



Asamblea General

Distr.  
GENERAL

A/45/587  
24 de octubre de 1990  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo quinto período de sesiones  
Tema 95 del programa

NUEVO ORDEN HUMANITARIO INTERNACIONAL

Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales  
y situaciones de emergencia similares

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1 - 4	2
II. ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL CONTEXTO DE LAS NACIONES UNIDAS .....	5 - 14	2
III. INTERVENCION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA PRESTACION DE ASISTENCIA .....	15 - 18	5
IV. PRINCIPALES PROBLEMAS RELATIVOS A LA PRESTACION DE ASISTENCIA .....	19 - 29	5
V. PROPUESTAS DE NUEVAS MEDIDAS .....	30 - 47	9

Anexos

I. Estudio realizado por el Grupo de Trabajo Oficioso sobre Asistencia Humanitaria .....	14
II. Medidas para mejorar la prestación de asistencia humanitaria .....	18

## I. INTRODUCCION

1. En su resolución 43/131 de 8 de diciembre de 1988, la Asamblea General reafirmó la importancia de la asistencia humanitaria para las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares y subrayó la importante contribución que aportan a la asistencia humanitaria las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que actúan con fines estrictamente humanitarios. Invitó a todos los Estados que necesitan ese tipo de asistencia a facilitar la prestación por dichas organizaciones de asistencia humanitaria, especialmente el suministro de alimentos, medicamentos y atención médica. Además, exhortó a todas las organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales competentes en materia de asistencia humanitaria a que cooperaran lo más estrechamente posible con la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre o con cualquier mecanismo especial establecido por el Secretario General en la coordinación de la ayuda.
2. En esa resolución, la Asamblea General reconoció que la asistencia humanitaria incumbe en primer lugar a los gobiernos; sin embargo, puede aumentarse la rapidez y eficacia de la prestación de asistencia con la ayuda de las organizaciones locales, en particular las no gubernamentales. En consecuencia, hizo un llamamiento a los gobiernos para que presten apoyo a esas organizaciones y aumenten su capacidad de prestar asistencia humanitaria. Además, instó a la comunidad internacional a facilitar la corriente de asistencia de socorro. No debe interpretarse, sin embargo, que este tipo de colaboración reduzca las prerrogativas de los Estados soberanos. Por el contrario, en la resolución se subraya la función primordial de los Estados en cuanto a tomar la iniciativa en la organización y coordinación de la asistencia humanitaria.
3. En el párrafo 8 de la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que solicitara las opiniones de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales sobre la posibilidad de reforzar la eficacia de los mecanismos internacionales y de aumentar la rapidez del socorro en las mejores condiciones para las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, donde sea necesario, y que le presentara un informe en su cuadragésimo quinto período de sesiones.
4. Por lo tanto, el presente informe se ha preparado de conformidad con esa resolución. Se basa en el resultado de respuestas a notas verbales enviadas por el Secretario General, y en un proceso de consultas que adquirió la forma de cuestionarios y reuniones oficiosas con organismos de las Naciones Unidas, donantes y gobiernos receptores y organizaciones no gubernamentales.

## II. ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL CONTEXTO DE LAS NACIONES UNIDAS

5. El motivo principal para que la comunidad internacional preste asistencia humanitaria es y debe ser la creencia en la dignidad y el valor de los seres humanos tal como se manifiesta en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. El concepto de solidaridad internacional, invocado tan frecuentemente después de las grandes emergencias y entendido como un sentimiento de responsabilidad hacia

los seres humanos en desgracia, también tiene sus raíces en los principios éticos de la Carta. La solidaridad entendida en este sentido no es caridad. Su esencia es la espontaneidad, como se ha puesto de manifiesto de manera admirable en fechas anteriores de este mismo año tras los acontecimientos de Rumania, los terremotos de la República Islámica del Irán y de las Filipinas y en el caso reciente de las personas desplazadas en Jordania como consecuencia de la crisis del Golfo.

6. Sin embargo, para que la asistencia así motivada adquiera pleno valor, debe ir acompañada por una conciencia clara de la situación respectiva y de los problemas que ha creado a las personas afectadas. Por lo tanto, es esencial tomar medidas prácticas para aumentar la rapidez y la eficacia de la asistencia humanitaria. Una asistencia de socorro que llega con retraso prácticamente no es asistencia, y una asistencia en forma de material y personal no necesitado es un estorbo más que una ayuda.

7. En el último cuarto de siglo, la asistencia de socorro humanitaria en forma de envíos de material y personal a las víctimas de desastres naturales u otras emergencias ha desempeñado un papel cada vez más importante en las actividades del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en su conjunto. Esta ayuda se ha prestado en el marco de los principios del derecho internacional, en particular con respeto a la soberanía de los Estados receptores y en colaboración con sus autoridades nacionales responsables. Al mismo tiempo, la prestación de asistencia de socorro en casos de desastre por el sistema de las Naciones Unidas se ha regido y seguirá rigiéndose por los mismos principios que sirven de base al movimiento de la Cruz Roja: imparcialidad y neutralidad. A estos conceptos esenciales conviene añadir los elementos de rapidez y pertinencia ya mencionados.

8. Cuando, durante el decenio de 1960, las Naciones Unidas y la comunidad internacional participaron cada vez más en la prestación de asistencia de socorro en casos de desastre, el sistema de las Naciones Unidas no estaba equipado para responder rápida y eficazmente a este reto. Además, los elementos donantes de la comunidad internacional tampoco disponían de buenos mecanismos de coordinación.

