



Asamblea General

Distr. general
17 de mayo de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 136 del programa

Dependencia Común de Inspección

Financiación de las operaciones humanitarias en el sistema de las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Financiación de las operaciones humanitarias en el sistema de las Naciones Unidas” (JIU/REP/2012/11).



**Financiación de las operaciones humanitarias
en el sistema de las Naciones Unidas**

Preparado por

Tadanori Inomata

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2012

Financiación de las operaciones humanitarias en el sistema de las Naciones Unidas

JIU/REP/2012/11

Resumen

El presente examen abarca toda la constelación de mecanismos y fuentes de financiación de las operaciones de asistencia humanitaria en el sistema de las Naciones Unidas, y en él se comparan o vinculan sus objetivos a fin de suplir las lagunas existentes y evitar la duplicación. Sus principales recomendaciones tienen por objeto proporcionar un marco de planificación estratégica y gobernanza para financiar las operaciones humanitarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, a fin de mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas de la financiación de las actividades humanitarias.

En el examen se constata que el entorno y el contexto de la financiación de las actividades humanitarias han evolucionado en los últimos años. Se identifican varias tendencias sobresalientes, como un aumento significativo en la proporción del total de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la asistencia humanitaria; una concentración de la asistencia oficial para el desarrollo y la asistencia humanitaria en los países en situación de fragilidad o propensos a los desastres; el aumento de los recursos para las actividades de preparación y prevención, aunque a una escala mucho menor; una preocupación cada vez mayor por captar dinero para financiar no solo la protección y la asistencia que permite salvar vidas, sino también las actividades de recuperación temprana y de recuperación de las poblaciones afectadas; un aumento de los instrumentos de financiación humanitaria; una reducción de la asignación a fines específicos mediante la introducción de mecanismos de financiación mancomunados; la aparición de canales alternativos para lanzar llamamientos al margen de los procedimientos de llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas.

Desde el tsunami del océano Índico y la crisis de Darfur, se ha llevado a cabo una serie de reformas humanitarias clave, teniendo en cuenta la importante experiencia adquirida y, en menor medida, los resultados de las evaluaciones y auditorías críticas. Entre ellas figuran el programa de reforma de la asistencia humanitaria presentado por el Coordinador del Socorro de Emergencia en 2005; el Programa de Cambio más reciente del Comité Interinstitucional Permanente; la iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias y la creación del Fondo Humanitario Común por parte de varios donantes principales. En varias resoluciones de la Asamblea General también se ha tratado de fortalecer el sistema de asistencia humanitaria y su financiación. Dos elementos clave de la reforma humanitaria fundamentales para aumentar la eficacia de la financiación de las actividades humanitarias son la ampliación del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) para convertirlo en un importante instrumento de financiación rápida a nivel de todo el sistema y el enfoque de gestión por grupos.

En el examen se identificaron varias buenas prácticas que han contribuido a mejorar la celeridad, la previsibilidad, la planificación y la eficiencia de la financiación de las actividades humanitarias, como el CERF en el plano mundial y los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes a nivel de los

países. Además, varios organismos han desarrollado sus propios servicios de socorro de emergencia para facilitar la acción rápida en casos de emergencia hasta que se reciba la asistencia del CERF y/o la financiación de los donantes. La introducción por algunos organismos (el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) de planes de seguros basados en índices climáticos también tiene un gran potencial. El Inspector observó la utilización de mejores prácticas para mitigar los efectos negativos de la financiación para fines específicos en algunos países, como el Sudán, en que los donantes se han abstenido de asignar estrictamente a fines específicos sus contribuciones a fondos de donantes múltiples, como los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes, a cambio de su participación en la elaboración de planes generales de asistencia humanitaria y proyectos específicos.

Sin embargo, el actual sistema humanitario de las Naciones Unidas sigue caracterizándose por la falta de un mecanismo intergubernamental que gobierne un marco estratégico de planificación y gestión para la respuesta humanitaria y la reducción de los riesgos. Existe el riesgo de que la competencia por la financiación, la disparidad en las modalidades de recaudación de fondos y la gestión fragmentada de los instrumentos financieros existentes afecten negativamente a la movilización y asignación de recursos con base empírica para las operaciones humanitarias, y el sistema de financiación actual está limitado por la falta de un órgano de apoyo de carácter intergubernamental para facilitar la coordinación a nivel de todo el sistema que refleje la voluntad colectiva de los Estados Miembros.

Además, si bien hay una serie de buenas prácticas que son prometedoras, estas aún no han sido adoptadas de manera más amplia y coherente.

En consecuencia, las necesidades básicas en materia de financiación humanitaria se suplen solo en parte y de un modo incoherente e impredecible. La aplicación de un método mutuamente convenido de evaluación de las necesidades basado en datos empíricos ha sido lenta. La dicotomía entre la asistencia humanitaria y la ayuda para el desarrollo ha provocado que otras prioridades, como la creación de capacidad y el restablecimiento de los medios de subsistencia en las actividades de recuperación temprana, no hayan sido objeto de atención o financiación suficiente en la ayuda para el desarrollo. El Inspector señala la necesidad de aplicar un enfoque de programación más holístico que abarque todas las modalidades de asistencia del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países, a fin de evitar tales lagunas en materia de financiación. El Inspector señaló como buenos ejemplos en ese sentido el creciente número de marcos estratégicos integrados en las misiones integradas de mantenimiento de la paz y el Plan de trabajo para el Sudán, que combina la asistencia humanitaria con la asistencia para el desarrollo.

En el examen también se constató un aumento del número de instrumentos de financiación. Aunque este es un dato positivo, esos instrumentos no siempre están coordinados o no se gestionan conjuntamente, con lo cual aumenta el riesgo de duplicación y la ineficiencia. El Inspector determinó que los diversos mecanismos de financiación de múltiples donantes además de los fondos fiduciarios tradicionales para la consecución de diferentes objetivos (del socorro a la recuperación, el desarrollo y la reconstrucción) a veces han dado lugar a duplicación y desigualdad en la asignación de recursos entre los sectores. La existencia de diferentes fondos fiduciarios de donantes múltiples y mecanismos de fondos mancomunados en un país resultó problemática. Los estudios monográficos realizados en el caso de Haití y el

Sudán revelaron que, aparte de la financiación proporcionada por conducto de un número cada vez mayor de fondos fiduciarios de donantes múltiples de las Naciones Unidas a cargo de administradores diferentes, también existen fondos fiduciarios de donantes múltiples administrados por el Banco Mundial, así como fondos para la paz y la estabilización administrados por el Departamento de Asuntos Políticos. En opinión del Inspector, se necesita un mayor esfuerzo de planificación, administración e información conjunta respecto de estos diferentes instrumentos de financiación.

El examen de la cartera reveló que la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de actividades de financiación humanitaria tienen mandatos característicos; modalidades y procedimientos de financiación diversos; procedimientos operativos muy diferentes, y además muestran una gran disparidad en materia de políticas y procedimientos institucionales. El actual sistema de seguimiento de fondos no ofrece un panorama completo y exacto de toda la financiación recibida. El Inspector determinó que hay margen para desarrollar bases de datos comunes de asistencia humanitaria en las oficinas sobre el terreno. Además, las prácticas de supervisión, evaluación y presentación de informes de los instrumentos de financiación revelan deficiencias en materia de rendición de cuentas entre los organismos; la presentación de informes suele hacerse de forma fragmentada, sin tener en cuenta la situación a nivel nacional y sin basarse en los resultados; y no se han evaluado en forma colectiva los mecanismos de financiación mancomunada. Por último, aún no se han aplicado las principales recomendaciones de auditorías y evaluaciones anteriores, como el informe sobre el tsunami realizado por el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas.

El Inspector concluye lo siguiente: se necesita una financiación más previsible para las actividades básicas de coordinación humanitaria con cargo al presupuesto ordinario, en particular para los servicios de coordinación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; la financiación de las actividades humanitarias debe planificarse de manera más estratégica; la financiación a corto plazo debe estar mejor vinculada con la financiación a largo plazo; deben mitigarse los efectos negativos de la asignación de fondos a fines específicos; y es esencial definir procedimientos comunes para las conferencias relativas a la asistencia humanitaria y la recuperación.

El informe contiene ocho recomendaciones estratégicas clave cuyo objetivo es lograr un marco mejorado de gobernanza y planificación estratégica para financiar las operaciones humanitarias en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Seis recomendaciones van dirigidas al Secretario General, a saber: a) asegurar que el procedimiento de llamamientos unificados se configure como instrumento para proporcionar un marco estratégico de planificación financiera, a fin de que todas las instancias de asistencia humanitaria que dispongan de evaluaciones comunes de las necesidades basadas en datos empíricos puedan movilizarse y hacer entrega de recursos suficientes de manera oportuna, previsible y sostenible, y satisfacer todas las necesidades de los países afectados, en particular los países propensos a los desastres y los países en situación de fragilidad (recomendación 1); b) aumentar la presentación de informes, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de activos militares proporcionados como último recurso en apoyo de las poblaciones afectadas (recomendación 2); c) establecer un proceso sistemático e imparcial y procedimientos para convocar y organizar conferencias de socorro y reconstrucción (recomendación 4); d) establecer directrices para todo el sistema sobre el establecimiento, la

reposición y la provisión de fondos y reservas de emergencia y recuperación (recomendación 5); e) promover el desarrollo de bases de datos armonizadas relativas a la cartera humanitaria aplicables a nivel nacional (recomendación 7); y f) apoyar el establecimiento en cada país de dependencias conjuntas de gestión de los fondos fiduciarios de donantes múltiples (recomendación 8).

Recomendaciones para su examen por la Asamblea General

Para contribuir a prevenir o mitigar los efectos negativos de los recursos asignados a fines específicos, la Asamblea General debería promulgar un mandato al Secretario General, con el apoyo del Comité Interinstitucional Permanente, para que presente una propuesta sobre un conjunto de buenos principios de financiación humanitaria abogando por una asignación de fondos con fines más amplios y un enfoque participativo, teniendo en cuenta las buenas prácticas contenidas en las disposiciones inclusivas de gestión y gobernanza basadas en los programas de los fondos humanitarios comunes a nivel nacional y la experiencia adquirida mediante la iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias (recomendación 3).

Para aumentar la eficacia de la acción humanitaria, la Asamblea General, sobre la base de un informe del Secretario General, debería adoptar una política de desarrollo de la capacidad para prestar asistencia a los países afectados por desastres a fin de que elaboren planes nacionales de seguros ante desastres, teniendo en cuenta la labor precursora iniciada por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización Panamericana de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial de la Salud (recomendación 6).

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		iv
Abreviaturas		x
I. Introducción	1–15	1
A. Objetivo y alcance	3–7	1
B. Metodologías y limitaciones	8–15	2
II. Trayectoria de la financiación de las actividades humanitarias en las Naciones Unidas	16–40	3
A. Coordinación de la financiación de las actividades humanitarias	16–28	3
B. Financiación de las operaciones humanitarias	29–40	6
III. Tendencias recientes en la financiación humanitaria global	41–72	10
A. Aumento constante de los desastres	41–43	10
B. Un sistema humanitario cada vez más complejo	44–45	11
C. Aumento de los agentes humanitarios e instrumentos financieros	46–50	12
D. Tendencias de las corrientes globales de recursos con fines humanitarios	51–72	14
IV. Marco de gobernanza de la financiación de las actividades humanitarias	73–121	20
A. Financiación previsible de la labor básica de coordinación humanitaria	75–79	21
B. Planificación más estratégica de la financiación humanitaria	80–96	22
C. Vinculación de la financiación a corto plazo con la financiación a más largo plazo	97–105	27
D. Medidas encaminadas a superar los efectos negativos de la asignación de fondos a fines específicos	106–116	30
E. Definición de procedimientos comunes para las conferencias de asistencia humanitaria y para la recuperación	117–121	33
V. Gestión de los instrumentos financieros para actividades humanitarias	122–168	35
A. Marco de gestión estratégica	122–123	35
B. Análisis de los principales instrumentos financieros	124–154	35
C. Planes de seguros	155–157	44
D. Financiación de los servicios comunes de apoyo humanitario	158–168	45
VI. Presentación de informes, supervisión y evaluación	169–196	48
A. Presentación de informes financieros, supervisión y seguimiento	169–176	48
B. Auditoría y evaluación	177–182	50

C.	Saldos no utilizados y las obligaciones por liquidar	183–188	52
D.	Intercambio de información y base de datos común de asistencia financiera humanitaria	189–193	54
E.	Rendición de cuentas en materia financiera	194–196	55
Anexo			
I.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la DCI JIU/REP/2012/11		56

Abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAR	Fondo de Acción Rápida de la OIT
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FRR	Fondo para la Recuperación y la Reconciliación
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
INCAF	Red Internacional sobre Conflictos y Fragilidad (órgano subsidiario del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE)
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MRI	Mecanismo de Respuesta Inmediata
MSF	Médicos Sin Fronteras
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización(es) no gubernamental(es)
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SFERA	Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (FAO)
SUMA	Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios (de la OPS)
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNAMID	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur
UNDOCO	Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo
UNDRO	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMIS	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
WASH	Agua, saneamiento e higiene

I. Introducción

1. La Dependencia Común de Inspección incluyó este tema en su programa de trabajo de 2010 a sugerencia de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI).
2. La financiación y la planificación estratégica de las actividades operacionales es una de las principales preocupaciones de la Dependencia. En algunos informes pertinentes recientes se han tratado los efectos de las contribuciones extrapresupuestarias en la ejecución de los programas¹; las políticas y procedimientos para la administración de los fondos fiduciarios²; y la coordinación y la cooperación de las operaciones humanitarias en el sistema de las Naciones Unidas³. En el presente informe se tienen en cuenta esos estudios.

A. Objetivo y alcance

3. El objetivo del presente examen es identificar toda la constelación de fuentes y mecanismos de financiación de las operaciones de asistencia humanitaria en el sistema de las Naciones Unidas, y comparar o vincular sus objetivos a fin de suplir las lagunas existentes y evitar la duplicación. Su objetivo es proporcionar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas un marco de planificación estratégica y gobernanza para la financiación de las operaciones humanitarias caracterizado por la coherencia y la rendición de cuentas, a fin de aumentar la capacidad del sistema para prestar sobre una base segura asistencia pertinente y adecuada a las poblaciones de los países afectados por desastres.

4. Además, en el informe se examinan:

a) La eficiencia, la eficacia, la previsibilidad, la oportunidad y la rendición de cuentas de la financiación humanitaria proporcionada por conducto del sistema de las Naciones Unidas, con miras a determinar oportunidades de simplificación de las políticas, mecanismos y prácticas actuales;

b) La identificación y evaluación de las mejores prácticas en la esfera de la financiación humanitaria por los organismos y los Estados Miembros, y cómo sacar partido de las prácticas recomendadas.

5. El examen abarca la financiación de la acción y las operaciones humanitarias proporcionada por conducto del sistema de las Naciones Unidas.

6. Las operaciones humanitarias no se limitan a las que se llevan a cabo en momentos de crisis y desastres, sino que se extienden a períodos más largos. El Inspector recuerda que la Dependencia Común de Inspección ha dado la siguiente definición: “se proporciona a las víctimas de desastres naturales o provocados por el hombre, incluidas las situaciones de emergencia complejas a corto y largo plazo”⁴. A los efectos del presente examen, el Inspector también tiene presente la siguiente definición aprobada por la Reunión Internacional de 2003 sobre la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias:

¹ JIU/REP/2007/1.

² JIU/REP/2010/7.

³ JIU/REP/95/9, JIU/REP/97/3, JIU/REP/2006/5, JIU/NOTE/2008/3 y JIU/REP/2009/9.

⁴ Francesco Mezzalama, “Ejecución de los programas de asistencia humanitaria por medio de asociados en la ejecución”, JIU/REP/97/3, párr. 8.

“salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis —provocadas por el hombre o por desastres naturales—, así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones”⁵.

7. La definición anterior implica que la financiación humanitaria no solo abarca las operaciones inmediatas para salvar vidas, sino también las actividades de recuperación temprana para restablecer y estabilizar los medios de vida. El Inspector tomó en cuenta esa definición en su examen. Este enfoque está en consonancia con las definiciones de “ayuda humanitaria” y “emergencias” aprobadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁶ y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)⁷.

B. Metodologías y limitaciones

8. El presente estudio de la Dependencia Común de Inspección se llevó a cabo entre mayo de 2010 y mayo de 2012. De conformidad con las normas y directrices internas de la Dependencia y sus procedimientos de trabajo internos, se emplearon diversos métodos para la preparación del informe, entre ellos un examen preliminar, cuestionarios, entrevistas, visitas sobre el terreno y análisis financieros pormenorizados. Se enviaron cuestionarios detallados a las organizaciones participantes pertinentes. Sobre la base de las respuestas recibidas, el Inspector realizó entrevistas con funcionarios de las organizaciones participantes y recabó las opiniones de otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes y funcionarios gubernamentales de los Estados Miembros que se ocupan de la respuesta ante los desastres y su reducción, incluidas las autoridades nacionales de auditoría. El Inspector entrevistó a funcionarios de organizaciones humanitarias competentes y donantes de Roma, Ginebra, Nueva York, Bruselas, París, El Cairo, Londres, Oslo, Tokio, Kobe y Bangkok. Además de los estudios preliminares, se realizaron estudios monográficos en Haití y el Sudán, incluidas visitas sobre el terreno⁸ a Jartum, Puerto Príncipe y Léogâne (Haití). En el sitio web de la Dependencia Común de Inspección puede consultarse la información de antecedentes y los datos reunidos durante el examen⁹.

9. En julio de 2011, el Inspector convocó una sesión de intercambio de ideas en Ginebra con la participación de expertos y especialistas de los Estados Miembros y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para poner a prueba las observaciones y conclusiones preliminares.

⁵ Para más información, véase Good Humanitarian Donorship, “Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria” (junio de 2003), disponible en http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/ES-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx.

⁶ DCD/DAC (2010)40/REV1, 12 de noviembre de 2010. Véase también el glosario del Comité de Asistencia para el Desarrollo en http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html.

⁷ Decisión WFP/2005/EB.1/2 de la Junta Ejecutiva del PMA, de 2 de febrero de 2005 y PMA, definición de situaciones de urgencia, WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1, párr. 22, <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp043676.pdf>.

⁸ La información recogida en el Sudán fue limitada debido al hecho de que el Inspector solo pudo ir a Jartum, y no pudo desplazarse a Darfur ni a Sudán del Sur.

⁹ <http://www.unjiu.org>.

10. Si bien el estudio de la Dependencia Común de Inspección coincidió con la evaluación quinquenal del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) y con la evaluación por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de los fondos humanitarios comunes en la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y el Sudán, el Inspector intentó evitar la duplicación con esas evaluaciones, y tuvo en cuenta sus resultados y conclusiones para este examen. También se pidió a las organizaciones participantes que formularan sus observaciones sobre el proyecto de informe, las cuales se tuvieron debidamente en cuenta al dar al mismo forma definitiva.

11. El examen también se vio limitado por la disponibilidad de datos. Puesto que el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE solo disponía de datos preliminares y parciales respecto de 2010, el Inspector utilizó datos del Servicio de Supervisión Financiera de la OCAH correspondientes a ese período, pero consciente de que la información podía ser incorrecta, ya que el Servicio de Supervisión Financiera se basa principalmente en información facilitada voluntariamente por los donantes, organismos y organizaciones humanitarias.

12. De conformidad con el artículo 11.2 del estatuto de la Dependencia Común de Inspección, el presente informe se ultimó tras la celebración de consultas entre los inspectores de la Dependencia, tanto antes como después de recabar observaciones de las organizaciones participantes, a fin de poner a prueba sus conclusiones y recomendaciones comparándolas con el acervo de conocimientos de la Dependencia.

13. A fin de facilitar la lectura del informe y la aplicación y el seguimiento de sus recomendaciones, en el anexo I figura un cuadro en que se indica si el informe se presenta a las organizaciones interesadas para la adopción de medidas o para información. En el cuadro se indican las recomendaciones pertinentes a cada organización y se especifica si requieren una decisión por parte del órgano legislativo o rector de la organización, o si puede adoptarse medidas al respecto el jefe ejecutivo de la organización.

14. El Inspector desea manifestar su agradecimiento a todos los que contribuyeron a la preparación del presente informe, en particular a quienes participaron en las entrevistas y aceptaron de buen grado compartir sus conocimientos y su experiencia.

15. El Inspector expresa también su agradecimiento al Gobierno de Noruega, que apoyó el examen con una generosa aportación a la Dependencia, la cual complementa recursos siempre escasos de que dispone la Dependencia para realizar exámenes de cuestiones a nivel de todo el sistema.

II. Trayectoria de la financiación de las actividades humanitarias en las Naciones Unidas

A. Coordinación de la financiación de las actividades humanitarias

La función central de las Naciones Unidas

16. Las primeras resoluciones de la Asamblea General en que se pedía la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas a las víctimas de los desastres naturales fueron la resolución 2034 (XX), de 7 de diciembre de 1965, y 2435 (XXIII), de 19 de diciembre

de 1968, aprobadas sobre la base de la labor realizada por el Consejo Económico y Social. Con ellas se pretendía prestar asistencia internacional que abarcara no solo las actividades de socorro de emergencia, sino también de rehabilitación, reconstrucción, y prevención y mitigación en los países afectados por los desastres.

17. Desde entonces, en respuesta a una serie de grandes desastres naturales, en particular los ocurridos en los primeros años del decenio de 1970, la Asamblea General, en su resolución 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, estableció la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) y el puesto de Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre en 1971 para ayudar a prestar amplio asesoramiento a los gobiernos sobre sistemas de alerta temprana, planificación previa a un desastre y arreglos para situaciones imprevistas capaces de hacer frente inmediatamente a situaciones provocadas por desastres naturales. La UNDRO estaba llamada a ser el centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en materia de preparación y socorro en casos de desastre. En respuesta a situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales o grandes calamidades, la UNDRO hizo llamamientos especiales para pedir asistencia benevolente a nivel internacional. El Programa de las Naciones Unidas para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-1999), financiado enteramente con contribuciones voluntarias, estuvo estrechamente vinculado con la UNDRO.

18. Hasta 1991, la UNDRO fue el marco institucional más importante para facilitar la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, se establecieron otros arreglos especiales en respuesta a grandes desastres y situaciones de emergencia, incluida la Oficina de Operaciones de Emergencia en Etiopía, un consorcio nacido al amparo de las Naciones Unidas. Esas disposiciones reflejaban la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas estableciese un mecanismo de coordinación más coherente entre los organismos interesados.

