



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
11 de junio de 2004
Español
Original: inglés

Asamblea General

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 40 a) de la lista preliminar*

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

Consejo Económico y Social

Período de sesiones sustantivo de 2004

Nueva York, 28 de junio a 23 de julio de 2004**

**Tema 5 del programa provisional
Asistencia económica especial, asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre**

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

Informe del Secretario General***

Resumen

El presente informe se refiere al “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas: presente y futuro”. Se examinan algunos de los principales acontecimientos y problemas de orden humanitario que se produjeron el año pasado. Algunas de las cuestiones tratadas se refieren a las actividades en casos de desastres naturales y los problemas que se presentan para obtener acceso humanitario sostenible a las poblaciones afectadas por conflictos. También se destacan las principales iniciativas en materia de políticas humanitarias. Se incluyen actualizaciones sobre las iniciativas para fortalecer las políticas y las medidas relacionadas con la transición del socorro al desarrollo, el género y las medidas humanitarias, la financiación de las actividades humanitarias y la protección de la explotación y los abusos sexuales en las crisis humanitarias.

* A/59/50 y Corr.1.

** E/2004/100 y Corr.2.

*** El presente documento se publica con retraso por motivos técnicos.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	3
II. La situación humanitaria en el período 2003-2004	2-16	3
A. Emergencias complejas	2-12	3
B. Desastres naturales	13-16	6
III. Desafíos presentes y futuros	17-62	6
A. Avances en las políticas humanitarias	17-36	6
B. Desafíos para lograr acceso sostenido en las crisis humanitarias agudas ..	37-47	12
C. Fomento de la capacidad para la preparación y la respuesta ante los desastres naturales	48-62	15
IV. Actualización sobre los instrumentos financieros comunes para la respuesta de emergencia	63-67	18
A. El Fondo Rotatorio Central para Emergencias	63-65	18
B. Subvenciones de emergencia en efectivo para los países afectados por desastres naturales	66-67	19
V. Observaciones y recomendaciones	68-70	19

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, en la que la Asamblea pidió al Secretario General que presentara un informe anual a la Asamblea y al Consejo Económico y Social sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia. El informe se presenta también en respuesta a las peticiones contenidas en las resoluciones de la Asamblea General 58/114, de 17 de diciembre de 2003, y 57/153, de 16 de diciembre de 2002, y en la resolución 2003/5 del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativas al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas.

II. La situación humanitaria en el período 2003-2004

A. Emergencias complejas

2. El pasado año, el número de países que requirieron asistencia humanitaria como resultado de emergencias complejas permaneció constante. Las cifras del proceso de llamamientos unificados muestran que las necesidades generales de asistencia humanitaria fueron aproximadamente las mismas que los años anteriores, con un total de 2.860 millones de dólares. Lamentablemente, la pauta de financiación de las actividades humanitarias sigue siendo desigual, con lo que algunos países han recibido una financiación insuficiente. Por ejemplo, mientras que los llamamientos para Angola y la República Democrática del Congo recibieron una financiación de más del 35%, países como la República Centroafricana recibieron sólo el 5% de sus necesidades en 2003. Sin embargo, dentro de este contexto general se produjeron varios acontecimientos que influyeron en la asistencia humanitaria y en las actividades de coordinación conexas.

3. El año pasado se produjo un aumento de la diversidad de agentes que proporcionaron asistencia humanitaria. Por ejemplo, se desplegaron más operaciones regionales de mantenimiento de la paz con tareas de apoyo humanitario como parte de su mandato, como muestra el rápido despliegue de la Misión de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en Liberia (ECOMIL) y de las fuerzas de la Unión Europea en la República Democrática del Congo, que mejoraron la seguridad general para las operaciones humanitarias.

4. Otros acontecimientos que se produjeron el año pasado fueron la mayor participación de contratistas privados en la gestión y la distribución de asistencia de socorro y la participación directa de fuerzas armadas en las actividades de socorro y reconstrucción, a menudo como parte de una estrategia para ganarse “el corazón y las mentes” de las poblaciones locales en la lucha mundial contra el terrorismo. Esto destaca la necesidad de examinar y establecer orientaciones más claras sobre las relaciones y la coordinación entre la población civil y las fuerzas militares.

5. Finalmente, los acontecimientos del año pasado mostraron un cambio de la percepción y la aceptación de las organizaciones humanitarias por parte de los grupos beligerantes. El trágico atentado con bombas contra la sede de las Naciones Unidas en el Iraq el 19 de agosto de 2003 y el ataque posterior contra el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) sugirieron que ya no se reconocía la protección emblemática que se daba tradicionalmente a esas organizaciones. Los ataques contra

trabajadores humanitarios en el Afganistán demostraron que algunos beligerantes consideraban que las organizaciones humanitarias tomaban partido, estaban alineadas con programas políticos particulares y los apoyaban. Estos acontecimientos obligan a los organismos humanitarios a volver examinar sus enfoques relativos a la seguridad y su capacidad de mantener una presencia efectiva e imparcial.

6. A pesar de la tendencia hacia la paz en la subregión de África occidental, sigue existiendo una seria crisis de protección, con consecuencias humanitarias regionales amplias y conexas. Si bien Sierra Leona está adoptando medidas hacia la consolidación de la paz, varios grupos armados en la región siguen planteando una amenaza. La operación de mantenimiento de la paz en Liberia ha logrado poner fin al conflicto activo en el país, pero la desmovilización con éxito de los grupos armados dependerá en última instancia de una respuesta que se extienda por toda la región. En Côte d'Ivoire ha mejorado el acceso humanitario debido al despliegue de las fuerzas de mantenimiento de la paz de Francia y la CEDEAO, pero más de 500.000 personas siguen desplazadas. Los efectos acumulados de los disturbios, los desplazamientos masivos, el agotamiento de las existencias de alimentos, la falta de acceso a tierras y el colapso de los servicios sociales en esos países han afectado a otros países de la subregión. Como resultado, más de 340.000 personas han regresado a Burkina Faso desde Côte d'Ivoire, creando dificultades para las comunidades receptoras.

7. La naturaleza interrelacionada de la situación en África occidental subraya la importancia de una respuesta regional para abordar mejor cuestiones transfronterizas de carácter humanitario, político, económico y de protección. Varios organismos de las Naciones Unidas están abordando esas cuestiones, y han firmado memorandos de entendimiento con la CEDEAO para crear una firme asociación con su Departamento de Asuntos Humanitarios. Los elementos de una crisis regional se pueden volver más evidentes durante la transición, por tanto, debería continuar el enfoque regional para las crisis humanitarias en la planificación de las respuestas durante la transición. El Comité Permanente entre Organismos ha formulado estrategias de planificación para la preparación y los casos de emergencia que tienen en cuenta la importancia de abordar las dimensiones regionales y los desafíos para la entrega de una asistencia humanitaria efectiva en África occidental.

8. Otro problema humanitario que continúa es la difícil situación de los desplazados internos y los refugiados. Se estima que el año pasado el número de desplazados internos debido a conflictos y violaciones de los derechos humanos fue de casi 25 millones¹. En 2003 hubo más de 3 millones de nuevos desplazados, principalmente en África. En mayo de 2004 más de 1 millón de personas quedaron sin hogar en la región de Darfur en el Sudán, cuando se produjo un conflicto entre grupos rebeldes y milicias árabes respaldadas por el Gobierno. Sólo en la parte oriental de la República Democrática del Congo quedaron desplazadas unas 700.000 personas tras el estallido de violencia que se produjo como resultado del vacío de poder después del retiro de las tropas de ocupación extranjeras de los países vecinos. La intensificación de las luchas en la zona septentrional de Uganda obligó a un número muy elevado de personas a huir de sus hogares. En otros países, como Colombia, la República Centroafricana e Indonesia, también se produjeron grandes movimientos de población.