9. En la resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1971, por la que la Asamblea pidió al Secretario General que designase un coordinador del Socorro para Casos de Desastre se reunieran las recomendaciones sobre asistencia humanitaria que la Asamblea y el Consejo Económico y Social habían aprobado desde 1968. Esto, junto con el fortalecimiento de la UNDRO a mediados del decenio de 1970, fue un paso importante hacia un mejoramiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder a situaciones de emergencia.

10. Los debates de la Asamblea y del Consejo durante esos años se centraron por lo general en graves situaciones de emergencia concretas y reflejaron cada vez en mayor medida la preocupación de la comunidad internacional por las consecuencias económicas de los desastres. Se reconoció que los desastres naturales y las situaciones de emergencia similares constituían enormes obstáculos al proceso de desarrollo en los países en desarrollo y en particular en los menos adelantados y más gravemente afectados.

11. En 1976-1977, la Liga de Sociedades de la Cruz roja y de la Media Luna Roja y la UNDR0 hicieron un estudio general de los tres problemas con que solía tropezarse el socorro internacional y prepararon una lista de recomendaciones de medidas para acelerarlo. En la 23a. Conferencia Internacional de la Cruz Roja, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General examinaron este estudio (A/32/64 y Corr.1). En su resolución 2102 (LXIII), de 3 de agosto de 1977 el Consejo pidió al Coordinador que prosiguiera esos esfuerzos y que, en cooperación con los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y organismos voluntarios adecuados, y en particular con la Cruz Roja Internacional, prestase especial atención a la promoción de medidas destinadas a eliminar los obstáculos y a acelerar la prestación de socorro internacional. Posteriormente, en su resolución 32/56 de 8 de diciembre de 1977 la Asamblea General hizo suya esta resolución. Además, la Conferencia Internacional de la Cruz Roja celebrada en 1977 también apoyó las propuestas.

12. En 1981, el Secretario General presentó al Consejo Económico y Social un informe titulado "Actividades internacionales para atender las necesidades humanitarias en situaciones de emergencia" (E/1981/16). Este fue el primer estudio a fondo de la función del sistema de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. En el informe se analizó la situación en cuanto a la preparación para situaciones de emergencia en los países receptores, se examinaron los preparativos para hacer frente a las emergencias a nivel de los organismos y la coordinación entre organismos, y se trató de los obstáculos técnicos con que tropieza el proceso de prestación de asistencia de socorro internacional. En cuanto a este último tema, el informe se basó en los trabajos realizados previamente por la UNDR0 y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en esta cuestión. En el informe se llegó a la conclusión de que el sistema de las Naciones Unidas había creado en los 10 años anteriores las estructuras y los mecanismos básicos para responder a situaciones de emergencia. Dos años más tarde, en 1983, en el informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole" (A/38/202-E, 1983/94) se subrayó esta misma conclusión. En el último capítulo del informe se expuso el concepto de programa concertado de socorro sobre la base de las evaluaciones sobre el terreno y la relación entre el tiempo necesario para evaluar las necesidades de socorro de emergencia y su movilización. En el informe se observó que la asistencia en forma de alimentos, que con frecuencia suele ser el componente principal de las operaciones de socorro, también es la que padecía mayores demoras entre el momento de su movilización y el de la distribución final.

13. Al mismo tiempo, se presentó un proyecto de convención para acelerar la prestación de socorro de emergencia (A/39/267/Add.2). Sin embargo, estas propuestas no progresaron después de la etapa inicial de presentación al Consejo Económico y Social en 1984.

14. Más recientemente, la designación por la Asamblea General en su resolución 42/169 de 11 de diciembre de 1987 del decenio de 1990 como Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales ha dado mayor ímpetu y autoridad a los esfuerzos para mejorar la prevención de los desastres naturales y la preparación para las emergencias. Los adelantos en esto mejorarían automáticamente las condiciones para prestar asistencia más rápidamente a las víctimas y, cabe esperar, también reducirían el número de éstas.

### III. INTERVENCION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA PRESTACION DE ASISTENCIA

15. Hasta el decenio de 1980, la mayor parte de la asistencia proporcionada a las zonas afectadas por desastres provenía de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC), por lo que respecta a la asistencia no relativa a las Naciones Unidas. Sin embargo, desde entonces, dada la creciente preocupación del público en general de numerosos países por la situación de las víctimas de los desastres, que les presentaban en sus propios hogares la televisión y otros medios de comunicación de masas, algunos grupos no gubernamentales empezaron a organizarse eficazmente para prestar asistencia con presteza en todo el mundo. El aumento de la difusión de información sobre los desastres y el mayor acceso a las facilidades de transporte llevó a la creación o el desarrollo de grupos organizados que disponían de medios eficaces de asistencia, por ejemplo Médecins sans frontières, los Servicios Católicos de Socorro, OXFAM, etc. Algunos gobiernos alentaron y financiaron la creación de estos grupos.

16. No debe subestimarse la importancia y el valor de la labor de las organizaciones no gubernamentales en desastres y situaciones de emergencia de otro tipo. Durante la reciente hambruna del Sudán en 1984 y 1985, el 80% de la asistencia de socorro fue proporcionada por organizaciones no gubernamentales. En la reciente emergencia de Jordania tras la corriente de personas desplazadas que llegaron al país como consecuencia de la crisis del Golfo, algunas organizaciones no gubernamentales especializadas, entre ellas Médecins sans frontières, fueron las primeras en prestar al Gobierno el sólido apoyo que se requería con la mayor urgencia.

17. Entretanto, también aparecieron en escena las organizaciones intergubernamentales. La más notable y visible de ellas es la Comunidad Económica Europea (CEE) que, mediante sus servicios de emergencia, desempeña un papel muy importante en prácticamente todas las emergencias.