19. La financiación humanitaria ha experimentado cambios importantes durante los últimos años para asegurar una financiación más oportuna y flexible en relación con las necesidades humanitarias, tanto a corto plazo como a largo plazo. En 1991, en el contexto de un número cada vez mayor de situaciones de emergencia complejas, la Asamblea General aprobó la histórica resolución 46/182, en la que se afirmaba que “las Naciones Unidas tenían un papel central y singular en la tarea de proporcionar liderazgo y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo de los países afectados”. En el anexo de la resolución figuraba un conjunto convenido de principios así como el marco y mecanismo institucional para fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, que abarcaba los principios rectores, la prevención, la preparación y la capacidad contingente, incluidas los mecanismos de financiación contingente y otras medidas de reacción rápida.

20. En la resolución también se definían las responsabilidades del Coordinador del Socorro de Emergencia, se preveía el establecimiento del Comité Interinstitucional Permanente, y se estableció el procedimiento de llamamientos unificados y el CERF, un mecanismo de aportación de recursos en efectivo para asegurar una respuesta rápida y coordinada por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El Coordinador del Socorro de Emergencia y el Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios tienen la responsabilidad esencial de coordinar la asistencia de emergencia prestada por las organizaciones interesadas y promover una

transición rápida y sin tropiezos del socorro a la rehabilitación y al desarrollo, en colaboración con dichas organizaciones. En 1992, la UNDRO se integró en el Departamento de Asuntos Humanitarios, predecesor de la OCAH. El Director de la secretaría internacional de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, que sucedió a la secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, también quedó supeditado al Coordinador del Socorro de Emergencia, el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios.

Proliferación de los servicios humanitarios

21. Las actividades de esos órganos y de las organizaciones operacionales dependían de la financiación tradicional basada esencialmente en contribuciones voluntarias. El sistema financiero dependía de los donantes, tenía un carácter reactivo, no disponía de fondos suficientes y se caracterizaba por una falta de coordinación. A esta situación subyacía la proliferación de servicios humanitarios en el sistema de las Naciones Unidas. Como rezaba la resolución 46/182, “las organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas debían seguir respondiendo a las peticiones de asistencia de emergencia en el marco de sus respectivos mandatos”. La mayoría de las organizaciones humanitarias y de desarrollo han establecido y fortalecido las estructuras de gestión de situaciones de emergencia. Sus respectivos órganos rectores son competentes para examinar y establecer su reserva y otros arreglos de financiación contingente a fin de fortalecer su capacidad operacional y responder de forma rápida y coordinada a las situaciones de emergencia. Esas capacidades incluyeron la evaluación de las situaciones de emergencia en sectores concretos y el apoyo a las actividades sobre el terreno con vínculos internos preestablecidos entre las operaciones humanitarias de emergencia de carácter inmediato y los esfuerzos de recuperación socioeconómica.

22. En cambio, la función de financiación del Coordinador del Socorro de Emergencia se limita a catalizar la financiación contingente para facilitar la respuesta de otras organizaciones a situaciones de emergencia, y no se extiende a los esfuerzos de recuperación socioeconómica.

Utilización de recursos civiles y de defensa militar

23. Además, desde principios del decenio de 1990, ha sido bastante común utilizar recursos militares en casos de desastres naturales. Las Directrices sobre la Utilización de Recursos Militares y de Defensa Civil Extranjeros para las Operaciones de Socorro en Casos de Desastre, conocidas como Directrices de Oslo, se elaboraron originalmente en 1994 y se revisaron en 2007; en 2003 se adoptaron las Directrices sobre la utilización de activos militares y de protección civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas. La adopción de esas directrices facilitó el despliegue sin precedentes en 2005 de fuerzas y activos militares en apoyo de la respuesta humanitaria a raíz del tsunami del Océano Índico, así como otros despliegues excepcionales e inevitables de recursos militares para proteger a los civiles, y permitir y promover la asistencia humanitaria en situaciones complejas de emergencia.

24. Si bien la Asamblea General puso de relieve el carácter fundamentalmente civil de la asistencia humanitaria en su resolución 66/119, reconoció que cabía utilizar capacidad y activos militares para apoyar la prestación de asistencia humanitaria.

25. Desde 1999, el Consejo de Seguridad ha elaborado un marco general para incorporar la protección de los civiles en la concepción de las misiones de paz y lograr una protección más eficaz, en particular en sus resoluciones 1265 (1999) y 1894 (2009), y en su *aide-mémoire* sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (véase S/PRST/2009/1, anexo). El Consejo de Seguridad estableció un grupo de expertos oficioso sobre la protección de los civiles, en el cual el Coordinador del Socorro de Emergencia y los organismos humanitarios aportan periódicamente sus perspectivas a la formulación de los mandatos de las misiones y siempre que se pone en marcha una misión para garantizar que la protección de los civiles está prevista en la asistencia humanitaria.

26. Casi todas las misiones de mantenimiento de la paz tienen mandatos para brindar protección a los civiles: la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) tienen mandatos explícitos de prestación de asistencia humanitaria. Sus contingentes colaboran estrechamente con diversos grupos temáticos humanitarios, incluidos los que se ocupan de la protección y la logística sobre el terreno. En situaciones de emergencia complejas, los contingentes y los oficiales de asuntos civiles pueden ocuparse de la protección de las poblaciones vulnerables, como las mujeres y los niños; estabilizar las condiciones de seguridad; hacer frente a la violencia basada en el género; establecer un entorno de protección, incluida la promoción de la protección jurídica; la ejecución de proyectos de efecto rápido para el fomento de la confianza con la población local; las actividades relativas a las minas; la facilitación y organización de medios propicios para las actividades de promoción y prestación de asistencia humanitaria; el regreso de los desplazados internos y los refugiados; el apoyo a las instituciones nacionales en materia de desarme, desmovilización y reintegración, y la reforma del sector de la seguridad.

27. La utilización de la capacidad logística y de ingeniería de los contingentes también es inevitable cuando no se dispone de dicha capacidad a nivel local. Las Naciones Unidas dedican una parte considerable de sus costos operacionales de mantenimiento de la paz y de sus puestos civiles de mantenimiento de la paz a la protección de los civiles (véase el análisis que figura en el capítulo VI del presente informe), pero aún no han establecido un *modus operandi* para que esos recursos militares se utilicen de manera eficaz y proactiva para llevar a cabo operaciones humanitarias, respetando al mismo tiempo los principios de coordinación civil-militar y sin crear una separación entre los efectivos militares y los agentes civiles.

28. Así pues, la diversificación y la especialización de los servicios humanitarios y otros servicios conexos hacen cada vez más complicada la función central de coordinación del sistema humanitario de las Naciones Unidas.

B. Financiación de las operaciones humanitarias

29. La financiación de la función básica de coordinación de las Naciones Unidas se ha garantizado de manera marginal en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En cuanto a la financiación de la UNDRO y sus sucesores, el Departamento de Asuntos Humanitarios y la OCAH, que son administrados por el Coordinador del Socorro de Emergencia, los costos básicos de sus actividades se sufragan con cargo al presupuesto ordinario y con contribuciones extrapresupuestarios no asignadas a fines específicos. Desde 1990, las Naciones Unidas han movilizado recursos del

presupuesto ordinario para sufragar actividades relativas a los derechos humanos y los asuntos humanitarios, los cuales han crecido de 83,1 millones de dólares (es decir, el 3,9% del presupuesto total de las Naciones Unidas) en el bienio 1990-1991 a 326,6 millones de dólares (es decir, el 6,3%) en el bienio 2010-2011. No obstante, esos recursos solo representan menos del 2% del total de recursos, tanto ordinarios como extrapresupuestarios, recaudados para las actividades de las entidades de las Naciones Unidas en el sector humanitario¹⁰.

30. La financiación y los compromisos obtenidos mediante el proceso de llamamientos unificados y el procedimiento de llamamientos urgentes aumentaron de 2.100 millones de dólares en 1992¹¹ a 7.900 millones en 2010¹². Sin embargo, se hicieron llamamientos para situaciones de emergencia caso por caso. Las respuestas de los donantes, motivadas por consideraciones geopolíticas y bilaterales, variaron en función del país afectado, el sector y la fase de emergencia. Aunque los llamamientos reflejaron el proceso ascendente basado en la evaluación de las necesidades y la planificación estratégica llevadas a cabo por los equipos humanitarios en los países y los equipos de las Naciones Unidas en los países en base a grupos temáticos sobre el terreno, los organismos han elaborado llamamientos individuales para fines de recaudación de fondos a fin de aumentar su visibilidad a los donantes. La llamada “proyectización” de diversos proyectos por grupo temático y sector dificulta la integración de los objetivos multisectoriales y la programación en todos los sectores.

31. Tras críticas sobre la actuación de la comunidad humanitaria en la crisis de Rwanda¹³, por ejemplo, se pusieron en marcha varias iniciativas para mejorar la eficacia y la rendición de cuentas de la labor humanitaria. En junio de 2003, los principales donantes humanitarios hicieron suyos los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria (Iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias)¹⁴, en los que se reafirmaba que la acción humanitaria debía guiarse por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, y se esbozaban los principios generales que regirían la financiación humanitaria, en particular, “procurar asegurar una financiación flexible y rápida [...] en proporción a las necesidades y de acuerdo con un análisis de necesidades”¹⁵.

32. A raíz del tsunami del Océano Índico ocurrido en diciembre de 2004, la Asamblea General, en su resolución 59/279, de 19 de enero de 2005, puso de relieve la necesidad de mantener el esfuerzo más allá del socorro de emergencia y apoyar las tareas de rehabilitación, reconstrucción y reducción del riesgo de desastres a mediano y a largo plazo, y promover la cooperación entre las muy diversas

¹⁰ Dependencia Común de Inspección, *Material de Antecedentes sobre el Examen de la Financiación Humanitaria correspondiente a 2012 (2013), Anexo III*, en <http://www.unjiu.org/>, en adelante “Material de Antecedentes”.

¹¹ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *OCAH en Mensaje – Proceso de Llamamiento Consolidado*, junio de 2010.

¹² Véase fts.unocha.org.

¹³ Véase S/1999/1257, *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda*, 15 de diciembre de 1999, pág. 3.

¹⁴ En junio de 2003, los principios fueron adoptados por Alemania, Australia, Bélgica, el Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza. Actualmente, la Iniciativa de buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias cuenta con 37 miembros.

¹⁵ Véase http://www.goodhumanitariandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/ES-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx, párrs. 5 y 6.

instancias interesadas y las organizaciones y organismos humanitarios. La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe (Japón) en enero de 2005, aprobó el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, un consenso intergubernamental sobre las modalidades para integrar todas las fases de la gestión de los desastres y la reducción del riesgo de desastres, con una mayor colaboración y sinergia de los mecanismos e instancias de desarrollo para la reducción del riesgo de desastres y la respuesta a los desastres.

33. En un examen exhaustivo de la experiencia del sistema humanitario de las Naciones Unidas en su labor de respuesta de emergencia y reducción del riesgo de desastres con ocasión del desastre del tsunami del Océano Índico¹⁶, la Dependencia Común de Inspección arrojó luz sobre las deficiencias estructurales del sistema humanitario mundial y formuló recomendaciones en que se pedía la gobernanza integrada y un marco de planificación y gestión para la financiación y la administración de los fondos fiduciarios y los fondos en fideicomiso con cargo a los recursos extrapresupuestarios y sus costos de apoyo.

34. La Asamblea General acogió con beneplácito e hizo notar el informe de la Dependencia y otros informes como esfuerzos pertinentes para determinar y evaluar las enseñanzas extraídas de las operaciones de respuesta al tsunami y recuperación posterior, con el fin de mejorar la coordinación y la eficacia de la respuesta a los desastres y la recuperación posterior¹⁷.

35. En relación con la aplicación de los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria, y a la luz de su experiencia en la respuesta al tsunami del Océano Índico y otras crisis, como la de Darfur, el sistema de las Naciones Unidas ha llevado a cabo desde entonces una serie de medidas de reforma por iniciativa del Coordinador del Socorro de Emergencia, que recabó la participación del Comité Interinstitucional Permanente y sus miembros en el proceso de reforma y evaluación. En el informe titulado *Humanitarian Response Review*, un examen independiente encargado por el Coordinador del Socorro de Emergencia en 2005¹⁸, se presentaron recomendaciones sobre la adecuación, puntualidad y flexibilidad de la financiación de las actividades humanitarias para emergencias existentes y nuevas, incluidos los problemas de los fondos asignados estrictamente a fines específicos y “las situaciones de emergencia olvidadas o las necesidades descuidadas”. Sobre la base de las recomendaciones del examen, el Coordinador del Socorro de Emergencia inició la “reforma humanitaria” para mejorar la eficacia de la respuesta humanitaria, mediante una mayor previsibilidad, rendición de cuentas y colaboración. La reforma comprendía cuatro pilares principales¹⁹: el fortalecimiento de la coordinación mediante el enfoque por grupos temáticos; un mayor liderazgo

¹⁶ Dependencia Común de Inspección, *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* (JIU/REP/2006/5); figura en el documento A/61/699-E/2007/8, 2006.

¹⁷ Resolución 62/91 de la Asamblea General, párr. 3 y nota 6 de pie de página.

¹⁸ C. Adinolfi et al., *Humanitarian Response Review, An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs* (agosto de 2005).

¹⁹ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *The four pillars of humanitarian reform*, disponible en http://www.terzomondo.org/library/essentials/The_humanitarian_reform-Four_Pillars.pdf.

humanitario entre los coordinadores; la financiación suficiente, oportuna, flexible y previsible de las actividades humanitarias; y el fortalecimiento de la colaboración entre las Naciones Unidas e instancias externas a la Organización.

36. En este contexto, la Asamblea General, en su resolución 60/124, de diciembre de 2005, decidió ampliar el Fondo Renovable Central para Emergencias y que pasara a ser el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, incluyendo en él un componente de donaciones con un objetivo anual de 450 millones de dólares basado en contribuciones voluntarias sobre el nivel previsto de 50 millones de dólares del crédito original. Si se gestiona estratégicamente, el CERF, que está basado en contribuciones no asignadas a fines específicos, es decir, contribuciones de carácter general hechas por los Estados, las ONG y donantes filantrópicos privados, puede servir para financiar cualquier tipo de necesidades no atendidas de situaciones de emergencia en las que el tiempo es un factor crítico, dependiendo del contexto específico²⁰, y suplir o complementar lagunas en los mecanismos de financiación existentes, potenciando así la función de coordinación del Coordinador del Socorro de Emergencia.

37. La reforma humanitaria también dio lugar al establecimiento de los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes para las actividades sobre el terreno, basados en contribuciones voluntarias de los gobiernos y donantes privados. Se trata de fondos mancomunados (es decir, fondos fiduciarios de donantes múltiples) a los que contribuyen donantes múltiples sobre el terreno. Los coordinadores de asuntos humanitarios actúan como directores de programas de los fondos humanitarios comunes, que son administrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los fondos humanitarios comunes y los fondos para la acción en casos de emergencia son gestionados por las oficinas de la OCAH en los países en nombre de los coordinadores de asuntos humanitarios, que actúan como custodios de los fondos para la acción en casos de emergencia.

38. A ese nivel, hay diversos fondos cuya recaudación se hace por medio de llamamientos al margen del proceso de llamamientos unificados. También hay varios mecanismos de financiación de múltiples donantes que persiguen distintos objetivos, que van del socorro a la recuperación, la reducción del riesgo de desastres, la reconstrucción y el desarrollo, lo que ha dado lugar a problemas de duplicación y asignación desigual de recursos entre sectores. La recuperación y la reconstrucción corresponden a otros mecanismos basados en fondos fiduciarios de donantes múltiples que pertenecen al ámbito de los distintos procesos de recuperación en situaciones posteriores a un conflicto y posteriores a un desastre, el sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de fomentar el desarrollo y el establecimiento y la consolidación de la paz, así como la inversión en la recuperación y la reconstrucción de la economía nacional. Así pues, los organismos juegan múltiples papeles, por cuanto son administradores de sus mecanismos de financiación y ejecutores tanto de las operaciones humanitarias como de la transición a la reconstrucción, que están estrechamente relacionadas entre sí.

²⁰ Véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Central Emergency Response Fund life-saving criteria”, enero de 2010, disponible en: <http://ochaonline.un.org/cerf/HowtoApply/CERFGuidance/tabid/5818/language/en-US/Default.aspx>.

39. La existencia en un país de diferentes regímenes de fondos fiduciarios de donantes múltiples y mecanismos de fondos mancomunados es en sí misma un problema. En Haití, el Sudán y otros países, aparte de los fondos fiduciarios de donantes múltiples de las Naciones Unidas, administrados por la oficina del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples, hay fondos fiduciarios de donantes múltiples administrados por el Banco Mundial, así como fondos para la paz y la estabilización administrados por el Departamento de Asuntos Políticos. Tal fenómeno parece ser pertinente a los países en situaciones de emergencia complejas, a menudo afectados por grandes desastres, donde se han desplegado misiones integradas de las Naciones Unidas y cuyos marcos estratégicos integrados se elaboran de conformidad con las directrices del Secretario General sobre el proceso de planificación de las misiones integradas²¹ que incumbe a cada misión y a todos los miembros interesados de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Los marcos estratégicos integrados prestan apoyo a los esfuerzos de los países afectados en el restablecimiento de la paz y la seguridad, las iniciativas de recuperación temprana, así como la labor de recuperación y reconstrucción, tarea que se complica por una serie de problemas de coordinación, con fondos fiduciarios mancomunados de donantes múltiples.

40. Esos fondos han atraído contribuciones de una base de donantes más amplia, en particular donantes que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, y han facilitado una financiación más adecuada sobre el terreno. Sin embargo, todavía es preciso aclarar la forma en que el Gobierno y las comunidades del país anfitrión pueden responsabilizarse de manera apropiada de la planificación, la coordinación y la gestión de los diferentes mecanismos de financiación en conjunción con la participación de esos fondos en la labor humanitaria llevada a cabo en los grupos temáticos y los sectores del país. **El Inspector considera que en muchos casos su tarea sigue siendo ineficaz ante la falta de un marco conjunto estratégico e integrado de planificación a nivel de todo el sistema en los países afectados, a pesar de que el proceso de llamamientos unificados ofrece un mecanismo para planificar la recaudación de fondos como guía para los donantes.**

III. Tendencias recientes en la financiación humanitaria global

A. Aumento constante de los desastres²²

41. El entorno y el contexto de la acción humanitaria están evolucionando constantemente. El aumento del número de desastres en el último decenio refleja, en gran parte, el cambio climático mundial. Las cifras promedio anuales de 2001 a 2010 indican que 384 desastres por año en unos 120 países afectaron a 232 millones de personas, causaron la muerte a unas 107.000 personas y pérdidas económicas por

²¹ <http://www.undg.org/index.cfm?P=1100>.

²² Los desastres se definen como “una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo. Véase *Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe*, aprobado en Tampere (Finlandia) el 18 de junio de 1998, párr. 6 del artículo 1.

valor de 109.300 millones de dólares²³. En 2011, el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres registró 302 desastres naturales —en gran medida debido a fenómenos geofísicos, como el terremoto y tsunami de Tohoku en el Japón— que se cobraron aproximadamente 29.780 vidas, afectaron a 206 millones de personas y causaron daños económicos por valor de 366.000 millones de dólares, el nivel más alto registrado. Ese año, se estimó que por lo menos 51 millones de personas de 16 países necesitaron algún tipo de asistencia humanitaria.

42. El número de conflictos armados —que refleja un enorme aumento de los conflictos intraestatales— llegó a su punto máximo a principios del decenio de 1990, con 50 al año. Aunque esta tendencia ha disminuido desde entonces, en el primer decenio del Siglo XXI, en 2010 hubo 31 conflictos armados, cifra que aumentó a 37 en 2011, debido principalmente al aumento de los conflictos en el continente africano y en partes del Oriente Medio²⁴. A fines de 2011 había más de 26.400 millones de desplazados internos²⁵, a los que se deberían añadir unos 15,2 millones de refugiados²⁶.

43. Como reflejo de esas tendencias, el aumento de la asistencia humanitaria a escala mundial también ha sido enorme, duplicándose con creces en más de un decenio, de 6.700 millones de dólares en 2000 a 18.800 millones de dólares en 2010 y 17.100 millones de dólares en 2011²⁷. De 2000 a 2010, la financiación del sistema de las Naciones Unidas relacionada con la asistencia humanitaria aumentó de 2.700 millones de dólares a 7.400 millones de dólares²⁸. La asistencia humanitaria fue el sector más importante, y en el período comprendido entre 2005 y 2010 representó alrededor del 30% del total del gasto en actividades operacionales para el desarrollo²⁹.

B. Un sistema humanitario cada vez más complejo

44. Los desastres en gran escala, ya sean naturales, provocados por el hombre o relacionados con los conflictos, causan desplazamientos y ponen en peligro la vida y los medios de subsistencia de las poblaciones. La protección de las personas desplazadas y el restablecimiento y la reconstrucción de sus comunidades e infraestructura, no solo exigen respuestas inmediatas, sino también a mediano y largo plazo. La asistencia humanitaria ha ido aparejada de esfuerzos de desarrollo

²³ Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres, *Annual Disaster Statistical Review 2011*, http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2010.pdf.

²⁴ Lotta Themnér y Peter Wallensteen, *Armed conflict, 1946-2011*, en Special Data Feature of Uppsala Conflict Data Program (UCDP), *Journal of Peace Research*, 2012.

²⁵ Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, *Global Overview 2011_People internally displaced by conflict and violence*, pág. 13, en [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/\\$file/global-overview-2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/$file/global-overview-2011.pdf).

²⁶ ACNUR, *Global Trends 2011*, A/66/81-E/2011/117, se puede consultar en <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>.

²⁷ Global Humanitarian Assistance Report, 2006 y 2012, Development Initiatives, Koward Court, Jocelyn Drive, Wells, BA5 1DB, UK. El total de la asistencia oficial para el desarrollo aumentó de 72.800 millones de dólares en 2000 a 130.000 millones de dólares en 2010 en “Statistics on resource flows to developing countries”, <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>, cuadro 6.

²⁸ Véase A/67/94-E/2012/80, pág. 20.

