



unicef



UNOPS



**UN
WOMEN**
United Nations Entity for Gender Equality
and the Empowerment of Women



**Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas de
PNUD/UNFPA, UNICEF, ONU-Mujeres y PMA
4 y 7 de febrero de 2011
Nueva York**

**La eficacia de las intervenciones de emergencia y la transición a actividades
de recuperación y desarrollo a largo plazo: lecciones aprendidas**

Documento conceptual preparado conjuntamente por el
PNUD, el UNFPA (cocordinador), el UNICEF, la ONU-Mujeres (cocordinadora) y el PMA

Introducción

1. Recientemente muchos países se han visto afectados por la crisis financiera mundial, la recesión económica, la escasez de recursos y agua, el crecimiento demográfico, la rápida urbanización, el alza de los precios de los alimentos y la energía, así como conflictos y catástrofes naturales. Estas tendencias generales amenazan con crear una grave vulnerabilidad aguda de carácter permanente en una escala sin precedentes: es probable que, a raíz de ello, aumenten la pobreza, el hambre, la malnutrición, los desplazamientos de población y los fallecimientos.
2. De conformidad con sus mandatos de asistencia humanitaria y desarrollo, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas se encuentran sobre el terreno antes, durante y después de una crisis: sus asociaciones y programas no se limitan a las capitales y los agentes gubernamentales sino que entrañan el contacto directo con las comunidades, y por esto están en condiciones particularmente favorables para ayudar a las poblaciones a adoptar medidas de preparación, intervención y recuperación frente a una crisis. Sin embargo, a fin de establecer un conjunto global de programas para reducir la pobreza, es posible mejorar el vínculo entre intervenciones de emergencia y actividades de recuperación y desarrollo abordando los factores de vulnerabilidad subyacentes y fomentando la capacidad y la resistencia locales.
3. La eficacia de las intervenciones de emergencia y la transición a las actividades de recuperación y desarrollo a largo plazo se examinarán en la reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que se celebrará el 4 y 7 de febrero de 2011 en Nueva York. El presente documento de antecedentes, elaborado conjuntamente por los organismos participantes, se centra en la fase de transición y la importancia de integrar las actividades de recuperación y desarrollo en el diseño de las intervenciones de respuesta inmediata. El documento tiene por objeto facilitar información a las Juntas Ejecutivas con miras a iniciar un debate sobre las cuestiones relacionadas con este tema.
4. El estudio de caso nacional que figura en el Anexo se centra en los vínculos entre las actividades de desarrollo, la respuesta de emergencia y la labor de recuperación en el complejo contexto de Liberia.

Antecedentes

5. Las necesidades humanitarias han seguido aumentando en 2010 a causa de los conflictos, las catástrofes naturales y los problemas estructurales mundiales. Esto se refleja en el número sin precedentes de beneficiarios que se quería alcanzar mediante el primer Proceso de llamamientos unificados de 2010 —48 millones de personas, frente a los 43 millones de 2009— y que, tras el examen de mitad de año de los procesos de llamamientos unificados, aumentó a 53 millones de personas.
6. Las situaciones posteriores a conflictos plantean desafíos únicos debido a la vinculación existente entre las actividades de asistencia humanitaria, recuperación y desarrollo. Un ejemplo de ello es la necesidad de mantener el acceso de la ayuda humanitaria y el entorno en el que se realizan las actividades de ayuda humanitaria mientras se establecen procedimientos

de mantenimiento de la paz o se efectúan misiones políticas especiales, como en el Chad, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo.

7. Las situaciones posteriores a conflictos también se caracterizan por la interrelación entre los problemas políticos, humanitarios y de seguridad. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas tienen que encontrar formas creativas para cumplir sus mandatos en entornos de alto riesgo, por ejemplo, definiendo las prioridades de los programas y reduciendo así el riesgo de recaída en la violencia y los conflictos.

8. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas deben abordar el aumento del riesgo de catástrofes debido al cambio climático, que afecta a los países pobres de manera desproporcionada, socava los beneficios del desarrollo y frena los progresos en pos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Hay una tendencia creciente a nivel mundial de catástrofes de origen meteorológico: actualmente hay entre 400 y 500 catástrofes naturales al año, mientras que a principios de los años ochenta la media era de 125. Según estimaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el 50% de la asistencia para el desarrollo puede verse comprometida por el cambio climático.