18. Como resultado de estos acontecimientos, los gobiernos de los países afectados por desastres naturales y otras situaciones de emergencia se encontraron en una situación en la que cada vez eran más las organizaciones que acudían en su ayuda. Esto tenía algunas ventajas, pero también podía ser una fuente de problemas, dado que la falta de coordinación de la asistencia también podía llevar a proporcionar material y personal innecesarios.

### IV. PRINCIPALES PROBLEMAS RELATIVOS A LA PRESTACION DE ASISTENCIA

19. La asistencia humanitaria en el caso de los desastres naturales y otras situaciones similares de emergencia incumbe sobre todo al Gobierno del país afectado. Sin embargo, por definición, cuando se produce un gran desastre, el gobierno del país afectado puede tener que hacer frente a una tarea que está por encima de sus posibilidades. La velocidad y la eficacia son la clave para salvar

vidas y reducir los padecimientos de los supervivientes. En ese momento es cuando las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales pueden proporcionar apoyo con presteza y contribuir a reducir la magnitud del desastre. A continuación se resumen los principales problemas relativos a la prestación rápida y eficaz de asistencia en casos de desastre y otras emergencias.

A. La evaluación de los daños y de las necesidades

20. Las condiciones fundamentales para garantizar una reacción adecuada a la situación son una evaluación realista y profesional de la magnitud de los daños tras el desastre y un cálculo inmediato y preciso de las necesidades. Cuando se requiere asistencia internacional, la reacción de los donantes está en medida considerable en función de la credibilidad de una solicitud que, en la práctica, está determinada por la credibilidad del organismo que la presenta.

21. En muchas ocasiones, la falta de claridad de las solicitudes ha entorpecido la eficacia de la respuesta de los donantes y de los organismos de socorro. Los productos que suele necesitarse existen en muchos volúmenes, pesos y formas diferentes. Las aclaraciones entre el personal y la sede y los representantes sobre el terreno sobre las necesidades concretas llevan tiempo y, lo que es aún más importante, demoran la llegada de la asistencia de socorro.

B. La difusión de información

22. La elaboración electrónica de datos y la tecnología de comunicaciones ofrecen medios para resolver muchos problemas y movilizar una reacción internacional eficaz en los casos de desastre. La red internacional de las Naciones Unidas para casos de emergencia y sus servicios de comunicaciones y de datos de información han supuesto un comienzo alentador. Es necesario procurar convertirla en instrumento operacional. La función que hoy desempeña la tecnología podría posibilitar la creación de una base de datos que permitiera prever las necesidades de emergencia, las promesas y las contribuciones, los saldos pendientes y los datos logísticos en el tiempo necesario. Esta información podría distribuirse a continuación simultáneamente en muchos de los lugares de todo el mundo donde se toman decisiones. También podría tenerse acceso antes del desastre y al principio de éste a la información relativa a la alarma en las primeras etapas y a la información sobre el estado de preparación.

23. A este respecto, también cabe mencionar los Principios relativos a la teleobservación de la Tierra desde el espacio (resolución 41/65 de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1986, anexo) y concretamente el principio XI que, entre otras cosas, estipula que la teleobservación debe promover la protección de la humanidad contra los desastres naturales. También se pide en este principio a los Estados que tengan en su poder datos e información que puedan ser útiles a Estados que hayan sido o probablemente hayan de ser afectados por un desastre natural inminente, que los transmitan lo antes posible.

### C. El acceso a las zonas afectadas por desastres

24. La cuestión de la evaluación de los daños y las necesidades plantea la cuestión del acceso a la zona afectada por el desastre. Esta es una condición indispensable para los trabajos relativos al socorro en casos de desastre y la ayuda humanitaria. El acceso a la zona afectada incluye naturalmente el transporte y la distribución de los productos de socorro. En este contexto, cabe mencionar una importante iniciativa tomada por el Consejo Mundial de la Alimentación (CMA). En su 15° período de sesiones, celebrado en 1989 en El Cairo, los miembros del CMA, en la Declaración de El Cairo 1/ aceptaron la propuesta para un acuerdo internacional que garantice que la ayuda alimentaria de urgencia llegue a los necesitados. La propuesta se entendió como una contribución a los debates a nivel internacional que se celebraron tras la resolución 43/131 de la Asamblea, entre otras. La cuestión de garantizar que la ayuda alimentaria de urgencia llegue a los necesitados volvió a tratarse en el 16° período de sesiones del CMA celebrado en Bangkok en mayo de 1990 2/. En sus conclusiones, los miembros recomendaron al Director Ejecutivo del CMA que, por una parte, consultara con las organizaciones y las instituciones interesadas sobre el desarrollo de directrices de medidas eficaces para garantizar que la ayuda de emergencia llegara a los necesitados, y también que procurase obtener el apoyo de la Asamblea General a ese respecto.

25. En muchas situaciones de conflicto, civil o armado, se ha negado el acceso necesario para evaluar las necesidades de las víctimas de los desastres o distribuir artículos de socorro. Es comprensible que por razones de seguridad se impongan algunas restricciones al acceso a las zonas de desastre, pero siempre deben considerarse prioritarias las consideraciones humanitarias. El acceso a la zona afectada por el desastre también es necesario para garantizar que la distribución de la asistencia prestada se hace de manera adecuada. En cualquier caso, no deben imponerse restricciones a la reunión y distribución de información sobre el desastre y sobre las actividades de socorro.

26. No cabe duda de que una de las cuestiones clave de la asistencia humanitaria debe seguir siendo facilitar un acceso ilimitado a las víctimas del desastre. Se debería desarrollar más la idea de establecer corredores de socorro para que las personas que trabajan en actividades de socorro y rescate puedan proporcionar los productos esenciales de socorro. El número de estos corredores y pasajes debería limitarse según el carácter específico de la emergencia. También habría que limitar su dimensión geográfica, es decir, representarían la ruta de acceso más directa a una zona de desastre y, por último, tendrían exclusivamente la función de facilitar la distribución de asistencia de emergencia, por ejemplo alimentos y medicinas. Es evidente que al negociar el establecimiento de líneas de este tipo con los países afectados hay que tener en cuenta las exigencias de soberanía de éstos.