²⁹ *Ibid.*, cuadro 5. Véase también A/66/79-E/2011/107, gráfico XXII.

tempranos, y a menudo a largo plazo, y se ha vuelto una esfera cada vez más compleja y de importancia decisiva, con necesidades financieras que requieren instrumentos eficientes para un desembolso oportuno, así como un compromiso sostenido de fondos. Cada vez más, la protección de los civiles se ha añadido como parte de la responsabilidad humanitaria de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular en los países que reciben misiones integradas.

45. Como se ha señalado más arriba, no existe un único mecanismo intergubernamental que proporcione elaboración de políticas, coordinación, gobernanza y gestión estratégica de asuntos humanitarios y relacionados con la asistencia humanitaria en todo el sistema de las Naciones Unidas. El actual sistema de financiación humanitaria se basa en parte en el procedimiento de llamamientos unificados y los llamamientos urgentes como mecanismos para planificar la recaudación de fondos y proporcionar una guía a los donantes para la asistencia humanitaria de emergencia. Los fondos mancomunados funcionan, hasta cierto punto, como mecanismos financieros para gestionar y canalizar las contribuciones de los donantes a fin de lograr objetivos específicos compartidos entre ellos por tema, sector y zona, a nivel de los países. Pero no gobiernan ni gestionan toda la financiación humanitaria proporcionada por todas las organizaciones y ONG de que se trate.

C. Aumento de los agentes humanitarios e instrumentos financieros

46. Como reflejo de ese marco centrífugo y las múltiples necesidades financieras, el número de agentes humanitarios también ha aumentado y se ha diversificado, al igual que las fuentes de fondos y los donantes. Las organizaciones humanitarias no gubernamentales nacionales e internacionales (por ejemplo, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FIRC), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y otras organizaciones no gubernamentales internacionales, como Oxfam, Médicos Sin Fronteras, etc.) cooperan con agentes intergubernamentales como el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el PMA, el Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), así como las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que facilitan, cuando es necesario, protección para las operaciones humanitarias. El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (Fondo Mundial), creado en 2002, es una institución financiera interinstitucional establecida para movilizar financiación a fin de prevenir y mitigar los efectos de esas tres enfermedades. Cabe destacar también varios centenares de ONG y otras agrupaciones, como las que fueron muy activas en la Banda Aceh (Indonesia) y en Haití. Esta situación ha dado lugar a una gran necesidad de lograr una coordinación más eficaz de la labor de los numerosos agentes sobre el terreno.

47. Se han elaborado varios mecanismos de financiación, tanto en la sede como sobre el terreno, a fin de complementar la financiación bilateral tradicional recibida directamente por las organizaciones de los gobiernos o donantes privados. La

OCAH gestiona y administra varios fondos fiduciarios, incluido el CERF³⁰ en la Sede y el Fondo para la Acción en Casos de Emergencia o Fondo de Respuesta Humanitaria Ampliada sobre el terreno. La OCAH también desempeña las funciones de director de programas de los fondos humanitarios comunes en los países, para los que el PNUD presta apoyo administrativo como agente gestor, excepto el fondo humanitario común para Somalia³¹. Además de esos fondos, hay fondos fiduciarios de donantes múltiples administrados por el PNUD y/o el Banco Mundial en algunos de los países afectados. Organizaciones, como el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el PMA, han establecido sus propios mecanismos de financiación anticipada y fondos temáticos aportados por los donantes, que se dedican a las gamas de servicios humanitarios señalados en el plan estratégico y el programa de cada organización.

48. Esos fondos a menudo han financiado actividades en las esferas de prevención de las crisis y la recuperación después de los desastres y las emergencias complejas, incluida la reconstrucción nacional, que están estrechamente relacionadas con la asistencia humanitaria en ausencia de fondos suficientes para el desarrollo en los países afectados. En 2006, como parte de la reforma de las Naciones Unidas, se lanzó el Fondo para la Consolidación de la Paz con un mandato posterior a los conflictos para evitar que se recayera en conflictos violentos, mediante dos mecanismos de financiación: el Mecanismo de Respuesta Inmediata y el Mecanismo de Recuperación para la Consolidación de la Paz.

49. Las funciones básicas de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, que cuentan con el apoyo de su secretaría y están promovidas por la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres abarcan no solo el desarrollo, sino también los ámbitos humanitarios pertinentes para la reducción de los desastres, incluida la mitigación de sus efectos, la preparación y la prevención³². Tienen por objeto aumentar la resiliencia ante los peligros e incorpora criterios de reducción de riesgos en los programas de preparación para emergencias, respuesta y recuperación. Sin embargo, en crisis a gran escala y crisis graves prolongadas, cuando más se necesita una gestión y planificación estratégica, es cuando se encuentran más problemas. La reducción del riesgo de desastres no figura en un lugar destacado del programa de la mayoría de las partes interesadas, y sería difícil de aplicarla con sostenibilidad en medio de grandes crisis.

50. Se dispone de múltiples mecanismos de financiación para hacer frente a las emergencias y la recuperación, así como a la transición hacia la reconstrucción y la construcción nacional. Sin embargo, esos mecanismos dependen de contribuciones voluntarias administradas por marcos de gobernanza separados. Además, la fragmentación de los objetivos de los programas establecidos por distintos órganos legislativos puede dar lugar a la duplicación de tareas y a la ejecución ineficaz de programas para los países afectados.

³⁰ “El Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia (en lo sucesivo denominado “el Coordinador”) tendrá la responsabilidad general de las decisiones de financiación y la gestión programática del fondo”. Véase ST/SGB/2010/5, párr. 1.5.

³¹ En Somalia, la OCAH es el agente gestor de los fondos humanitarios comunes, no el PNUD.

³² Resolución 56/195.

D. Tendencias de las corrientes globales de recursos con fines humanitarios

51. El Inspector examinó las corrientes globales de ayuda utilizando los datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Las corrientes de asistencia oficial en el sector humanitario reflejan una tendencia al alza, tanto en el total de la ayuda humanitaria como la ayuda para la respuesta en casos de emergencia³³. El Inspector determinó las siguientes tendencias destacadas en los flujos de asistencia humanitaria.

52. **La proporción de asistencia humanitaria en el total de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha aumentado considerablemente durante el último decenio.** Los datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo³⁴ indican que a pesar de la reciente crisis financiera, las corrientes de AOD han seguido aumentando a lo largo del decenio, alcanzando su máximo nivel real en 2010 con 130.000 millones de dólares. La asistencia humanitaria aumentó considerablemente, con un total de 13.100 millones de dólares ese año, el de mayor cuantía, pero solo representa una décima parte del total de las corrientes de ayuda, junto a asistencia a los sectores gubernamental y de la sociedad civil.

Concentración en los países en situaciones frágiles y países propensos a los desastres

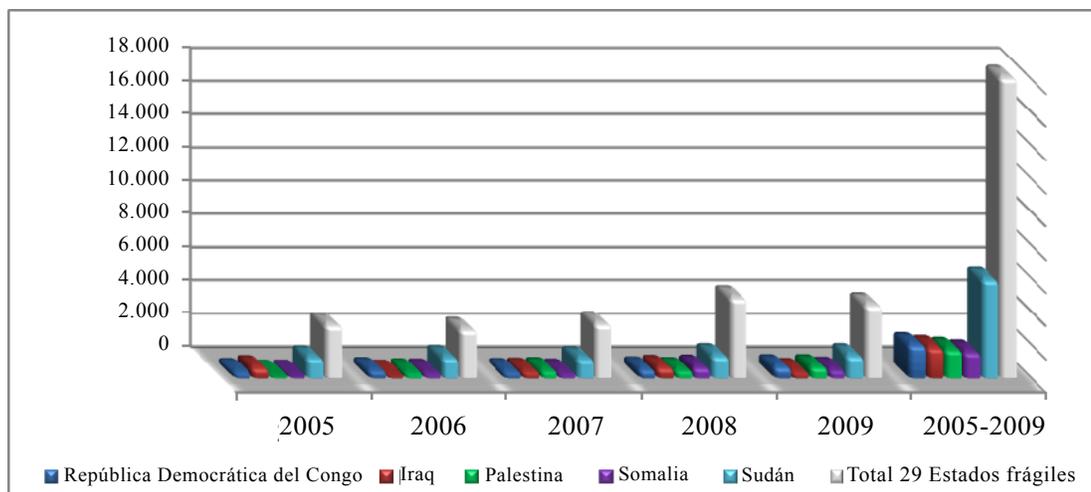
53. **La AOD y la asistencia humanitaria se han concentrado en los países en situaciones frágiles y países propensos a desastres** (véanse los gráficos 1 y 2 que figuran a continuación). Los datos detallados sobre las corrientes de AOD indican que las corrientes de AOD muestran que las corrientes de AOD de emergencia siguen estando muy concentradas en un grupo de países en situaciones frágiles, como el Sudán, y han aumentado en términos reales a lo largo de los años. La mayor proporción de financiación para la respuesta de emergencia en 2005-2009 se destinó a los países en situaciones frágiles (18.000 millones de dólares). La suma total de financiación de emergencia proporcionada para los países propensos a los desastres naturales (unos 8.000 millones de dólares) excede la financiación para las actividades de preparación y prevención (146 millones de dólares y 536 millones de dólares, respectivamente). Las corrientes de ayuda para la reconstrucción y rehabilitación siguieron concentradas en ambos tipos de países, y ascendieron a un total de 2.700 millones de dólares³⁵.

³³ *Op.cit.*, JIU *Background Materials*.

³⁴ Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE “Fifty years of official development assistance”, en 2010 llegó a su nivel máximo, 129.000 millones de dólares.

³⁵ Véase el gráfico 6 de *Background Materials*, se puede consultar en el sitio web de la Dependencia Común de Inspección.

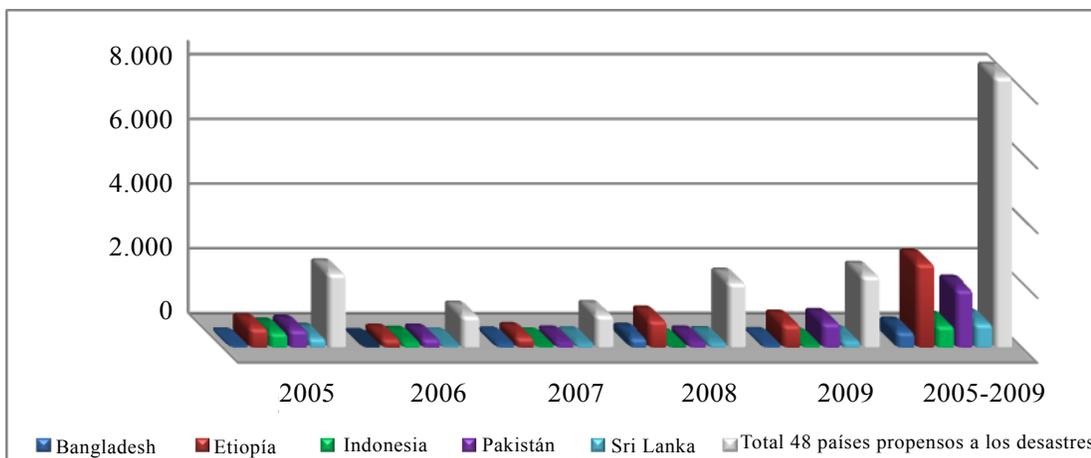
Gráfico 1
Corrientes de AOD para la respuesta de emergencia a los países en situaciones frágiles o Estados en conflicto³⁶



Fuente: Base de datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, Banco Mundial.

Nota: Una unidad equivale a 1 millón de dólares de los Estados Unidos, a precios corrientes.

Gráfico 2
Corrientes de AOD para la acción en casos de emergencia a países propensos a los desastres³⁷



Fuente: Base de datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, Banco Mundial.

Nota: Una unidad equivale a 1 millón de dólares de los Estados Unidos de América, a precios corrientes.

³⁶ Según la definición del Banco Mundial, a 19 de octubre de 2010.

³⁷ El Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación del Banco Mundial define a los países propensos a los desastres como países de prioridad máxima/otros recursos no destinados a fines específicos por los donantes por figurar en los 30 primeros países por daños económicos promedio causados por desastres naturales por año como promedio del PIB de 2005 a 2009, en precios corrientes. Los Estados Unidos de América estaban entre los 30 primeros países por daños respecto al PIB, pero fueron eliminados de la lista al no ser pertinentes para el análisis.

Aumento rápido de los recursos para la prevención y la preparación

54. **Aunque se ha registrado un importante aumento de los recursos para la prevención y la preparación, el monto total sigue siendo bajo.** El Comité de Asistencia para el Desarrollo presenta datos sobre financiación en tres subsectores de la asistencia humanitaria: la respuesta en casos de emergencia; la prevención y preparación para casos de desastre; y la reconstrucción y la recuperación. Las corrientes de AOD para la respuesta de emergencia han aumentado un 8,6% al año. Las corrientes de AOD para la prevención y preparación aumentaron de manera espectacular, casi un 200% al año para los países en situaciones frágiles, y más del 150% al año para los países propensos a los desastres, aunque las cantidades siguen siendo pequeñas.

55. Del mismo modo, un informe del Banco Mundial señala que durante el último decenio, una quinta parte del total de las corrientes de asistencia humanitaria se dedicó al socorro y la respuesta en casos de desastre, mientras que la proporción de financiación humanitaria para la prevención aumentó rápidamente, de aproximadamente el 0,1% al 0,7%, pero sigue escasa³⁸.

Insuficiente financiación para la recuperación

56. **Atraer fondos para financiar las actividades iniciales de recuperación también ha sido una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional de donantes.** El citado informe del Banco Mundial indica que, junto con el aumento de pequeñas corrientes de fondos para la prevención, la financiación para la reconstrucción, el socorro y la rehabilitación se estancó en un nivel menor entre 2008 y 2009 que en años anteriores. Según un análisis de regresión de un grupo de estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la asistencia frente a las pérdidas ocasionadas por los desastres en 16 países de América Latina, cabe esperar que, como promedio, la asistencia internacional para la recuperación y reconstrucción sufrague el 8,6% de las pérdidas directas causadas por los desastres después del desastre³⁹.

57. El informe del Banco Mundial reconoce que la naturaleza de la prevención, junto con la recuperación y la reconstrucción, a menudo supone gastos de desarrollo a largo plazo, mientras que la respuesta de emergencia se centra en el socorro inmediato y/o las actividades que salvan vidas, y por extensión en la pronta recuperación de los medios de subsistencia. Para romper la dicotomía entre la asistencia para el desarrollo y la respuesta de emergencia, **el Inspector observa que muchos países propensos a los desastres están introduciendo, o deberían estar introduciendo, sistemas nacionales amplios de gestión en casos de desastres a fin de integrar la fase en que se produce el desastre con las fases posteriores a un desastre. El aumento de las corrientes modestas de financiación para la prevención es una señal de esos esfuerzos incipientes, que van de las emergencias a la recuperación temprana, la prevención, la reducción de los riesgos y la reconstrucción, basándose no solo en las instituciones gubernamentales, sino también en la participación de la sociedad civil y los agentes del mercado.**

³⁸ Banco Mundial, *Natural Hazards, Unnatural Disasters, the Economics of Effective Prevention*, http://www.gfdrr.org/gfdrr/sites/gfdrr.org/files/nhud/files/NHUD-Report_Full.pdf, pág. 9.

³⁹ Freeman y cols., *Disaster Risk Management* IDB (Washington, 2003), pág. 52.

Corrientes de recursos a países utilizando procesos de llamamientos distintos de los procesos de llamamientos unificados

58. Las limitaciones para extender la financiación humanitaria a la financiación para el desarrollo relacionada con los desastres ha llevado a un número considerable de países afectados a recurrir a cauces alternativos de llamamientos fuera de los procesos de llamamientos humanitarios de las Naciones Unidas (proceso de llamamientos unificados/llamamientos urgentes).

59. Durante sus visitas sobre el terreno, varios organismos informaron al equipo de la Dependencia Común de Inspección de que los gobiernos de algunas regiones recaudaban fondos mediante sus propios canales, en paralelo o fuera del proceso típico de llamamientos unificados o urgentes utilizado por los organismos de las Naciones Unidas durante las fases de emergencia y después de las emergencias. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo, el PNUD y el UNICEF proporcionaron ejemplos concretos a este respecto. Varios organismos organizaban actividades de recaudación de fondos por sus propios canales a nivel nacional, regional y mundial. Organismos humanitarios como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el UNICEF y el PMA, así como el CICR y la FICR, hacían llamamientos ocasionalmente para satisfacer sus necesidades operacionales financieras fuera del proceso de llamamientos unificados o llamamientos urgentes. El UNICEF lanzaba llamamientos en casos en que no había llamamientos interinstitucionales urgentes o en caso de llamamientos tardíos. Todos los llamamientos en paralelo a los procesos de llamamientos unificados existentes se ajustan a este último. El PNUD a menudo forma parte de esos llamamientos en lo que respecta a la recuperación temprana y algunas otras esferas (por ejemplo, la restauración de comunidades, la reducción del riesgo de desastres, el acceso a la justicia y la remoción de minas). El Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y otras organizaciones regionales también movilizaban fondos durante y después de las emergencias.

60. Según el informe *Global Humanitarian Assistance* de 2011, las Naciones Unidas emitieron varios llamamientos de financiación humanitaria fuera del proceso de llamamientos unificados, por un monto de 1.600 millones de dólares, para Burkina Faso, el Iraq, Nepal, el Pakistán, Sri Lanka y el plan de respuesta regional a los refugiados iraquíes en 2010, pero solo se obtuvo financiación para el 43,7% de esos llamamientos, en comparación con el 70% de las necesidades de financiación expresadas en llamamientos urgentes⁴⁰.

61. De 2005 a 2009, 13 países utilizaron total o parcialmente esos canales de asistencia humanitaria fuera del proceso de llamamientos unificados de las Naciones Unidas⁴¹.

⁴⁰ Véase el informe *Global Humanitarian Assistance*, pág. 61.

⁴¹ Para los fines del análisis comparativo con llamamientos que no forman parte del proceso de llamamientos unificados, el proceso de llamamientos unificados comprende todos los llamamientos que se tramitaron por conducto de las Naciones Unidas utilizando el mecanismo de llamamiento humanitario de la OCAH, incluido el proceso de llamamientos unificados o urgentes, independientemente de la nomenclatura de estos últimos. El documento *Background Materials*, anexo II, contiene una compilación de las corrientes de asistencia de este tipo del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

62. De los 13 países, 8 eran países de economías de bajos ingresos o ingresos medios altos, lo que presentaba una tendencia por la cual los propios gobiernos coordinan la financiación. El uso y la dependencia del proceso de llamamientos unificados dependen de la capacidad relativa de gobernanza y titularidad que cada país anfitrión pueda ejercer en las operaciones de gestión de los desastres.

63. Un breve análisis reveló la aparición de nuevos agentes junto con una nueva pauta de contribuciones que va más allá de los llamamientos formulados mediante el proceso de llamamientos unificados o el proceso de llamamientos urgentes. Aumentó la financiación de donantes que no pertenecen al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y representó el 6% del total de la asistencia humanitaria comunicada entre 2000 y 2008, la ayuda humanitaria, y en 2010 se aportó asistencia humanitaria por valor de 622 millones de dólares⁴². En algunas situaciones de emergencia causadas por desastres a gran escala, además de la contribución de los donantes tradicionales, nuevos donantes hicieron compromisos importantes, muchos de ellos generalmente beneficiarios de asistencia de emergencia. La Arabia Saudita fue un donante nuevo e importante al Fondo para la Acción y el Socorro de Emergencia, con una contribución de 50 millones de dólares a Haití en 2010. La India comunicó que había aportado 36,5 millones de dólares en asistencia humanitaria en 2010, de 200.000 dólares en 2000⁴³.

64. Las corrientes de ayuda procedentes de organizaciones privadas y filantrópicas también están alterando el panorama de la financiación. Gracias al creciente número de nuevos donantes, como Estados, particulares, ONG, empresas privadas y otras entidades, la financiación y las promesas de contribuciones ahora superan con creces los objetivos previstos en los procesos de llamamientos unificados y los llamamientos urgentes, o han movilizado cuantiosos recursos sin recurrir a estos últimos.

65. La respuesta de la comunidad internacional a algunos de los principales desastres naturales ha sido espontánea debido a su magnitud sin precedentes y consecuencias internacionales. La respuesta de ese tipo está motivada por un sentimiento de solidaridad e interdependencia entre los Estados, que aumenta por el reconocimiento de las repercusiones globales de los desastres promovido por los medios de comunicación.

66. El monto total de los fondos recaudados con ocasión del llamamiento de urgencia por el tsunami del Océano Índico en 2005 alcanzó 6.200 millones de dólares en comparación con las necesidades de 0,98 millones de dólares determinadas mediante el proceso de llamamientos unificados. La mayoría de los fondos (aproximadamente 5.000 millones de dólares) procedieron del sector privado y donantes bilaterales oficiales fuera del proceso de llamamientos unificados, en particular la FICR y otras ONG, y se utilizaron no solo para satisfacer las necesidades del socorro de emergencia, sino también para satisfacer las necesidades iniciales de recuperación, reconstrucción y mitigación. En el caso de los fondos comprometidos o recaudados mediante el proceso de llamamientos unificados, más de la mitad seguía sin desembolsarse después de dos años. En cuanto a los compromisos para la labor posterior a la emergencia, se desconoce el estado de los desembolsos.

⁴² Servicio de Supervisión Financiera de la OCAH.

⁴³ Véase <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?indepthid=91&reportid=94011>.

67. Además del tsunami del Océano Índico, el huracán Katrina (2005) y el gran terremoto y tsunami del este del Japón del 11 de marzo de 2011, atrajeron considerables cantidades de asistencia externa pese a la ausencia de llamamientos multilaterales. En el caso del huracán Katrina, los Estados Unidos de América recibieron promesas de contribuciones por valor de 854 millones de dólares de todo el mundo⁴⁴. En el caso del terremoto y tsunami en el Japón, el monto total de financiación y promesas de contribuciones de gobiernos, ONG, empresas privadas y particulares alcanzó la suma de 1.100 millones de dólares a fines de noviembre de 2011, de los cuales aproximadamente el 88% fueron donaciones directas de particulares y organizaciones privadas, con lo que el Japón ocupó el primer lugar entre los cuatro mayores receptores de financiación humanitaria internacional en 2011.