9. A fines de 2003 el número de refugiados bajo el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados era de unos 9,7 millones de personas, excluyendo a los 4 millones de refugiados palestinos en la zona de operaciones

del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente. Existe una creciente esperanza de que las negociaciones de paz en muchos países puedan conducir a la repatriación voluntaria de hasta 2 millones de refugiados y varios millones de desplazados internos. Las perspectivas de paz en la zona meridional del Sudán podrían lograr la reintegración de muchos de los 4 millones de desplazados internos estimados en el país, en la que sería una de las operaciones de regreso más importantes de los últimos tiempos. Esto exigirá recursos sustanciales y una coordinación de la más alta calidad para que se cumplan todas las condiciones de la reintegración. A pesar de los problemas de seguridad que persisten en partes del Afganistán, en 2003 volvieron a sus hogares casi medio millón de refugiados y más de 800.000 desplazados internos afganos. En África se iniciaron importantes operaciones de repatriación en Angola, y continuaron operaciones similares en Eritrea, Rwanda y Sierra Leona. Los avances positivos para resolver las crisis políticas de Burundi, la República Democrática del Congo, la República del Congo y Liberia condujeron a una planificación intensa para el regreso de los refugiados, que ya se ha iniciado en Liberia y Burundi.

10. Es motivo de gran preocupación que los abusos y la violencia sexuales cada vez se están convirtiendo más en armas de guerra. En la zona oriental de la República Democrática del Congo la violencia sexual contra las mujeres y los menores sigue siendo generalizada. Se ha formado una red de estructuras locales e internacionales para abordar este problema mediante medios jurídicos y terapéuticos y actividades de promoción con las autoridades militares y civiles. En Burundi muchas mujeres y niñas han sido violadas y sometidas a actos espantosos de violencia sexual, y muchas de las víctimas han quedado infectadas por el VIH/SIDA. En la zona septentrional de Uganda el rapto persistente de niños y adolescentes añade otra dimensión trágica a lo que se ha convertido en un conflicto olvidado. Entre las personas raptadas hay adolescentes a las que se propinan palizas y se las obliga a convertirse en esclavas sexuales y combatientes. Se estima que el Ejército de Resistencia del Señor mantiene secuestradas entre 10.000 y 15.000 personas.

11. Los problemas humanitarios cada vez están más relacionados entre sí. La combinación de la inseguridad alimentaria, el VIH/SIDA y la escasa capacidad de administración pública, denominada en la actualidad la “amenaza triple”, han hecho que unos 6,5 millones de personas de África meridional necesiten asistencia de emergencia. El período 2003-2004 ha vuelto a ser difícil, y los países de África meridional sufrieron sequías e inundaciones en la misma temporada agrícola. Aunque la distribución general de alimentos ha disminuido significativamente, los grupos más vulnerables continúan requiriendo asistencia alimentaria concreta. La vulnerabilidad de las poblaciones sigue siendo inquietante, y los efectos del VIH/SIDA son particularmente preocupantes. En algunos países casi el 39% de la población adulta está infectada por el VIH. La enfermedad también está afectando cada vez más a las mujeres. En África, el 67% de las personas de 15 a 24 años que viven con el VIH/SIDA son mujeres. La enfermedad continúa segando las vidas de los miembros más productivos de la sociedad, se han perdido decenios de desarrollo y está obstaculizando los esfuerzos por reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida.

12. Esto demuestra que las intervenciones contra el VIH/SIDA deben integrarse mejor en la planificación y programación humanitaria, inclusive en las evaluaciones de la vulnerabilidad, y deben ir más allá de las medidas humanitarias y de desarrollo y centrarse en soluciones a largo plazo. El Enviado Especial del Secretario General para la cuestión de las necesidades humanitarias en el África meridional ha puesto

de relieve esta cuestión, que se ha abordado en las Directivas aplicables a las intervenciones contra el VIH/SIDA en situaciones de emergencia², recientemente revisadas, un instrumento importante y útil para que los equipos en los países lo utilicen en su labor humanitaria.

B. Desastres naturales

13. Los desastres naturales y las emergencias ambientales siguen siendo una amenaza mundial para los más pobres del mundo. En 2003, 700 desastres naturales causaron 75.000 muertes y pérdidas económicas de más de 65.000 millones de dólares. El número de muertes fue casi siete veces superior al del año anterior (11.000). Un tercio de ellas se debió al terremoto en Bam (República Islámica del Irán), en el que murieron más de 26.000 personas. Los terremotos de Argelia, China, Turquía y Marruecos también causaron grandes pérdidas humanas y económicas, en especial en los centros urbanos.

14. Otros tipos de desastres, como las inundaciones, los ciclones y las sequías, volvieron a afectar a países y regiones vulnerables. Viet Nam sufrió serias inundaciones en octubre de 2003 por quinto año consecutivo. En marzo de 2004 Madagascar se vio afectada de nuevo por un ciclón que causó la muerte a casi 200 personas y dejó sin hogar a más de 200.000. En mayo de 2004 las inundaciones en Haití y la República Dominicana dejaron más de 1.500 muertos y más de 16.000 personas desplazadas. En el Pacífico, el ciclón Ivy en Vanuatu y el tifón Lupit en Micronesia causaron grandes daños en hogares, cosechas y sistemas de distribución de agua, y el desbordamiento de los ríos Huai y Yangtze en China produjo pérdidas de más de 8.000 millones de dólares.

15. La sequía recurrente en todo el Cuerno de África ha devastado el medio ambiente de la región en los dos últimos decenios y ha causado grandes sufrimientos a millones de hogares. Aunque el último ciclo de sequía alcanzó su máximo en 2002, en 2004 seguía afectando a 17 millones de personas en Etiopía, Eritrea y regiones de Somalia. Sucesos meteorológicos extremos, como la ola de calor que afectó a Europa, la India, Bangladesh y el Pakistán, causaron la muerte a decenas de miles de personas.

16. Esto refuerza la necesidad de invertir en el desarrollo de las capacidades nacionales de preparación y respuesta de los países propensos a sufrir desastres. Un mapa amplio de los riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, junto con sistemas fortalecidos de alerta temprana nacionales y regionales, programas de mitigación de los riesgos y organizaciones de respuesta, ayudarían a mejorar la rapidez de la respuesta, fortalecer los mecanismos de respuesta y dirigir mejor la asistencia.

III. Desafíos presentes y futuros

A. Avances en las políticas humanitarias

1. La financiación humanitaria y la buena gestión de la donación

17. Como seguimiento del debate en el Consejo Económico y Social en 2003 y las recomendaciones subsiguientes sobre la financiación humanitaria, el año pasado se hicieron progresos en varias esferas en virtud de la iniciativa Good Humanitarian

Donorship. Los principales elementos de la iniciativa son garantizar que la asistencia humanitaria se presta de conformidad con los principios humanitarios, respaldada por el compromiso de proporcionar financiación para las crisis conmensurable con necesidades claramente definidas y demostrables. La iniciativa promueve las prácticas idóneas entre los donantes y facilita una mejor coordinación humanitaria mediante definiciones acordadas de la asistencia humanitaria, un mejor seguimiento de la financiación y la determinación de las carencias de recursos.

18. A tal fin, los organismos de las Naciones Unidas han elaborado un marco para analizar, comparar y presentar de manera consistente las evaluaciones de necesidades en todas las emergencias. En la actualidad el marco y matriz de evaluación de necesidades para el proceso de llamamientos unificados se está aplicando de manera experimental en Burundi y la República Democrática del Congo. Este instrumento debería proporcionar a los equipos en los países una manera transparente y consistente de organizar la información relativa a las necesidades de los beneficiarios. Los organismos siguen preocupados por la necesidad de lograr un acuerdo más claro sobre la mejor forma de dar prioridad a las necesidades de asistencia basándose en las zonas geográficas y en las situaciones en las que el factor tiempo es decisivo.