### D. El abastecimiento de artículos de socorro

27. Los reglamentos y los procedimientos que rigen la compra de suministros tienen una consecuencia directa en la velocidad de la prestación de la asistencia de socorro. En ocasiones, las organizaciones no gubernamentales tienen gran flexibilidad en esto. Por lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas, dado que los procedimientos de abastecimiento normales de las Naciones Unidas no se

adoptan fácilmente a medidas de emergencia, en su resolución 39/207 la Asamblea General pidió al Secretario General que introdujese las modificaciones necesarias en los procedimientos para que la UNDRO pudiera atender oportunamente a las necesidades inmediatas de los países expuestos a desastres. Pese a los continuos esfuerzos realizados por la UNDRO en cooperación con las oficinas interesadas para acelerar el proceso de compras en caso de emergencia, la situación todavía no es satisfactoria y es necesario seguir pensando cómo resolver el asunto. Un ejemplo de esto es la delegación de autoridad financiera a la UNDRO concretamente para la actual crisis del Iraq y Kuwait, que facilitó considerablemente el tomar medidas rápidamente a favor de las personas desplazadas. El hecho de que las autoridades financieras suelen insistir en que las promesas de contribuciones se paguen realmente antes de ultimar las órdenes de compra también puede demorar considerablemente el proceso.

28. Algunos organismos del sistema de las Naciones Unidas y ajenos a ese sistema han abolido prácticamente los procesos de licitación o nunca los han exigido, con lo que han logrado que se reaccione muy rápidamente ante las emergencias. Los donantes que han autorizado a sus representantes sobre el terreno a hacer compras de inmediato a nivel local, hasta un determinado límite, han conseguido resultados similares. Aunque normalmente el mejor arreglo suele ser el abastecimiento local, la experiencia ha demostrado que las compras masivas a nivel local tras los desastres tienden a aumentar los precios y a reducir la calidad. Los préstamos con cargo a las reservas gubernamentales cuando ello es posible, y la reorientación de los suministros ya en tránsito o que están dentro del país para fines distintos del previsto, podrían ofrecer posibilidades de responder rápidamente a las necesidades. Se ha demostrado que el establecimiento de reservas en lugares estratégicos, por ejemplo, las del UNICEF en Copenhague y las de la UNDRO en Pisa, son soluciones muy útiles.

#### E. La coordinación de las actividades de socorro

29. Por definición, un desastre es una situación que el gobierno tiene dificultades en resolver. Para permitir una reacción rápida y eficaz que salve vidas y reduzca los padecimientos, es importante que todas las organizaciones presten asistencia al gobierno del país afectado por el desastre para organizar la respuesta en vez de actuar de forma que se creen mayores desorganizaciones. Por lo tanto, es necesario equilibrar la necesidad de enviar inmediatamente suministros de socorro y trabajadores profesionales de rescate con la necesidad de garantizar una organización ordenada de las operaciones de socorro que evite duplicaciones de medidas, pérdidas de recursos y congestiones en los almacenes. Una manera de lograr este equilibrio es proporcionar información detallada e inmediata a la UNDRO sobre las medidas propuestas o ya en vías de aplicación. La difusión de este tipo de información permite a diversas organizaciones concentrar sus medidas en las esferas en las que es más necesaria la asistencia. Ha habido demasiados casos de pérdida total de los abastecimientos de socorro y, como consecuencia de ello, de demoras en prestar ayuda, como para que no se preste atención a esta cuestión. Por lo tanto, la UNDRO está organizando un seminario de equipos internacionales de rescate en colaboración con Austria, que tendrá lugar a principios de 1991.

## V. PROPUESTAS DE NUEVAS MEDIDAS

30. Numerosos factores indican que es muy probable que la prestación de asistencia humanitaria después de desastres naturales y otras emergencias pase a convertirse en un elemento de cada vez más importancia en las relaciones internacionales. Algunos de los factores más importantes de este problema son el crecimiento demográfico, que todavía no se ha logrado detener, la migración de las zonas rurales a los centros urbanos y la concentración de personas e infraestructuras en lugares vulnerables. Además, se espera que cambios ambientales tales como el calentamiento global tengan un efecto importante en la intensidad, frecuencia y distribución geográfica de determinados tipos de desastre como los ciclones, las inundaciones y las sequías.

31. A fin de examinar lo que ya se ha logrado para mejorar la situación actual, en marzo de 1989 se convocó un grupo de trabajo oficioso integrado por representantes de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales para determinar en qué medida persistían todavía los problemas ya identificados por la UNDRR y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja de 1976. En el anexo I figuran los resultados de este estudio del grupo de trabajo oficioso. El grupo de trabajo no adoptó recomendaciones oficialmente. En el anexo II se resumen brevemente las medidas que se considera aumentarían en cierto grado la rapidez de la prestación de asistencia humanitaria. El Secretario General desea señalar a la atención estos dos importantes anexos, que espera presten la orientación necesaria de carácter operacional a los Estados Miembros, las organizaciones intergubernamentales y las no gubernamentales para las medidas que tomen en el futuro.

32. El Secretario General también desea señalar a la atención cuatro esferas de actividad que tienen consecuencias directas en la prestación de asistencia humanitaria y en su eficacia.