68. Esas contribuciones no fueron impulsadas por evaluaciones integrales basadas en pruebas que podrían haber permitido un uso más óptimo de todos los recursos disponibles para los países afectados. Así pues, existe un creciente riesgo de competencia por la ayuda, subvenciones no solicitadas, duplicación y superposición de la financiación.

69. Estos casos señalan la necesidad de: a) elaborar más evaluaciones basadas en pruebas de las necesidades de financiación humanitaria que requieren los países afectados, independientemente de si son países industrializados o países en desarrollo; b) aplicarlas de forma estratégica para informar a los medios de comunicación internacionales a fin de canalizar las corrientes de ayuda a los sectores y las poblaciones más necesitados.

70. A fin de planificar y aportar recursos suficientes de manera oportuna, previsible y sostenible, **el Inspector llega a la conclusión de que el sistema de las Naciones Unidas debe elaborar un marco estratégico de planificación financiera basándose en una evaluación realista de las tendencias históricas y sectoriales de la oferta y la demanda de fondos humanitarios, y su asignación y uso en los países afectados.**

71. Es evidente de lo que antecede que algunos países afectados por desastres, han necesitado, cada vez con más frecuencia, asistencia externa durante períodos más largos que otros países. Son países propensos a los desastres y países en situaciones frágiles. Es esencial anticipar las necesidades financieras de esos países caso por caso, lo que sería una forma creíble de hacer participar a los donantes multilaterales y bilaterales a fin de atender *ex ante* las necesidades financieras de los países afectados por desastres a fin de ayudar a la población afectada a lograr una transición sin tropiezos de la etapa de emergencia a la recuperación temprana, la prevención, la reducción del riesgo y la reconstrucción. A tal fin, la financiación inicial por conducto del Plan Común de Acción Humanitaria debe ir aparejada de financiación a mediano y largo plazo para la financiación de los procesos de ECP/MANUD.

72. La aplicación de la siguiente recomendación aumentaría la eficacia y la previsibilidad de la financiación humanitaria de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

⁴⁴ Véase el informe de la Casa Blanca, *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/> (25 de noviembre de 2011).

Recomendación 1

El Secretario General debería solicitar al Coordinador del Socorro de Emergencia, en su calidad de Presidente del Comité Interinstitucional Permanente, que asegure que el proceso de llamamientos unificados se desarrolle como instrumento para generar un marco estratégico de planificación financiera para:

a) Satisfacer las necesidades integrales de recursos de los países afectados por desastres para la asistencia sostenida —de las emergencias a la recuperación temprana, la prevención, la reducción de los riesgos y la reconstrucción— evaluadas de manera realista país por país para los países propensos a desastres y los países en situaciones frágiles; y

b) Permitir a todos los agentes humanitarios participar en evaluaciones comunes de las necesidades con base empírica para movilizar y obtener recursos adecuados en forma oportuna, previsible y sostenible.

IV. Marco de gobernanza de la financiación de las actividades humanitarias

73. Desde el fin de la llamada guerra fría, ha habido un notable incremento de la financiación de las actividades humanitarias y de los agentes y las actividades de socorro de emergencia en casos de desastre; se calcula que el número de ONG en esta esfera ha crecido más de 10 veces. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen algún tipo de mandato o estructura de gestión de desastres. Los contingentes militares tienen mandatos para facilitar y proteger las operaciones de asistencia humanitaria y proporcionar algún tipo de asistencia humanitaria en situaciones extremas, lo que comprende proteger a los civiles de las poblaciones afectadas por desastres. Entre los diversos agentes humanitarios también se cuentan los donantes del sector privado, los particulares y las organizaciones. Como se estudió en profundidad anteriormente, la proliferación y la especialización de los servicios humanitarios han hecho cada vez más difícil para el sistema humanitario de las Naciones Unidas desempeñar su función de coordinación central.

74. La competencia por la financiación, la dispar recaudación de fondos y la fragmentada gestión de los instrumentos financieros podrían afectar negativamente a la movilización y asignación de recursos para las operaciones humanitarias. El sistema actual se caracteriza por la falta de un mecanismo intergubernamental para proporcionar sólida gobernanza a nivel de todo el sistema, así como la falta de un marco de planificación y gestión estratégicas entre los organismos de las Naciones Unidas para responder a los desastres y reducir sus efectos. A este respecto, **el Inspector reitera sus recomendaciones anteriores⁴⁵ de que los Estados Miembros establezcan un programa de las Naciones Unidas para la asistencia humanitaria combinado con un foro a nivel de todo el sistema para debatir las políticas y la financiación de las operaciones humanitarias, en la forma de un comité intergubernamental que se ocupe de forma integral de las políticas de respuesta en casos de desastre y de reducción del riesgo de desastres, y que ayude a la Asamblea General a supervisar la gestión de los fondos de asistencia humanitaria a disposición del sistema de las Naciones Unidas.**

⁴⁵ Véase JIU/REP/2006/5, recomendación 7.

A. Financiación previsible de la labor básica de coordinación humanitaria

75. Los recursos básicos u ordinarios son los principales instrumentos con que los gobiernos pueden ejercer la gobernanza colectiva de las actividades de la secretaría. Ahora bien, esos recursos solo financian una pequeña parte de las operaciones humanitarias. Debería utilizarse una proporción mayor del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y de sus cuotas para apoyar las actividades humanitarias básicas, incluida la coordinación. Como se señala en las recomendaciones de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) en relación con la sección 27, Asistencia humanitaria, del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para el bienio 2012-2013, los componentes del presupuesto ordinario correspondientes a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios⁴⁶ deberían fortalecerse a fin de ofrecer más financiación suficiente y previsible para la coordinación de la labor humanitaria y la respuesta a las emergencias. De hecho, a pesar de un aumento recomendado del componente del presupuesto ordinario de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, todavía se prevé que los recursos extrapresupuestarios representarán el 94% de las necesidades totales de recursos de la OCAH para 2012-2013.

76. La secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, entidad responsable de la reducción de los desastres naturales, abordada en el subprograma 3 de la sección 27, consta de unos 115 puestos, todos menos uno financiados por los 64,9 millones de dólares de recursos extrapresupuestarios disponibles para 2012-2013. En 2011, la Asamblea General, en su resolución 65/157 (párrafo 15), reconoció la necesidad de contar con mayores recursos de manera oportuna, estable y previsible para la ejecución de la Estrategia, y solicitó al Secretario General que examinara la mejor forma de apoyarla con miras a garantizar recursos suficientes para el funcionamiento de su secretaría. En respuesta a ello, el Secretario General formuló una propuesta para responder parcialmente a esa necesidad, consistente en una asignación con cargo al presupuesto prorrateado para un órgano de coordinación interinstitucional que se encargaría de la reducción de los riesgos de desastre, a saber, la secretaría de la Estrategia, en el marco del subprograma. Así pues, la Asamblea General aprobó recientemente un puesto con cargo al presupuesto ordinario en la categoría D-1 para la Estrategia a un costo de 262.700 dólares (véase A/66/6 (Sect. 27)). Aunque este hecho representa un avance en lo tocante a proporcionar una financiación previsible básica para la coordinación humanitaria, debe darse una consideración más sistemática a la movilización y utilización de recursos del presupuesto ordinario. El Inspector recuerda que cada bienio las Naciones Unidas conceden una subvención de casi 2,2 millones de dólares al PNUD, que financia las plazas de los funcionarios de la Oficina de Prevención de las Crisis y Recuperación, de conformidad con la resolución 52/12 B de la Asamblea General⁴⁷. **En 2006, la DCI propuso que el Secretario General encargara una evaluación independiente de la utilización de ese subsidio⁴⁸; esa evaluación aún no se ha realizado.**

⁴⁶ Véase la sección 27 del presupuesto de las Naciones Unidas, subprograma 2, Coordinación de la labor humanitaria y la respuesta a las emergencias.

⁴⁷ Véase párr. 16.

⁴⁸ Véase JIU/REP/2006/5, párr. 89.

77. También se deberían proporcionar recursos extrapresupuestarios más adecuados y previsibles para apoyar las actividades de coordinación sobre el terreno. Una cuestión que se ha planteado en evaluaciones recientes, como la evaluación quinquenal⁴⁹ del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y la evaluación del Fondo Humanitario Común⁵⁰, es la necesidad de fortalecer la financiación para el personal sobre el terreno que presta apoyo a esos mecanismos de financiación mancomunada. La OSSI también informó de una falta de personal adecuado para gestionar el Emergency Relief Response Fund en Haití. La financiación para la gestión eficaz en el ámbito de esos mecanismos de financiación debería proporcionarse ya sea mediante la asignación de una parte de esos fondos para prestar apoyo a la coordinación o mediante el uso de un porcentaje de los gastos de apoyo para esos fondos. Otra posibilidad que debería estudiarse más a fondo es la creación de un presupuesto de apoyo que combinara todos los gastos de apoyo e instalaciones de gestión conjunta sobre el terreno.

78. Otro motivo de preocupación es la falta de un mecanismo de financiación claro para la coordinación por grupos temáticos. Para abordar esta cuestión, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios dispuso que se incluyera la financiación para la coordinación de los grupos temáticos sobre el terreno en los llamamientos urgentes/consolidados de los organismos coordinadores de que se tratara en caso de que necesitaran recaudar fondos a tal efecto⁵¹.

79. El Inspector opina que el Secretario General, con el apoyo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Contralor de las Naciones Unidas, debería definir medios de fortalecer la financiación para la coordinación y los servicios comunes de apoyo sobre el terreno, incluida la asignación de recursos de los fondos mancomunados, mediante el uso de gastos de apoyo a los programas mancomunados o una proporción de fondos no asignados reservada para ellos.

B. Planificación más estratégica de la financiación humanitaria

80. La financiación de la labor humanitaria debe basarse en los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia enunciados por la Asamblea General en su resolución 46/182. Las condiciones fundamentales para el suministro de financiación presuponen la existencia de una evaluación de las necesidades locales y la utilización efectiva de una capacidad y de procedimientos locales que salvan vidas. Sin embargo, como se señaló en un informe de evaluación reciente⁵² del enfoque por grupos temáticos, hasta ahora persisten las duplicaciones y las

⁴⁹ La recomendación 11 del informe de evaluación quinquenal del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (pág. 106) dirigida al Contralor de las Naciones Unidas consiste en asignar un porcentaje de fondos del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de los derechos de gestión del 3% de la Secretaría de las Naciones Unidas para reforzar la capacidad de vigilancia del Coordinador de Asuntos Humanitarios y la OCAH sobre el terreno.

⁵⁰ En la página 33 del CHF Evaluation: Synthesis Report (informe de síntesis de la evaluación de los fondos humanitarios comunes) se afirma que, como la Sección de Financiación de Actividades Humanitarias de la OCAH se financia de manera especial, los gastos de gestión de fondos de la Oficina en cada país deberían sufragarse aplicando un gravamen porcentual al fondo.

⁵¹ Véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, directrices del proceso de llamamientos unificados de 2012, pág. 30.

⁵² J. Streets, F. Grünwald, A. Binder, V. de Geoffroy, D. Kauffmann, S. Krüger, C. Meier, B. Sokpoh, *Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report*, abril de 2010, pág. 50.

disparidades de la calidad de las evaluaciones de las necesidades. Asimismo, han pasado a ser cada vez más comunes los suministros de ayuda no solicitados en especie y dinero. Todo esto complica la planificación basada en los resultados a partir de evaluaciones empíricas comunes de las necesidades.

a) Establecer evaluaciones coordinadas de las necesidades

81. Se han emprendido diversas iniciativas a nivel mundial para promover evaluaciones conjuntas o coordinadas de las necesidades. El Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, que comprende el PNUD, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, la Comisión Europea, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, han elaborado metodologías de evaluación de las necesidades, como la Evaluación de las Necesidades Después de un Desastre y Marco de Recuperación, la Evaluación de las Necesidades Después de un Conflicto y el proyecto de Orientación sobre la Financiación de la Transición: cómo obtener mejores resultados en contextos de transición.

82. En marzo de 2009, el Comité Interinstitucional Permanente estableció el Equipo de Tareas para la Evaluación de las Necesidades. El Equipo ha elaborado un conjunto de instrumentos y productos encaminados a armonizar y promover iniciativas intersectoriales de evaluación de las necesidades como las Directrices Operacionales para la Evaluación Coordinada en las Crisis Humanitarias (finalizada en febrero de 2011), Indicadores Humanitarios Clave, una reserva y lista de expertos en evaluación coordinada del Comité Interinstitucional Permanente, un programa de creación de capacidad y un tablero humanitario. Estas iniciativas, en última instancia, podrían dar paso a la elaboración de un instrumento para consolidar y presentar un panorama completo de las necesidades humanitarias, muy probablemente mediante la formulación de un marco de planificación estratégica de la asistencia humanitaria a escala mundial, utilizando el enfoque de evaluación rápida de grupos múltiples, lo cual ayudaría a los procesos de llamamientos unificados a adoptar decisiones basada en pruebas.

83. Los organismos tradicionales de asistencia humanitaria, como el ACNUR, el UNICEF y el PMA, así como la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS), han basado sus evaluaciones de las necesidades en la disponibilidad de capacidades para salvar vidas en las comunidades locales y de acogida, y no tienen la intención de suplantarlas. Por ejemplo, los objetivos estratégicos del PMA (2008-2013)⁵³ se basan en la disponibilidad de las capacidades locales que salvan vidas de proporcionar asistencia alimentaria a fin de satisfacer las necesidades y las prioridades concretas de un país o región, utilizando instrumentos y metodologías avanzados de evaluación de las necesidades, como el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad. **El Inspector opina que las organizaciones y las entidades del sistema de las Naciones Unidas deberían tener en cuenta la capacidad para salvar vidas y otras aptitudes disponibles en las comunidades locales y de acogida en todas las futuras evaluaciones integrales conjuntas de las necesidades humanitarias.**

⁵³ <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp228800.pdf>.

b) Definición de una estrategia de respuesta humanitaria

84. Se prevé que el ciclo del proceso de llamamientos unificados y la definición del plan común de acción humanitaria ayudarán a las poblaciones afectadas, la comunidad de asistencia humanitaria y los donantes a definir una estrategia de respuesta humanitaria, incluidas las hipótesis, la priorización de las necesidades y la planificación de la respuesta, en consulta con el país afectado. El plan de respuesta debe basarse en evaluaciones precisas y oportunas de las necesidades integrales de la comunidad afectada, así como en la vinculación de la respuesta con las actividades de recuperación, desarrollo y consolidación de la paz, según proceda. Las directrices de los procesos de llamamientos unificados alientan a las ONG a incluir sus proyectos en el llamamiento incluso aunque reciban financiación bilateral al margen del proceso. Esas directrices deben aplicarse para ofrecer un panorama completo de las actividades humanitarias que se están llevando a cabo. Como se señaló anteriormente, ha habido instancias al margen del proceso de llamamientos unificados de las Naciones Unidas y de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como el CICR, la FICR y la OIM, que han permitido recaudar fondos considerables. En 2011, el proceso de llamamientos unificados recaudó 198 millones de dólares y otras instancias al margen del proceso recaudaron 182 millones de dólares para Haití. Además, algunas ONG, como la FICR y el CICR, recaudaron considerables fondos fuera del proceso de llamamientos unificados, incluidas contribuciones privadas, por ejemplo con motivo del tsunami del océano Índico. En 2010 la financiación privada para MSF alcanzó la cifra de 1.100 millones de dólares⁵⁴. Por lo tanto, es importante aumentar la transparencia de las corrientes de recursos que se generan al margen del proceso de llamamientos unificados.

85. Además, en el proceso de llamamientos unificados a menudo se ha dado poca importancia y se han destinado recursos insuficientes a las actividades iniciales de recuperación. La sección del proceso de llamamientos unificados está tratando de abordar esta cuestión, asegurando que las actividades iniciales de recuperación se incorporen en cada uno de los grupos temáticos humanitarios abarcados por el procedimiento. Los ámbitos de intervención de las actividades iniciales de recuperación que quedan fuera del ámbito de la respuesta de los grupos temáticos, como la gobernanza, el estado de derecho, los medios de subsistencia basados en los productos no agrícolas, la tierra y los bienes, la reintegración y la infraestructura comunitaria básica, podrían presentarse en un plan de respuesta que incluyera actividades iniciales de recuperación y fuera específico para cada uno de los principales sectores que deben abordarse, según el contexto⁵⁵. De hecho, el proceso de llamamientos unificados debe no solo definir los límites de la estrategia de respuesta humanitaria, sino también establecer vínculos con la recuperación, la reconstrucción, el desarrollo y las estrategias de consolidación de la paz mediante su enfoque por grupos temáticos.

86. Hay un amplio acuerdo en que la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo son complementarias, y que la preparación humanitaria, como parte de la reducción de los riesgos de desastre, salva vidas y es una inversión eficaz en función de los costos. Los gobiernos convinieron sobre este tema de forma explícita en el

⁵⁴ Véase el informe de Global Humanitarian Assistance correspondiente a 2011, pág. 19.

⁵⁵ Véanse las directrices del proceso de llamamientos unificados para 2012, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1257532>, pág. 37.

Marco de Acción de Hyogo⁵⁶. En su informe sobre la respuesta al tsunami del océano Índico⁵⁷, la Dependencia recomendó la elaboración de un marco de planificación estratégica integrado a nivel de todo el sistema para la gestión y coordinación de la asistencia humanitaria, la reducción del riesgo de desastres y las actividades de respuesta en casos de desastre. También recomendó a la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aplicaran un enfoque de gestión basada en los resultados para gestionar los programas y los recursos de manera coherente.

87. Sin embargo, la JJE aún no ha aplicado la recomendación. En la actualidad, a pesar de la aprobación del Marco de Acción de Hyogo como marco rector para asegurar la coherencia entre los sectores del desarrollo y de la asistencia humanitaria, hay poco acuerdo, incluso entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sobre cómo proporcionar asistencia coherente, sistemática y sostenida, y de qué índole, a las poblaciones afectadas a lo largo de toda la duración o el ciclo de la gestión del desastre. **A fin de iniciar una definición común, los organismos deben tener en cuenta la necesidad de elaborar un concepto que se base en gran medida en el de salvar vidas, pero que incluya vínculos con medios de subsistencia y recuperación temprana que propicien la recuperación y el desarrollo, teniendo en cuenta la definición de las situaciones de emergencia aprobadas por el PMA (véase el párr. 7).**

c) Utilización de los activos militares de manera estratégica

88. La financiación de la asistencia humanitaria no procede de una manera lineal del socorro, la recuperación y la reconstrucción al desarrollo. En el contexto de situaciones complejas de emergencia, la asistencia de emergencia y otros tipos de medidas de gestión de desastres se entremezclan cuando se despliegan misiones integradas de mantenimiento de la paz. Al persistir las situaciones complejas de emergencia, se sigue prestando asistencia de emergencia cuando vuelve a agravarse una situación de riesgo, mientras que es necesario realizar en forma paralela actividades iniciales de recuperación, protección de los medios de vida y asistencia a los refugiados y los desplazados internos.

89. La coordinación civil-militar es parte de la acción humanitaria. Se han aplicado diversas estrategias —desde la coexistencia hasta la cooperación— entre las dos comunidades en función de los contextos de emergencia política y de la seguridad en particular. De hecho, los agentes humanitarios están cada vez más preocupados por lo que se percibe como la politización de la labor humanitaria, debido en parte a la difuminación de las distinciones entre los componentes militares y políticos de las misiones de paz de las Naciones Unidas.

90. Desde 1999, se ha ido incorporando en las operaciones de mantenimiento de la paz el mandato de proteger a los civiles bajo amenaza inminente de violencia física por medios militares, con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Las operaciones de mantenimiento de la paz proporcionan escoltas armadas a los organismos humanitarios que trabajan en situaciones complejas de emergencia, y prestan asistencia a las actividades humanitarias relativas a las minas. En escasas situaciones extremas en que los organismos humanitarios no tienen acceso a las

⁵⁶ OCAH y Grupo de Financiación Humanitaria del Comité Interinstitucional entre Organismos, WO/1010/3604/7, noviembre de 2010, anexo I, pág. 1.

⁵⁷ Véase JIU/REP/2006/5.

poblaciones afectadas, el personal de mantenimiento de la paz también puede distribuir la ayuda humanitaria en nombre de los organismos humanitarios, y a menudo ha proporcionado, como último recurso, alimentos, agua, vivienda, atención de la salud y medicamentos a esas poblaciones, si no se dispone de otros medios.

91. Según las estimaciones conservadoras del Inspector, los recursos destinados a la protección de civiles en las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento y establecimiento de la paz representaron el 5% del total de recursos operacionales y el 9,1% del total de los puestos civiles de las operaciones de mantenimiento de la paz en el ejercicio económico de 2011/12 (el examen, que puede consultarse en el sitio web de la Dependencia, figura en el anexo V del *Material de Antecedentes*). En lo que respecta a los proyectos de efecto rápido, mediante los cuales los militares han proporcionado, entre otras cosas, servicios médicos y ayuda alimentaria, para conquistar los corazones y las mentes de las comunidades afectadas, la secretaría estima que se movilizaron 12,5 millones de dólares en el bienio 2009-2010, mientras que la directriz normativa de febrero de 2007 del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno sobre los proyectos de efecto rápido autorizaba presupuestos para esos proyectos de hasta alrededor de 70 millones de dólares al año, lo que representa el 1% de los recursos solicitados por la operación de mantenimiento de la paz en cuestión.

92. De hecho, el Inspector encontró unos pocos casos en que los contingentes militares suministraban ayuda humanitaria a las poblaciones locales desplazadas por las hostilidades militares en Darfur meridional⁵⁸. El Inspector examinó sus conclusiones sobre el Sudán, donde la Unión Africana y contingentes de la Operación Híbrida de las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) y la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) ofrecían alimentos, agua, alojamiento, atención médica y apoyo en materia de seguridad para las personas desplazadas en Darfur meridional, con ayuda del personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de la Sede. Aunque el personal reconoció que esa asistencia directa a los desplazados internos estaba justificada como asistencia en casos extremos, el Inspector no estaba convencido de que la secretaría hubiera recopilado suficientes datos desglosados e información para proporcionar suficiente transparencia sobre el tipo de asistencia prestado por los contingentes.

