. La utilización y las prácticas de adopción de decisiones de todos los mecanismos de financiación de las actividades humanitarias deben armonizarse para evitar una carga administrativa excesiva a las organizaciones que los administran. De la misma manera, deben normalizarse y simplificarse los requisitos de presentación de informes de los donantes para las organizaciones y organismos receptores que deben responder de la utilización de esos fondos.

### **Participación de agentes ajenos a las Naciones Unidas**

74. Las organizaciones no gubernamentales sufren a menudo una falta de liquidez en las etapas iniciales de nuevas emergencias. Aunque en los llamamientos unificados y urgentes se incluyen cada vez con mayor frecuencia proyectos de esas organizaciones, el Fondo central para la acción en casos de emergencia no puede actualmente asignar fondos directamente a las organizaciones no gubernamentales. Los fondos humanitarios comunes, aunque permiten financiar directamente esas organizaciones, todavía muestran una preferencia por la financiación de organismos de las Naciones Unidas y otros organismos elegibles, en tanto que las asignaciones de los fondos de respuesta de emergencia son a menudo demasiado pequeñas y específicas como para tener un efecto en la programación. Como las organizaciones no gubernamentales son asociados clave en la respuesta humanitaria, debe estudiarse la mejor forma de prestarles apoyo mediante un acceso rápido a los mecanismos de financiación existentes y, al mismo tiempo, imponerles las responsabilidades que ese apoyo conlleva.

### **Oportunidad y adicionalidad**

75. Para que todos los mecanismos humanitarios trabajen con la mayor eficacia, deben recibir el mismo apoyo de los donantes. Aunque no hay pruebas que sugieran que la aparición de nuevos mecanismos de financiación haya incrementado o disminuido la financiación general de las actividades humanitarias, debe supervisarse y vigilarse el compromiso permanente con esos fondos.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones**

76. Las actividades y los retos que se enumeran más arriba anuncian un probable incremento de la demanda de actividades humanitarias. La incidencia y la gravedad de los desastres asociados con riesgos naturales pueden aumentar debido al cambio climático y la vulnerabilidad unidos al crecimiento de la población, la urbanización, la desertificación y la degradación ambiental. Una mala gestión de los asuntos públicos, los conflictos armados, las tensiones políticas, étnicas y religiosas, la competencia por unos recursos naturales escasos y la prevalencia del VIH/SIDA y otras pandemias puede intensificar aún más su impacto.

77. A medida que crecen las demandas sobre el sistema humanitario, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la OIM y las organizaciones no gubernamentales pueden encontrar mayores dificultades para responder adecuadamente. El establecimiento de asociaciones, la creación de capacidad en el seno de los gobiernos nacionales y locales, las organizaciones regionales y los grupos de la sociedad civil y una mayor determinación de las necesidades son inversiones esenciales para hacer frente a la vulnerabilidad humanitaria de forma más eficaz y con imparcialidad en los años venideros.

78. Así pues, reviste una importancia fundamental velar por que los organismos humanitarios y sus asociados cuenten con el espacio, el acceso y la seguridad que necesitan para proporcionar asistencia vital a quienes la precisen. Es esencial también fomentar el respeto de los principios humanitarios y un mejor entendimiento del papel que los trabajadores humanitarios desempeñan en apoyo de los gobiernos y los pueblos.

79. Sobre la base de lo anterior, los Estados Miembros tal vez deseen tener en cuenta lo siguiente:

a) Se insta a los gobiernos a que reconozcan que el acceso a la población vulnerable y la seguridad del personal humanitario son requisitos previos para cualquier respuesta humanitaria eficaz. También se insta a los gobiernos a que pongan en marcha y, cuando así lo acuerden con los agentes humanitarios, apliquen cabalmente medidas concretas para facilitar el acceso seguro y sin trabas del personal humanitario y la entrega de equipo y suministros humanitarios. Las Naciones Unidas están dispuestas a prestar asistencia a ese respecto;

b) Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas deben fortalecer sus actividades de participación y fomento de la capacidad con las organizaciones regionales para ayudar a potenciar las respuestas humanitarias en apoyo de los esfuerzos de los gobiernos nacionales y las organizaciones regionales;

c) Se alienta a los Estados Miembros a que, cuando los problemas sean de alcance regional, organicen respuestas regionales y les presten apoyo, incluso en los foros intergubernamentales;

d) Se insta a los Estados Miembros a que preparen y actualicen planes de preparación para casos de desastre a todos los niveles y promuevan la realización periódica de ejercicios de preparación para casos de desastre, de conformidad con la prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo de 2005;

e) Se invita a los Estados Miembros a que trabajen con las Naciones Unidas en el fortalecimiento de los acuerdos de reserva humanitaria, incluso participando en las redes de respuesta humanitaria, manteniendo directorios de reserva del Registro central de recursos para hacer frente a los desastres y facilitando acuerdos de reserva con el sector privado;

f) Se alienta a las Naciones Unidas a que, en consulta con los Estados Miembros, examinen la utilización de recursos militares en las actividades de socorro en caso de desastre con el fin de mejorar la predecibilidad y la utilización de esos recursos, sobre la base de los principios humanitarios;

g) Los Estados Miembros deberían examinar la posibilidad de integrar las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de la Defensa Civil para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre en los planes nacionales de preparación;

h) Las organizaciones y organismos humanitarios de las Naciones Unidas deberían mejorar la exactitud de los datos sobre los beneficiarios, las necesidades y el rendimiento acordando definiciones, indicadores y metodologías comúnmente adoptados para la recopilación de datos y la evaluación de necesidades, así como normas para los sistemas de gestión de la información;

i) Los Estados Miembros, los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales competentes deberían informar de manera oportuna y precisa sobre las contribuciones y el uso que se da a los fondos para actividades humanitarias por medio del Sistema de Supervisión Financiera de las Naciones Unidas;

j) Se alienta a los Estados Miembros que contribuyen a los fondos compartidos a que trabajen con las Naciones Unidas para mejorar la complementariedad y la administración de esos fondos, incluso mediante la armonización de las políticas y las prácticas de presentación de informes de los donantes;

k) Se invita a los Estados Miembros a que aporten e incrementen sus contribuciones plurianuales al Fondo central para la acción en casos de emergencia para que pueda alcanzar su objetivo de 500 millones de dólares en 2008;

l) Se invita también a los Estados Miembros a que aporten e incrementen sus contribuciones flexibles, plurianuales, a otros fondos compartidos y mecanismos de financiación de las actividades humanitarias, incluidos los llamamientos unificados y urgentes y los fondos de emergencia de los diversos organismos;

---