### A. La preparación para los casos de desastre

33. La preparación para los casos de desastre puede garantizar una reacción eficaz y rápida para salvar vidas en casos de desastre. Una medida importante a nivel nacional debe ser la aplicación o el fortalecimiento de las medidas de preparación para los desastres en los países receptores. Los donantes, las organizaciones internacionales y las no gubernamentales han llegado al consenso generalizado de que la falta de capacidades de evaluación fidedignas, análisis de la información y comunicación son algunos de los obstáculos más graves para la prestación rápida del tipo y de las cantidades adecuadas de asistencia humanitaria.

34. Al comienzo del Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, los países en desarrollo expuestos a desastres deben examinar atentamente su preparación para hacer frente a los desastres. Los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales donantes, teniendo en cuenta la eficacia de su asistencia humanitaria, deben prestar asistencia en esto a los países receptores mediante asesoramiento técnico y aumentando su apoyo financiero. Nunca se insistirá bastante en la importancia de la planificación de las medidas de preparación en los países en desarrollo expuestos a desastres, para poder reaccionar rápidamente ante

las necesidades de las víctimas. Entre los componentes vitales de este tipo de planificación hay que contar con una sólida base jurídica, una oficina encargada de reaccionar ante los desastres que disponga de personal capacitado, equipo de comunicaciones y transporte. En vista de las inevitables consecuencias financieras y de las limitaciones bien conocidas de todos los países en desarrollo, es evidente la necesidad y la obligación de prestar asistencia exterior a estas actividades humanitarias.

#### B. La coordinación y capacitación

35. Independientemente de la dimensión de cualquier desastre o situación similar de emergencia, tiene singular importancia la coordinación entre las organizaciones de socorro participantes. Lo que mide la eficacia de la coordinación es la velocidad con que la asistencia pertinente llega a las víctimas. Dado que cada desastre y cada emergencia tiene sus propias características, la eficacia de la coordinación depende de la flexibilidad de los mecanismos establecidos y de la capacidad de los oficiales responsables para adaptarse a la situación. Esta capacidad es resultado de una capacitación constante y de un análisis detallado de las emergencias de poca y gran importancia a nivel nacional e internacional. La coordinación en el país afectado por el desastre significa reunir información sobre las necesidades de socorro de numerosas fuentes; esfuerzos para lograr que los representantes de los gobiernos y de los principales donantes (embajadas, organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales) evalúen de común acuerdo estas necesidades; y medidas concertadas para la distribución pronta y eficaz de la asistencia a las víctimas del desastre. A nivel internacional, la coordinación significa sobre todo garantizar medidas concertadas por parte de los donantes en respuesta a las necesidades variables de que se informe desde la zona del desastre.

36. La eficacia de las organizaciones humanitarias, internacionales o nacionales, depende de la calidad de su personal, la claridad de las instrucciones dadas y la medida de autoridad que tengan los representantes sobre el terreno. Con respecto al sistema de las Naciones Unidas, cabe esperar que los grupos de respuesta de las Naciones Unidas en casos de desastre, que se están estableciendo o fortaleciendo bajo la orientación del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y cuyo mandato está siendo preparado conjuntamente por el PNUD y la UNDR0, contribuyan de manera importante a la eficacia de la coordinación local de la asistencia humanitaria. A nivel de la sede, cabe esperar que las medidas concertadas de los organismos de las Naciones Unidas se perfeccionen más a la luz de la experiencia adquirida en los principales desastres de los últimos años.

37. El PNUD y la UNDR0 han lanzado un proyecto conjunto de capacitación y están terminando un manual de administración para casos de desastre que se espera contribuya a fortalecer la respuesta de las Naciones Unidas a los casos de desastre. Se está prestando especial atención a garantizar que en los planes nacionales de desarrollo se tengan debidamente en cuenta los aspectos de la mitigación de los efectos de los desastres en el marco del Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales. En el proceso de consultas sobre ambas iniciativas han participado los organismos pertinentes de las Naciones Unidas.

### C. La coordinación a nivel internacional

38. A nivel internacional, sigue siendo necesario coordinar atentamente las actividades de los participantes en las operaciones de socorro. La mayoría de los donantes más importantes han establecido servicios nacionales de socorro de emergencia con vínculos interministeriales que les permiten responder en el plazo de escasas horas. No obstante, la experiencia ha demostrado que las medidas de estos servicios no siempre están bien coordinadas, lo que causa problemas de congestión e impone presiones innecesarias a los recursos de transporte y personal de los países receptores. Esto es aún más evidente por lo que respecta a las organizaciones no gubernamentales, grandes o pequeñas. Por lo tanto, sigue siendo indispensable una información veraz sobre la situación de emergencia en general, las necesidades cubiertas y sin cubrir, que es la esencia de la coordinación y la tarea que se ha encomendado a la UNDR0.

39. Puede lograrse una mayor coordinación de las actividades internacionales de socorro mediante, entre otras cosas, una mayor racionalización de la cooperación internacional. De hecho, cada órgano participante, ya sea gubernamental, intergubernamental o no gubernamental debe realizar un autoanálisis de sus métodos de intervención con objeto de mejorarlos, concretamente en relación con sus vínculos con los países receptores. Elementos claves de este proceso son la concentración de los esfuerzos y los recursos y la transparencia de los métodos.

40. Es necesario que la UNDR0 siga reuniendo información y datos sobre la capacidad sectorial de los organismos de las Naciones Unidas que tienen responsabilidades en los casos de emergencia, y que los difunda mejor. Este mejoramiento de la información permitiría tener una idea general de los recursos y de los modos de intervención de que disponen los organismos para tipos determinados de desastres. Además, contribuiría al intercambio de información sobre los programas, las organizaciones y los instrumentos jurídicos en la esfera de la cooperación internacional. Las Convenciones de Viena de 1986 en las que se codifica este tipo de cooperación en emergencias nucleares y radiológicas y que atribuyen una función importante a este respecto al Organismo Internacional de Energía Atómica ofrecen una ilustración del rumbo que podría tomar ese estudio. Otro ejemplo son las actividades realizadas actualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para establecer una red de órganos de supervisión de fenómenos ambientales con objeto de preparar a las autoridades nacionales para los accidentes y evaluar las necesidades de los países que probablemente se vean afectados.