93. El Inspector observó también en la Sede de las Naciones Unidas y sobre el terreno —por ejemplo, en Haití y el Sudán— que aún prevalecía una barrera de excesiva cautela entre los militares y los civiles. Un posible medio de aumentar la transparencia sería que los oficiales de alto rango de las misiones integradas, por ejemplo, el Coordinador de Asuntos Humanitarios, en su calidad de Representante Especial Adjunto del Secretario General, y el Comandante de la Fuerza, adoptaran una actitud proactiva y responsable para mejorar la interfaz civil-militar. Deberían informar más ampliamente sobre los casos en que se autoriza el uso de recursos militares en apoyo de la asistencia humanitaria, cuándo y por qué, en los informes sobre la ejecución del presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz y en los informes periódicos al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles.

⁵⁸ Véanse, por ejemplo, los casos de diciembre de 2008 (A/64/566, para. 31) y diciembre de 2010 (actualizaciones de la situación en materia de seguridad de la UNAMID de 22 y 24 de diciembre de 2010 y de 3, 10 y 11 de enero de 2011).

94. Las relaciones entre civiles y militares han sido menos tensas en el contexto de los desastres naturales, en particular tras el terremoto de enero de 2010 en Haití, donde el Secretario General pidió a la MINUSTAH que desplegara todos los medios disponibles para apoyar y facilitar las operaciones humanitarias en caso necesario⁵⁹.

95. En Haití, las organizaciones humanitarias utilizaron batallones de ingeniería para retirar los escombros, reconstruir los centros de atención médica y sanitaria y restablecer los servicios públicos, como el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento. El éxito de la misión de Haití dependía en gran medida de la función de integración de las operaciones de las Naciones Unidas por conducto de la MINUSTAH y del desempeño coherente de múltiples funciones prestadas por altos funcionarios sobre el terreno, a saber, el Representante Especial del Secretario General y el Representante Especial Adjunto de la misión, que combinaban los mandatos del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, el Representante Residente y el Coordinador de Asuntos Humanitarios⁶⁰.

96. La aplicación de la siguiente recomendación mejoraría la rendición de cuentas y la coordinación de las operaciones humanitarias dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

El Secretario General debería aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en lo que respecta al uso de los activos militares proporcionados directamente como último recurso en apoyo de las poblaciones afectadas, mediante la presentación de más información sobre esos casos y sobre los recursos movilizados en los informes a la Asamblea General sobre la ejecución de los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz, así como en los informes periódicos al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles.

C. Vinculación de la financiación a corto plazo con la financiación a más largo plazo

97. En la resolución 46/182 de la Asamblea General se reconoce que existe una clara relación entre la respuesta de emergencia, la recuperación, la rehabilitación y el desarrollo. Así pues, debe prestarse asistencia de emergencia en formas que propicien

⁵⁹ Véase la carta de 20 de enero de 2010 dirigida por el Secretario General de las Naciones Unidas a su entonces Representante Especial Adjunto.

⁶⁰ Tras el terremoto de Haití de 2010, se desplegaron a gran escala fuerzas militares extranjeras: contingentes de los Estados Unidos, el Canadá, el Japón y varios países de América Latina y Europa, además de las fuerzas militares y de policía existentes que actuaban como parte de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), para prestar apoyo logístico inicial. Las fuerzas de autodefensa del Japón ofrecieron servicios logísticos y de reparación de carreteras y hospitales y construyeron depósitos de asistencia humanitaria para el PMA y otros organismos. Los Estados Unidos restablecieron las operaciones de tráfico aéreo militar en el aeropuerto internacional Toussaint Louverture, y repararon el puerto. Entre otras capacidades militares desplegadas desde el inicio de la emergencia cabe mencionar el transporte aéreo, el apoyo médico de emergencia y la logística. Véase Red de Prácticas Humanitarias del Instituto de Desarrollo de Ultramar, *Coordinación humanitaria civil-militar de las Naciones Unidas en respuesta al terremoto de Haití*, 31 de agosto de 2010.

la recuperación y el desarrollo a largo plazo, a fin de asegurar una transición sin tropiezos del socorro a la rehabilitación y el desarrollo. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que prestan asistencia para el desarrollo deberían participar en las etapas iniciales y colaborar con los encargados de prestar socorro de emergencia y propiciar la recuperación en el marco de sus mandatos. Aunque la resolución disponía que el Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios se hiciera responsable de coordinar la transición sin fisuras de la ayuda humanitaria a la transición en el país, no se puso a disposición de este en esa fase ningún instrumento de financiación a nivel de todo el sistema para que desempeñara esas funciones de coordinación.

98. En su proyecto de directrices sobre la financiación de la transición⁶¹, la Red Internacional sobre Conflictos y Fragilidad (INCAF) destacó los problemas críticos que impedían una prestación de ayuda más eficaz, tales como la creciente fragmentación de los instrumentos de ayuda⁶². La utilización coherente de los recursos se ve obstaculizada por la dicotomía generalizada en las situaciones de emergencia graves entre la comunidad de asistencia humanitaria y la comunidad para el desarrollo. Como los donantes prometen fondos para el desarrollo sobre la base de un plan nacional y a petición del país receptor, la financiación para el desarrollo ha tardado en materializarse. Además, los donantes tradicionales están poco dispuestos a proporcionar fondos para el desarrollo que se destinarán a actividades de recuperación inicial, recuperación y transición debido a las dificultades que plantea acordar las modalidades de asistencia con los países receptores.

99. Por lo tanto, aunque con la financiación humanitaria se satisfacen las necesidades de servicios básicos, otras prioridades, como la creación de capacidad para facilitar la prestación de servicios básicos y el restablecimiento de los medios de subsistencia en el marco de las actividades iniciales de recuperación, siguen sin recibir la atención o los fondos suficientes. Los instrumentos financieros para la asistencia humanitaria suelen ser demasiado insuficientes para atender las necesidades humanitarias cada vez más amplias y alcanzar los objetivos de la fase inicial de recuperación, en que la falta de financiación ha obstaculizado la labor de las ONG que prestan asistencia humanitaria. Queda pendiente la elaboración de mecanismos para subsanar el déficit de financiación entre las actividades humanitarias y de desarrollo, incluidas las actividades iniciales de recuperación.

100. La OIM y el ACNUR han elaborado diferentes inventarios de fuentes de financiación disponibles para subsanar la escasez de recursos en los planos local y mundial, e instan a sus oficinas regionales y locales a que recurran a ellos en competencia con otras organizaciones humanitarias y de desarrollo. En vista de la complejidad y la diversidad de mecanismos de financiación humanitaria, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el PNUD y el Banco Mundial deben trabajar de consuno y con la asistencia de los Coordinadores Residentes/Coordinadores de Asuntos Humanitarios para establecer un compendio de los servicios y mecanismos de financiación de que disponen las organizaciones humanitarias sobre el terreno y promover el intercambio de información para mejorar la coordinación de la asistencia a las poblaciones afectadas.

⁶¹ Véase INCAF, *Draft Guidance on Transition Financing – Supporting Coherent and Sustainable Transition in Fragile States* (proyecto de Orientación sobre la Financiación de la Transición: apoyo a la transición coherente y sostenible en Estados frágiles), septiembre de 2011, pág. 6. La expresión se refiere a lo que los agentes humanitarios han llamado actividades iniciales de recuperación.

⁶² *Ibid.*, pág. 3.

101. Las necesidades singulares de cada país afectado deben tenerse en cuenta. Es necesario integrar mejor la financiación para atender las necesidades específicas de los países afectados por situaciones de emergencia. En cada una de las etapas se plantean necesidades, desde el socorro, la recuperación y la reconstrucción hasta todas las etapas sometidas al proceso de financiación de la transición. Por ejemplo, la asistencia en la fase de emergencia, como el apoyo para los desplazados internos que viven en tiendas de campaña que puede formular el Coordinador del Socorro de Emergencia o disponerse en un plan común de acción humanitaria, debe ir seguida de medidas secuenciales, como el suministro de viviendas de transición y permanentes que culmine en el regreso a las comunidades de origen, medidas que están intrínsecamente vinculadas con las medidas de recuperación y de desarrollo.

102. El Inspector señaló una serie de buenas prácticas para facilitar la financiación de la transición. Algunos donantes ya han adoptado una política integral de gestión del riesgo de desastres no solo para subvenir las necesidades cuya atención salva vidas, sino también para encarar la recuperación y el desarrollo. Noruega promueve asistencia humanitaria dentro de un marco de acción humanitaria para proteger a los civiles afectados; el Japón⁶³ proporciona un conjunto de programas de asistencia que abarcan el socorro de emergencia, la recuperación y la reconstrucción, junto con el fomento de la capacidad para la preparación y el fortalecimiento de la resiliencia ante los desastres en las comunidades afectadas. Estas políticas se ajustan al Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, en particular la plataforma internacional de recuperación, elaborada conjuntamente por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, la OCAH y el PNUD.

Ejemplo de buenas prácticas

El mecanismo de las tres erres (por sus iniciales en inglés): socorro, recuperación y reconciliación

Una buena práctica es el mecanismo de las 3 erres establecido por la MINUSTAH y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en Haití. El fondo para la acción en casos de emergencia establecido inicialmente en Haití en 2007 con el apoyo de Noruega y Suecia comprendía dos fondos fiduciarios de donantes múltiples que tenían por objeto abordar las necesidades de respuesta a los desastres, recuperación y reconciliación en Haití bajo la supervisión general del Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente: el Fondo para la Recuperación y la Reconciliación, creado para afianzar la estabilidad adquirida por las comunidades, promover la reconciliación en zonas clave y prestar asistencia al proceso democrático en el resto del país y el Emergency Relief Response Fund, creado para que los asociados puedan responder con rapidez y de manera coordinada a necesidades imprevistas resultantes de desastres vinculados a peligros naturales. Merced a esos fondos se pretendía establecer un vínculo con los programas de desarrollo. El primero fue disuelto por no considerarse parte del mandato de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; ese tipo de mecanismo de financiación de la transición es muy necesario, pero actualmente no existe en Haití.

⁶³ Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón, esbozo de política de asistencia humanitaria, agosto de 2011, http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/outline_hap.pdf.

103. Países como Haití, que se encuentra en una situación frágil y expuesta a los desastres naturales, así como a sus causas latentes y profundas, situación a menudo descrita por nuestros interlocutores en los equipos de las Naciones Unidas como los síntomas de la “crisis silenciosa” de la sociedad haitiana, requieren una estrategia de transición a largo plazo y financiación para actividades de socorro, recuperación, rehabilitación y desarrollo.

104. En Haití, el MANUD fue sustituido por el marco estratégico integrado, que reunió a los equipos de las Naciones Unidas y la MINUSTAH. Proporciona un marco integrado para las Naciones Unidas, basado en el Plan de Acción de Haití para la Recuperación y el Desarrollo Nacionales, y se prevé que será prorrogado por otros tres años aproximadamente. También se han creado marcos similares en otros países que acogen misiones integradas. Esta es una innovación positiva que refleja la viabilidad y la conveniencia de integrar las funciones de los agentes humanitarios, de desarrollo y de mantenimiento de la paz en una sola misión. Sin embargo, a pesar de la importante función que desempeña en las actividades de recuperación y reconstrucción, el Banco Mundial no está sujeto a ese marco. Por otra parte, la coordinación sobre el terreno entre las organizaciones humanitarias y la MINUSTAH sigue siendo problemática.

105. **El Inspector opina que el Secretario General debería aclarar de qué manera el plan común de acción humanitaria, los procesos del MANUD y el plan y los marcos estratégicos integrados pueden servir de base para que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas proporcionen al país afectado asistencia humanitaria operacional integrada a lo largo del período de transición.**

D. Medidas encaminadas a superar los efectos negativos de la asignación de fondos a fines específicos

Buena gestión de las donaciones humanitarias

106. La Asamblea General reconoció oficialmente los principios y las buenas prácticas de gestión de las donaciones humanitarias⁶⁴ y exhortó a los donantes a que aportaran recursos suficientes, oportunos, previsibles y flexibles, basados en la evaluación de las necesidades y en proporción con ellas, en particular para las situaciones de emergencia que no tuvieran financiación suficiente, y a que consideraran la posibilidad de asumir compromisos tempranos y multianuales en materia de financiación humanitaria común⁶⁵. Los donantes deben proporcionar fondos en proporción a las necesidades evaluadas con una mayor participación de los beneficiarios locales; satisfacer las necesidades a largo plazo para la recuperación y el desarrollo y las prioridades estratégicas de los países receptores, y reducir la asignación de fondos a fines específicos a fin de aumentar la flexibilidad de los mecanismos de financiación que puedan precisar los coordinadores de asuntos humanitarios.

⁶⁴ A/58/99-E/2003/94, anexo II.

⁶⁵ Resolución 66/119 de la Asamblea General, párr. 23.

La experiencia de los fondos mancomunados

107. Los fondos humanitarios mancomunados, como el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, los fondos humanitarios comunes y los fondos para la acción en casos de emergencia, han tratado de mitigar los efectos negativos de las contribuciones para fines específicos. Si bien los recursos procedentes de esos fondos mancomunados a veces se asignan en condiciones flexibles, se han señalado las buenas prácticas enumeradas a continuación.

108. Los donantes han acordado no destinar sus contribuciones a esos fondos, salvo para asignar los fondos en condiciones flexibles a un país determinado en los casos de los fondos humanitarios comunes y los fondos para la acción en casos de emergencia. El liderazgo del Coordinador de Asuntos Humanitarios asegura el uso óptimo de los recursos. La ventanilla de respuesta rápida del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, basada en donaciones, y los fondos para la acción en casos de emergencia sufragan las etapas iniciales de la respuesta de emergencia. Los fondos humanitarios comunes normalmente abarcan una gama más amplia de actividades, que abarca las actividades iniciales de recuperación; incluyen una reserva de emergencia destinada a que el Coordinador de Asuntos Humanitarios pueda responder a emergencias imprevistas. Este puede determinar la cuantía exacta de la reserva teniendo en cuenta la totalidad de los fondos disponibles entre los distintos fondos humanitarios (en el fondo humanitario común del Sudán, la cuantía mínima es del 10% de los fondos comprometidos).

109. Aparte de esta reserva, los recursos de los fondos humanitarios comunes se asignan a proyectos humanitarios que se incluyen en el proceso de llamamientos unificados o el plan de trabajo para el país. El Coordinador de Asuntos Humanitarios tiene la facultad de decidir las asignaciones de recursos y de gestionar y coordinar su utilización, con el asesoramiento de un grupo consultivo compuesto de representantes de los donantes, equipos de las Naciones Unidas en los países y ONG, con apoyo de la oficina en el país de la Sección de Financiación Humanitaria de la OCAH. La competencia independiente del Coordinador de Asuntos Humanitarios garantiza el uso óptimo de los fondos disponibles en el país, de conformidad con el marco acordado colectivamente entre las partes interesadas.

110. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en el Sudán terminó de revisar el mandato⁶⁶ y las directrices operacionales del fondo humanitario común del Sudán a comienzos de 2011. Entre las características principales de la revisión cabe mencionar el establecimiento de un proceso de consenso sobre la formulación del plan de trabajo anual y la asignación de fondos (que va de 120 millones de dólares a 140 millones de dólares, suma que representa el 10% del total de la asistencia humanitaria al Sudán, que ascendía a unos 1.300 millones de dólares en 2009).

⁶⁶ Véase *Sudan Common Humanitarian Fund Revised Terms of Reference* (mandato revisado del fondo humanitario común del Sudán), octubre de 2011.

Ejemplo de buena práctica**Reducir al mínimo los costos de transacción de los donantes y aumentar al máximo la participación local**

En el Sudán, complace a los donantes ver sus intenciones reflejadas en las propuestas de proyectos anuales mediante consultas y exámenes entre pares al respecto. Cada delegación dedica en promedio un día por semana a esas consultas durante todo el año, pero le satisface el beneficio considerable de estar informada de las propuestas e ideas de sus interlocutores, la sociedad civil, ONG locales e internacionales, así como los ministerios competentes del Gobierno del Sudán. Esta parece ser una medida revolucionaria, en virtud de la cual se están coordinando en el país todas las cuestiones sustantivas de la asistencia humanitaria, con la participación de la comunidad local y con la ayuda de quienes dirigen los grupos temáticos o sectores. Queda por ver cómo contribuirá este experimento al desarrollo de fórmulas e instituciones de asistencia humanitaria y recuperación de base comunitaria.

111. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios desempeña una importante función de coordinación en el Sudán. Los proyectos formulados en el marco del Plan de trabajo para el Sudán pueden ser financiados por el fondo humanitario común sobre la base de un enfoque colectivo y la gestión participativa. El proceso consultivo del fondo humanitario común del Sudán es un ejemplo de primer paso para asegurar la coherencia entre la evaluación de las necesidades y la financiación de los donantes a fin de satisfacer las necesidades de las comunidades locales. El Inspector observó que se trataba de un rasgo general de los fondos humanitarios comunes de otros países. Así, los efectos negativos de la asistencia financiera impulsada por los donantes o reservada para fines específicos pueden mitigarse mediante el uso generalizado del proceso consultivo del fondo humanitario común.

112. En menor medida, los fondos para la acción en casos de emergencia también han promovido las consultas con los donantes a nivel de los países. Cuando existe un plan común de acción humanitaria o un marco de planificación o asignación de prioridades de índole similar, los fondos para la acción en casos de emergencia funcionan con arreglo al marco y los objetivos del plan común de acción humanitaria. Sin embargo, esos fondos rara vez proporcionan recursos directamente a los proyectos en el marco del proceso de llamamientos unificados, debido a que se concentran en las necesidades nuevas e imprevistas. Para examinar propuestas, el Coordinador de Asuntos Humanitarios cuenta con la asistencia de una junta de examen entre organismos, integrada por representantes de los organismos de las Naciones Unidas y ONG. El Coordinador también cuenta con el apoyo de una Junta Consultiva, integrada por organismos de las Naciones Unidas, donantes y representantes de organizaciones no gubernamentales, que lo asesora sobre cuestiones estratégicas y normativas.

113. En cambio, las decisiones sobre asignaciones del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia no han entrañado amplias consultas con los donantes sobre el terreno. En los países, el establecimiento de prioridades para la solicitud de una subvención del Fondo está a cargo del Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente, con la participación de los equipos de las

Naciones Unidas o el equipo humanitario en el país, que a veces incluye a representantes de los donantes y los gobiernos nacionales. El Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente presenta la solicitud de subvención, con el apoyo de los organismos rectores del grupo temático, que dirigen la preparación de propuestas de sus sectores respectivos. La decisión final en materia de financiación corresponde al Coordinador del Socorro de Emergencia de la Sede de las Naciones Unidas, por recomendación de la secretaría del Fondo.

114. El Inspector opina que, en los países donde existen fondos humanitarios comunes o fondos para la acción en casos de emergencia, el Secretario General debe asegurar, por conducto del Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios, que la planificación del fondo esté integrada con los procesos existentes de gobernanza de la financiación. Si no existen fondos mancomunados basados en los países, debería establecerse un mecanismo de gobernanza que asegure la consulta a todas las partes interesadas sobre la solicitud al Fondo, incluidos los representantes de organismos de las Naciones Unidas, la FICR, las ONG y demás interesados pertinentes. También debería estudiarse el establecimiento de un mecanismo de fondos mancomunados basados en países que complemente al Fondo, según proceda.

115. Sobre la base de la experiencia positiva de los mecanismos de financiación común, que refleja la aplicación efectiva de los principios de la Iniciativa de Buenas Prácticas en Materia de Donaciones Humanitarias, el Inspector llega a la conclusión de que hay margen para que el sistema de las Naciones Unidas elabore una serie de buenos principios de financiación común de las actividades humanitarias.

116. La aplicación de la siguiente recomendación mejoraría la rendición de cuentas y difundiría buenas prácticas entre los distintos fondos humanitarios mancomunados, y mitigaría los efectos negativos de las asignaciones de recursos a objetivos específicos.

Recomendación 3

La Asamblea General debería encargar al Secretario General que le presente, con el apoyo del Comité Interinstitucional Permanente, un proyecto de conjunto de buenos principios de financiación de actividades humanitarias que promueva las asignaciones de recursos en condiciones flexibles y un enfoque participativo, teniendo en cuenta las buenas prácticas de los mecanismos inclusivos y basados en programas para la gestión y gobernanza de los fondos humanitarios comunes en los países y la experiencia adquirida en la Iniciativa de Buenas Prácticas en materia de Donaciones Humanitarias.

E. Definición de procedimientos comunes para las conferencias de asistencia humanitaria y para la recuperación

117. Muy pocas conferencias internacionales de ayuda para las actividades de socorro, recuperación y reconstrucción han sido organizadas por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. En cambio, la Conferencia Internacional de Donantes para el Nuevo Futuro de Haití, celebrada en Nueva York el 31 de marzo de 2010, fue organizada por el Banco Mundial y el PNUD y copatrocinada por los

Estados Unidos de América y las Naciones Unidas, en cooperación con el Gobierno de Haití y con el apoyo del Brasil, el Canadá, España, Francia y la Unión Europea. Los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas fueron invitados a asistir a la Conferencia. Muchas conferencias de donantes fueron convocadas por los principales donantes y organizaciones de desarrollo como el Banco Mundial y los bancos regionales. En unos pocos casos, el Secretario General ha nombrado Representantes o Enviados Especiales a dirigentes políticos de Estados Miembros, y les ha proporcionado una oficina de apoyo para coordinar los compromisos y la asistencia.

118. Además de las actividades ordinarias del proceso de llamamientos unificados (como el inicio del procedimiento, el plan de trabajo para el Sudán y demás), las conferencias de ese tipo son de particular relevancia para cubrir las necesidades insatisfechas. La actuación de los enviados o representantes especiales del Secretario General, tanto para el tsunami del océano Índico como para Haití, ha sido fundamental para determinar las necesidades integrales de las regiones y los países afectados por el tsunami y el terremoto en distintas etapas de emergencia, recuperación y reconstrucción, así como para identificar financiación y compromisos asumidos por todos los donantes. A fin de ayudar a los beneficiarios a reconstruir mejor sus países, la oficina del Enviado/Representante por lo general hace un seguimiento de esa financiación y la registra en la fase de inversión para fines de reconstrucción y desarrollo, independientemente del marco del procedimiento de llamamientos unificados y el Servicio de Supervisión Financiera de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, y señala las deficiencias de los compromisos contraídos respecto de las necesidades reales de las poblaciones y los países afectados.