9. El cambio climático y las catástrofes naturales agravan los factores de vulnerabilidad y las desigualdades existentes y, por ende, los problemas relacionados con la asistencia humanitaria y el desarrollo. De hecho, muchas emergencias de gran magnitud se derivan de los modelos de desarrollo: por ejemplo, la crisis nutricional en las regiones del Sahel y del Cuerno de África refleja la relación entre los medios de subsistencia sostenibles y los programas de emergencia y de desarrollo.

10. De estos desafíos mundiales pueden surgir nuevos tipos de beneficiarios que incluyen a las personas vulnerables extremadamente necesitadas de asistencia para sobrevivir. La asistencia humanitaria puede llegar a estar impulsada por la pobreza extrema, así como por conflictos o catástrofes, lo cual complica la labor de determinar quiénes necesitan asistencia humanitaria internacional. La tendencia más reciente indica que las personas pobres de las zonas urbanas pueden ser más vulnerables y necesitar en mayor medida asistencia para la supervivencia que la población de las comunidades rurales que se encuentran en situaciones de conflicto o posteriores a una catástrofe natural.

11. La experiencia adquirida recientemente en situaciones de emergencia, donde coexisten programas de ayuda humanitaria y de desarrollo, pone de relieve la importancia de la reducción del riesgo de catástrofes como estrategia principal de adaptación, en la que se combinen medidas de prevención, mitigación de los efectos y fomento de la capacidad de resistencia. Esto, a su vez, implica una mayor inversión en el desarrollo de las capacidades de preparación para la pronta intervención de los agentes humanitarios locales y nacionales. Los mecanismos de alerta temprana y las medidas de preparación para emergencias son fundamentales para que las intervenciones sean eficientes y eficaces y respeten los objetivos de desarrollo.

Interrelación entre asistencia de emergencia, para la recuperación y de desarrollo

12. La experiencia ha puesto de manifiesto que una gestión correcta de las actividades de recuperación ofrece oportunidades para: i) reducir la vulnerabilidad y la dependencia a largo plazo de la ayuda de socorro; ii) sentar las bases para un desarrollo sostenible, y iii) consolidar los dividendos de la paz en situaciones posteriores a un conflicto mientras se

atienden las necesidades humanitarias del momento. Una intervención de emergencia rápida y eficaz abre el camino a las actividades de recuperación, reconstrucción y desarrollo.

13. En situaciones de crisis prolongadas, los aspectos humanitarios, de recuperación y desarrollo de la participación internacional están determinados por los distintos procesos de elaboración de estrategias y establecimiento de prioridades. Es importante sincronizar la planificación de los programas de recuperación con la asistencia humanitaria, si bien cualquier planificación realizada paralelamente puede dar lugar a objetivos contrapuestos, prioridades contradictorias e incoherencia estratégica, impidiendo así la transición a las actividades de recuperación y desarrollo.

14. En cada caso, los agentes internacionales tienen que llegar a un acuerdo sobre un marco estratégico que esté impulsado por las estrategias nacionales y se base en una evaluación de las necesidades y una planificación armonizadas. Ello debe incluir la evaluación de las necesidades de asistencia humanitaria, los llamamientos humanitarios —como los llamamientos urgentes o unificados—, los planes de recuperación a largo plazo basados en las evaluaciones de las necesidades posteriores a las crisis y los marcos de desarrollo, como los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

15. Un gran desafío es encontrar una manera para que los agentes de ayuda humanitaria y de desarrollo y los donantes reconozcan que el único modo de reducir la necesidad de intervenciones de emergencia prolongadas y costosas es invertir en mecanismos de predicción y en el fomento de las capacidades de preparación e intervención a nivel nacional. Las actividades de desarrollo ofrecen oportunidades para desarrollar este vínculo.

16. Toda intervención eficaz comienza por la preparación de las comunidades y el gobierno. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas colaboran con otros organismos de asistencia humanitaria y desarrollo con objeto de fomentar la capacidad a nivel nacional y local para reducir los riesgos que enfrentan las poblaciones y promover intervenciones eficaces. Gracias a esta cooperación se asegura que los mecanismos de preparación para la pronta intervención y respuesta se basen en las estrategias nacionales de desarrollo y sirvan de apoyo a las mismas.