### D. Instrumentos jurídicos

41. Las sugerencias para aumentar la velocidad de la prestación de asistencia humanitaria enumeradas en los dos anexos anteriores son de carácter predominantemente administrativo, operacional y técnico. Los donantes, los gobiernos receptores, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales también han manifestado su opinión sobre la conveniencia de crear nuevos instrumentos jurídicos para superar los obstáculos con que tropieza la asistencia humanitaria.

42. El número de instrumentos ya existentes es impresionante: en primer lugar, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los convenios de Ginebra de la Cruz Roja, por no señalar más que los más importantes. Aunque, como se señaló anteriormente en un contexto similar, un mayor respeto al espíritu humanitario subyacente en estos instrumentos fundamentales además de su observancia, habrían hecho innecesarias algunas resoluciones conexas de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, y sin duda alguna habrían aliviado la suerte de las víctimas de desastres naturales y emergencias similares.

43. A este respecto también hay que mencionar la iniciativa de la convención sobre el deber de prestar asistencia humanitaria a las víctimas de los desastres. Al parecer, algunos gobiernos, organizaciones internacionales y no gubernamentales consideran que una convención de este tipo sería un medio eficaz para mejorar la prestación de asistencia humanitaria. En la convención se expondrían los derechos y los deberes de las partes y también figurarían las disposiciones de otros instrumentos relacionados, por ejemplo, con el transporte de los productos de socorro, de manera que en un solo documento se encontrarían todos los elementos para conseguir operaciones eficaces de socorro internacional.

44. Sin embargo, un grupo de importantes organizaciones no gubernamentales ha declarado que no está a favor de una convención de esta índole. El punto de vista de estas organizaciones es que todas las nuevas iniciativas relativas a la asistencia humanitaria deben juzgarse en última instancia en base al criterio de eficacia, es decir, de si representan o no una mejora en relación con la presente situación de las víctimas de desastres. En su opinión, una convención no constituiría una mejora sino que, por el contrario, tendría el riesgo de debilitar los progresos conseguidos a lo largo de los años en la prestación de asistencia humanitaria. En particular, porque se supone que el concepto de soberanía nacional, según lo interpretan algunos, podría reforzar la insistencia de los gobiernos en que no haya injerencia en sus asuntos internos y, de este modo, hacer que la convención fuera contraproducente.

45. Cabría imaginar diferentes formas de nuevos instrumentos jurídicos, por ejemplo declaraciones de los derechos de las víctimas de los desastres a recibir asistencia de socorro y acuerdos bilaterales entre los donantes y los países receptores y entre los países receptores. Con respecto a esto último, la UNDRR presentó una propuesta relativa a los países africanos sin litoral expuestos a desastres naturales súbitos y otras emergencias en la reunión sobre cooperación entre la Organización de la Unidad Africana y las Naciones Unidas que se celebró en 1990 en Addis Abeba. Dado que estos países dependen de sus vecinos para recibir rápidamente ayuda internacional, los acuerdos intergubernamentales deben simplificar el tránsito de la asistencia humanitaria y, en consecuencia, acelerarlo. En este contexto, también conviene mencionar la declaración sobre asistencia mutua en casos de desastres naturales de Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. En vista de las graves consecuencias de los desastres naturales en el desarrollo económico y social de sus poblaciones, en 1976 esos países acordaron colaborar, entre otras cosas, en el mejoramiento de las comunicaciones entre sí en la alerta temprana sobre desastres, el intercambio de expertos, información y documentación y cooperar en la distribución de asistencia médica y de otro tipo de asistencia de socorro.

46. También se ha indicado que una de las formas que podría asumir la nueva cooperación jurídica podría ser la adopción de una serie de acuerdos bilaterales entre el organismo pertinente de las Naciones Unidas (es decir, la UNDRO) y los Estados. El organismo de las Naciones Unidas sería el centro de coordinación que iniciaría, negociaría, administraría y aplicaría los acuerdos, en colaboración con los Estados. La base de las negociaciones sería un acuerdo modelo, con disposiciones basadas en las experiencias prácticas y un estudio comparativo de los acuerdos y propuestas existentes. La ventaja de esto sería una gran flexibilidad, facilidad de adaptación a las necesidades prácticas y a las condiciones particulares, y facilitaría el logro y la aplicación del nuevo marco jurídico.

47. En conclusión, el Secretario General cree que podría ser útil analizar los instrumentos jurídicos y las resoluciones existentes sobre asistencia humanitaria en ocasión de un coloquio sobre el aspecto general de la armonización de la cooperación internacional. En una reunión de este tipo, que podría ser organizada por la UNDRO, a través de ella o mediante su colaboración, participarían expertos en derecho internacional humanitario y operaciones de socorro en casos de desastre, administradores nacionales, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Cabría esperar que las deliberaciones llevaran a establecer orientaciones sobre cómo conseguir mejoras prácticas y aceptables en el campo de la asistencia humanitaria.

#### Notas

1/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 19 (A/44/19), part I.

2/ Ibid., cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 19 (A/45/19).