19. Además, se están ultimando los planes para elaborar de común acuerdo una definición de la asistencia humanitaria y sus componentes. Esta iniciativa para garantizar una presentación de informes más normalizada determinará más claramente las corrientes generales de asistencia humanitaria, con lo que la distribución de recursos estará mejor informada y contribuirá a un examen efectivo del desempeño humanitario. Los donantes de asistencia humanitaria ya han acordado un proceso de examen entre pares en el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que someterá la asistencia humanitaria bilateral al mismo nivel de examen que la asistencia bilateral para el desarrollo. La buena gestión de la donación puede proporcionar percepciones positivas más claras de la asistencia humanitaria, y por tanto, es fundamental fortalecer la base de la presencia humanitaria.

2. La transición del socorro al desarrollo

20. El Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios y el Grupo de trabajo mixto sobre problemas en la transición del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) finalizaron su labor en diciembre de 2003. El informe resultante se centró principalmente en las medidas necesarias para consolidar los procesos de paz en los países que estaban saliendo de un conflicto. El informe, que incluyó datos de ocho estudios en países y amplias consultas interinstitucionales, tiene por objetivo sentar la base para una mejor respuesta de las Naciones Unidas en la transición mediante una planificación coherente, un traspaso efectivo de las responsabilidades de coordinación y una movilización apropiada de recursos. En el informe se llegó a la conclusión de que no se podía aplicar una respuesta estándar a los países en transición y se reconoció que un apoyo efectivo en la transición requería una respuesta inmediata en relación con medidas con plazos fijos, que si no se emprendían de manera rápida y efectiva, podían poner en peligro los progresos hacia la estabilidad. Las actividades de socorro humanitario frecuentemente se emprenden simultáneamente con programas de recuperación a largo plazo, elaborados para restablecer o reforzar las instituciones de administración estatal esenciales para lograr la estabilidad y la normalidad. Se recomendó que se determinaran medidas para prestar apoyo a los equipos

de las Naciones Unidas en los países en la planificación y determinación de los principales elementos de una estrategia de transición.

21. Las conclusiones del informe reconocieron que el sistema de las Naciones Unidas se enfrenta a varios desafíos en la planificación de la respuesta en los países en transición. En primer lugar, señaló que las partes de las Naciones Unidas encargadas del desarrollo, las medidas humanitarias, el mantenimiento de la paz y las medidas políticas no siempre actuaban con una comprensión común del contexto y los acontecimientos y una unidad de propósito. En segundo lugar, determinó que en ocasiones los equipos de las Naciones Unidas en los países tenían dificultades para encontrar un equilibrio adecuado entre los proyectos de efecto rápido y los procesos de consolidación de instituciones a más largo plazo, en particular cuando había una capacidad limitada para ejecutarlos. En el informe se llegó a la conclusión de que, a fin de fortalecer las actividades en la transición, era necesaria una estrategia única consistente para el sistema de las Naciones Unidas que prestara apoyo a una mayor coherencia entre las iniciativas políticas y operacionales. También recomendó que las actividades de las Naciones Unidas durante la transición estuvieran impulsadas por la situación en el terreno desde su concepción hasta su aplicación, y se basaran en un análisis común, una evaluación de todo el sistema de las necesidades y una determinación más clara de la posible función de las Naciones Unidas.

22. Como respuesta al informe se estableció un mecanismo permanente, integrado por las secretarías del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, el GNUM y el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, así como por un grupo de equipos superiores de tareas, a fin de proporcionar orientación y apoyo práctico continuados a los equipos de las Naciones Unidas en los países encargados de la planificación durante la transición. Esos órganos están explorando enfoques programáticos, como las “cuatro erres” (repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción) a fin de ayudar a las personas desplazadas como consecuencia de conflictos violentos en la transición entre el socorro y el desarrollo. También están trabajando para asegurar el traspaso sin problemas y efectivo de las funciones de coordinación a los protagonistas nacionales e internacionales en países en transición.

23. A fin de atender las necesidades en la transición, es esencial una financiación adecuada y oportuna de la respuesta de las Naciones Unidas durante la transición. La posibilidad de adoptar nuevos mecanismos de financiación dedicados y multianuales requerirá un diálogo continuo con los Estados Miembros a fin de acordar un enfoque común. La planificación y el apoyo en la transición necesitan de la participación de la comunidad de asistencia más amplia. El éxito dependerá de la participación efectiva de las instituciones financieras internacionales, los donantes y las autoridades nacionales. Si bien la colaboración en las evaluaciones de las necesidades después de los conflictos ha sido positiva, sigue siendo necesaria mayor claridad y acuerdo entre el sistema de las Naciones Unidas y el Banco Mundial sobre sus funciones respectivas. La experiencia obtenida con la reciente evaluación común para la transición en Liberia y el llamamiento posterior demostraron el valor de la planificación conjunta entre los organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y los gobiernos nacionales. Se deberían hacer mayores esfuerzos para determinar si los principios de buena gestión de la donación elaborados para la asistencia humanitaria también pueden ser pertinentes para la transición.

3. El género

24. Las mujeres y los hombres experimentan de manera diferente las guerras, los desplazamientos, las inundaciones y los terremotos y pueden tener diferentes prioridades, responsabilidades y necesidades de protección. También pueden movilizar o utilizar diferentes recursos para protegerse. Cada vez se reconoce más que analizar mejor la manera en que las diferencias y desigualdades por cuestión de género influyen en las capacidades y vulnerabilidades de las poblaciones afectadas en las emergencias contribuye a la eficacia general de la respuesta humanitaria. Ese análisis también puede garantizar que la planificación y la programación de los organismos humanitarios se base en las capacidades existentes para responder a las necesidades prioritarias.

25. A tal fin, se han hecho esfuerzos renovados por fortalecer el análisis de género en los planes comunes de acción humanitaria y asegurar que los proyectos incluidos en los procesos de llamamientos unificados están en línea con los análisis acordados de las necesidades prioritarias y la respuesta. Tras la evaluación de la incorporación de la cuestión de género en los procesos de llamamientos unificados, las cuestiones de género se integraron en el nuevo marco y matriz de evaluación de necesidades para el proceso de llamamientos unificados, con el objetivo de velar por que las organizaciones que ejecutan programas dentro de los procesos de llamamientos unificados hicieran un desglose por género de las necesidades, las capacidades y las vulnerabilidades cuando evaluaran las necesidades y la planificación y ejecución de programas. Se han actualizado las directrices técnicas y los materiales de facilitación de seminarios de los procesos de llamamientos unificados para que reflejen los avances en el proceso de evaluación de las necesidades.

26. A pesar de los progresos logrados, siguen existiendo grandes lagunas en la integración de las preocupaciones de género en la respuesta humanitaria. La aplicación sistemática de directrices para la incorporación de la cuestión de género en las operaciones en el terreno sigue siendo escasa. La planificación de la asistencia humanitaria podría mejorar más si se incorporaran datos desglosados por género y edad en cada sector fundamental. Es necesario hacer un análisis ulterior de la manera en que los programas afectan a las mujeres y los hombres, los niños y las niñas, a fin de aportar continuamente datos para la elaboración de programas.