119. Podría argumentarse que esas conferencias suelen ser convocadas a iniciativa de determinados donantes que experimentan problemas geopolíticos en los países afectados, y con poca evaluación empírica de las necesidades. En vista de que esas conferencias a menudo se ocupan de la reconstrucción, su alcance es mucho mayor que el de los llamamientos unificados para casos de emergencia. Gracias a la aplicación de los principios de la Iniciativa de Buenas Prácticas en Materia de Donaciones Humanitarias y a la utilización de un concepto ampliado común de llamamientos basado en directrices de evaluación de las necesidades de los procesos de llamamientos unificados y el Equipo de Tareas para la Evaluación de las Necesidades, la cobertura de financiación de los llamamientos para los cuatro países afectados por la sequía en el Cuerno de África alcanzó el 75% de los 2.400 millones de dólares necesarios al 2 de diciembre de 2011⁶⁷.

120. Aunque se considere más adecuado dejar que los donantes se impliquen en la organización de conferencias, las Naciones Unidas deberían abogar por que en ellas se cumplan criterios y procedimientos apropiados de evaluación de las necesidades, a fin de prestar asistencia acorde con los principios de independencia, neutralidad, imparcialidad y humanidad.

121. La aplicación de la siguiente recomendación aumentaría la eficacia de la recaudación de fondos en el sector humanitario mediante la celebración de conferencias internacionales especiales de ayuda.

⁶⁷ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, informe de la crisis en el Cuerno de África, núm. 25 (2 de diciembre de 2011), pág. 6.

Recomendación 4

El Secretario General, con el apoyo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el PNUD y en asociación con las instituciones financieras internacionales, debería elaborar directrices para convocar y organizar conferencias sobre actividades de socorro y reconstrucción para asegurar que se comprometan fondos en favor de los países afectados por situaciones de emergencia, incluso para crisis humanitarias insuficientemente financiadas o desatendidas, en cumplimiento de los principios de independencia, neutralidad, imparcialidad y humanidad.

V. Gestión de los instrumentos financieros para actividades humanitarias

A. Marco de gestión estratégica

122. La mayoría de los organismos de las Naciones Unidas que realizan operaciones humanitarias comprometen y utilizan los recursos de acuerdo a sus mandatos particulares, a diversos procedimientos y modalidades de financiación y a procedimientos operacionales muy diferentes, y existe gran disparidad entre sus políticas y procedimientos institucionales. Debido a que no hay un marco de medición en todo el sistema que dé cuenta del total de recursos necesarios y gastos, no existe una base para la elaboración en toda regla de una gestión basada en los resultados a nivel de todo el sistema, como se recomendó en informes anteriores de la DCI.

123. Para un marco de gestión estratégica se requieren datos e información globales sobre los recursos necesarios y los gastos para sus actividades, los que deberían ser fácilmente accesibles para posibilitar la planificación, programación, presupuestación y evaluación. Por cierto, la discontinuación en 1995 de un mecanismo fiable de presentación de informes interinstitucionales, que hasta el momento utilizaba el instrumento de clasificación de programas del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) para los programas y recursos del sistema, significó que los instrumentos estadísticos existentes de las Naciones Unidas fueran cada vez más inadecuados para la planificación estratégica y la gestión de recursos.

B. Análisis de los principales instrumentos financieros

124. El Inspector examinó las carteras de instrumentos financieros utilizados por las Naciones Unidas y otros organismos para las operaciones humanitarias, entre ellas las operaciones de asistencia humanitaria y las operaciones conexas de desarrollo o de mantenimiento de la paz que apoyan y facilitan la asistencia humanitaria. El examen reveló que existía una amplia diversidad de mecanismos e instrumentos financieros disponibles en la sede y sobre el terreno. Ello era reflejo de los diversos tipos de desastres de que se ocupan las organizaciones respectivas, a saber, desastres naturales, situaciones complejas de emergencia y desastres causados por el hombre, así como de las etapas en las cuales operan, desde la prevención, mitigación y reducción de desastres, hasta el socorro, la recuperación temprana, y la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo.

125. Hay dos tipos de instrumentos financieros para i) capacidad básica central de apoyo a las actividades sobre el terreno en respuesta a emergencias; y ii) socorro de emergencia y asistencia para la recuperación dedicados a situaciones de emergencia y desastres específicos. Entre los primeros se cuentan los servicios comunes de apoyo humanitario y los mecanismos de financiación anticipada como el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) y cualesquiera otras reservas financieras de emergencia. Entre los segundos se incluyen las actividades basadas en proyectos o programas, ya sea sobre la base de arreglos tradicionales de fondos en fideicomiso administrados por las sedes de organismos de las Naciones Unidas, o en fondos fiduciarios de donantes múltiples o fondos comunes o mancomunados administrados sobre el terreno.

126. Varios organismos de las Naciones Unidas utilizan mecanismos internos de financiación anticipada⁶⁸ o fondos que se financian a nivel de la sede cuando se producen las situaciones de emergencia o las crisis; ellos son mecanismos de primer recurso, que están disponibles para los equipos en los países en breve plazo, con frecuencia en cuestión de horas después de solicitarlos. Tienen nombres diferentes según el organismo: la FAO tiene el Fondo Especial para Actividades de Emergencia y Rehabilitación (SFERA); la OIT cuenta con el Fondo de Acción Rápida (FAR); el UNICEF tiene una reserva interna, el Fondo para Programas de Emergencia, un mecanismo de préstamos que responde a situaciones de emergencia. Es la fuente más rápida y fiable de fondos de emergencia de la organización, pues es capaz de efectuar desembolsos en el plazo de 24 horas. Este mecanismo desempeña una función complementaria importante con respecto al CERF. Hasta hace poco, el PMA tenía tres mecanismos de financiación anticipada, a saber, la Cuenta de Respuesta Inmediata; un Fondo de Operaciones que comprende un mecanismo de compras a plazo y un mecanismo de anticipo de los gastos de apoyo directo. La Junta Ejecutiva decidió fusionar este último con el mecanismo del Fondo de Operaciones en 2010⁶⁹.

127. La mayoría de los organismos presenta información financiera actualizada a sus comités de finanzas o de presupuesto y planificación respectivos, ya sea anualmente o dos o tres veces al año. El Inspector observó que los organismos planifican la utilización de esos fondos dentro de un plazo corto de entre dos y tres meses. Muchos de los fondos utilizados por los organismos son de un monto relativamente reducido; si los organismos carecen de liquidez interna, recurren al componente de préstamos del CERF.

128. Aparte de esas reservas, los organismos movilizan fondos procedentes de su presupuesto básico o no básico para atender a las necesidades urgentes. Los organismos tratan de obtener financiación a través de sus propios procesos de llamamientos a los donantes o mediante la participación en el proceso de llamamientos unificados/llamamientos urgentes. Si no logran obtener a tiempo fondos suficientes de los donantes a través de esos procesos, o si esas fuentes están agotadas, recurren a la ventanilla de donaciones del CERF. El Fondo para Programas de Emergencia del UNICEF permite una respuesta rápida al presentarse una situación de emergencia. El desembolso del CERF permite que la respuesta continúe y se amplíe antes de la recepción de asistencia de otros donantes importantes. Los dos fondos se complementan en cuanto a su alcance, pues el CERF

⁶⁸ Véase el anexo VI para mayores detalles sobre esos mecanismos de financiación anticipada.

⁶⁹ Cuarta actualización del Plan de Gestión del Programa Mundial de Alimentos, 2010-2011, enero de 2011 (WFP/EB.1/2011/5-A/1).

proporciona apoyo temprano a intervenciones que salvan vidas, mientras que la reserva interna proporciona financiación inicial inmediata y presta apoyo a una amplia variedad de intervenciones para los niños, que tradicionalmente podrían no estar incluidas en el mandato del CERF (por ejemplo, preparación).

1. Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia

129. En diciembre de 2005, la Asamblea General decidió, mediante su resolución 60/124, ampliar el Fondo Renovable Central para Emergencia, el que pasaría a ser Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), con el fin de “asegurar una respuesta más predecible y oportuna ante las emergencias humanitarias, con los objetivos de promover medidas y respuestas rápidas a fin de reducir las pérdidas de vidas, mejorar la respuesta a necesidades en las que el tiempo sea un factor crítico y fortalecer los elementos básicos de la respuesta humanitaria en situaciones de crisis con financiación insuficiente, sobre la base de necesidades demostrables y de las prioridades establecidas en consulta con el Estado afectado, según proceda”⁷⁰.

a) Ventanilla de subvenciones

130. El componente de subvenciones del CERF consta de dos elementos: i) una ventanilla de respuesta rápida que representa las dos terceras partes del Fondo que se han de utilizar para atender a las necesidades humanitarias que salvan vidas debido a situaciones de emergencia inesperadas, a las crisis en que el tiempo es de importancia decisiva, o al deterioro rápido de las crisis que ya existen; y ii) una ventanilla para emergencias con financiación insuficiente, que representa la tercera parte del Fondo⁷¹.

131. La meta anual del CERF está establecida en 450 millones de dólares⁷². Sin embargo, el ingreso total del CERF ha fluctuado por encima y por debajo de esa cifra desde sus comienzos⁷³. En 2008, el CERF proporcionó financiación a 55 países y las mayores corrientes de fondos correspondieron al Afganistán, Etiopía, Haití, Kenya, Myanmar, Nepal, el Pakistán, la República Democrática del Congo, Sri Lanka y el Sudán. En 2009, el CERF prestó servicios a 51 países, y las mayores corrientes de financiación beneficiaron a Etiopía, Filipinas, Kenya, el Níger, la República Democrática del Congo, la República Popular Democrática de Corea, Somalia, Sri Lanka, el Sudán y Zimbabue. Más recientemente, en 2010, el CERF proporcionó financiación a 46 países y las mayores corrientes se dirigieron al Chad, Etiopía, Haití, Kenya, el Níger, el Pakistán, la República Democrática del Congo, Sri Lanka, el Sudán y el Yemen.

132. Algunos representantes de las organizaciones de ejecución del CERF, a los que se entrevistó, explicaron que las decisiones adoptadas por el Secretario General sobre la asignación de fondos del CERF en respuesta a las inundaciones en el Pakistán y el terremoto en Chile no eran suficientemente rigurosas en comparación con otros casos. Según lo informado, las asignaciones para algunos países de América Central que experimentaron tormentas tropicales e inundaciones y las asignaciones para hacer frente a la sequía del Níger habían sido objeto de un examen técnico y un análisis

⁷⁰ Véase A/RES/60/124, párr. 15.

⁷¹ Boletín ST/SGB/2010/5 del Secretario General.

⁷² *Ibid.*, párr. 1.3.

⁷³ La utilización del CERF fluctuó anualmente, de 429 millones de dólares en 2008 a 473 millones de dólares en 2010.

presupuestario minuciosos para asegurarse de que las propuestas de proyectos se ajustaban efectivamente a las directrices presupuestarias del CERF.

133. Si bien “salvar vidas” es un concepto central de las operaciones humanitarias, la falta de una definición operacional de la asistencia humanitaria o las operaciones humanitarias ha dado por resultado una duplicación de la labor entre organismos. La Secretaría de la OCAH no especificaba criterios objetivos para definir las necesidades humanitarias básicas excepto los basados en los indicadores del Grupo de Trabajo para la evaluación de las necesidades. Sin embargo, esos indicadores se encuentran aun en la etapa experimental. A falta de esos criterios elaborados sobre el terreno, aumenta el riesgo de que se adopten decisiones arbitrarias y algunos países afectados por desastres pueden resultar más favorecidos que otros. Algunos de los proyectos financiados eran por naturaleza de mediano a largo plazo, por ejemplo el proyecto de dinero por trabajo de la FAO o el programa de alimentos por trabajo del PMA. La Secretaría de las Naciones Unidas no intentó establecer un concepto estricto de asistencia humanitaria. Según la secretaria del CERF, las decisiones han sido “contextuales” y se han basado en razones de compasión en circunstancias específicas.

Financiación de los servicios comunes

134. El Inspector observó que el CERF podía proporcionar financiación oportuna para los servicios de apoyo comunes necesarios para realizar actividades que salvan vidas o para mejorar el acceso a las poblaciones afectadas; sin embargo no parecía haber criterios coherentes para la asignación de recursos del CERF al despliegue de servicios de apoyo comunes de carácter humanitario, salvo sobre la base del contexto de una respuesta de emergencia específica. Por otra parte, los servicios de apoyo son parte esencial del mandato de la OCAH. En efecto, se utilizan criterios diferentes para financiar distintos tipos de servicios comunes (por ejemplo, logística, medidas comunes de seguridad, telecomunicaciones de emergencia, aviación, coordinación, evaluaciones con la participación de organismos múltiples)⁷⁴.

Puntualidad de la financiación

135. El hecho de que el CERF no proporcione fondos directamente a las ONG ha sido un motivo de preocupación, especialmente debido al largo tiempo necesario para que las ONG obtengan fondos de los organismos de ejecución del CERF. La secretaria del CERF indica que se necesita un máximo de tres días para que se apruebe un proyecto después de presentada la propuesta final. En realidad, el tiempo medio requerido para la aprobación de los proyectos por el Coordinador del Socorro de Emergencia una vez recibidas las propuestas finales se redujo, según lo informado, de 2,7 a 2,4 días laborables en el caso de la ventanilla de respuesta rápida, y de 5,4 a 4,4 días en el caso de la ventanilla para emergencias con financiación insuficiente, entre el 1 de julio de 2010 y el 30 de junio de 2011⁷⁵. Sin embargo la etapa previa a la presentación durante la cual se preparan las propuestas en el país, así como los mecanismos internos de desembolso de los organismos pueden variar considerablemente por país y por organismo. Por ejemplo, en el caso

⁷⁴ Véase OCAH, *Central Emergency Response Fund Life-Saving Criteria, CERF Funding for Emergency Information and Communications Technology Equipment and Services*, y *CERF Funding for UN Humanitarian Air Service*.

⁷⁵ Véase A/66/357, pág. 10.

de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que no está autorizada para firmar Cartas de Entendimiento directamente con el CERF, sino que debe hacerlo a través de la OMS, se producen retrasos desde el momento en que la Oficina de la OPS/OMS en el país presenta los proyectos a la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas en el país afectado hasta el momento en que la OPS recibe la notificación de la OMS que le permite establecer la asignación⁷⁶.

136. En su examen reciente de la función del CERF, la FAO indicó que el tiempo medio real necesario era de 35 días después de la primera presentación de una propuesta al Coordinador del Socorro de Emergencia por el equipo de las Naciones Unidas o el equipo humanitario en el país en el caso de la ventanilla de respuesta rápida, y de 51 días después de la primera presentación en el caso de la ventanilla para emergencias con financiación insuficiente⁷⁷. Además, un examen independiente del valor añadido del CERF en el Chad indicó que si bien el tiempo transcurrido desde la recepción de la solicitud definitiva de subvención del CERF presentada por el Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios hasta su firma por el Coordinador del Socorro de Emergencia era de tres días en el caso de la ventanilla de respuesta rápida en mayo de 2009, el hecho más alarmante era el tiempo que transcurría desde la fecha de la presentación inicial hasta la fecha de la presentación final, que era de entre 38 y 45 días⁷⁸. Se informó además al Inspector de que algunos de los proyectos de Agua, Saneamiento e Higiene para todos (WASH) propuestos por el UNICEF y la OMS a comienzos de 2011 para Darfur (Sudán), fueron aprobados más de 50 días después de la presentación inicial de las propuestas correspondientes. No obstante el Coordinador del Socorro de Emergencia no estaba en condiciones de seguir la trayectoria de las medidas adoptadas en la etapa previa a la presentación a nivel de país.

137. En el cuadro proporcionado por la secretaría del CERF que figura a continuación se indica el número medio de días que tarda la tramitación de las propuestas presentadas al CERF ya sea en relación con la ventanilla para emergencias con financiación insuficiente o con la ventanilla de respuesta rápida del componente de subvenciones. El período desde la “primera presentación oficial hasta la presentación final” denota el número de días laborables transcurridos entre la primera presentación de una propuesta y la recepción de una versión revisada lista para su aprobación. El período desde “la presentación final hasta la aprobación por el Secretario General” denota el número de días transcurridos entre la recepción de una propuesta aceptable que tenga en cuenta las preocupaciones de la secretaría del CERF y su aprobación por el Coordinador del Socorro de Emergencia. En las dos columnas restantes se describen etapas del proceso de desembolso después de la aprobación oficial del proyecto. Cabe observar que en este cuadro no se incluye la preparación y el examen de propuestas de proyectos a nivel de país, que la secretaría del CERF denomina “etapa previa a la presentación”, la que puede ser considerablemente más prolongada de lo que indican los ejemplos citados anteriormente.

⁷⁶ Por ejemplo, la OPS presentó una propuesta de proyecto al CERF en respuesta al terremoto ocurrido en Chile el 11 de marzo de 2010, y la OPS recibió la autorización para establecer la asignación el 16 de abril de 2010.

⁷⁷ FAO, *Evaluation of FAO Interventions Funded by the CERF*, octubre de 2010, pág. 37.

⁷⁸ Véase John Watt, *Review of the value added of CERF in Chad*, 28 de noviembre a 4 de diciembre de 2010, pág. 4.

<i>Puntualidad del CERF: enero de 2008 a diciembre de 2011</i>					
<i>Ventanilla</i>	<i>Desde la primera presentación oficial hasta la presentación final de la propuesta a la secretaría del CERF</i>	<i>Desde la presentación final hasta la aprobación del SSA</i>	<i>Desde la aprobación del SSA hasta la firma de la Carta de Entendimiento</i>	<i>Desde la firma de la Carta de Entendimiento hasta la fecha de desembolso</i>	<i>Total de días</i>
Emergencias con financiación insuficiente	14,0	5,1	5,2	5,4	29,6
Respuesta rápida	7,1	2,7	4,9	5,0	19,7

Fuente: Secretaría del CERF.

138. En opinión del Inspector, la Coordinadora del Socorro de Emergencia debería establecer directrices sobre los tiempos de tramitación y los plazos aceptables para la aprobación de propuestas de proyectos y el desembolso de fondos antes y después de la recepción de la primera presentación oficial, y debería vigilar constantemente el cumplimiento de los plazos.

b) Ventanilla de préstamos

139. La ventanilla de préstamos del CERF sigue denotando una reducción de su utilización desde que se introdujo la ventanilla de subvenciones. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas determinó que solo seis organizaciones o entidades habían obtenido anticipos en el bienio 2008-2009 o tenían préstamos pendientes al 1 de enero de 2008⁷⁹. El total de nuevos préstamos concedidos durante el bienio ascendió a 32,6 millones de dólares y se refería a solo dos entidades, a saber, 30 millones de dólares al PMA para proyectos en Etiopía y la República Democrática del Congo, y el resto a la OCAH, el principal y prácticamente único usuario habitual de la ventanilla, que solicitó préstamos en seis ocasiones para la coordinación sobre el terreno en diversas localidades, pero no para actividades en la Sede. Lo declarado por el CERF indica que hasta diciembre de 2010, la ventanilla de préstamos del CERF tenía un número reducido de préstamos pendientes.

140. Las conversaciones con la secretaría del CERF revelaron además que el uso de la ventanilla de préstamos había sido extremadamente escaso o casi inexistente. En 2011, el saldo del fondo de préstamos era ligeramente superior a 76 millones de dólares⁸⁰ (de los cuales 49,5 millones correspondían a contribuciones voluntarias y a intereses devengados).

141. El Inspector determinó que muchos organismos habían establecido sus propias reservas y sus propios mecanismos internos de préstamo, que están disponibles a nivel del organismo como instrumentos de primer recurso. El PMA decidió no solicitar financiación de la ventanilla de préstamos del CERF debido al aumento de su disponibilidad de reservas, como los fondos de la Cuenta de Respuesta Inmediata y del mecanismo de financiación anticipada, como resultado de lo cual ha disminuido el valor añadido de este mecanismo de ventanilla de préstamos para el PMA, además de obviarse los costos de transacción de los procedimientos de financiación y reembolso

⁷⁹ A/65/5, Apéndice A.

⁸⁰ Channel Research, *5-Year Evaluation of the Central Emergency Response Fund - Synthesis Report: Final Draft*, 25 de julio de 2011, pág. 32.

correspondientes. Aunque el UNICEF tiene su propio mecanismo de préstamos, el Fondo para Programas de Emergencia (véase más arriba), en 2011 utilizó el mecanismo de préstamos del CERF para la respuesta del Cuerno de África dirigida a dar impulso inicial a una gran ampliación de las operaciones en Somalia. En opinión del Inspector, esos mecanismos propios de los organismos constituyen buenas prácticas y se podrían reproducir en todo el sistema.

142. La OCAH carece de un mecanismo interno de liquidez. En el boletín ST/SGB/2010/5 del Secretario General se indica que la OCAH no tendrá derecho a percibir subvenciones de la ventanilla de subvenciones del CERF. La OCAH continúa dependiendo de anticipos de la ventanilla de préstamos para financiar los costos de transacción que entraña la coordinación de la asistencia humanitaria.

143. En la evaluación quinquenal del CERF⁸¹ se recomendó que la cuantía del componente de préstamos del CERF se redujera a 30 millones de dólares y que el saldo se transfiriera a la ventanilla de subvenciones⁸². La recomendación fue aceptada⁸³. La Asamblea General, en su resolución 66/119, decidió reducir la cuantía del componente de préstamos del Fondo a 30 millones de dólares de los Estados Unidos y solicitó que “los recursos, incluidos los intereses devengados, que superen los 30 millones de dólares pasen al elemento de subvenciones del Fondo y se utilicen a tales efectos”. Además “autoriz[ó] a la Coordinadora del Socorro de Emergencia y a los organismos operacionales pertinentes, bajo la dirección de la Coordinadora, a que, en circunstancias excepcionales y con sujeción a plazos, utilizaran el elemento de préstamos del Fondo central para la acción en casos de emergencia a fin de mejorar, con arreglo a sus mandatos respectivos, la coordinación de la respuesta rápida, cuando no exist[iera] capacidad suficiente sobre el terreno”⁸⁴.

144. El Inspector es de opinión que la necesidad de contar con el servicio de préstamos del CERF se debe mantener bajo examen constante, teniendo en cuenta las capacidades internas de financiación anticipada de los organismos humanitarios.

145. Se prevé que la aplicación de la recomendación que sigue aumentará los controles y el cumplimiento en materia de respuesta humanitaria.