17. El enfoque de recuperación temprana debe prever la adopción de estrategias de reducción del riesgo de catástrofes para aumentar la capacidad de resistencia, sobre todo a nivel comunitario. Esto significa utilizar el apoyo prestado por los donantes para hacer frente a las emergencias y sensibilizar a las comunidades con el fin de llevar a cabo intervenciones basadas en la reducción del riesgo de catástrofes.

18. Las intervenciones de emergencia deben ser oportunas y fiables. Para ser eficaces, han de basarse en una sólida evaluación inicial de las necesidades y tener un plazo limitado para evitar que se cree una dependencia por parte del gobierno receptor. Durante el período de transición después de una catástrofe debe prestarse un apoyo sostenido para el restablecimiento de las capacidades de gobernanza en relación con los medios de subsistencia, los servicios sociales básicos y las medidas de preparación con objeto de reducir la vulnerabilidad a las catástrofes.

19. Las situaciones de emergencia complejas y los conflictos pueden obstaculizar la recuperación temprana. Sin embargo, existe cierto margen de acción dado que la intensidad de los conflictos puede variar de un lugar a otro: en las regiones donde hay estabilidad es

posible tener acceso a las poblaciones necesitadas, incluso si hay conflictos en otras zonas cercanas.

20. En estos casos, los agentes humanitarios y de desarrollo se enfrentan al desafío de incorporar un enfoque de recuperación temprana en las intervenciones humanitarias. Las principales dificultades surgen cuando un gobierno es una parte en conflicto o cuando se pone en entredicho la legitimidad de los agentes locales y nacionales. Si los agentes humanitarios llegan a alinearse demasiado estrechamente con un gobierno u otra parte en conflicto, puede que no estén en condiciones de actuar con arreglo a los principios humanitarios de imparcialidad y neutralidad.

Funciones claras y complementarias: la importancia de los módulos de acción agrupada

21. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas basan sus actividades humanitarias en los derechos y las necesidades de las personas. Para ello es preciso establecer relaciones de colaboración entre las entidades de ayuda humanitaria y los agentes de desarrollo con el fin de: i) reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de resistencia mejorando las medidas de reducción de riesgos y preparación para la pronta intervención; ii) mejorar la identificación y el seguimiento de la vulnerabilidad aguda y las necesidades graves de índole humanitaria, y iii) reforzar las asociaciones con el gobierno, los agentes de desarrollo, las organizaciones civiles y otras entidades para transferir conocimientos y realizar un análisis temprano de los posibles problemas.

22. A tal efecto, es necesario prestar mayor atención a la prevención y preparación para la pronta intervención, la evaluación armonizada de las necesidades y el análisis de la vulnerabilidad aguda en todos los sectores o módulos de acción agrupada, la mejora del seguimiento y evaluación (SyE) de las intervenciones, y el fortalecimiento de las asociaciones con el gobierno y las organizaciones de desarrollo. Tales mejoras facilitarán la ejecución sin tropiezos de los programas, mejorarán los resultados en los contextos en que pueda ser difícil definir estrategias de puesta en marcha y de retirada, y propiciarán una mejor comprensión de los factores desencadenantes de crisis mundiales y regionales. En última instancia, estas mejoras darán lugar a intervenciones más eficaces y oportunas para hacer frente a la vulnerabilidad.

23. Las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a una catástrofe o a un conflicto, que constituyen los instrumentos acordados en el marco de asociación de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Comisión Europea, contribuyen a: i) hacer frente a las necesidades en materia de infraestructura y de recuperación de las poblaciones; ii) definir las funciones y responsabilidades de cada organismo, y iii) promover acuerdos sobre los planes de trabajo para la recuperación. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas se esfuerzan constantemente por asegurar que el gobierno, las autoridades locales y los asociados reciban apoyo para el fortalecimiento de sus capacidades.

24. Gracias a la reforma humanitaria se han definido con más claridad las funciones y responsabilidades de cada uno de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y se ha mejorado la complementariedad de sus actividades cuando se cuenta con una estrategia común a nivel del país.