Anexo I

ESTUDIO REALIZADO POR EL GRUPO DE TRABAJO OFICIOSO  
SOBRE ASISTENCIA HUMANITARIA\*

1. Los gobiernos receptores potenciales deberían designar una única autoridad nacional de socorro.

1A. 151 países habían informado a la UNDR0 los nombres de los oficiales o los títulos de los departamentos gubernamentales que habían sido designados coordinadores nacionales o que actuarían como tales en caso de necesidad; 32 de esos países serían considerados normalmente donantes y, de éstos, 18 disponían de sistemas de emergencia operativos fuera de las horas normales de trabajo.

2. Los potenciales gobiernos receptores deberían eximir del requisito de presentar certificados consulares y facturas (siempre y cuando los organismos de socorro presenten documentación adecuada) y de los requisitos correspondientes de licencia de importación/exportación.

2A. Aunque al parecer se habían conseguido pocos progresos en esta esfera, en la práctica no se consideraba que estos requisitos documentales constituyeran un problema grave. Sin embargo, se sabía de demoras de hasta dos semanas en la concesión de licencias.

3. En la medida compatible con las normas mínimas de higiene y protección animal, deberían abolirse los requisitos normales de certificados de fumigación y las restricciones a las importaciones de alimentos, en los casos en que su imposición pudiera impedir la admisión de socorro internacional esencial.

3A. Los requisitos relativos a certificados sanitarios y de higiene siguieron constituyendo una causa grave y extremadamente seria de demoras en la prestación de asistencia humanitaria. Desde 1977 habían surgido nuevas dificultades en cuanto a los niveles de radiactividad que se permitían en determinados tipos de alimentos, y los países imponían diferentes normas. Se consideraba que las normas de la FAO deberían ser aceptables a nivel universal para los alimentos proporcionados a modo de socorro internacional.

3B. Podría surgir un nuevo problema a medida que se recurriera cada vez más a la radiación de los alimentos para prolongar el período en que estén aptos para el consumo. Esta cuestión estaba siendo estudiada por la OMS, la FAO y el OIEA.

---

\* Los participantes en la reunión compararon las recomendaciones de la UNDR0 y de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 1977 sobre la prestación de asistencia internacional de socorro (véase A/32/64 y Corr.1) con la situación existente en 1989. En cada caso primero figura la recomendación (por ejemplo, párrafo 1) y después de cada recomendación, en texto bloqueado, la situación de 1989 (por ejemplo, párrafo 1A).

4. Todos los gobiernos habrían de eximir del requisito de presentar visados de tránsito, entrada y salida al personal encargado de proporcionar socorro que actuase oficialmente en representación de organismos de socorro reconocidos a nivel internacional.

4A. La Conferencia Internacional de la Cruz Roja había aprobado una resolución del Consejo de Administración sobre este tema. Por lo menos una importante organización no gubernamental no había tenido dificultad alguna en conseguir la exención de visados, pero seguían existiendo circunstancias que favorecían las demoras. Muchas aerolíneas no transportaban pasajeros sin visados u otros permisos para desembarcar en el país de destino, y en la práctica no reconocían necesariamente la anulación del requisito de visado.

4B. Se consideraba importante seguir procurando obtener exenciones en vez de limitarse a recomendar que en los casos de emergencia se concediesen visados lo antes posible.

5. Todos los donantes deberían limitar sus envíos de socorro de emergencia a las mercancías necesitadas con gran prioridad que hubieran determinado las autoridades pertinentes, y había que procurar informar a los donantes de la importancia de evitar contribuciones de productos no esenciales.

5A. Todavía había problemas en relación con este aspecto. Una solución era procurar evaluar mejor y con mayor precisión las necesidades del país afectado por el desastre, lo que conllevaba la necesidad de aumentar la precisión de la descripción y las especificaciones de los artículos requeridos, para que los donantes no enviaran artículos no necesarios por desconocimiento.

5B. Una segunda solución, en particular en los casos de productos transportados por un organismo que no fuera el donante, sería que el organismo encargado del transporte aplicara más estrictamente las "normas de aceptación" pertinentes a la situación con sus características concretas.

6. Todos los donantes deberían garantizar que se notificase prontamente a los destinatarios el envío inminente de asistencia de socorro, se mejorasen los procedimientos para enviar cada cargamento, se incluyesen relaciones detalladas con cada envío y se pidiese acuse de recibo al destinatario.

6A. Siguieron dándose casos en que la distribución de envíos se demoró por defectos en los procedimientos de notificación. Era esencial que la coordinación se realizase no solamente entre donantes y destinatarios, sino también dentro del país entre el destinatario, otros organismos participantes en la operación de socorro y la autoridad nacional de socorro.

7. Los gobiernos de los países de tránsito y los países receptores deberían garantizar que sus autoridades aduaneras tuvieran instrucciones de acelerar los trámites de envío de socorro.

7A. Este problema seguía siendo grave. Se recomendó que, además del procedimiento bosquejado en la recomendación de 1977, los gobiernos eximieran del pago de cualquier tipo de derecho en cualquier etapa del viaje a los artículos de socorro y los consideraran como "en depósito" en un puerto de tránsito.

7B. Se recomendó también que las instrucciones para "acelerar el proceso" se limitaran en el tiempo para que se completara toda la documentación en siete días como máximo.

7C. Sin embargo, se reconoció que muchas demoras se debían a que los remitentes enviaban documentación incorrecta. También se reconoció que cuando había que transportar grandes cargamentos de un puerto a un país sin litoral, podían causarse grandes daños a las carreteras del país de tránsito y que en tal caso, estos países podrían requerir asistencia exterior para reparar las carreteras. Los fondos necesarios no debían recaudarse mediante la imposición de derechos sobre los envíos de socorro mismos.

8. Todos los gobiernos deberían autorizar a sus aerolíneas nacionales a transportar gratuitamente o con tarifas mínimas los artículos y el personal de socorro. Las limitaciones a los derechos de tráfico deberían flexibilizarse en los casos en que esto pueda facilitar los viajes del personal de socorro o el transporte de suministros de socorro.

8A. Los transportistas nacionales de los países afectados por desastres habían colaborado en el cumplimiento de la primera parte de esta recomendación, pero el transporte mediante otras aerolíneas se hacía por lo general sobre la base del "espacio disponible" y las demoras que conlleva este procedimiento se han juzgado inaceptables, especialmente en los casos en que es esencial la coordinación de la llegada puntual de los suministros. Las tarifas en condiciones favorables ofrecidas (generalmente un 20% de descuento como máximo) no justificaban las demoras y las incertidumbres experimentadas.

8B. No se registraron casos de flexibilización de las limitaciones al tráfico, y tampoco se citó caso alguno en que se hubieran producido demoras como resultado de ello.

9. Todos los gobiernos deberían estudiar la posibilidad de conceder permisos de sobrevuelo y derechos de aterrizaje a los aviones que transportasen artículos de socorro internacional.

9A. Se observó que el asunto quedaba cubierto por las disposiciones de la sección D del anexo 9 del Convenio de Aviación Civil Internacional, pero periódicamente se producían demoras en la concesión de permisos de sobrevuelo, e incluso negativas. Por lo general se permitía el aterrizaje en el punto de destino final sin dificultad alguna. (Solamente se negó aterrizaje a uno de entre 51 vuelos con asistencia de socorro hechos por el almacén de suministros de las Naciones Unidas de Pisa en 1988, y esto fue debido a problemas anteriores del gobierno con el transportista interesado.)

9B. Los derechos de aterrizaje y descarga en los aeropuertos de tránsito y transbordo seguían siendo un problema importante y una fuente de gastos para los donantes, y se recomendó que se concedieran exenciones generosas de los impuestos gubernamentales en los aeropuertos interesados.

9C. Las operaciones dentro del país de los aviones de los donantes podrían facilitarse mediante i) la garantía de que se nombrara un único centro de coordinación gubernamental para autorizar los vuelos y encargarse de las comunicaciones relativas a las operaciones aéreas y ii) la autorización a los aviones procedentes del extranjero de usar los aeródromos más cercanos al lugar de operaciones (es decir, sin la necesidad de aterrizar en primer lugar en la capital o en otro aeropuerto con servicios permanentes de aduanas).

9D. Un problema importante experimentado fue el de la dificultad de organizar vuelos a las zonas consideradas de "riesgo de guerra". Cuando en las operaciones intervenían aviones civiles, las primas prohibitivas exigidas por los aseguradores limitaban inevitablemente las zonas geográficas a las que podía prestarse la asistencia. Esta limitación era a veces menos importante cuando se usaban aviones militares, pero también aquí podía suceder que no siempre el gobierno autorizara vuelos a estas zonas, y la negativa actuaba en detrimento del carácter desinteresado y humanitario de la asistencia y la operación de socorro.

10. Los gobiernos receptores potenciales deberían tomar medidas por anticipado para autorizar el acceso del personal reconocido de socorro a los servicios de comunicaciones.

10A. Las recomendaciones a este respecto de la Conferencia Administrativa Mundial de Telecomunicaciones de 1979 parecían haber tenido un efecto positivo. Sin embargo, se consideraba que convendría mucho seguir examinando el texto de esas recomendaciones, para tener en cuenta la evolución de servicios nuevos, por ejemplo de telefax y de comunicaciones por satélite.

Anexo II

MEDIDAS PARA MEJORAR LA PRESTACION DE ASISTENCIA HUMANITARIA

A. Todos los gobiernos

1. Los gobiernos deberían eximir de aranceles aduaneros a los productos de socorro en todas las etapas de su viaje, así como de derechos de aterrizaje y descarga al avión que los transporta.
2. La Conferencia Administrativa Mundial de Telecomunicaciones habría de reexaminar las recomendaciones de 1979 para tener en cuenta los nuevos acontecimientos que se hayan producido en las comunicaciones.

B. Todos los gobiernos y organismos

3. Debería darse mayor poder discrecional a los representantes sobre el terreno para hacer compras inmediatas a nivel local tras un desastre.

C. Los gobiernos receptores potenciales

4. Para los abastecimientos de socorro deberían adoptarse las normas de la FAO sobre la cantidad de radiactividad presente en los productos alimenticios.
5. Los gobiernos deberían permitir el acceso sin trabas a los representantes acreditados de los gobiernos donantes y de los organismos reconocidos de socorro a todas las zonas de un país donde se requiera asistencia de socorro o donde se distribuya esta asistencia.
6. En los planes de preparación para casos de desastre deberían incluirse un proyecto de formulario de acuerdo para facilitar la entrega del socorro internacional.

D. Los gobiernos y los organismos donantes

7. Debería alentarse a los representantes sobre el terreno a que utilicen los términos y descripciones estándar para los productos necesarios, y a que determinen estas condiciones de común acuerdo.
8. Debería tenerse en cuenta los gastos en que incurren los países de tránsito por causa de los daños sufridos por las carreteras como consecuencia del paso de grandes cantidades de abastecimientos de socorro hacia los países sin litoral, con miras a prestar asistencia financiera a los Estados de tránsito.

E. Las Naciones Unidas

9. Debería seguirse examinando la posibilidad de flexibilizar las normas relativas a las compras de suministros de socorro a la luz de la resolución 39/207 de la Asamblea General.

F. Los gobiernos donantes, los organismos y la industria de seguros

10. Las primas de seguros por riesgo de guerra impuestas a los aviones que participan en operaciones de socorro deberían reducirse en la medida de lo posible a un nivel razonable, y las primas deberían ser pagadas por los gobiernos donantes de la misma manera que los seguros de garantías de exportación.

-----