Recomendación 5

El Secretario General debería pedir a la Coordinadora del Socorro de Emergencia que encomendara al Comité Interinstitucional Permanente la tarea de establecer directrices generales a nivel de todo el sistema sobre el establecimiento, reabastecimiento y provisión de fondos y reservas de emergencia y recuperación en los distintos organismos con el fin de permitir a las organizaciones de asistencia humanitaria y de otra índole pertinentes proporcionar asistencia rápida y oportuna, y salvar la brecha entre el compromiso y la movilización de los fondos necesarios.

⁸¹ *Ibid.*, pág. 106. Véase la recomendación 12.

⁸² En exámenes independientes del valor añadido del CERF en el Chad, Mauritania y Sri Lanka se había recomendado que se cerrara el servicio de préstamos del CERF. Véase, por ejemplo, John Watt, *Review of the value added of CERF in Mauritania*, 11 a 16 de diciembre de 2010, pág. 12, <http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/EvaluationsandReviews/tabid/5340/language/en-US/Default.aspx>.

⁸³ Véase A/66/357, párr. 64, pág. 19.

⁸⁴ Véase A/RES/66/119 de 15 de diciembre de 2011, párrs. 25 y 26.

2. Complementariedad del CERF con otros fondos humanitarios comunes

146. Aunque en las directrices del CERF se hace referencia a la complementariedad del CERF con otros fondos humanitarios comunes, la secretaría del CERF aún no establece directrices detalladas sobre las vinculaciones institucionales sobre el terreno entre el CERF, el fondo humanitario común y el fondo para la acción en casos de emergencia.

3. Fondos fiduciarios de donantes múltiples

147. Los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes son fondos mancomunados a los que contribuyen múltiples donantes sobre el terreno. La gestión y administración de los fondos para la acción en casos de emergencia corresponde a la oficina en el país de la OCAH en nombre del Coordinador de Asuntos Humanitarios, que es el custodio de dichos fondos. Su administración está en manos de la oficina de la OCAH en Ginebra. A diferencia del CERF⁸⁵, que no proporciona fondos directamente a las ONG, los fondos para la acción en casos de emergencia están disponibles tanto para las Naciones Unidas como para las ONG⁸⁶. La cuantía máxima de los proyectos varía entre 100.000 dólares y 750.000 dólares, según el fondo y el tipo de emergencia⁸⁷.

148. Los fondos humanitarios comunes también son fondos mancomunados establecidos a nivel de los países. Su gestión es llevada a cabo por los coordinadores de asuntos humanitarios en calidad de directores de programas de los fondos, pero los administra el PNUD, con la excepción de Somalia, donde la OCAH cumple la función de agente administrativo⁸⁸. Los fondos humanitarios comunes abarcan actividades en concordancia con el proceso de llamamientos unificados en el país en que operan, entre ellas actividades de recuperación temprana. Los fondos humanitarios comunes están disponibles para los organismos de las Naciones Unidas y las ONG que hayan tomado parte en los procesos de llamamientos unificados. Sin embargo, a diferencia de los fondos para la acción en casos de emergencia, en el caso de los fondos humanitarios comunes las ONG asociadas en la ejecución no celebran contratos con la OCAH sino con el PNUD en su calidad de agente de gestión, el que se encarga de desembolsar los fondos (salvo en Somalia). Ello ha creado i) una demora entre la asignación del presupuesto por la OCAH y la distribución de los fondos por el PNUD; y ii) líneas de mando paralelas de las ONG asociadas con respecto al director de programas y el agente de gestión.

⁸⁵ De conformidad con el boletín ST/SGB/2010/5 del Secretario General, solo las Naciones Unidas, sus fondos, programas y organismos especializados, así como la Organización Internacional para las Migraciones, tendrán derecho a solicitar fondos (véase la sección 2, pág. 2). El hecho de que el CERF no proporcione fondos directamente a las ONG ha sido motivo de preocupación, especialmente debido al largo tiempo que se requiere para que las ONG obtengan fondos de los organismos de ejecución del CERF.

⁸⁶ Véanse, para mayores detalles, el proyecto de directrices sobre los fondos para la acción en casos de emergencia de 23 de marzo de 2011, pág. 5, y la reseña de la ONG Global Humanitarian Assistance sobre esos fondos, julio de 2011.

⁸⁷ En Haití, la cuantía máxima de los proyectos osciló entre 130.000 dólares después de los huracanes de 2008, 750.000 dólares para los terremotos y 500.000 dólares para las epidemias de cólera. Véase la evaluación del Emergency Relief Response Fund (ERRF) sobre Haití, pág. 9.

⁸⁸ El PNUD cumple tres funciones con respecto a los fondos humanitarios comunes, a saber, la de Agente Administrativo, ejercida por la Oficina del Fondo Fiduciario de Socios Múltiples del PNUD, la de Agente de Gestión, ejercida por la oficina del PNUD en el país, y la de organización participante cuando recibe financiación del fondo humanitario común.

149. Desde 2006, sólo en la República Democrática del Congo y el Sudán el apoyo de los donantes a los fondos humanitarios comunes ha sido superior a 1.500 millones de dólares. Los fondos se han asignado tanto a ONG como a organismos de las Naciones Unidas, y actualmente las ONG reciben el 40% de las asignaciones. En los informes de la OCAH se indica que los fondos humanitarios comunes de la República Democrática del Congo y el Sudán atraen anualmente más de 100 millones de dólares cada uno, aportados por los donantes.

150. Esos fondos mancomunados han proporcionado una financiación más adecuada sobre el terreno, y han atraído contribuciones de una base de donantes más amplia, especialmente de donantes distintos del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Pero aún son necesarias varias mejoras para prestar apoyo a una respuesta humanitaria eficaz, entre ellas un desembolso más oportuno de los fondos a las ONG; la financiación de los costos de transacción, que se han transferido de los donantes a los grupos; la financiación de las funciones de coordinación y apoyo con respecto a la gestión de los fondos mancomunados por países; una mayor coordinación entre los distintos mecanismos financieros; la solución de los conflictos de intereses de los organismos jefes de grupo; la mejora del seguimiento de los proyectos y una mayor financiación de las actividades de preparación y recuperación temprana.

151. Las directrices actuales del CERF y los fondos humanitarios comunes recomiendan que cuando existen fondos humanitarios comunes y fondos para la acción en casos de emergencia, se utilicen las estructuras de prioridad y consulta vigentes respecto de esos fondos para facilitar el examen de las asignaciones del CERF según corresponda.

4. Hacia una reforma

152. La planificación estratégica y la financiación a nivel de los países se han visto facilitadas en gran medida a través de la financiación de los fondos fiduciarios de donantes múltiples. Pero a ese nivel, existen diversos mecanismos financieros de donantes múltiples que tienen objetivos diferentes, desde el socorro a la recuperación, el desarrollo y la reconstrucción, lo que resulta en una asignación desigual y duplicada de los recursos entre sectores. La existencia de distintos fondos fiduciarios de donantes múltiples y de mecanismos de fondos mancomunados en un país es en sí un problema. En Haití, el Sudán y otros lugares, además de los fondos fiduciarios de donantes múltiples administrados por la oficina con base en el PNUD, hay fondos fiduciarios de donantes múltiples administrados por el Banco Mundial, así como fondos de paz y estabilización administrados por el Departamento de Asuntos Políticos.

153. **A este respecto, el Inspector reitera que las organizaciones que administran esos fondos fiduciarios de donantes múltiples deben velar por una financiación coherente y eficaz y por que el uso de esos fondos se haga de forma coherente y coordinada. Deberían tomar como fundamento la evaluación universal de las necesidades y los procesos de llamamientos del Equipo de Tareas para la Evaluación de las Necesidades para atender a la totalidad de las necesidades de financiación en materia humanitaria tanto en el marco del proceso de llamamientos unificados como fuera de éste a nivel de los países, conforme a la práctica actual en el Cuerno de África, y elaborar un mecanismo común de presentación de informes financieros y seguimiento. Un mecanismo de esa índole aumentaría en gran medida la implicación de los países afectados en el proceso financiero, y la responsabilidad de los organismos multilaterales correspondientes.**

154. El Inspector reitera además la necesidad de establecer marcos integrados de planificación estratégica que sirvan de base a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para proporcionar a los países afectados una asistencia humanitaria operacional integrada durante todo el período de transición. A la larga ello daría lugar además al establecimiento de una cuenta consolidada de los recursos movilizados a nivel de los países.

C. Planes de seguros

155. Al parecer, en la actualidad actualmente las organizaciones relacionadas con actividades humanitarias y de emergencia están más inclinadas a tener en cuenta la capacidad local de los países afectados por desastres para determinar la magnitud de su asistencia financiera. Después del tsunami del Océano Índico, algunos países como Filipinas y la India introdujeron planes de seguros contra desastres naturales. China está estudiándolo también, después de su experiencia con el terremoto de Sichuan, con la asistencia del PMA. La OPS y el BID siguen interesados en elaborar planes de seguros nacionales, pero consideran que será muy difícil crear en los países respectivos la cultura y el consenso necesarios para prever los riesgos y hacerse cargo de los gastos correspondientes.

156. Se informó al Inspector de que el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PMA estaban elaborando planes de seguros basados en índices climáticos para pequeños agricultores pobres de las zonas rurales a través de su Servicio de Gestión de los Riesgos Meteorológicos. En 2007, la Fundación Bill y Melinda Gates otorgó aproximadamente 2 millones de dólares al PMA para la ejecución de proyectos piloto en algunos países, como China y Etiopía. Los proyectos resultaron en la publicación de un estudio sobre “El potencial para la ampliación y sostenibilidad de los seguros basados en índices climáticos”⁸⁹. La FAO, que se centra en la formulación y reglamentación de políticas, no ha podido emprender investigaciones amplias que sirvan de base a las iniciativas intergubernamentales debido a dificultades financieras. La Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres también se está ocupando de la cuestión, en cooperación con compañías de seguros privadas internacionales.

157. Se prevé que la aplicación de la recomendación que figura a continuación aumente la eficacia de la acción humanitaria.

Recomendación 6

La Asamblea General, sobre la base de un informe del Secretario General, debería aprobar una política de creación de capacidad para prestar asistencia a los países afectados por desastres en la elaboración de planes nacionales de seguros contra desastres, teniendo en cuenta la labor innovadora iniciada por el BID, el FIDA, la OPS, el PNUD, el PMA y la OMS.

⁸⁹ Publicado por el FIDA y el PMA, Roma, 2010, disponible en <http://www.ifad.org/ruralfinance/wrmf/index.htm>.

D. Financiación de los servicios comunes de apoyo humanitario

158. En 2011, a través del proceso de llamamientos unificados y de llamamientos urgentes se recaudaron 390,3 millones de dólares para financiar actividades en el sector de servicios de coordinación y apoyo de las organizaciones participantes en el proceso⁹⁰, lo que representa un aumento respecto de los 31,9 millones recaudados en 2000. La financiación mundial para este sector, en la que se incluye la asistencia bilateral pertinente y toda la demás financiación humanitaria dada a conocer, también aumentó de 58,2 millones de dólares en 2000 a 984,7 millones en 2011⁹¹. Esto representa un aumento del porcentaje de financiación para este sector del 2,9% al 7,5% de las contribuciones mundiales para actividades humanitarias. La participación del sector en la financiación total del proceso de llamamientos unificados aumentó del 5,8% al 6,2% a lo largo del decenio. Sin embargo, la contribución del proceso de llamamientos unificados como porcentaje de la financiación mundial para este sector disminuyó del 54,8% al 39,5%, a pesar del crecimiento sostenido de la financiación mundial de las demandas del sector.

159. La gestión de los recursos mundiales depende de la capacidad de los servicios centrales que las Naciones Unidas puedan poner a disposición de sus asociados. Esos servicios incluyen los servicios comunes, como transporte y logística, medios de comunicación e información, telecomunicaciones y recursos de tecnología de la información, movilización de recursos, seguridad, locales, almacenamiento, trazado de mapas, actividades bancarias y adquisiciones. Aunque la OCAH no siempre es responsable del suministro de muchos de esos servicios, en su resolución 46/182 la Asamblea General le encomendó que tomara la iniciativa respecto de la coordinación y cooperación entre las organizaciones humanitarias para movilizar dichos servicios y velar por que estén disponibles dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

160. En la serie de principios y el marco para el fortalecimiento de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas que figuran en el anexo de la resolución 46/182 de la Asamblea General, se encomienda al Secretario General y al Coordinador del Socorro de Emergencia que hagan los arreglos apropiados con los gobiernos interesados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para que el personal humanitario tenga un acceso más rápido a sus capacidades de socorro de emergencia, incluidas las reservas de alimentos, las existencias y el personal de emergencia, así como al apoyo logístico⁹². Las Naciones Unidas establecieron además un registro central de esas capacidades. Por otra parte, la Asamblea General, en su resolución 45/221, solicitó al Secretario General que estableciera depósitos especiales, según fuera necesario, a fin de que la Oficina del Coordinador pudiera responder oportunamente a las necesidades inmediatas de los países expuestos a desastres. Cabe observar que con arreglo al Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe, el Coordinador del Socorro de Emergencia asume la tarea de coordinador operacional del Convenio

⁹⁰ Para una definición de la cobertura estadística de “servicios de coordinación y apoyo” en el proceso de llamamientos unificados, véase un documento del CIP sobre llamamientos consolidados, titulado “Which projects go into which sectors” consultado el 30 de abril de 2012 en <http://www.unocha.org/cap/resources/policy-guidance>.

⁹¹ Servicio de supervisión financiera al 25 de abril de 2012, en <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-globalOverview&Year=2011>.

⁹² Véase la resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párrs. 27, 28 y 35 f).

definida en sus disposiciones⁹³. En el boletín del Secretario General sobre la organización de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (ST/SGB/1999/8) se explica en detalle el mandato del Coordinador del Socorro de Emergencia para el desempeño de esas funciones, entre otras, promover la movilización del apoyo internacional a las actividades humanitarias del sistema de las Naciones Unidas, así como de recursos para los programas de socorro de emergencia, y facilitar la aplicación de un enfoque coordinado a fin de utilizar en forma óptima las telecomunicaciones con las oficinas locales y sobre el terreno.

161. Ese mandato intergubernamental del Coordinador del Socorro de Emergencia nunca se ha modificado. Incluso si un grupo de asistencia humanitaria desempeña una función de coordinación central y si la dirección de un grupo de servicios de apoyo se confía a cualquiera entidad del sistema de las Naciones Unidas, ello representa la autoridad delegada del Coordinador al grupo y a la entidad pertinente, que en últimos rinden cuentas al Coordinador.

162. Se extrajeron muchas lecciones del tsunami del Océano Índico. Los agentes humanitarios experimentaron graves retrasos en la contratación de personal, y la falta de información exacta sobre el terreno y los obstáculos y las duplicaciones en materia de logística complicaron la labor de socorro. En vista de eso, se presentaron varias propuestas para fortalecer un enfoque proactivo a fin de que el CIP acelerara el establecimiento de servicios comunes, tales como la matriz de Servicios Humanitarios Comunes, y de aplicar en todo el mundo el Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios (SUMA) de la OPS, así como emprender una campaña de concienciación sobre su importancia para todos los agentes humanitarios. Sin embargo, esas propuestas no se materializaron.

163. Un examen global de los servicios comunes humanitarios iniciada después del examen de la respuesta humanitaria en 2005 aún sigue incompleto. El CIP todavía no ha examinado en detalle el método propuesto para abarcar todas las cuestiones de interoperabilidad e interacción entre los servicios comunes disponibles en otras entidades de las Naciones Unidas, como el GNUM y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en el contexto de los procesos del MANUD y las misiones integradas de las Naciones Unidas, así como los gobiernos y las ONG como la Cruz Roja.

164. En 2004, sobre la base de la labor de su Grupo de Trabajo sobre servicios humanitarios comunes, el CIP⁹⁴ estableció el servicio humanitario común y lo definió como “una función de apoyo para facilitar la labor de las organizaciones del CIP y la comunidad humanitaria en general, administrada por una o más organizaciones y autorizada mediante un proceso interinstitucional establecido, y en cada situación en particular, solicitada por el equipo humanitario y el equipo de las Naciones Unidas en el país”. En ese momento, el CIP incluyó los siguientes servicios humanitarios comunes en su matriz: Servicio Aéreo Humanitario de las

⁹³ El Convenio entró en vigor el 8 de enero de 2005. En él se prevé el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de desastres y las operaciones de socorro y su aplicación en distintos países; procedimientos estándar; eliminación de obstáculos normativos, de licencias y aduanas con respecto a la transferencia y el uso de equipo de telecomunicaciones; salvaguardia de los derechos e inmunidades del personal de telecomunicaciones extranjero; directrices; planes de acción y acuerdos modelo.

⁹⁴ IASC Working Group, 59ª sesión (22 y 23 de noviembre de 2004), *Final Summary Records and Action Points*, 22 de diciembre de 2004, pág. 2.

Naciones Unidas, Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas, Centros de Información Humanitaria, coordinación humanitaria civil-militar de las Naciones Unidas y Telecomunicaciones Interinstitucionales de Emergencia (IAET)⁹⁵. No se realizaron avances con respecto a la puesta en marcha de un plan de trabajo convenido para asegurar la interoperabilidad y la interacción entre los servicios comunes en este ámbito.

165. En diciembre de 2010, el CIP formalizó la función directiva de la agrupación de comunicaciones de emergencia en el marco del PMA a nivel mundial, en la inteligencia de que la función directiva de la agrupación a nivel local correspondería a las organizaciones con más capacidad y recursos para cumplirla⁹⁶. Con arreglo al sistema actual de agrupaciones humanitarias, el PMA se desempeña como organismo principal mundial y se ocupa específicamente de los dos servicios comunes principales, a saber, logística y telecomunicaciones de emergencia. El Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas no es una agrupación, sino un servicio de apoyo común establecido por el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, administrado por el PMA y coordinado por los coordinadores de asuntos humanitarios.

166. No existen otras agrupaciones o sectores dedicados a los servicios comunes a nivel mundial; los servicios comunes humanitarios se prestan en el marco de cada agrupación. Se entiende que el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Coordinador de Asuntos Humanitarios se aseguran de que esos servicios se suministren con los instrumentos necesarios para una colaboración intersectorial eficaz, especialmente en los ámbitos de la gestión de información, las evaluaciones de las necesidades interinstitucionales, la elaboración del plan común de acción humanitaria, la preparación del proceso de llamamientos consolidados y los procesos de llamamientos urgentes y la planificación para emergencias⁹⁷. A nivel de país, las agrupaciones, los sectores y los grupos se ocupan de todos los principales sectores o esferas de actividad humanitaria y rinden cuentas al Coordinador de Asuntos Humanitarios.

167. Si bien el Coordinador de Asuntos Humanitarios y el Coordinador del Socorro de Emergencia son los encargados de asegurar el suministro de servicios comunes, los jefes de grupo o jefes de sector son responsables de identificar las deficiencias críticas de la respuesta humanitaria y de pedir a todos los asociados pertinentes que las solucionen. Dependiendo de la urgencia, se puede pedir al jefe de sector que se comprometa a subsanar la deficiencia en calidad de “proveedor de último recurso”. Esa responsabilidad se extiende al apoyo operacional y común y a las actividades de coordinación.

168. Hay unas cuantas cuestiones a nivel de todo el sistema que es preciso resolver, y que son las siguientes:

a) Es preciso establecer un consenso interinstitucional sobre la forma de identificar y dar a conocer las mejores prácticas en este terreno, definir las responsabilidades respectivas entre los organismos y la OCAH en lo que respecta a compartir y difundir información sobre los servicios comunes a los trabajadores humanitarios y los asociados y velar por que los servicios estén centralizados.

⁹⁵ Telecomunicaciones Interinstitucionales de Emergencia (IAET).

⁹⁶ *IASC Principals Meeting*, PR/1102/3652/7, Action Point 11, febrero de 2012.

⁹⁷ Nota de orientación del CIP sobre la utilización del sistema de agrupaciones para fortalecer la respuesta humanitaria, 24 de noviembre de 2006, pág. 11.

b) Los proveedores de servicios de apoyo comunes son variados y operan en el marco de instituciones diferentes. Si esos servicios consisten en bienes militares como aeronaves en casos de desastres de gran magnitud (por ejemplo el tsunami del Océano Índico), así como una fuerza de reserva o un servicio de adiestramiento en el marco de la Iniciativa HOPEFOR, el Coordinador del Socorro de Emergencia es directamente responsable de movilizar y aceptar servicios de apoyo humanitario de los gobiernos y las ONG. El suministro global de servicios de telecomunicaciones de emergencia militares y civiles, facilitados por los gobiernos y las ONG y coordinados hasta ahora por la OCAH, ya no constituye una responsabilidad clara de coordinación humanitaria de ninguna entidad. Existe la necesidad de aclarar las responsabilidades respectivas de los proveedores y los usuarios de los servicios, así como las funciones de coordinación de la OCAH.

c) ¿En qué forma se asegurará el suministro de fondos para los servicios y por parte de quién? ¿Cómo podrían las organizaciones afrontar mejor los costos de coordinación de los grupos en situaciones de emergencia imprevistas o que se dable prever (países con emergencias prolongadas y países propensos a sufrir desastres)? ¿Debería organizarse la financiación en forma individual para cubrir cada servicio, o en forma integral para cubrir todos los servicios? ¿En qué forma asegura la financiación que hay posibilidades de ampliarla para hacer frente a un aumento repentino de las necesidades?

d) Deben realizarse estudios sobre la forma de financiar mejor y en forma segura los servicios comunes y las funciones de apoyo (por ejemplo seguridad, coordinación, logística, telecomunicaciones, etc.) para fortalecer la respuesta humanitaria, y aumentar la capacidad de los jefes de grupos y sectores de responder en forma oportuna y eficaz a las emergencias. Debe examinarse asimismo si el organismo jefe del grupo debe cargar con responsabilidad financiera, y hasta qué punto, al servir de “proveedor de último recurso”.

VI. Presentación de informes, supervisión y evaluación

A. Presentación de informes financieros, supervisión y seguimiento

169. El Inspector determinó que los actuales instrumentos financieros de que dispone el sistema de las Naciones Unidas no eran adecuados para la planificación y gestión estratégicas, a pesar de la introducción de una tecnología de procesamiento de información considerable. El CAC, predecesor de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, tenía una clasificación general de los programas y recursos en el decenio de 1990⁹⁸ que se discontinuó. **A juicio del Inspector, esa decisión es lamentable y debe volver a examinarse.** Los datos estadísticos sobre las actividades operacionales que se presentan cada año al Consejo Económico y Social y la Asamblea General son incompletos en su cobertura de la asistencia humanitaria, carecen de datos sobre los desplazados internos y los refugiados y sobre las actividades no relacionadas con el desarrollo.