25. A fin de aplicar eficazmente el sistema de módulos de acción agrupada, hay que llevar a cabo un análisis de las deficiencias y la superposición de actividades, lo que ha de considerarse como una oportunidad y no como una carga adicional.

26. Para mejorar la eficacia de los módulos de acción agrupada es importante asegurar que: i) al establecer un módulo, se tengan en cuenta las capacidades y estructuras existentes; ii) se maximice la coordinación entre los distintos módulos, en especial en la esfera de la recuperación temprana; iii) se definan claramente las responsabilidades de los organismos principales de los módulos y los asociados participantes, y iv) se aborde lo antes posible la transición de las actividades de los módulos a los mecanismos de coordinación dirigidos por el gobierno.

27. Puede ocurrir que cuando haya demasiados grupos de coordinación de las actividades de emergencia se genere cierta “saturación” en cuanto a las reuniones. Los módulos activos deberían comprometerse con los agentes nacionales y de desarrollo desde el principio para establecer enfoques y normas comunes.

28. Los módulos mundiales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) están intensificando su colaboración para incorporar la recuperación temprana en sus actividades. En particular, es cada vez mayor el grado de concienciación sobre el hecho de que la recuperación temprana representa una prioridad para todos los agentes, y no una cuestión que incumbe sólo a los organismos o módulos individuales.

29. Tal incorporación incluye la integración del enfoque de recuperación temprana en las directrices de política, material de capacitación, métodos de evaluación de las necesidades y marcos de planificación estratégica.

Recursos sostenibles y eficaces

30. Los agentes humanitarios y de desarrollo concuerdan en que un liderazgo eficaz, estrategias comunes y una capacidad de apoyo previsible no significan mucho si no se dispone de recursos financieros rápidamente accesibles y flexibles. El reto consiste en mantener niveles adecuados de financiación de la asistencia humanitaria inmediatamente después de una crisis y utilizar por adelantado los fondos para el desarrollo. Ambas vías pueden servir para establecer sistemas de alerta temprana y preparación para la pronta intervención y para promover una mayor toma de conciencia.

31. Es importante que los países que enfrentan situaciones de emergencia complejas obtengan fondos para destinarlos a la reducción del riesgo de catástrofes y el fomento de las capacidades en todas las etapas. Sin embargo, la movilización de fondos para las actividades de prevención y preparación siguen representando un problema, por lo cual hay un vacío en el proceso de financiación. Los estudios sobre los progresos realizados para alcanzar los ODM indican que las catástrofes y los conflictos obstaculizan los avances, pero que la mejora de las estrategias de preparación, prevención y mitigación de los efectos de las catástrofes da lugar a intervenciones y actividades de recuperación más oportunas y eficaces. La incorporación de estrategias de desarrollo en las intervenciones de emergencia minimiza los efectos negativos sobre el desarrollo y acorta la fase de intervención de emergencia.

32. Con respecto al déficit de financiación en contextos de transición, en el informe de 2009 del Secretario General sobre la marcha de la consolidación de la paz inmediatamente después de un conflicto se insta a los donantes a ser audaces e innovadores a la hora de establecer mecanismos de financiación rápidos, flexibles y previsibles para los países que salen de un conflicto. Para responder a ello, la Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha puesto en marcha un proceso de elaboración de directrices comunes sobre financiación destinadas a las situaciones de transición.

33. El Grupo de Trabajo sobre Financiación de la Asistencia Humanitaria del IASC está procurando mejorar la previsibilidad de la financiación para la recuperación temprana mediante mecanismos de financiación de la ayuda humanitaria, en particular el Proceso de llamamientos unificados y los llamamientos urgentes y, en cierta medida, el Fondo central para la acción en casos de emergencia, y está abordando el problema de la financiación de las actividades de preparación para la pronta intervención.

34. Los instrumentos de financiación tienden a permanecer aislados, sin vínculos claros entre la respuesta de emergencia y los fondos para el desarrollo, por lo cual se produce un desfase entre los enfoques de los organismos que operan sobre el terreno y los de los organismos que otorgan financiación. Los agentes de ayuda humanitaria y de desarrollo deben mejorar la coordinación y establecer prioridades conjuntas para asegurar que la prestación de los servicios continúe ininterrumpidamente durante la fase de transición. Deben utilizar las intervenciones humanitarias como una base para lograr gradualmente una plena participación del gobierno y un pleno sentido de apropiación nacional. La financiación de las actividades destinadas exclusivamente a salvar vidas, basada en las necesidades, debería integrarse gradualmente en el proceso de fortalecimiento del Estado y, en los contextos afectados por conflictos, deberían establecerse prioridades de consolidación de la paz.