4. La protección de la explotación y los abusos sexuales

27. La explotación y los abusos sexuales a civiles en las crisis humanitarias siguen siendo motivo de gran preocupación. Un desafío fundamental al que se han enfrentado las Naciones Unidas ha sido la prevención de los abusos perpetrados por personal que trabaja o está afiliado con las Naciones Unidas y sus asociados, incluido el personal civil y de mantenimiento de la paz uniformado, y la respuesta a esos incidentes. En el boletín del Secretario General de 9 de octubre de 2003, relativo a las medidas especiales para protección de la explotación y los abusos sexuales, se establecen normas mínimas de comportamiento que debe cumplir todo el personal civil de las Naciones Unidas³. En el boletín se definen la explotación y los abusos sexuales y se aclara que esos actos, en particular cuando se cometen contra los beneficiarios de la asistencia, constituyen un comportamiento indebido grave y son motivo de medidas disciplinarias, incluida la destitución sumaria. Además, el boletín obliga a todo el personal a comunicar las preocupaciones o sospechas de explotación y

abusos sexuales, y a los directivos a apoyar y elaborar sistemas que mantengan un entorno que prevenga esos incidentes.

28. El establecimiento de un sistema para presentar denuncias en el terreno es un primer paso para garantizar un sistema de rendición de cuentas. Las Naciones Unidas recibirán informes anuales periódicos de todos los incidentes y las medidas adoptadas en los países para proteger la explotación y los abusos sexuales. Se están elaborando varios instrumentos para ayudar a aplicar el boletín, como orientaciones sobre procedimientos de investigación. Continuarán elaborándose medidas de seguimiento a lo largo del año.

29. Los recientes acontecimientos en la República Democrática del Congo sugieren que existe un problema sistemático en la respuesta a la explotación y los abusos sexuales cometidos por el personal uniformado que participa en las operaciones de mantenimiento de la paz. A fin de facilitar las medidas para prevenir esos incidentes y responder a ellos, los Estados Miembros deberían incorporar los principios básicos que figuran en el boletín del Secretario General en las normas y códigos de conducta de sus fuerzas armadas y fuerzas de policía nacionales. También se debería instar a los Estados Miembros a que garanticen que adoptarán las medidas apropiadas en respuesta a las acusaciones de explotación y abusos sexuales por parte de sus tropas y personal. Finalmente, los países donantes deberían insistir en que todas las entidades de ejecución asociadas incluyan los principios básicos en sus códigos de conducta como requisito para la entrega de fondos.

5. La protección de los civiles en los conflictos armados

30. La experiencia de los 12 últimos meses ha demostrado que algunos de los aspectos más importantes de la protección de los civiles se pueden abordar mejor en el plano regional. Por ejemplo, en África occidental, cuestiones intersectoriales, como el movimiento de los grupos armados, ponen en peligro la naturaleza civil de los campamentos de refugiados en toda la región y necesitan una respuesta regional. En la región de los Grandes Lagos y la zona septentrional de Uganda la corriente ilícita de armas y la explotación ilícita de recursos naturales han alimentado el conflicto y fomentado la violencia étnica. Estos problemas no se limitan al control de los Estados, y requieren mecanismos y compromisos regionales para poder resolverlos adecuadamente.

31. De manera creciente el último año, las organizaciones regionales han adoptado medidas para hacer frente a preocupaciones en materia de protección. Entre las iniciativas pertinentes figuran la decisión de la Unión Africana de nombrar un representante especial para la protección de los civiles en los conflictos armados, las medidas para abordar mejor las cuestiones de protección adoptadas por la CEDEAO y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el despliegue oportuno de las fuerzas de reacción rápida de la Unión Europea en Ituri (República Democrática del Congo) en mayo de 2003 y de las fuerzas de la ECOMIL en Liberia en agosto de 2003.

32. En los 12 meses pasados ha continuado la labor desempeñada por los Estados Miembros a fin de fortalecer y potenciar el marco político para la protección de los civiles en los conflictos armados. Por ejemplo, el Grupo de apoyo de los Estados Miembros sobre la protección de los civiles ha ayudado a generar un apoyo más amplio para el programa de protección de los civiles. El Grupo de aplicación para la protección de los civiles en los conflictos armados, del Comité Ejecutivo de Asuntos

Humanitarios, ha sentado las bases para una firme coordinación interinstitucional y un enfoque de todo el sistema para la protección de los civiles en los conflictos armados.

33. Se ha fortalecido la coordinación de la protección mediante la elaboración conjunta de diversos instrumentos sobre la protección de los civiles. Estos incluyen un aide-mémoire⁴ actualizado que refleja las preocupaciones más recientes en materia de protección de los civiles, las tendencias y las medidas para abordarlas. También se ha evidenciado una mayor coordinación de las cuestiones relativas a la protección en el creciente uso de misiones de evaluación multidisciplinarias, como la Comisión conjunta para examinar la situación humanitaria en el terreno, enviada al África occidental, y una misión de examen del Secretario General a la República Democrática del Congo, que evaluará la relación entre las organizaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz y sus actividades.

6. Los desplazados internos

34. A fin de fortalecer la respuesta internacional a las crisis del desplazamiento interno, en 2001 el Secretario General estableció la Dependencia de Desplazados Internos. En 2003 se hizo un examen externo de la Dependencia. En él se observó que su eficacia estaba relacionada con la eficacia general del “enfoque de colaboración”, que proporciona el marco institucional actual de respuesta a las crisis del desplazamiento interno. Si bien dentro y fuera de las Naciones Unidas existe un amplio compromiso con este enfoque, el examen llegó a la conclusión de que era necesario hacer más esfuerzos para que funcionara con más éxito en el terreno. Algunos de los obstáculos eran la falta de transparencia y previsibilidad en el proceso de adopción de decisiones para asignar funciones operacionales, y se resaltaron importantes deficiencias en la solución de los problemas de protección. Tras la evaluación, los organismos operacionales reconocieron la necesidad de fortalecer la participación y determinar activamente las medidas necesarias para que el enfoque de colaboración atendiera efectivamente las necesidades de los desplazados internos.

35. El Coordinador del Socorro de Emergencia está firmemente decidido a fortalecer la Dependencia, aumentar el nivel de participación interinstitucional y garantizar un apoyo más centrado de la Dependencia de Desplazados Internos a los equipos de coordinación de las Naciones Unidas. Se han elaborado varios instrumentos para ayudar a los coordinadores humanitarios y los equipos en los países a aplicar el enfoque de colaboración, incluida una hoja de procedimientos que establece las medidas de evaluación, planificación estratégica y ejecución de la respuesta ante las crisis del desplazamiento interno. Sigue siendo fundamental una estrecha cooperación con el Representante del Secretario General sobre los desplazados internos y otros colaboradores, como el Proyecto Global IDP del Consejo Noruego para los Refugiados, a fin de lograr un enfoque amplio que combine la respuesta operacional con la promoción y la supervisión.

36. El Representante del Secretario General sobre los desplazados internos y sus colaboradores han continuado fomentando los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos⁵, que cada vez se reconocen más como un instrumento importante para abordar situaciones de desplazamiento interno. Esto ha dado como resultado varios compromisos positivos en el plano regional, entre ellos la adopción, en septiembre de 2003, de la Declaración de Jartum sobre los desplazados internos en la subregión de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, las

decisiones aprobadas en noviembre de 2003 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, y por el Consejo de Ministros de la OSCE en diciembre de 2003, y el marco de acción acordado por los participantes en una conferencia regional en América Latina sobre el desplazamiento interno, acogida por el Gobierno de México en febrero de 2004.

B. Desafíos para lograr acceso sostenido en las crisis humanitarias agudas

37. El acceso humanitario sostenido a las poblaciones y comunidades afectadas por los conflictos es fundamental para prestar socorro material y protección. Trágicamente, en la mayoría de las emergencias complejas actuales del mundo, el acceso de los organismos humanitarios sigue siendo limitado y esporádico. Se estima que los organismos humanitarios no tienen acceso a más de 10 millones de personas en alrededor de 20 países afectados por emergencias complejas.

1. Impedimentos al acceso humanitario

38. La falta de seguridad sigue siendo la preocupación principal de la mayoría de las poblaciones afectadas, y es un importante obstáculo para prestación de asistencia cuando la seguridad del personal humanitario se ve amenazada. En la zona septentrional de Uganda, donde el conflicto ha causado el desplazamiento de alrededor de 1,5 millones de personas, el acceso a las zonas rurales es muy limitado debido a la inseguridad, y las operaciones humanitarias requieren escolta armada. Otras limitaciones al acceso debido a la inseguridad son evidentes en Burundi, el Cáucaso septentrional y Somalia, donde en varias ocasiones también se han producido ataques contra el personal humanitario en forma de secuestros y en algunos casos de asesinatos. El hecho de que las Naciones Unidas y el CICR fueran tomados como blanco en el Iraq, y los ataques contra los trabajadores humanitarios en el Afganistán, demuestran tentativas deliberadas de impedir la presencia humanitaria en esos países. Aunque se podría argumentar que esos ataques fueron casos concretos de esos países, han influido en el entorno más amplio en el que funcionan los organismos humanitarios.

39. Además, los impedimentos físicos han reducido el acceso a las poblaciones vulnerables en muchas formas. En Angola, a pesar del final de la guerra, la infestación por minas terrestres y municiones sin explotar ha impedido la prestación de asistencia humanitaria en las principales rutas de entrega y ha obstaculizado el regreso de los desplazados internos. Las minas serán un problema en la parte meridional del Sudán a medida que aumente el acceso a las zonas. En los territorios palestinos ocupados la construcción de muros de separación se ha convertido en el principal obstáculo físico al acceso humanitario y ha afectado gravemente a los medios de subsistencia y al acceso a los servicios esenciales por las poblaciones palestinas. En la República Democrática del Congo, Liberia y Angola, las limitaciones debidas a la guerra, el subdesarrollo y la escasa capacidad de los Gobiernos han colapsado las infraestructuras físicas, con lo que millones de personas han quedado fuera del alcance de la asistencia humanitaria.

40. Finalmente, en algunos países se siguen usando obstáculos políticos, de procedimiento y administrativos, incluida la expedición de visados y permisos de viaje y onerosas tasas de aduanas, como medio para restringir el acceso humanitario. En

Eritrea, las restricciones de viaje han afectado a los esfuerzos por proporcionar asistencia humanitaria oportuna y flexible. En el Sudán, la combinación de la inestable situación en materia de seguridad y los engorrosos procedimientos de autorización de viajes y de aduanas han limitado el alcance de las operaciones humanitarias para hacer frente a la crisis en Darfur. Esos impedimentos físicos al acceso requerirán una inversión más sistemática para restaurar las infraestructuras fundamentales dentro de las operaciones humanitarias, y entablar un diálogo más eficaz con las autoridades nacionales para abordar las limitaciones de procedimiento.

2. Percepciones e ideas erróneas sobre los protagonistas humanitarios

41. Las organizaciones humanitarias vienen considerando desde hace tiempo que el mantenimiento de la presencia durante las crisis depende de la comprensión y aceptación de sus funciones y responsabilidades por parte de las comunidades y partes locales en el conflicto. Sin embargo, varios acontecimientos de los tres últimos años han cambiado la manera en que se percibe y acepta la asistencia sanitaria. Existe una preocupación creciente de que esos acontecimientos disminuyan la aceptación de los protagonistas humanitarios por los gobiernos y las poblaciones locales, y en consecuencia, obstaculicen su capacidad para seguir participando en la solución de crisis agudas y dar una respuesta acorde con sus principios.

42. Uno de los cambios fundamentales es el aumento significativo del número y tipos de organizaciones que participan en actividades humanitarias. Por ejemplo, en los últimos años se ha producido un crecimiento espectacular del número de organizaciones comerciales y fuerzas militares que participan en actividades de socorro, en particular en el Afganistán y el Iraq. Tradicionalmente, las organizaciones humanitarias han trabajado junto con los militares en zonas de conflicto y sus funciones e identidades respectivas estaban bien diferenciadas. Sin embargo, algunos países están incluyendo cada vez más actividades humanitarias en los mandatos de las misiones de sus fuerzas armadas. Por ejemplo, en el Afganistán, la coalición dirigida por los Estados Unidos de América y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad ha introducido células integradas por civiles y militares, denominadas equipos de reconstrucción provincial, encargados de la seguridad y las actividades de reconstrucción. El enfoque de esos equipos ha hecho que se expresara la preocupación de que la distinción entre operaciones militares y humanitarias no quedaba clara, y ha comprometido la percepción de neutralidad de la asistencia humanitaria en zonas en las que los equipos prestaban asistencia de socorro. La falta de coordinación entre esos equipos y la comunidad humanitaria y de desarrollo también ha hecho que se planteara la preocupación de que la asistencia humanitaria no se prestaba allí donde era más necesaria. También hay otras repercusiones más amplias si el enfoque de los equipos de reconstrucción provincial se aplica en otras zonas de conflicto.

43. En segundo lugar, la elaboración de nuevos enfoques para la seguridad internacional ha afectado la percepción entre la comunidad humanitaria y las poblaciones locales. En los últimos años las Naciones Unidas han aplicado un enfoque multidimensional a las operaciones de mantenimiento de la paz en varios países, reuniendo las esferas de mantenimiento de la paz, políticas, humanitarias y de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. En la actualidad, se han establecido, o se están estableciendo, esas “misiones integradas” en 10 de los 24 países con emergencias complejas. Además, en algunas zonas las operaciones de mantenimiento de la paz pueden no estar bajo el mando directo de las Naciones Unidas, sino actuar

conjuntamente con una misión de paz de las Naciones Unidas. Esto ha promovido una mayor asistencia bilateral en apoyo a intervenciones en las que el poder militar o extranjero participa directamente en la actividad humanitaria. Si bien esos arreglos crean oportunidades para emprender medidas más coherentes y eficaces, también refuerzan ideas erróneas sobre las organizaciones humanitarias y su labor. Es vitalmente importante que cuando haya una identidad común de las Naciones Unidas, las actividades de cada componente sean diferenciadas y se ejecuten apropiadamente.

44. En tercer lugar, el aumento de la escala de la asistencia humanitaria y la manera en que los organismos humanitarios realizan sus actividades y se comportan están teniendo efectos sobre las percepciones y la aceptación locales. Por ejemplo, tendencias recientes ilustran que las operaciones humanitarias están aumentando de tamaño y valor, con los efectos consiguientes en las economías locales. En algunos casos, como en Somalia y Liberia, los organismos humanitarios son una de las principales fuentes de empleo y de oportunidades económicas en un entorno con escasos recursos. En consecuencia, la retirada de actividades humanitarias puede tener efectos adversos en los niveles de empleo locales y producir mayores riesgos para la seguridad, en particular para los organismos que permanecen en el terreno. En esos casos, es necesario elaborar un mecanismo eficaz de consultas para hacer frente a las reclamaciones que puedan surgir y que podrían desembocar en violencia.

45. A fin de abordar esas cuestiones, la comunidad humanitaria debe comunicar mejor sus propósitos y objetivos a las poblaciones locales, y al mismo tiempo abordar la creciente participación militar en las operaciones humanitarias y la naturaleza de sus relaciones con los militares, en particular habida cuenta de la naturaleza cambiante de esa relación a medida que las situaciones evolucionen de las crisis a la consolidación de la paz. Esto requerirá acuerdos y comunicación sobre las funciones y responsabilidades respectivas de los agentes militares y humanitarios y la base de las relaciones entre ellos. Si bien ya hay directrices que proporcionan esa base, como las Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas, es necesaria una labor ulterior para evaluar mejor el papel de la participación militar en actividades de socorro y sus efectos sobre la percepción de las operaciones humanitarias.

46. Además, la comunidad humanitaria debe abordar la manera en que sus trabajadores se relacionan con la población. Un comportamiento inapropiado del personal puede ser una importante fuente de riesgos, y muchos incidentes de seguridad están relacionados con el incumplimiento de las prácticas de seguridad aceptadas y acordadas localmente. Las organizaciones humanitarias también deben reconocer que la conducta y el comportamiento del personal deben tener en cuenta las normas y prácticas locales de sus lugares de destino y abordar directamente esas cuestiones. Cuando exista una presencia humanitaria internacional significativa, podrían considerar la posibilidad de elaborar conjuntamente normas de comportamiento.

47. Finalmente, es necesaria una mayor colaboración entre los organismos humanitarios para abordar las percepciones que influyen en su seguridad y protección, ya que las amenazas más fluidas y dinámicas cada vez requieren más la continua elaboración de políticas y procedimientos fortalecidos de seguridad. Una mayor colaboración entre las organizaciones humanitarias mediante análisis compartidos y enfoques conjuntos para la seguridad puede mejorar su capacidad de mantener una presencia humanitaria en los países de alto riesgo.

C. Fomento de la capacidad para la preparación y la respuesta ante los desastres naturales

1. De la respuesta internacional a la nacional

48. Las medidas emprendidas en las primeras horas de un desastre son fundamentales para salvar vidas, la eficacia de la respuesta y el número de vidas salvadas depende de la rapidez y eficacia de la respuesta local, en especial cuando se ha producido un terremoto. Aunque en muchos casos los países afectados reciben ayuda de equipos internacionales de búsqueda y salvamento, que a menudo llegan en 24 horas del desastre, una capacidad de respuesta local y nacional adecuadamente capacitada y equipada sigue siendo el medio más efectivo para hacer evaluaciones rápidas y coordinar la respuesta inicial. El personal local podría superar diversos problemas que pueden obstaculizar una respuesta rápida, por ejemplo, estableciendo una estructura de coordinación por adelantado y reduciendo la dependencia de la asistencia exterior, que puede hacer que se pierda un tiempo valioso. Es necesario prestar mayor atención a la descentralización de las iniciativas de búsqueda y salvamento y garantizar que los países y regiones vulnerables puedan responder rápidamente a los desastres repentinos en las zonas cercanas.

49. La respuesta al terremoto de Bam mostró las ventajas de contar con una respuesta nacional plenamente capaz. En la República Islámica del Irán, las autoridades nacionales y la Sociedad de la Media Luna Roja Iraní respondieron al terremoto de manera rápida y eficaz. La Sociedad de la Media Luna Roja Iraní movilizó inmediatamente a 8.500 trabajadores en una operación masiva de salvamento. Cuando finalizó la etapa de búsqueda y salvamento, la Sociedad desempeñó un importante papel al proporcionar cobijo temporal y distribuir artículos de socorro.

50. En Marruecos, donde las autoridades nacionales fueron las primeras en acudir y dirigieron la respuesta de emergencia al terremoto, el Gobierno también acogió con beneplácito la asistencia internacional, y obtuvo rápidamente asistencia regional de Argelia, de los equipos de evaluación y coordinación de situaciones de desastre de las Naciones Unidas y de equipos internacionales de Europa, el Japón y los Estados Unidos.

51. La respuesta a los terremotos de Bam y Marruecos muestra que con la inversión en capacidad local no sólo se obtiene una respuesta rápida y una sólida red logística, sino que también se promueve un papel nacional más firme en la coordinación internacional y regional de la respuesta cuando docenas de grupos de asistencia acuden al terreno. La rápida decisión del Gobierno iraní de pedir asistencia internacional, con procedimientos simplificados de entrada y aduanas, dio como resultado un apoyo rápido y generoso.

52. A fin de ayudar y apoyar la capacidad nacional de respuesta, el sistema de las Naciones Unidas está procurando fortalecer y evaluar diversos instrumentos de respuesta ante los desastres. Continúa fortaleciendo sus instrumentos existentes, incluidos los centros de coordinación de operaciones sobre el terreno, las redes de equipos de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre, el Grupo Consultivo Internacional de Operaciones de Búsqueda y Salvamento, el almacén de suministros de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia), y los servicios comunes de apoyo y racionalización, como el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas, el Centro Conjunto de Logística, los centros de información humanitaria y las redes conjuntas de información. Además,

las Naciones Unidas están elaborando un sistema operacional de alerta basado en la Internet para terremotos y emergencias de rápida aparición. Denominado “centros virtuales de coordinación de operaciones sobre el terreno”, recibe datos de sistemas avanzados de vigilancia de terremotos, como la Encuesta Geológica de las Naciones Unidas y Sistema Geológico de Suiza. El uso de los centros virtuales es especialmente importante para el despliegue de equipos internacionales de búsqueda y salvamento en zonas urbanas a emergencias en las que se han colapsado estructuras, como los terremotos. En la actualidad se están celebrando conversaciones sobre la manera de aplicar ese modelo a otros tipos de desastres, como los ciclones y huracanes, y en última instancia, elaborar un sistema mundial de alerta de desastres.

53. También se espera que las capacidades nacionales de respuesta se beneficien de la labor que está realizando la Federación Internacional de la Cruz Roja sobre leyes internacionales relativas a la respuesta a los desastres. Esta iniciativa facilitará la armonización de marcos que ayuden a elaborar modelos, instrumentos y directrices para la aplicación práctica de leyes, normas y principios durante las operaciones internacionales y nacionales de respuesta a los desastres. También debería aumentar la coordinación y dar una respuesta rápida a los desastres naturales.

54. El período después del terremoto de Bam, en el que la reconstrucción se ha retrasado y algunos de los agentes internacionales que prestaron apoyo a los esfuerzos de recuperación se han retirado demasiado pronto, ilustra que, al contrario que el caso de los países que están saliendo de un conflicto, es más probable que la etapa de recuperación de los desastres naturales se beneficie del apoyo de las autoridades nacionales, que a menudo pueden tomar la iniciativa en las actividades de recuperación y reconstrucción. La comunidad internacional, dirigida por el sistema de las Naciones Unidas, debe prestar apoyo a la transición de la respuesta inmediata a los desastres naturales a la etapa de transición a más largo plazo y elaborar programas y proyectos que reduzcan la vulnerabilidad y refuercen las estructuras nacionales que puedan desempeñar actividades de reconstrucción fundamentales, en particular en regiones propensas a desastres repetidos.

55. Finalmente, en los desastres de aparición lenta, como la sequía, las medidas no se pueden limitar a abordar los síntomas del desastre mediante la prestación de asistencia de emergencia. Los crecientes niveles de pobreza en el Cuerno de África subrayan la importancia de abordar las causas estructurales subyacentes de la inseguridad alimentaria, junto con la prestación de asistencia humanitaria. En 2003 se evitó un desastre humanitario debido a la sequía crónica en Etiopía mediante los esfuerzos conjuntos de la comunidad internacional y el Gobierno. Desde entonces, el número de personas vulnerables se ha reducido casi a la mitad. Sin embargo, se estima que 7,2 millones de personas siguen necesitando alimentos a largo plazo. Se ha establecido una coalición sobre la seguridad alimentaria en Etiopía a fin de formar una asociación entre el Gobierno y la comunidad de donantes para definir soluciones a mediano plazo a los programas de la sequía y la seguridad alimentaria crónicas. El Gobierno está decidido a mejorar la seguridad alimentaria de 5 millones de personas que padecen inseguridad alimentaria crónica mediante programas multianuales de redes de seguridad.

2. Promoción de las actividades en casos de desastre y capacidades de reducción de los riesgos

56. Al igual que con las emergencias complejas, hoy día se reconoce que las consecuencias humanitarias de los desastres naturales están vinculadas con otros factores de riesgo, como la pobreza, la degradación de la tierra y el VIH/SIDA. Es crucial reducir la creciente vulnerabilidad a los desastres naturales mediante mecanismos más integrados de actividades en casos de desastre que incluyan un listado amplio de los riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, fortaleciendo los sistemas nacionales y regionales de alerta temprana y la participación activa de la comunidad en la reducción de los riesgos.

57. Las medidas efectivas en casos de desastre requieren la integración de la reducción de los riesgos en todos los aspectos de la planificación del desarrollo. Por este motivo, los países y regiones vulnerables requieren una mejor comprensión mundial de la relación entre el desarrollo y el riesgo de desastres. Hoy día se dispone de esta información mediante el índice mundial de riesgos de desastres, que mide la vulnerabilidad relativa de los países a los tres principales peligros naturales (los terremotos, los ciclones tropicales y las inundaciones) y determina factores de desarrollo que contribuyen a mayores niveles de riesgo. Ahora el desafío fundamental es convertir los análisis en medidas concretas encaminadas a reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales, en especial en las zonas urbanas, en las que la combinación del crecimiento rápido, la alta densidad de población, la falta de aplicación de los reglamentos de construcción de edificios y el uso de materiales de construcción inadecuados hacen que muchas ciudades sean especialmente susceptibles a mayores niveles de riesgo y a grandes pérdidas debido a desastres naturales como los terremotos. Por tanto, hay una necesidad creciente de que las administraciones de las ciudades incluyan consistentemente medidas de reducción de los riesgos en sus enfoques de administración urbana y regulen las nuevas construcciones y la expansión de los centros urbanos de manera que reduzcan los riesgos. Además, es necesario que la comunidad internacional preste apoyo a las políticas y programas de reducción de los riesgos en las zonas urbanas.

58. Las elecciones normativas correctas también dependen de una buena administración de los asuntos públicos, cuya importancia cada vez se reconoce más para que las alternativas políticas de desarrollo contribuyan a la adopción de medidas y la reducción de los riesgos de desastres. En reconocimiento del papel de la buena administración de los asuntos públicos en la reducción de los desastres a todos los niveles, en 2003 se lanzaron importantes iniciativas mundiales, como los sistemas institucionales y legislativos para la reducción de los desastres y la gestión local del nivel de riesgo. Un importante elemento de esas iniciativas será la determinación de las prácticas idóneas y las experiencias adquiridas.

59. Las iniciativas para promover y planificar iniciativas a fin de aumentar la capacidad también pueden verse obstaculizadas por la calidad y la disponibilidad de información. En 2003, las Naciones Unidas prestaron apoyo a la elaboración de inventarios sistemáticos de referencias geográficas de desastres de pequeñas, medianas y gran escala en Asia a fin de hacer un seguimiento sistemático de los desastres de pequeña y mediana escala, que no aparecen en los titulares internacionales.

60. Esas iniciativas subrayan que las organizaciones humanitarias y de desarrollo deben trabajar juntas con más eficacia para extraer y aplicar experiencias adquiridas en el desarrollo de la capacidad local, tanto para la respuesta inmediata como para

elaborar mecanismos institucionales y legislativos a fin de reducir los riesgos de manera más sistemática. Las experiencias adquiridas mediante esos procesos se deben difundir más ampliamente para que los Estados Miembros puedan disponer consistentemente de las políticas y enfoques más eficaces para la mitigación de los riesgos.

61. A fin de integrar de manera más explícita la reducción de los desastres y de los riesgos de desastres en las prioridades humanitarias y de desarrollo, en enero de 2005 se organizará en Kobe (Japón) la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Se espera que en la conferencia se elaboren mecanismos nuevos y concretos para ayudar a los países y la comunidad internacional a aplicar las mejoras necesarias en la reducción de los riesgos y las actividades en casos de desastre.

62. Aunque el sistema de las Naciones Unidas está procurando fomentar la capacidad en los planos nacional, regional y mundial, la programación no ha sido lo suficientemente amplia o extensa para cubrir las necesidades. Esto refleja el nivel comparativamente bajo de financiación proporcionada por los donantes para fomentar la capacidad en la reducción de los desastres y la recuperación, una cantidad especialmente escasa cuando se compara con la financiación para las actividades durante un conflicto y después de él. Las iniciativas de reducción de los desastres son un medio fundamental de salvar vidas y preservar inversiones de desarrollo y financieras que de otra manera se perderían.

IV. Actualización sobre los instrumentos financieros comunes para la respuesta de emergencia

A. El Fondo Rotatorio Central para Emergencias

63. La última información detallada sobre el uso del Fondo Rotatorio Central para Emergencias se publicó en una nota del Secretario General de 28 de noviembre de 2000 (A/55/649). Posteriormente, la Asamblea General, aprobó la resolución 56/107, de 14 de diciembre de 2001, en la que hizo suya la propuesta del Secretario General de ampliar el uso del Fondo Rotatorio para que incluyera la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales, la asistencia humanitaria necesaria en situaciones de emergencia prolongada y las disposiciones de seguridad para el personal.

64. A mayo de 2004 se habían desembolsado 297,9 millones de dólares del Fondo Rotatorio Central para Emergencias desde su creación en mayo de 1992. De esta cifra, casi 140 millones de dólares se desembolsaron en 2000-2003, debido a importantes adelantos a los organismos de las Naciones Unidas. En 2000 se hicieron 30 adelantos por un total de 38,7 millones de dólares. En 2001 se hicieron 35 adelantos por un total de más de 35 millones de dólares. En 2002, inmediatamente después de la aprobación de la resolución 56/107 de la Asamblea General, se hicieron 37 adelantos y se desembolsaron alrededor de 58,1 millones de dólares, la cifra más elevada proporcionada por el Fondo. De esta cantidad, casi 25,5 millones de dólares se entregaron al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y al Programa Mundial de Alimentos para que hicieran frente a los efectos de la sequía en África meridional, y se entregaron sumas adicionales a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para atender necesidades urgentes causadas por la sequía en Eritrea. La mayor parte de la cantidad restante se destinó a prestar

apoyo a nuevas necesidades en situaciones de emergencia prolongada en el Afganistán, Burundi, la República Democrática del Congo, Somalia y el Sudán, y a las iniciativas de los organismos de preparación y respuesta en casos de emergencia para el Iraq. El gran uso del Fondo en 2002 hizo que alcanzara niveles precariamente bajos. Aunque en 2003 los desembolsos del Fondo disminuyeron mucho y sólo se adelantaron 7,2 millones de dólares, parte de esta cantidad se utilizó para prestar apoyo a los arreglos de seguridad y protección del personal de las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 56/107 de la Asamblea General.

65. El uso del Fondo por las Naciones Unidas ha sido desigual a lo largo de los años. La fluctuación del número de desembolsos es reflejo parcial de los constantes cambios que caracterizan el entorno humanitario mundial. Sin embargo, el hecho de que en algunos años se hiciera un gran número de adelantos del Fondo subraya su importancia como principal mecanismo de reservas de recursos cuando se producen emergencias graves. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios seguirá supervisando la utilización del Fondo a la luz de la resolución 56/107 de la Asamblea General, y continuará informando a los Estados Miembros sobre su uso.

B. Subvenciones de emergencia en efectivo para los países afectados por desastres naturales

66. Inmediatamente después de un desastre natural, las Naciones Unidas pueden proporcionar subvenciones de emergencia en efectivo de hasta 50.000 dólares a los países afectados por desastres naturales. Estas subvenciones son especialmente eficaces, ya que se pueden utilizar rápidamente para la adquisición y entrega locales de suministros de socorro que salvan vidas. Las subvenciones en efectivo son un mecanismo importante que puede proporcionar financiación provisional antes de recibir una respuesta de la comunidad internacional de donantes.

67. El máximo de 50.000 dólares fue autorizado por la Asamblea General en su resolución 38/202, de 20 de diciembre de 1983. En la actualidad esa suma se retira de un total de 1,5 millones de dólares del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Sin embargo, las experiencias en la respuesta a los desastres naturales, las más recientes las del terremoto de Bam, muestran que ese máximo es insuficiente. No se ha modificado esa cantidad, aprobada en 1983, para que refleje los tiempos actuales y frecuentemente es muy inferior a la suma que sería efectiva si no se contara con otros medios de alivio inmediato. En el contexto actual, sería más adecuada una suma de 100.000 dólares por país afectado por desastre.

V. Observaciones y recomendaciones

68. A medida que los desafíos humanitarios comienzan a convertirse en desafíos de consolidación de la paz, se vuelve más crítica una gran coordinación y planificación efectiva entre los protagonistas de las Naciones Unidas que se ocupan de las actividades de desarrollo, humanitarias, de mantenimiento de la paz y políticas. Todos ellos deben garantizar una transición sin tropiezos del conflicto al desarrollo sostenible. Sin embargo, la eficacia de la asistencia humanitaria y su contribución a la consolidación de la paz seguirán viéndose limitadas en algunas emergencias si el personal humanitario no puede tener acceso a las poblaciones vulnerables o mantener una presencia efectiva en situaciones de crisis. Las partes en lucha deben

reconocer la naturaleza neutra e imparcial de las medidas humanitarias de las Naciones Unidas. La comunidad humanitaria internacional también debe aumentar su concienciación y comprensión de las dinámicas locales y aumentar la confianza de las comunidades receptoras sobre los principios que guían las medidas humanitarias.

69. Las trágicas consecuencias de los desastres naturales volvieron a manifestarse el año pasado. El enfoque para hacer frente a los futuros desafíos que plantean los desastres naturales es claro. Es esencial que la reducción de los riesgos de desastres se integre más explícitamente en la planificación del desarrollo. Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deben aumentar sus esfuerzos por determinar maneras más prácticas de canalizar recursos en apoyo a las capacidades nacionales y regionales de actuación en casos de desastres. Uno de los objetivos de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres que se celebrará en el Japón en enero de 2005 es elaborar recomendaciones prácticas para ayudar a los países y a la comunidad internacional a aplicar las mejoras necesarias en todos los aspectos de las actividades en caso de desastres.

70. A la espera de esas recomendaciones, se deberían considerar las que figuran a continuación.

La financiación humanitaria

a) **Las Naciones Unidas deberían prestar apoyo a los Estados Miembros en sus iniciativas por mejorar la evaluación común de necesidades y trabajar a fin de establecer prioridades más efectivas, inclusive mediante el ensayo y examen oportunos del marco y matriz de evaluación de necesidades para el proceso de llamamientos unificados.**

b) **Se invita a los donantes a que sigan intentando proporcionar mayor financiación no asignada a fines concretos y predecible para la asistencia de socorro, inclusive en la etapa de transición, y exploren medios de financiar todas las necesidades críticas en todos los sectores.**

La transición

c) **Los donantes deberían considerar medios de aplicar los principios de la buena gestión de la donación a fin de atender mejor las necesidades de los países en transición del socorro al desarrollo.**

d) **Los Estados Miembros deberían apoyar y financiar la elaboración y aplicación de nuevos instrumentos integrados de programación, como las “cuatro erres”, a fin de facilitar la transición del socorro al desarrollo.**

El género

e) **Las organizaciones humanitarias deberían aumentar sus esfuerzos por integrar una perspectiva de género en la planificación, la programación y la ejecución de actividades humanitarias.**

El VIH/SIDA en las emergencias

f) **Los Estados Miembros deberían prestar apoyo a la integración de la respuesta sobre el VIH/SIDA en la planificación, la programación y la ejecución de actividades humanitarias garantizando los vínculos entre los mecanis-**

mos humanitarios, de desarrollo y contra el VIH/SIDA en la utilización de las Directrices aplicables a las intervenciones contra el VIH/SIDA en situaciones de emergencia del Comité Permanente entre organismos.

Protección de la explotación y los abusos sexuales

g) Los Estados Miembros deberían considerar maneras de reforzar las iniciativas del sistema de las Naciones Unidas para abordar el problema de la explotación y los abusos sexuales en los conflictos armados mediante medidas concretas para promover normas de comportamiento similares del personal uniformado que preste servicios bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Los desplazados internos

h) Se debería alentar a los Estados Miembros y los organismos de las Naciones Unidas a que contribuyan activamente a la aplicación del enfoque de colaboración a fin de promover una respuesta mejorada y más efectiva a las necesidades y los derechos de los desplazados internos.

i) Los Estados Miembros afectados deberían considerar la utilización de los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos a fin de fortalecer sus marcos jurídicos para la protección de los desplazados internos.

La presencia humanitaria

j) Las Naciones Unidas deberían recalcar la importancia de garantizar que el personal tenga en cuenta las costumbres y tradiciones nacionales y locales de los países de asignación.

k) Los organismos de las Naciones Unidas deberían abordar los riesgos para la seguridad del personal humanitario mediante la promoción y potenciación de medidas de colaboración.

l) Se debería pedir a las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas que hicieran exámenes a fondo de la importancia que podría tener la percepción de las operaciones humanitarias en el contexto de una presencia militar.

m) Las Naciones Unidas deberían entablar un diálogo entre los Estados y los agentes humanitarios sobre sus funciones respectivas y la complementariedad entre los actores humanitarios, políticos y de mantenimiento de la paz en la respuesta a las crisis.

n) Las Naciones Unidas deberían seguir elaborando orientaciones civiles y militares que reflejen el cambio de entorno operacional y promuevan un mayor diálogo entre los protagonistas civiles y militares sobre sus papeles y responsabilidades respectivos.

Los desastres naturales

o) Los Estados Miembros deberían proporcionar los recursos necesarios para facilitar una respuesta rápida de las autoridades locales y los organismos humanitarios en las zonas afectadas por desastres.

p) Los Estados Miembros deberían canalizar más recursos para las actividades de fomento de la capacidad en zonas propensas a desastres, en particular para abordar las dinámicas y los riesgos desproporcionados que plantean los desastres naturales en las zonas urbanas.

q) Los Estados Miembros deberían volver a recalcar la importancia de las iniciativas de mitigación de los desastres naturales garantizando reglamentos de construcción adecuados, fortaleciendo las estructuras existentes y las actividades en caso de desastre de los países vulnerables.

r) Los Estados Miembros deberían hacer suya la recomendación de que se aumente el límite máximo de las subvenciones en efectivo en caso de emergencia a 100.000 dólares por país y desastre, dentro de los recursos existentes del presupuesto ordinario.

s) Los Estados Miembros deberían prestar apoyo a los preparativos en curso para la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, que se celebrará del 18 al 22 de enero de 2005 en Kobe (Japón) y aprovechar esa oportunidad para reafirmar y fortalecer las políticas de reducción de los desastres.

Notas

¹ www.idpproject.org.

² www.humanitarianinfo.org.

³ ST/SGB/2003/13.

⁴ Aprobado por el Consejo de Seguridad en diciembre de 2003 (S/PRST/2003/27, anexo).

⁵ E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.