170. El examen de la cartera de la Dependencia Común de Inspección concluyó que la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en las operaciones humanitarias tienen mandatos diferentes, diversos procedimientos y

⁹⁸ Véase E/1991/42/Add.1, E/1993/84 y E/1995/64.

modalidades de financiación, procedimientos operativos muy diferentes y una gran disparidad en las políticas y procedimientos institucionales. Las prácticas de presentación de informes y supervisión de los instrumentos de financiación presentan un panorama dispar de rendición de cuentas entre los organismos de las Naciones Unidas. Como buenos ejemplos cabe citar organismos como la FAO, el UNICEF, el ACNUR y el PMA, que presentan informes detallados sobre presupuestos, instrumentos de planificación e instrumentos financieros y el sector humanitario en su conjunto. Esos informes se preparan anualmente en la sede y a nivel institucional. El PMA proporciona a los donantes informes detallados sobre proyectos estándar de todas sus operaciones humanitarias sobre el terreno. Esos informes se formulan y difunden a los donantes como informes provisionales y finales sobre los programas, mientras que en otros organismos, la presentación de informes y la supervisión de la financiación siguen siendo algo difícil de alcanzar.

171. Si bien el Servicio de Supervisión Financiera de la OCAH ha alcanzado un grado de sofisticación desde 2005, el uso exacto de los fondos recaudados por conducto del procedimiento de llamamientos unificados y los llamamientos urgentes por los organismos participantes no es fiable ni se conoce. Las Naciones Unidas consideran que la dependencia conjunta de la OCAH y el PNUD sobre el terreno, como en la República Democrática del Congo, podría dar a conocer esa información a fin de lograr un mejor marco de seguimiento y presentación de informes. Los fondos consignados en el marco del llamamiento de urgencia para el tsunami del océano Índico ascendieron a unos 6.300 millones de dólares, de los que solo 1.200 millones de dólares eran para las actividades de socorro de emergencia, y el resto para la recuperación temprana y la reconstrucción. En ambos respectos, el desembolso fue lento. El uso de la mayor parte de los fondos después de la recuperación sigue sin fundamentarse ni controlarse, ya que la base de datos de asistencia de los donantes del PNUD⁹⁹, establecida en 2006 para encargarse de los compromisos para las medidas relativas al tsunami, sigue estando incompleta y discontinua por motivos financieros. No obstante, un oficial superior del Banco Asiático de Desarrollo confirmó su utilidad al Inspector.

172. Tanto la OCAH como el PNUD mantienen bases de datos separadas sobre los fondos humanitarios comunes. La base de datos alojadas en el portal de los fondos fiduciarios de donantes múltiples del PNUD no proporciona detalles sobre las asignaciones individuales de los fondos humanitarios comunes, y la OCAH no siempre está informada sobre la situación exacta de la utilización de los fondos asignados a proyectos individuales¹⁰⁰.

173. Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación armonice y mejore la calidad de la presentación de informes, y por tanto aumente la coordinación y la rendición de cuentas de los mecanismos de financiación humanitaria.

⁹⁹ Un instrumento para que los gobiernos vigilen las corrientes de asistencia y mantengan una mejor base de coordinación para la planificación y la dirección. Se cree que la base de datos de asistencia de los donantes es un instrumento adecuado para fortalecer la capacidad de supervisión de las autoridades nacionales pertinentes de los países afectados, además de los mecanismos establecidos por los propios países. Véase A/61/699, párr. 31.

¹⁰⁰ John Cosgrave "Evaluation of The Common Humanitarian Fund Country Report: Sudan", OCAH, 20 de marzo de 2011, pág. 17.

Recomendación 7

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos, y con la asistencia de la OCAH y el GNUD, debería promover el desarrollo de bases de datos humanitarios armonizadas aplicables a nivel de los países, a fin de reducir las diferencias en la información del PNUD y de la OCAH, así como las instituciones internacionales de financiación y las organizaciones multilaterales de desarrollo.

174. La evaluación de los fondos humanitarios comunes¹⁰¹ sugirió que se estableciera una dependencia conjunta para gestionar esos fondos para cada país. Esto permitiría que la dependencia encargada de la gestión del fondo tuviera un panorama del estado de utilización de los fondos asignados. La introducción de un marco de supervisión y presentación de informes también contribuiría a este objetivo.

175. En el caso de la OCAH, se han presentado de manera sistemática informes sobre el CERF al Coordinador del Socorro de Emergencia, los donantes y los organismos de que se trate. Sin embargo, los informes anuales de seguimiento de las actividades financiadas por los instrumentos individuales sobre el terreno, especialmente en el caso de los mecanismos de financiación común para países, como el fondo humanitario común para el Sudán, no son fáciles de obtener y no existen en absoluto a nivel de las sedes o sobre el terreno. La información sobre el seguimiento de los desembolsos y los gastos a nivel de los organismos, proyectos o institucional tampoco es fácil de localizar. Uno de los principales desafíos en el sector humanitario es la incapacidad de las partes para hacer un seguimiento y supervisar las corrientes de ayuda y los gastos en su conjunto.

176. Se espera que la recomendación siguiente aumente la coordinación y la rendición de cuentas de los mecanismos de financiación humanitaria.

Recomendación 8

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos, y con la asistencia de la OCAH, el PNUD y el GNUD, debería apoyar, cuando proceda, el establecimiento de dependencias de gestión conjunta a nivel de los países para asegurar una gestión de los recursos eficaz en función de los costes, que rinda cuentas y sea sistemática, y armonizar los procesos, los formatos y metodologías de presentación de informes sobre proyectos humanitarios y de desarrollo conexos.

B. Auditoría y evaluación

177. La Junta de Auditores y la OSSI tienen competencia para realizar auditorías sobre la utilización y gestión de los fondos mancomunados por la OCAH. La auditoría a nivel de proyectos de los organismos de ejecución de las Naciones Unidas y la OIM se lleva a cabo de conformidad con los procedimientos internos y

¹⁰¹ Channel Research, *Evaluation of the Common Humanitarian Fund Synthesis Report*, 21 de marzo de 2011.

externos previstos en sus respectivos reglamentos, normas y directrices financieros y sobre la base del principio de “auditoría única”. En el caso de los fondos humanitarios comunes, las auditorías de proyectos ejecutados por ONG se llevan a cabo de conformidad con las normas y procedimientos del PNUD, puesto que es el agente gestor de las ONG, salvo en el caso del fondo humanitario común para Somalia, para el que la OCAH es el agente de gestión.

178. En el caso de los fondos de respuesta de emergencia, los proyectos ejecutados por ONG los auditan auditores externos contratados por el PNUD en nombre de las oficinas de la OCAH en los países. Se requiere una auditoría financiera para el desembolso del monto final de la subvención, que en el caso del fondo de respuesta de emergencia para Haití, corresponde al 20% de los fondos para los proyectos. La Dependencia Común de Inspección detectó importantes retrasos en las auditorías de los proyectos ejecutados en Haití por ONG, debido en gran parte a los arreglos de la oficina de la OCAH en el país para la contratación de auditores. La oficina de la OCAH en el país contrató los servicios de una empresa de auditoría externa para auditar solo una lista predefinida de proyectos que se completaron un año antes. La oficina de la OCAH en Haití actualmente no ha contratado auditores externos para realizar una auditoría de proyectos de ONG tan pronto como se concluyan los proyectos.

179. Estos retrasos de auditoría dieron lugar a retrasos en el desembolso final a ONG, en la liquidación de obligaciones y el establecimiento del saldo exacto que se arrastrará. En el informe de auditoría de la OSSI sobre los fondos de respuesta de emergencia ya se señalaron esas demoras¹⁰², y se recomendó que la OCAH emitiera una orientación estándar a las oficinas en los países en que se detallaran los requisitos y procesos mínimos del fondo para la auditoría de las subvenciones con cargo a los fondos de respuesta de emergencia, incluida la orientación sobre los mecanismos mediante los cuales se deben contratar las empresas de auditoría y las condiciones para la realización de auditorías de subvenciones.

180. El Inspector opina que la sede de la OCAH debe aplicar la recomendación mencionada de la OSSI, en el entendimiento de que tales directrices prevén la delegación de autoridad a la empresa de auditoría externa por la Junta de Auditores y la OSSI, en observancia del principio de la auditoría única, y que los contratos que concierten las oficinas de la OCAH en los países con auditores privados sean lo suficientemente flexibles como para abarcar cualquier nuevo proyecto ejecutado por ONG, además de la lista predefinida de proyectos que se auditarían, a fin de que los proyectos puedan ser auditados tan pronto como estén terminados.

181. La OCAH y los organismos humanitarios de las Naciones Unidas han evaluado varios aspectos de las dificultades a que se enfrentan sus instrumentos y modalidades de financiación, como la eficiencia de los fondos humanitarios mancomunados; las modalidades para promover un enfoque basado en programas para los fondos humanitarios comunes y el procedimiento de llamamientos unificados y los vínculos de los fondos mancomunados con el CERF. También se ha abordado la cuestión de los vínculos entre la financiación humanitaria y la financiación para el desarrollo, así como la financiación de la transición. Sin

¹⁰² Véase OSSI, *Auditoría de la gestión de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios en los fondos de respuesta de emergencia*, 11 de junio de 2010, págs. 16 y 17.

embargo, todavía no se ha realizado un examen sistemático de los vínculos orgánicos y de la cartera de proyectos de esos instrumentos.

182. La Asamblea General encomendó que se realizaran exámenes cada dos años y cada cinco años del CERF. Se hicieron otras evaluaciones externas del Fondo a solicitud de la secretaría del Fondo. Las evaluaciones de los fondos de respuesta de emergencia y los fondos humanitarios comunes las inicia la OCAH, en consulta con el Coordinador de Asuntos Humanitarios, los donantes y los órganos rectores de los distintos fondos (juntas consultivas). Las evaluaciones interinstitucionales en tiempo real también pueden evaluar el papel que desempeñan los fondos mancomunados durante la fase inicial de una respuesta. No obstante, hasta la fecha no se ha realizado ninguna evaluación para evaluar los mecanismos de financiación mancomunada en forma colectiva. Además, la FAO es el único organismo que ha llevado a cabo una evaluación independiente de los proyectos financiados por el Fondo.

C. Saldos no utilizados y las obligaciones por liquidar

183. El Inspector determinó que los saldos de las obligaciones no comprometidas y por liquidar que se reflejaban en los presupuestos de varios organismos eran inaceptablemente altos. El Inspector examinó los estados financieros presentados a la Asamblea General en el período 2005-2007. Diferentes organismos tienden a considerar que los fondos se han gastado en diferentes momentos: algunos organismos consideran que los fondos se han gastado cuando se contrae una obligación; otros organismos tienen diferentes normas y procedimientos con respecto a la obligación (algunos consideran que la firma de un contrato es la obligación, otros pueden considerar que la decisión de firmar un contrato es una obligación). Esto significa que los fondos consignados como “gastados” en realidad tal vez no se hayan gastado realmente, pero se pueden haber comprometido para una determinada actividad o propósito.

184. Además, cuando la organización gestora de un mecanismo de financiación transfiere fondos a una ONG encargada de la ejecución, el proceso indirecto de presentación de informes financieros y de ejecución tiende a oscurecer el estado del proyecto y demorar la liquidación de las obligaciones contraídas. Las conversaciones con los organismos reflejaron los problemas causados por los diferentes ciclos de presentación de informes, ciclos de desembolso y procesos de supervisión. Esto no permite a los órganos de supervisión presentar información financiera sobre los gastos en un momento determinado, por lo tanto, con frecuencia se reflejaban grandes saldos. Sin embargo, las conversaciones también revelaron que, con la introducción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), tendrían que comunicarse y registrarse varias cuestiones relativas a las obligaciones por liquidar, lo que contribuiría a aliviar la situación mencionada con el tiempo. La introducción de las IPSAS garantizaría que los organismos no comunicaran las obligaciones por liquidar en sus gastos como compromisos firmes, corrigiéndose así la distorsión sobre el nivel de desembolso efectivo.

185. Un examen de los informes sobre el Fondo presentados por organismos de las Naciones Unidas indica que cada uno de los miembros de los equipos de las Naciones Unidas que reciben fondos del CERF proporciona información sobre las asignaciones de fondos desembolsadas por el Fondo y el presupuesto anual total que recibió cada organismo. El Inspector observa que, aparte del UNICEF y la OMS,

que han finalizado la migración a las IPSAS, otros organismos que reúnen los requisitos siguen el modelo tradicional de informar sobre los gastos de los fondos, los fondos desembolsados realmente y los saldos no utilizados. A este respecto, el Secretario General aseguró al Inspector que la información sobre los gastos de los fondos, los fondos efectivamente desembolsados por los organismos para las actividades y los saldos no utilizados se comunicaban por conducto del Contralor al Coordinador del Socorro de Emergencia, y se difundían y debatían con los oficiales sobre el terreno cuando se solicitaba.

186. Más concretamente, la OCAH registró grandes obligaciones por liquidar en sus fondos fiduciarios. Entre 2007 y 2010, las obligaciones por liquidar en los fondos fiduciarios de la OCAH ascendían al siguiente porcentaje de sus respectivos ingresos anuales totales:

<i>Porcentaje</i>	<i>Fondo</i>
Entre el 5% y 11%	Fondo Fiduciario para el Fortalecimiento de la OCAH
Entre el 6% y 15%	Fondo Fiduciario para el Socorro en Casos de Desastre
Entre el 3% y 250%	Fondo Fiduciario de Emergencia para el Afganistán
Entre el 5% y 17%	Fondo Fiduciario de Socorro para el Desastre Provocado por el Tsunami

El Inspector observó que la OCAH no había utilizado este último fondo desde 2008 y debería haberse cerrado. Sin embargo, la OCAH informó de que no había podido cerrar la cuenta porque todavía estaba a la espera de informes sobre los gastos y el reintegro de los fondos no utilizados de diversas oficinas del PNUD en los países.

187. Desde su creación, el Fondo ha registrado obligaciones por liquidar de alrededor del 13% al 20% del ingreso anual total. Ese nivel es mucho mayor que el del Fondo General de las Naciones Unidas y los fondos fiduciarios generales para derechos humanos y asuntos humanitarios, que siguen a un nivel del 7% a 6% e inferior y al 15% al 10%, respectivamente, del ingreso anual. Esto se debe a la inclusión de la obligación de sumas para proyectos que todavía se están ejecutando y para los que no se deben realizar aún gastos. También se debe a la manera indirecta en que la OCAH asigna fondos a las ONG a través de sus organizaciones asociadas. El fondo humanitario común para el Sudán también ha registrado un saldo considerable no utilizado al final de cada año, con variaciones entre años que muestran una pauta particular de fluctuación una vez cada dos años, que debe tenerse en cuenta. El Inspector considera que la inminente implantación de las IPSAS en todo el sistema de las Naciones Unidas debía resolver la mayor parte de la cuestión.

188. El Inspector opina que el Secretario General debería dar instrucciones al Coordinador del Socorro de Emergencia para que asegure una rápida presentación de informes financieros de las organizaciones interesadas, incluidos sus asociados en la ejecución (ONG), liquidar rápidamente las obligaciones y determinar los saldos no comprometidos o no utilizados para futuros compromisos.

D. Intercambio de información y base de datos común de asistencia financiera humanitaria

189. Los actuales sistemas de datos e información multilaterales siguen siendo fragmentados. Hay tres bases de datos principales perfeccionadas que se corresponden con etapas respectivas del socorro en casos de desastre y la gestión realizada por organizaciones pertinentes, a saber, Servicio de Supervisión Financiera de la OCAH, el sitio web de la Oficina del Fondo Fiduciario de Socios Múltiples del PNUD, mantenido desde 2010 por la Oficina del Fondo Fiduciario y la base de datos de proyectos del Banco Mundial, cada uno de los cuales ofrece acceso a sus datos en línea, en particular información sobre sus fondos fiduciarios de donantes múltiples o fondos mancomunados. Sin embargo, estas bases de datos no son complementarias. Aunque el sistema del PNUD abarca las corrientes de asistencia de 36 fondos fiduciarios de donantes múltiples, no siempre da datos desglosados, información operacional sobre proyectos o directrices y acuerdos administrativos aprobados conexos.

190. El Inspector considera que la presentación de informes debe armonizarse a fin de proporcionar un panorama completo de la respuesta a nivel de los países. También se debería encontrar un consenso en cuanto a quién se deben presentar los informes. Es necesario responder tanto para el interés público como a las preocupaciones de los encargados de la formulación de políticas. Por último, el acceso de los clientes a las bases de datos de presentación de informes debería mejorar para apoyar la transparencia sobre los resultados obtenidos por las contribuciones que se trate.

191. Se informó al Inspector de que habría margen para establecer una base de datos común unificada que uniera las actividades humanitarias y de desarrollo, basándose en la experiencia de DevInfo en el portal de datos sobre el desarrollo de la UNDOCO. Sería interesante estudiar si podría realizarse bajo los auspicios de un mecanismo de trabajo del GNUM, siguiendo la directriz de los directores del GNUM para establecer una base de datos conjunta en la que participara el Banco Mundial, a fin de examinar y restablecer la clasificación de programas del CAC.

192. El Inspector opina que, a fin de fomentar la sinergia entre los organismos de asistencia y los donantes, debería establecerse una base de datos común y amplia donde se pueda obtener información operacional que pudiera servir para sus políticas y planificación. Los datos deberían desglosarse por sectores o grupos temáticos y por etapas del ciclo de gestión de los desastres, abarcando de la transición del socorro a la recuperación y la reconstrucción, así como la prevención y mitigación.

Disposición y evaluación de las obligaciones por liquidar y los saldos no utilizados, Telecomunicaciones Interinstitucionales de Emergencia

193. El Inspector no pudo discernir ningún procedimiento estándar convenido para supervisar y eliminar las obligaciones por liquidar y los saldos no utilizados de las cuentas de los recursos multilaterales recaudados mediante fondos fiduciarios de donantes múltiples y fondos fiduciarios, que deberían evaluarse de manera periódica. Esto debería elaborarse con carácter de urgencia.

Ejemplo de buenas prácticas: fondo humanitario común para el Sudán

Un indicador clave de una buena ejecución financiera está establecido entre el 5% y el 7% de los saldos no utilizados u obligaciones por liquidar. La disposición de los saldos no utilizados en el fondo humanitario común depende de la decisión del Coordinador de Asuntos Humanitarios. Esta parece ser una innovación. **Es necesario que se evalúe esa innovación y pedir al Contralor de las Naciones Unidas que opine si esa parte del mandato del fondo es compatible con el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas.**

E. Rendición de cuentas en materia financiera

194. En diciembre de 2006, el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, que comprueba las cuentas de Naciones Unidas, sus organismos especializados y el OIEA, afirmó en su informe¹⁰³ que aunque la respuesta de las Naciones Unidas, sus fondos y programas y los organismos especializados se consideraba generalmente eficaz, se habían detectado deficiencias importantes en la coordinación entre organismos. La supervisión de las corrientes financieras movilizadas no era coherente, amplia o actualizada; faltaban planes subyacentes de preparación para casos de desastre y emergencia para todo el sistema; y la transición del socorro a la recuperación planteaba dificultades sobre el terreno que no se habían abordado adecuadamente. El informe también señaló mala gestión de los fondos y corrupción sobre el terreno.

195. Los objetivos de ese informe, el primer informe de auditoría realizada a nivel de todo el sistema, cumplían un triple propósito:

- a) Reforzar la rendición de cuentas de las Naciones Unidas, sus fondos, programas y organismos especializados;
- b) Determinar cuestiones o aspectos comunes que deban mejorarse que requieran una acción colectiva por parte de esas organizaciones u organismos;
- c) Demostrar los beneficios de un enfoque coordinado de supervisión externa en el contexto de las Naciones Unidas.

196. Sin embargo, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas todavía no han examinado el informe ni lo han reproducido para otras grandes respuestas humanitarias. **En vista de su posible contribución a la mejora de la rendición de cuentas financiera de todo el sistema de las Naciones Unidas mediante una auditoría y evaluación a nivel de todo el sistema, las organizaciones interesadas deberían presentar sus opiniones sobre las consecuencias para la rendición de cuentas financiera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de las recomendaciones contenidas en el informe del Secretario General para hacer una síntesis. La Asamblea General debería examinar esas opiniones cuando se realice una reforma de la financiación humanitaria en el futuro.**

¹⁰³ Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, *Observations and recommendations on the intervention of the United Nations, its Funds, Programmes and Specialized Agencies in the aftermath of the Indian Ocean tsunami of 26 December 2004*, P/47/06/1.

Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes respecto de las recomendaciones de la DCI JIU/REP/2012/11

		Efecto previsto	Naciones Unidas, fondos y programas											Organismos especializados y el OIEA													
			Naciones Unidas*	UNCTAD	UNODC	PNUMA	ONU-HABITAT	ACNUR	OOPS	PNUD	UNFPA	UNICEF	PMA	OTROS	UIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMC	OIEA
Informe	Para adoptar medidas		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Para información		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>								
Recomendación 1		e	E				E	E	E	E	E	E	E			E	E		E								
Recomendación 2		a	E																								
Recomendación 3		e	L				L	L	L	L	L	L	L			L	L		L								
Recomendación 4		c	E																								
Recomendación 5		a	E				E	E	E	E	E	E	E			E	E		E								
Recomendación 6		b	L																								
Recomendación 7		e	E				E	E		E	E	E	E			E	E		E								
Recomendación 8		e	E				E	E		E	E	E	E			E	E		E								

Legenda:

- L:** Recomendación para que adopte una decisión un órgano legislativo.
- E:** Recomendación para que adopte una decisión un jefe ejecutivo.
- : Recomendación que no requiere que esta organización adopte medidas.

Efecto previsto: **a:** mayor rendición de cuentas; **b:** diseminación de mejores prácticas; **c:** mayor coordinación y cooperación; **d:** mayores controles y cumplimiento; **e:** mayor eficacia; **f:** economías financieras significativas; **g:** mayor eficiencia; **o:** otros.

* Abarca todas las entidades que figuran en el documento ST/SGB/2002/11, aparte de la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.