35. Si bien la generosidad de los donantes —gobiernos, personas, empresas y fundaciones— ha aumentado, en general se limita a las necesidades de asistencia humanitaria más urgentes, que se estiman en 12.000 millones de dólares EE.UU. al año. Hay muchas necesidades que no se satisfacen, y la financiación de las actividades de recuperación temprana sigue siendo insuficiente.

36. Los mecanismos de financiación común a nivel nacional y mundial pueden permitir que los donantes y los organismos colaboren y compartan los riesgos. Sin embargo, a menudo las expectativas sobre lo que los fondos comunes pueden lograr son demasiado optimistas: esos fondos representan un mecanismo temporal de transición para el período inicial y no pueden ser la única fuente de financiación para las actividades a medio y largo plazo. Los distintos mecanismos de financiación común deben alinearse a las estrategias comunes y, cuando sea posible, los comités directivos tienen que basarse en las estructuras existentes.

Medición de los efectos

37. Los efectos son el resultado del impacto acumulativo de todos los proyectos que se realizan en una determinada zona de intervención. Por lo tanto, los efectos de un proyecto deberían ser definidos conjuntamente por las partes interesadas, como las comunidades, el gobierno y los agentes humanitarios y de desarrollo. Para ello es necesario establecer un acuerdo inicial sobre la formulación de objetivos e indicadores comunes para medir los impactos obtenidos en función de los objetivos.

38. Muy a menudo, los efectos no se tienen debidamente en cuenta. De hecho, deben ocupar un lugar central en todos los sistemas de SyE, que suelen centrarse en los productos ya que en general estos últimos son más fáciles de identificar y medir, sobre todo en contextos de intervención a raíz de una emergencia.

39. La tecnología puede acrecentar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones humanitarias y debería utilizarse más extensamente para recopilar información durante una emergencia. Por ejemplo, en el mundo en desarrollo la telefonía móvil se utiliza en medida

creciente para alertar a un número mayor de personas sobre los peligros que corren y para seguir los desplazamientos, como ocurrió en Haití después del terremoto.

40. Las imágenes satelitales y la mejora de las telecomunicaciones y los sistemas de cartografía han permitido definir con más rapidez y precisión el número de las personas necesitadas de asistencia humanitaria que se hallan en zonas remotas. Gracias a esta tecnología es posible seguir los desplazamientos de la población después de una catástrofe y recopilar datos que mejoren la documentación de los logros.

41. A fin de asegurar que las intervenciones de emergencia constituyan la base de toda transición hacia actividades de recuperación y desarrollo, es indispensable medir el impacto de éstas en los programas de desarrollo y recuperación con miras a perfeccionar el diseño de las intervenciones futuras. Definir y examinar desde el principio los efectos e indicadores relativos a la transición es determinante para la eficacia de toda intervención de emergencia.

42. Un modo eficaz de medir los impactos es llevar a cabo exámenes sistemáticos de las operaciones y recopilar las lecciones aprendidas. Con ello debería evaluarse si la orientación de las intervenciones de socorro es precisa y si se logra el impacto deseado, así como su oportunidad, idoneidad, pertinencia, sostenibilidad y eficacia.

43. Actualmente, las evaluaciones interinstitucionales en tiempo real son una herramienta estándar para mejorar las intervenciones de socorro. Es importante integrar las enseñanzas extraídas de esas evaluaciones en los mecanismos de coordinación y el diseño de los programas futuros con miras a mejorar las nuevas operaciones. Los fracasos son una importante fuente de aprendizaje, por tanto es fundamental documentar y analizar las deficiencias de toda intervención de emergencia, así como sus éxitos, pero sin buscar culpables. Las evaluaciones en tiempo real deberían incluir el estudio de los problemas relacionados con la transición para asegurar que las intervenciones de ayuda humanitaria estén relacionadas con actividades de desarrollo a largo plazo.

Contribución del PNUD, el UNFPA, la ONU-Mujeres, el UNICEF, la UNOPS y el PMA y mecanismos de coordinación

44. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas están vinculando e integrando las actividades de preparación para emergencias, asistencia humanitaria, recuperación y desarrollo con miras a reforzar la continuidad y la sostenibilidad. Esta labor se complementa con una colaboración más intensa entre las organizaciones y con los Estados anfitriones.

45. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas están incluyendo el fomento de las capacidades locales y nacionales entre sus prioridades a fin de respaldar la capacidad de resistencia y la sostenibilidad a medio y largo plazo.

46. Los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas miden ahora la eficacia en términos de efectos y llevan a cabo exámenes después de las operaciones para determinar las fortalezas y debilidades y poder así orientar las medidas de mejora.

47. El UNFPA protege la salud reproductiva de las comunidades en crisis durante la fase de reconstrucción, y presta asistencia y protección a las mujeres, hombres, jóvenes y ancianos que se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a catástrofes naturales, conflictos u otras causas. El Fondo apoya varias actividades de recopilación de datos, como censos y evaluaciones rápidas de salud. También respalda la Iniciativa interinstitucional sobre el

género en situaciones de emergencia (GENCAP), en el marco de la cual se ponen a disposición asesores de género durante todo el ciclo de la emergencia para asegurar que se tengan debidamente en cuenta las necesidades de mujeres y hombres y de niñas y niños.

48. La misión de la **UNOPS** es ampliar las capacidades en materia de consolidación de la paz, asistencia humanitaria y desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y sus asociados. La **UNOPS** presta apoyo a la gestión de proyectos y recursos humanos, la gestión financiera, las adquisiciones, la gestión de contratos y los servicios comunes o compartidos. Además, participa en proyectos centrados en la infraestructura física, la generación de ingresos y la adquisición de bienes relacionados con la salud.

49. El **UNICEF** está comprometido a prestar asistencia a las personas más vulnerables a través del apoyo a la formulación de políticas nacionales, la labor de desarrollo normativo y fomento de la capacidad, y la prestación de servicios sociales a nivel local. La Sección de Recuperación y Reducción de Riesgos de su Oficina de Programas de Emergencia presta apoyo normativo, orientación y asistencia sobre el terreno en la fase de transición desde la intervención de emergencia hacia las actividades de recuperación y desarrollo a más largo plazo, así como en la reducción del riesgo de catástrofes, la consolidación de la paz y la prevención de conflictos. El **UNICEF** ha revisado sus compromisos básicos para la infancia en las actividades humanitarias con objeto de incorporar las actividades de preparación para la pronta intervención, reducción del riesgo de catástrofes y recuperación temprana. También está estableciendo una iniciativa mundial sobre programación de emergencia debidamente fundamentada en materia de riesgos a fin de garantizar que su planificación permita abordar más eficazmente los riesgos que, en las intervenciones de emergencia, amenazan los derechos de los niños.

50. El **UNICEF** participa en las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a una catástrofe y un conflicto. Es el organismo principal encargado del módulo de acción agrupada de nutrición y agua, saneamiento e higiene, y codirige el módulo de educación con Save the Children Alliance. Es el coordinador de los grupos de trabajo sobre protección de los niños y violencia de género, que codirige con el UNFPA en el marco del módulo de acción agrupada de protección. El **UNICEF** copreside el grupo de referencia sobre salud mental y servicios psicosociales, que tiene carácter intersectorial, e incorpora el enfoque de recuperación temprana en todos sus llamamientos urgentes a fin de garantizar una vinculación ininterrumpida entre las intervenciones de emergencia y la fase de recuperación temprana.

51. El **PNUD** encabeza el programa relativo a la recuperación temprana en el marco del IASC. Esta labor tiene por objeto facultar a las autoridades nacionales para reafirmar su liderazgo y sentido de apropiación de las actividades, al tiempo que impulsa un programa de desarrollo. El **PNUD** apoya el restablecimiento de las infraestructuras comunitarias, los medios de subsistencia y las funciones básicas del gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad. Por lo general, dirige las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a una catástrofe para respaldar la elaboración de un plan integral de recuperación; en situaciones de emergencia complejas, participa en el proceso de evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto. El **PNUD** dirige el Grupo de trabajo del módulo de acción agrupada en materia de recuperación temprana a fin de garantizar que todas las necesidades esenciales de recuperación se atiendan y que las actividades de ayuda humanitaria respalden las metas de recuperación futuras.

52. El **PMA** es el organismo de ayuda alimentaria del sistema de las Naciones Unidas. Su mandato consiste en erradicar el hambre y la pobreza. Una de las mayores fortalezas del PMA es su carácter multilateral que le permite trabajar prácticamente en todas las partes del mundo en desarrollo y actuar como intermediador neutral de prestación de asistencia en situaciones en las que muchos países donantes no pueden intervenir directamente. El **PMA** dirige los módulos de acción agrupada de logística y de telecomunicaciones de emergencia; también proporciona conocimientos técnicos y asistencia en materia de transporte y logística para asegurar la entrega rápida y eficaz de la ayuda humanitaria. Sus programas se basan en la participación comunitaria, en particular de las mujeres. Gracias a su mecanismo para aprovechar las enseñanzas extraídas, se han evaluado las intervenciones de emergencia llevadas a cabo en América Central, Filipinas, Haití y el Pakistán.

Cuestiones estratégicas para el debate

53. Se prevé que el número de personas expuestas a riesgos en situaciones de emergencia aumente debido tan sólo al crecimiento demográfico. Los retos que se plantean exigirán que el sistema de asistencia humanitaria ayude a más personas en más lugares, probablemente con menos recursos a causa de la situación financiera. Por tanto, es posible que en los actuales contextos de ayuda humanitaria el número de beneficiarios aumente y que las necesidades de intervención se extiendan a nuevos entornos a medida que la vulnerabilidad se agudice en los que hasta ahora se han considerado contextos de desarrollo tradicionales.

54. La rápida evolución de la situación demográfica, junto con un aumento de las catástrofes naturales, puede originar nuevos factores de vulnerabilidad y riesgos en determinados grupos, como la población urbana y los ancianos, los cuales, hasta ahora, nunca han sido destinatarios específicos de asistencia de emergencia. Para el año 2025 dos tercios de la población mundial vivirá en zonas urbanas o periurbanas, y el número de personas mayores de 65 años se habrá duplicado y pasará de 390 millones a 800 millones. Todo esto tendrá consecuencias importantes para las actividades de ayuda humanitaria.

55. Habrá más información, pero ésta no será necesariamente más precisa, pertinente o útil. Es posible que el sistema de asistencia humanitaria y desarrollo tenga que mejorar su capacidad para recopilar, analizar y difundir información procedente de un número cada vez mayor de agentes a fin de promover actividades de asistencia humanitaria, recuperación y desarrollo que resulten lo más apropiadas posible. Aumentará la necesidad de información para las poblaciones, en lugar de información sobre las poblaciones. Es probable que surjan nuevos centros de saber basados en los conocimientos y las soluciones locales. La cobertura instantánea de los medios de comunicación aumentará la sensibilización del público, pero reducirá el plazo en que han de adoptarse las decisiones.

56. Deben considerarse las siguientes preguntas:

(a) ¿Cómo pueden los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas contribuir a asegurar que las actividades de recuperación se transformen en programas de asistencia centrados en el desarrollo y a cargo de los propios países, y que el nivel de financiación y la atención internacional sigan siendo sostenidos?

(b) ¿Cómo pueden los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas contribuir a asegurar que se preste el apoyo adecuado al liderazgo de las Naciones Unidas en las situaciones de transición?

(c) ¿Cómo pueden los agentes nacionales e internacionales llegar a una comprensión más clara en cuanto a la manera de establecer mecanismos de financiación a escala nacional sobre la base de consultas regulares y transparentes?

(d) ¿Cómo pueden los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas contribuir a asegurar que los marcos de recuperación se transfieran y utilicen para fundamentar los programas en los países en el momento oportuno?

(e) ¿Cómo pueden los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas contribuir a asegurar que los países vayan asumiendo los marcos de planificación de las fases de transición y recuperación?

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

GENCAP	Iniciativa interinstitucional sobre el género en situaciones de emergencia
IASC	Comité Permanente entre Organismos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SyE	seguimiento y evaluación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos