



**Asamblea General  
Consejo Económico y Social**

Distr.  
GENERAL

A/50/203  
E/1995/79  
14 de junio de 1995  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

**ASAMBLEA GENERAL**

Quincuagésimo período de sesiones  
Tema 20 a) de la lista preliminar\*  
FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN DE  
LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE LAS  
NACIONES UNIDAS Y DE SOCORRO EN  
CASOS DE DESASTRE, 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 1995  
Tema 5 del programa provisional\*\*  
CUESTIONES SOCIALES, HUMANITARIAS  
Y DE DERECHOS HUMANOS:  
INFORMES DE LOS ÓRGANOS  
SUBSIDIARIOS, CONFERENCIAS Y  
CUESTIONES CONEXAS

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 5	3
II. EL MARCO VARIABLE DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA .	6 - 24	4
III. EL DESAFÍO DE LA COORDINACIÓN . . . . .	25 - 69	8
A. Departamento de Asuntos Humanitarios . . . . .	26 - 33	8
B. Comité Permanente entre Organismos . . . . .	34 - 36	10
C. Fondo Rotatorio Central para Emergencia . . . . .	37 - 44	11
D. Apoyo para la coordinación dentro de los países . . . . .	45 - 58	13

\* A/50/50/Rev.1.

\*\* E/1995/100.



	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
E. Proceso de llamamientos unificados . . . . .	59 - 67	16
F. Intercambio de información . . . . .	68 - 69	18
IV. CAPACIDAD DEL SISTEMA HUMANITARIO DE LAS NACIONES UNIDAS . . . . .	70 - 128	19
A. Capacidad operacional . . . . .	74 - 112	19
B. Capacidad financiera . . . . .	113 - 128	27
V. RECUPERACIÓN Y TRANSICIÓN . . . . .	129 - 135	31
VI. EL PROBLEMA DE LA PREVENCIÓN Y LA PREPARACIÓN . . . . .	136 - 154	33
A. Capacidad de alerta temprana y adopción de medidas frente a dicha alerta . . . . .	140 - 145	34
B. Programas de capacitación . . . . .	146 - 150	36
C. Creación de capacidad nacional para enfrentar desastres naturales . . . . .	151 - 154	37
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	155 - 164	38
<u>Anexos</u>		
I. Bajas del personal civil de las Naciones Unidas . . . . .		42
II. Fondo Rotatorio Central para Emergencias . . . . .		43
III. Análisis de los llamamientos humanitarios interinstitucionales unificados de las Naciones Unidas . . . . .		47
IV. Presupuestos, gastos de emergencia y reservas de emergencia de algunas organizaciones en 1994 . . . . .		51

## I. INTRODUCCIÓN

1. La asistencia humanitaria ha cambiado profunda y espectacularmente en los últimos años. Un número nunca visto de personas son atrapadas y quebrantadas por desastres naturales y trastornos violentos que matan, mutilan, desalojan y destruyen medios vitales de supervivencia.
2. En el caso de los desastres ocasionados por el hombre, las organizaciones humanitarias se ven obligadas a realizar sus actividades en sociedades devastadas por la guerra en que las partes en conflicto a menudo desprecian abiertamente las normas humanitarias fundamentales. Uno de los principales retos que enfrentan estas organizaciones es resguardar el bienestar de la población civil y proporcionar asistencia de manera consecuente con los principios humanitarios.
3. Además, paradójicamente la comunidad internacional necesita cada vez mayores recursos para atender a las necesidades inmediatas de supervivencia de las víctimas y al mismo tiempo tiene que reconocer que posiblemente ello desvíe la atención y el apoyo de iniciativas que son esenciales para atacar de raíz las causas de la vulnerabilidad y de los conflictos. Ante estas tendencias contrapuestas, las organizaciones humanitarias han estado reevaluando los procesos que dan forma a la naturaleza y efectos de su intervención.
4. La irrupción de crisis intempestivas, de nuevos retos y de necesidades en pugna han destacado reiteradamente la importancia de contar con un mecanismo bien organizado y con suficientes recursos para coordinar la acción a la vez dentro de la esfera humanitaria en la que intervienen múltiples agentes y con otros elementos del sistema internacional que participan en la gestión de las crisis y en la realización de actividades preventivas. Esto queda particularmente de manifiesto en los movimientos rápidos y simultáneos de grandes masas de población. A menudo resulta difícil movilizar y desplegar con rapidez los recursos de manera de prevenir muertes evitables. Sin embargo, pese a la importancia del apoyo de la comunidad internacional, la población del país directamente afectado es el principal responsable de su propia recuperación y de la de sus comunidades.
5. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, se ha logrado algún progreso importante a la vez en cuanto a responder a las necesidades de las víctimas y a generar un enfoque más coherente. Sin embargo, como se reseña en el presente informe, hay esferas que siguen siendo motivo de preocupación y que debilitan y obstaculizan la labor de las organizaciones humanitarias. En el informe se comienza por examinar el marco variable en que se proporciona actualmente el grueso de la asistencia con fines humanitarios. Se examina la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de atender a las emergencias y se pasa revista a las cuestiones que influyen en los programas de recuperación. Asimismo, se destacan las actividades que se han llevado a cabo en el último tiempo en materia de prevención y preparación, en especial por lo que respecta a los desastres naturales. Cabe señalar que en julio de 1995, con motivo del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, se presentará un informe especial al Consejo Económico y Social en el cual se examinarán de manera exhaustiva los desastres naturales y las actividades relacionadas con la

reducción de los desastres. Por último, se formulan en el informe recomendaciones que se someten a la consideración de los Estados Miembros.

## II. EL MARCO VARIABLE DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

6. El marco variable en que se presta la asistencia humanitaria es uno de los principales factores determinantes de la capacidad global del sistema de las Naciones Unidas de prevenir las crisis y reaccionar a ellas de manera de reducir al mínimo los padecimientos que pueden evitarse. La organización oficial de la asistencia humanitaria y los principios que se han consagrado en el derecho internacional humanitario y en el derecho relativo a los refugiados reflejan la convicción de que las personas tienen derechos inmanentes. En el esfuerzo por dar sentido a estos derechos, la comunidad internacional ha salvado innumerables vidas y ha hecho posible que numerosos sobrevivientes inicien el difícil proceso de reconstruir sus vidas y la de la sociedad a que pertenecen.

7. Con todo, pese a que se conocen mejor los procesos por los cuales se determinan las necesidades a que se han adoptado muchas medidas valiosas para aumentar la capacidad de respuesta del sistema de las Naciones Unidas, en el medio radicalmente diferente del período posterior a la guerra fría, aún hay que salir al encuentro de importantes retos.

8. Una de las características del decenio de 1990 es el aumento de la frecuencia y la violencia de los conflictos internos. En la época contemporánea los conflictos armados son una realidad. Las víctimas son más que nada civiles que en casi todos los últimos conflictos constituyen más del 90% de las bajas. Las mujeres y los niños se llevan lo peor de la lucha e invariablemente, son la mayoría de los solicitantes de asilo ya sea como refugiados o como personas internamente desplazadas. Además del maltrato físico y de las privaciones, las víctimas de la violencia a menudo sufren graves trastornos psíquicos. Con frecuencia las mujeres son violadas o sufren ultrajes sexuales, y deben asumir por sí solas la responsabilidad por la seguridad de sus familias. Los niños son particularmente vulnerables a la violencia y muchos de ellos son reclutados a la fuerza para que participen en los combates. Las personas atrapadas en las zonas de hostilidades, o que no pueden o no quieren huir, enfrentan grandes problemas que la comunidad internacional aún no resuelve adecuadamente. La falta de la protección y asistencia de que generalmente disponen los refugiados aumenta los peligros a que están expuestas las personas desplazadas internamente o los grupos afectados por la guerra. En algunas situaciones, las personas que huyen de los horrores de la guerra tienen que cruzar una frontera internacional para recibir asistencia de los organismos humanitarios.

9. La violencia de las operaciones militares modernas se ve agravada por el aumento en el número de personas afectadas. En 1960 había 1,4 millones de refugiados en todo el mundo. En 1985, la cifra se había elevado a 11,6 millones, y en 1992 había aumentado sustancialmente una vez más, llegando a 18,2 millones. En la actualidad hay 25 a 30 millones de personas internamente desplazadas que necesitan ayuda de la comunidad internacional. Además hay muchos otros civiles afectados por la guerra, y personas que experimentan grandes padecimientos debido a desastres naturales.

10. El espectacular aumento del número de personas que necesitan asistencia humanitaria guarda directa relación con el creciente número de crisis que se transforman en conflictos violentos. Mientras que en 1959 había 10 guerras, en 1995 unos 50 conflictos marcan el panorama internacional. La mayoría de estas guerras se libra dentro de los Estados, hecho que tiene importantes consecuencias para garantizar el respeto por el derecho humanitario.

11. Con demasiada frecuencia, la escala e intensidad de los padecimientos que producen las situaciones de conflicto que enfrenta actualmente la comunidad internacional son consecuencia de la falta de respeto por las normas humanitarias fundamentales. En muchos casos, los sufrimientos de los civiles no son un elemento casual de las estrategias políticas y militares, sino que constituyen su principal objetivo. Bosnia y Herzegovina y Rwanda son ejemplos alarmantes de lo que ocurre cuando los civiles son expuestos a las atrocidades de la guerra contemporánea y a flagrantes violaciones de los derechos humanos. Es preciso imponer resueltamente el imperio del derecho y sancionar a los responsables de crímenes horrendos. La creación de un tribunal internacional para enjuiciar a los supuestos perpetradores de genocidio y crímenes de lesa humanidad en la ex Yugoslavia y Rwanda es un hecho significativo que indica el fin de una cultura de impunidad. La inclusión de la violación como crimen de guerra es igualmente importante y demuestra la renuencia a pasar por alto ultrajes dirigidos concretamente contra mujeres y niñas. La adopción de medidas al respecto promoverá la causa de la justicia en estos conflictos y, además, será un factor disuasivo de las violaciones graves de los derechos humanos en otras situaciones de inestabilidad.

12. Por otra parte, la adopción de medidas relacionadas con los derechos humanos puede ayudar a resolver crisis o, al menos, a facilitar el desarrollo de un medio favorable para que las personas que han sido desplazadas regresen a sus hogares. De acuerdo con esta idea, el Fondo Rotatorio Central para Emergencias proporcionó recursos para acelerar y apoyar las actividades del Centro de Derechos Humanos en Rwanda. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones de ayuda también proporcionaron apoyo logístico y otra clase de asistencia. Las actividades de promoción de los derechos humanos y las actividades conexas son decisivas para la eficacia de los programas humanitarios.

13. El incumplimiento de las normas humanitarias influye mucho en los efectos y la eficacia globales de la acción humanitaria y en el bienestar de aquellos a quienes se pretende apoyar. La situación en la ex Yugoslavia es uno de los ejemplos de la forma en que se limita la actividad humanitaria y en que los suministros se utilizan mal o sino se desvían para lograr objetivos diametralmente opuestos a los de la asistencia humanitaria. En otras situaciones de conflicto, como en Liberia, se ha interrumpido o negado el acceso a la asistencia humanitaria como derecho impostergable e inalienable, con el expreso propósito de lograr objetivos políticos.

14. Los limitados medios de que disponen las organizaciones humanitarias para dar protección son particularmente notorios en los casos de conflicto y en situaciones que se caracterizan por violaciones graves de los derechos humanos. La experiencia de Rwanda ilustra hasta qué punto se socava la capacidad de las

Naciones Unidas de dar protección y ayuda cuando los recursos y los mecanismos de distribución se utilizan para fines contrarios a los objetivos humanitarios. Uno de los retos más difíciles que han enfrentado las organizaciones humanitarias en los últimos tiempos ha sido el de encontrar los medios de llegar a los necesitados sin reforzar el poder de los elementos irregulares.

15. Por otra parte, el incumplimiento de las normas humanitarias a menudo entraña peligros adicionales para los especialistas en la prestación de socorro. A medida que aumenta el número de conflictos aumenta también el número de profesionales que han sido muertos o heridos, a veces deliberadamente, mientras cumplían con su labor humanitaria (véase el anexo I). A menos que se le ponga coto, lo más probable es que esta situación tenga un efecto negativo en la capacidad de las organizaciones de proteger a las víctimas de desastres y darles asistencia. Como consecuencia de la interrupción de la entrega o de la desviación de los suministros de socorro, y pese a sus posibles derivaciones, se ha popularizado el uso del mecanismo de "acceso negociado". Cuando hay que depender de la anuencia de grupos armados a menudo se debilita el suministro de la asistencia humanitaria y se lo somete a condiciones inaceptables y peligrosas. Es significativo que esta "presencia negociada" a menudo sirva para socavar la capacidad de protección de las organizaciones que llevan a cabo actividades humanitarias. Uno de los retos más importantes que enfrentan actualmente las organizaciones humanitarias es resguardar el concepto y la realidad del "espacio humanitario" en los casos en que se considera que las necesidades de los grupos afectados por la guerra van a la zaga de las prioridades políticas y militares.

16. Uno de los principales obstáculos con que tropiezan las organizaciones humanitarias es la falta de apoyo y de voluntad política suficientes para adoptar medidas que ataquen las causas subyacentes de las crisis. Prestar asistencia humanitaria en un vacío equivale a tratar solamente los síntomas de una crisis. La experiencia demuestra que en la mayoría de los casos la eficacia de los esfuerzos humanitarios en situaciones de conflicto depende mucho del éxito de las medidas que adopte la comunidad internacional para resolver los problemas que provocaron la crisis.

17. En algunos casos, como los de Angola y Mozambique, se ha hecho un decidido esfuerzo por detener la lucha y consolidar la paz. En otros, como en Haití, se han tomado enérgicas medidas para poner fin a la opresión e impedir que pueda producirse un conflicto violento. Esto es precisamente lo contrario de lo sucedido en otros lugares, como el Sudán, donde el conflicto ha estado latente durante 28 de los últimos 39 años. En Burundi y Liberia variadas circunstancias apuntan a la necesidad de adoptar medidas que fortalezcan el impulso en favor de la paz.

18. Los casos de Liberia, de Rwanda y de la ex Yugoslavia, ilustran hasta qué punto la labor de las organizaciones humanitarias se vé limitada por la falta de medidas encaminadas a resolver las causas subyacentes de las crisis. En suma, es imprescindible que la comunidad internacional reconozca el papel decisivo aunque limitado que desempeña la acción humanitaria en las situaciones de emergencia complejas. Igualmente importante es asegurar que los programas de ayuda humanitaria no sean utilizados como sustituto de las medidas necesarias

para invertir la dinámica de la guerra y las circunstancias que condujeron a los conflictos armados.

19. Los programas de ayuda humanitaria a menudo se determinan por actitudes políticas ante una crisis determinada, por intereses estratégicos en campos concretos y por el tiempo que concitan la atención de los medios de comunicación. Estos factores, que en su mayor parte escapan al control de las organizaciones humanitarias, cumplen una función importante en la escasa atención y apoyo que se prestan a las víctimas de emergencias "mudas". En un mundo más compasivo lo ideal sería que la asistencia prestada guardara relación con las necesidades y que al reaccionar ante las emergencias, se diera más importancia al principio básico de la imparcialidad.

20. Las medidas que adopte la comunidad internacional para poner fin a la opresión o producir cambios por medios no militares pueden tener importantes consecuencias para quienes ya son víctimas de estructuras políticas y económicas inaceptables. Las sanciones económicas afectan más que nada a los pobres y pueden tener efectos perjudiciales en la labor de las organizaciones humanitarias. Como se dice en el documento de posición del Secretario General titulado "Suplemento de Un programa de paz" (A/50/60-S/1995/1), lo primero que hay que hacer es evaluar los efectos que podrían tener las sanciones y la forma en que ellas influyen en las consideraciones humanitarias.

21. Otra preocupación importante es el flagelo de las minas terrestres. La existencia de esta arma traicionera exige mayor responsabilidad y medidas rápidas para restringir su uso. Las minas terrestres a la vez causan sufrimientos y son un obstáculo para aliviarlos. Matan a unas 800 personas por mes, mutilan a miles de ellas y son un gran peligro para los habitantes pauperizados de las zonas rurales desalojados de sus hogares por la guerra. Para muchas personas que no pueden cultivar la tierra ni regresar a sus hogares, la presencia de minas terrestres impide lograr una paz significativa largo tiempo después de que las guerras han terminado oficialmente. Se está organizando una reunión internacional sobre remoción de minas, que se celebrará en julio de 1995, con el fin de aumentar el conocimiento de las cuestiones relacionadas con las minas no desactivadas y coordinar la asistencia para su remoción. Sin embargo, la remoción de las minas no es por sí sola una solución satisfactoria. Lo que hay que hacer es proscribir por completo todas las formas de minas terrestres y los elementos para fabricarlas.

22. Los factores que influyen en la eficacia de las organizaciones de socorro y de protección comprenden además la relación entre el volumen de los recursos y la atención que se presta a prevenir los desastres, prepararse para ellos y recuperarse de sus efectos, y las sumas que se requieren para satisfacer las necesidades diarias de las personas que viven en campamentos. Rwanda es uno de los ejemplos de la tendencia actual al respecto. En los seis primeros meses de esta crisis se gastaron 1.000 millones de dólares, la mayor parte de ellos para satisfacer las necesidades inmediatas de supervivencia de los millones de personas que fueron desalojadas de sus hogares y desplazadas en 1994. Aunque en los comienzos de la crisis se pidieron recursos para medidas destinadas a aumentar la confianza con objeto de facilitar y alentar el regreso a sus hogares de los que habían huido, y para medidas centradas en el problema del genocidio, sólo se ha asignado una mínima parte a actividades que son fundamentales para

/...

mejorar la situación y atacar las causas subyacentes de la lucha cíclica que actualmente es característica de Rwanda y de otras partes de la región de los grandes lagos.

23. En términos más generales, entre 1990 y 1992 los gastos en refugiados se duplicaron. En el mismo período, el costo de las operaciones de paz se quintuplicó y en 1994 se multiplicó por 10. Entre 1989 y 1994 los recursos utilizados en programas humanitarios se triplicaron, de 845 millones de dólares a unos 3.000 millones. Las consecuencias de estas cifras no pueden pasarse por alto, en especial dado lo que han disminuido los recursos disponibles para fortalecer la capacidad autóctona y reducir la vulnerabilidad a las crisis.

24. Naturalmente, las organizaciones humanitarias tienen limitada capacidad de ayudar a personas cuyos medios usuales de subsistencia se han visto violentamente alterados o destruidos. La inseguridad y la marginación de la población a que dan lugar la opresión, las privaciones, la violación de los derechos fundamentales, los desequilibrios sociales y económicos o una combinación de estos factores, son características comunes de muchas de las situaciones de crisis que enfrenta actualmente la comunidad internacional. Ahora más que nunca hay que atacar de raíz las causas de los padecimientos y de la vulnerabilidad.

### III. EL DESAFÍO DE LA COORDINACIÓN

25. En los últimos años se ha prestado mucha atención a mejorar la coordinación general del sistema de socorro humanitario, en el que participan numerosos agentes. Los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales siguen estudiando los métodos más eficaces de cooperar y coordinarse entre sí y con las autoridades y comunidades nacionales. La experiencia recogida ha contribuido a identificar y desarrollar mecanismos e instrumentos de coordinación concretos para facilitar la reacción a las emergencias. En la presente sección se examinan algunos de estos mecanismos, se señala la evolución reciente y se deja constancia de las esferas que siguen siendo causa de preocupación.

#### A. Departamento de Asuntos Humanitarios

26. Dentro de las Naciones Unidas, el Departamento de Asuntos Humanitarios es la entidad encargada de asegurar la coordinación eficaz de la asistencia humanitaria que presta la Organización y de promover actividades destinadas a prevenir o al menos a paliar los efectos de los desastres naturales u ocasionados por el hombre. En este contexto más amplio, el año pasado el Departamento centró sus esfuerzos en cinco campos de acción, y el año próximo seguirá haciendo lo mismo.

27. Uno de los principales campos en que se centra la atención del Departamento de Asuntos Humanitarios es la promoción de los intereses humanitarios. El Departamento tiene plena conciencia de la necesidad de asegurar el respeto por la imparcialidad y neutralidad de la acción humanitaria y es tenaz partidario de fortalecer la aplicación del derecho humanitario.

/...



28. Otro campo de acción es el perfeccionamiento de los principales mecanismos de que dispone el Departamento para promover la coordinación, a saber, el Comité Permanente entre Organismos, el Fondo Rotatorio Central para Emergencias y el proceso de llamamientos unificados.

29. El tercer campo de acción es la ampliación y el fortalecimiento de la participación de todas las entidades pertinentes en las actividades de coordinación de las emergencias. Por ejemplo, actualmente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el representante del Secretario General sobre los desplazados internos participan en las reuniones del Comité Permanente entre Organismos relativas a asuntos de interés para ellos. Se ha comenzado a desarrollar un "marco de coordinación" entre el Departamento de Asuntos Humanitarios y los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Este proceso refuerza la cooperación para el análisis de la información de alerta temprana, la planificación de la acción preventiva, así como la determinación de los hechos y la planificación de las actividades durante una crisis. En Rwanda, las organizaciones no gubernamentales han formado parte de la estructura de coordinación de las Naciones Unidas. También han participado en varios llamamientos unificados. El Departamento de Asuntos Humanitarios está colaborando con la Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas a fin de fortalecer aún más la capacidad de ésta de reaccionar rápidamente.

30. El cuarto tema es el fortalecimiento del apoyo para la coordinación dentro de los países. Por lo que respecta a los desastres naturales, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha aumentado la capacidad de reserva perfeccionando los equipos de reserva para la coordinación de las Naciones Unidas de la asistencia en casos de desastre y el proyecto de recursos militares y de defensa civil en operaciones de socorro en casos de desastre. En cuanto a las situaciones complejas de emergencia, en 1994 el Comité Permanente entre Organismos aprobó las atribuciones de los coordinadores de la asistencia humanitaria y el procedimiento y circunstancias en que serían designados. El Departamento reestructurado incluye una Dependencia de Respuesta Rápida de Emergencia que ha reforzado los mecanismos de reserva para proporcionar al personal sobre el terreno el apoyo necesario para coordinar la asistencia humanitaria.

31. El quinto centro de atención es el fomento de la introducción de mejoras a través de todo el sistema basándose en la experiencia adquirida a raíz de la prestación de ayuda humanitaria, y la definición de oportunidades nuevas. Los sistemas de alerta temprana, la remoción de minas y la capacitación en materia de gestión de catástrofes son campos de acción en que el Departamento de Asuntos Humanitarios se está poniendo a la vanguardia para aumentar la utilidad del sistema de las Naciones Unidas de asistencia humanitaria. Reconociendo las oportunidades que ofrecen las nuevas técnicas de información, el Departamento ha estado trabajando en estrecha colaboración con las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos para desarrollar ReliefNet, sistema internacional de intercambio de información que se centra en las necesidades de asistencia humanitaria y la atención de ellas.

32. Además de estos cinco temas programáticos, el Departamento de Asuntos Humanitarios sigue esforzándose permanentemente por mejorar su funcionamiento interno. En 1994, el Departamento abordó sus problemas internos más apremiantes

/...

mediante una reorganización en virtud de la cual se creó en Nueva York una dependencia unificada de profesionales especializados, que es el núcleo de la nueva División de Situaciones Complejas de Emergencia. Entre los cambios cabe mencionar la consolidación de la Subdivisión de Acción Paliativa de Desastres y la secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales en una sola división encargada de la reducción de los desastres naturales. En 1995, el Departamento inició un proceso de planificación estratégica al que debe seguir un estudio de gestión destinado a definir los recursos básicos que requiere el Departamento para cumplir su mandato, así como los medios necesarios para aumentar su eficacia.

33. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha avanzado en forma sostenida hacia el logro de una mayor eficacia. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para lograrlo es la modalidad de financiación que data de su creación. Sólo un tercio del personal del Departamento se financia con cargo al presupuesto ordinario y, desde el comienzo, se ha procurado obtener un número mayor de puestos sufragados con cargo a este presupuesto. Se seguirá haciendo lo posible por concebir una estrategia financiera que permita financiar el Departamento en forma viable y sostenible.

#### B. Comité Permanente entre Organismos

34. El Comité Permanente entre Organismos constituye un foro singular que reúne a las organizaciones de las Naciones Unidas que participan directamente en las actividades de asistencia humanitaria y también entidades ajenas al sistema de las Naciones Unidas, entre ellas, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones internacionales. Por lo tanto, el Comité tiene la capacidad de asumir un liderazgo colectivo y formular principios y normas de política sobre asuntos estratégicos para fortalecer la eficacia de las operaciones humanitarias.

35. En 1994, el Comité Permanente entre Organismos convino en un conjunto de directrices relativas al mandato de asistencia humanitaria y el nombramiento y las atribuciones de los coordinadores de la asistencia humanitaria. Asimismo, el Comité Permanente entre Organismos designó al Coordinador del Socorro de Emergencia como punto de referencia para las cuestiones relativas a las personas desplazadas internamente y estableció un grupo de tareas encargado de formular recomendaciones sobre la situación de estas personas. En 1995, el Comité seguirá examinando las políticas y las repercusiones generales en lo que respecta a la incidencia de las sanciones en el plano humanitario, la remoción de minas y la situación de los desplazados internos. También examinará y aprobará un enfoque interinstitucional para la utilización de recursos militares y de defensa civil con fines de asistencia humanitaria y procurará incrementar la coordinación y la cooperación operacionales en materia de telecomunicaciones en situaciones de emergencia.

36. Los miembros del Comité Permanente entre Organismos reconocen la necesidad de concentrar su labor en cuestiones fundamentales de política que exigen un examen y la adopción de medidas en el plano ejecutivo. El grupo de trabajo del Comité ha sido concebido para ocuparse de las cuestiones operacionales y dirigir la labor de los grupos de tareas encargados de asuntos concretos. La aprobación

/...

por el Comité, en 1994, de un conjunto de normas de acción facilitará sin duda, las tareas que realiza el grupo de trabajo en cumplimiento de sus funciones de apoyo y dirección. El Comité aún no ha desarrollado toda su capacidad. Para ello será necesario contar con la voluntad colectiva de todos sus miembros y el liderazgo del Departamento de Asuntos Humanitarios.

### C. Fondo Rotatorio Central para Emergencias

37. Las organizaciones operacionales del sistema de las Naciones Unidas reconocen plenamente la utilidad del Fondo Rotatorio Central para Emergencias, mecanismo que facilita una respuesta oportuna a las situaciones de emergencia. En el anexo II se indican los pagos anticipados hechos a las organizaciones operacionales y los reembolsos efectuados por éstas así como el estado del Fondo. El Fondo ha constituido una fuente primordial de financiamiento para las organizaciones de las Naciones Unidas en la fase inicial crítica de las emergencias, que les ha permitido complementar su propia capacidad financiera para tales situaciones. No obstante, pese a que los resultados han sido tan alentadores, es necesario tratar la cuestión del nivel de recursos del Fondo y ciertos aspectos que limitan su utilización, con objeto de asegurar que siga siendo un mecanismo eficaz.

38. En su resolución 49/139 A, de 20 de diciembre de 1994, la Asamblea General reconoció estas preocupaciones y tomó nota de la necesidad de aumentar los recursos del Fondo Rotatorio Central para Emergencias y de mantenerlos en un nivel suficiente con el fin de responder en todo momento a nuevas situaciones de emergencia. La Asamblea invitó a los posibles donantes a que hicieran contribuciones suplementarias al Fondo y, en ese contexto, pidió al Secretario General que examinara la posibilidad de solicitar donaciones en especie.

39. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha celebrado consultas amplias con sus asociados en la esfera humanitaria y con la comunidad de donantes tradicionales y no tradicionales a fin de obtener mayor apoyo financiero para el Fondo Rotatorio Central para Emergencias y ampliar su base de donantes. En el anexo II se indica el estado actual de las contribuciones hechas al Fondo.

40. El Departamento de Asuntos Humanitarios, en cooperación con sus asociados del sistema de las Naciones Unidas en la esfera humanitaria, ha examinado el efecto que tendría la obtención de contribuciones en especie como posibles recursos adicionales para el Fondo Rotatorio Central para Emergencias. Todas las organizaciones operacionales convinieron en que las contribuciones en especie no resultarían prácticas ni se ajustarían al uso que se ha previsto para el Fondo y su carácter rotatorio. Asimismo, se expresó preocupación por la administración de esas contribuciones en especie y los gastos generales conexos. Además, ciertos suministros humanitarios, como las semillas agrícolas y los medicamentos, deben cumplir con especificaciones técnicas estrictas de las organizaciones receptoras. Por otra parte, también se suscitaban preguntas acerca del mecanismo de contabilidad y reembolso de las contribuciones en especie debido al carácter rotatorio del Fondo. No obstante, se convino, en general, en que las contribuciones en especie resultan útiles en el contexto de la respuesta global a una emergencia y, por lo tanto, deberían alentarse en calidad de contribuciones bilaterales directas a las organizaciones interesadas.

/...

41. No se puede insistir demasiado en la necesidad de que se repongan oportunamente los recursos del Fondo Rotatorio Central para Emergencias. El retraso de estos reembolsos podría afectar gravemente su capacidad para dar respuesta a las situaciones de emergencia. A los efectos de asegurar la reposición oportuna de los anticipos de recursos, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha adoptado medidas tendientes a fortalecer los procedimientos existentes, acortar el período para el reembolso, alentar a que se efectúen reembolsos, parciales cuando sea posible y sensibilizar a los donantes en los llamamientos unificados sobre la utilización previa del Fondo. No obstante, a pesar de dichas iniciativas ha quedado pendiente durante más de un año el reembolso de numerosos anticipos debido a la escasa respuesta lograda con ciertos llamamientos unificados. Entre ellos se incluyen los anticipos utilizados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para Tayikistán (2.463.879 dólares), por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) para el Líbano (3.306.724 dólares) y por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para el Zaire (350.153 dólares).

42. En tales casos, se han adoptado medidas con objeto de restablecer el saldo del Fondo Rotatorio Central para Emergencias, de conformidad con lo dispuesto en las directrices<sup>1</sup> que rigen su funcionamiento, en cuyo párrafo 16 se establece, entre otras cosas, que el Coordinador del Socorro de Emergencia puede:

a) Utilizar los saldos del Fondo, incluidos los intereses acumulados, que excedan el nivel límite de 50 millones de dólares;

b) Instar a los donantes a que efectúen contribuciones concretas al Fondo con objeto de reponer los anticipos;

c) Exigir a la organización operacional que reembolse el saldo del anticipo con cargo a sus propios recursos.

43. Habida cuenta de que el Fondo Rotatorio Central para Emergencias, incluidos los intereses acumulados, se mantuvo en un nivel que apenas superaba el límite mínimo de 50 millones de dólares y, por lo tanto, no podía utilizarse para absorber los anticipos pendientes de pago, el Departamento de Asuntos Humanitarios pidió a las organizaciones interesadas que examinaran la posibilidad de efectuar reembolsos al Fondo con cargo a sus propios recursos. Las organizaciones respondieron que, ante la falta de contribuciones de los donantes, no estaban en condiciones de efectuar reembolsos al Fondo con cargo a sus propios recursos. En tales circunstancias, la única opción posible es procurar el apoyo de gobiernos donantes para que realicen contribuciones concretas a los efectos de reponer el monto de los anticipos pendientes de pago y mantener así el nivel de los recursos del Fondo en su nivel mínimo de 50 millones de dólares, según lo establecido por la Asamblea General en su resolución 46/182, de 19 de noviembre de 1991.

44. En ciertas oportunidades, algunas organizaciones de las Naciones Unidas han solicitado recursos del Fondo Rotatorio Central para Emergencias para la ejecución de programas de emergencia ya en marcha, con el propósito de evitar una grave interrupción o la limitación de actividades de socorro humanitario que eran sumamente necesarias. Si bien dichas demandas exceden los fines para los que fue creado el Fondo, se ha comprobado que la utilización prudente del Fondo

a tales efectos es necesaria en circunstancias excepcionales. No obstante, se ha señalado que el Fondo se estableció básicamente con el fin de asegurar una respuesta rápida en la fase inicial de una situación de emergencia. En consecuencia, tal vez la Asamblea General desee autorizar la utilización del Fondo, en circunstancias apremiantes, para satisfacer necesidades humanitarias críticas en situaciones de emergencia prolongadas.

D. Apoyo para la coordinación dentro de los países

45. En los últimos años, a medida que aumentó el número de situaciones de emergencia complejas e importantes, también ha aumentado el número de solicitudes hechas al sistema de las Naciones Unidas para que desempeñara un activo papel de coordinación en tales circunstancias. En el caso de Somalia, el Consejo de Seguridad, en su resolución 733 (1992), de 23 de enero de 1992, pidió al Secretario General que nombrara a un coordinador de la asistencia humanitaria. Posteriormente, el alcance y la complejidad de las crisis desatadas en Angola y Mozambique fueron motivo para que el Coordinador del Socorro de Emergencia hiciera otras designaciones análogas en nombre del Secretario General, tras celebrar consultas con el Comité Permanente entre Organismos.

46. El Comité Permanente entre Organismos ha reconocido que es necesario aplicar un enfoque más sistemático para seleccionar y designar a los coordinadores de la asistencia humanitaria en circunstancias especiales. Por ello, en 1994, el Comité aprobó el mandato de dichos coordinadores, la descripción de sus atribuciones, el procedimiento para su designación y la creación de una lista de reserva de posibles coordinadores calificados para esas funciones. Dicho mandato contiene también disposiciones relativas a la labor de los coordinadores residentes que tienen a su cargo la coordinación de la asistencia humanitaria. Estas medidas están orientadas a asegurar que en las situaciones de emergencia complejas de mayor envergadura, pueda contarse con coordinadores que tengan la experiencia y los conocimientos técnicos especiales para dicha labor y que, por ende, puedan centrar toda su atención en las tareas del caso.

47. Si bien este mecanismo es todavía relativamente nuevo, es posible hacer algunas observaciones generales sobre su aplicación hasta la fecha. El mecanismo se utiliza, según proceda, en apoyo del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas y como complemento de dicho sistema. A mayo de 1995, se habían designado en total cinco coordinadores de la asistencia humanitaria, en el Afganistán, Angola, Mozambique, Rwanda y Somalia. Por lo tanto, en la mayoría de las situaciones de emergencia, la coordinación de la labor de las Naciones Unidas dentro del país está a cargo del coordinador residente, bajo la supervisión directa del Coordinador del Socorro de Emergencia.

48. Se ha previsto que el puesto de coordinador de la asistencia humanitaria tenga carácter provisional, en concordancia con la magnitud y la gravedad de la emergencia de que se trate. A medida que se supera la fase de socorro de una situación de emergencia compleja, y la ayuda humanitaria se concentra en el proceso de rehabilitación y recuperación, las funciones restantes del

coordinador de la asistencia humanitaria se transfieren a los mecanismos tradicionales de coordinación de las Naciones Unidas. En el caso de las situaciones de conflicto, un indicador importante de la necesidad de traspasar esas funciones ha sido la creación y la puesta en marcha de un proceso de paz con carácter oficial.

49. Así, por ejemplo, en Somalia, la función del coordinador de la asistencia humanitaria están actualmente a cargo del coordinador residente de las Naciones Unidas y representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En Mozambique, el cargo del coordinador de la asistencia humanitaria se ha suprimido y el coordinador residente de las Naciones Unidas ha asumido también las funciones de coordinador de la asistencia humanitaria.

50. Los coordinadores de la asistencia humanitaria trabajan en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales en relación con los asuntos de asistencia humanitaria. Si bien en circunstancias excepcionales esos gobiernos nacionales pueden haber desaparecido, como en el caso de Somalia o en la fase inicial de la crisis de Rwanda, en 1994, ello constituye una excepción. Los coordinadores de la asistencia humanitaria, así como los coordinadores residentes, deben encargarse de apoyar la capacidad de los gobiernos para asumir la responsabilidad de la recuperación de sus países. En Rwanda, el coordinador de la asistencia humanitaria ha establecido una estructura integrada con el Ministerio de Rehabilitación. Esta estructura, en la que trabaja personal de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y funcionarios del gobierno, se ocupa de la coordinación cotidiana de las actividades de socorro y de fomentar programas de recuperación.

51. Finalmente, el proceso de designación de los coordinadores de la asistencia humanitaria ha permitido al Coordinador del Socorro de Emergencia aprovechar eficazmente la amplia gama de competencias de las diversas organizaciones de las Naciones Unidas. En consecuencia, se han designado coordinadores de la asistencia humanitaria provenientes del personal del PNUD, el ACNUR, el PMA, el UNICEF y el Departamento de Asuntos Humanitarios.

52. La complejidad de las recientes crisis ha puesto de relieve la necesidad de iniciar o ejecutar medidas básicas de coordinación y planificación desde el primer momento de una situación de emergencia compleja. El coordinador residente de las Naciones Unidas debe encargarse de dar respuesta inmediata a una situación de emergencia, pero la magnitud o la complejidad de las actividades de emergencia podrían requerir el fortalecimiento de la capacidad de coordinación dentro del país. A la luz de la experiencia, la mayor parte de las organizaciones operacionales de las Naciones Unidas han procurado establecer una capacidad de respuesta rápida en sus respectivas esferas sectoriales con objeto de facilitar la respuesta de emergencia (véase la sección IV infra).

53. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha creado mecanismos de respuesta rápida para enfrentar desastres naturales y catástrofes producidas por el hombre con el propósito de apoyar las actividades inmediatas de coordinación de la respuesta de emergencia dentro de los países que realizan las autoridades nacionales y el representante residente de las Naciones Unidas para hacer frente a las exigencias de la respuesta de emergencia.

54. Se han creado equipos de reserva para la coordinación de las Naciones Unidas de la asistencia en casos de desastre. Estos equipos están integrados por expertos en la gestión de situaciones de emergencia y pueden desplegarse sobre el terreno horas después de ocurrido un desastre para colaborar con las autoridades locales. Los equipos se ocupan de facilitar una respuesta coordinada y eficaz en casos de desastres naturales y ambientales. Pueden prestar asistencia a las autoridades locales en materia de coordinación, efectuar una evaluación inmediata de los daños y las necesidades de socorro humanitario; facilitar el acceso de los gobiernos nacionales a fondos internacionales de reserva y promover el intercambio de conocimientos y técnicas.

55. El Departamento de Asuntos Humanitarios fortalece la capacidad regional y nacional de gestión de la respuesta en casos de desastre alentando la participación de un mayor número de países en el sistema de los equipos de reserva para la coordinación de las Naciones Unidas de la asistencia en casos de desastre. El Departamento ha establecido también un equipo latinoamericano, integrado por personal local conocedor de las condiciones de sus países. Asimismo, en 1994 se adoptaron medidas para intensificar la preparación de los equipos mediante la capacitación y el aumento del número de integrantes. En 1994, las misiones de esos equipos prestaron asistencia para la evaluación y la coordinación de respuestas de socorro apropiadas tras las lluvias torrenciales ocurridas en China, las inundaciones registradas en Egipto y Djibouti, las tormentas tropicales registradas en Haití, así como en la preparación para un ciclón en Bangladesh.

56. Además, el Departamento de Asuntos Humanitarios sigue trabajando con el Grupo Consultivo de Búsqueda y Salvamento Internacionales creado para aprovechar la experiencia adquirida al hacer frente a desastres de gran envergadura en los que hubo derrumbes de estructuras. Actualmente, el Grupo Consultivo, por conducto de su grupo directivo internacional, sus grupos regionales y de trabajo, se ocupa de una amplia gama de cuestiones de cooperación internacional relativas a la movilización, el envío y la coordinación de los recursos de socorro internacional en situaciones de desastre súbito.

57. En relación con las situaciones de emergencia complejas provocadas por el hombre, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha establecido una Dependencia de Respuesta Rápida, para desplegar personal experimentado que pueda trabajar con el coordinador residente de las Naciones Unidas o el coordinador de la asistencia humanitaria, con el propósito de asegurar la coordinación inmediata y establecer un apoyo sistemático a las actividades de coordinación a medida que evoluciona la situación de emergencia. El Departamento ha desplegado varias veces su capacidad de respuesta rápida. En abril de 1994, en Kigali, el equipo humanitario de avanzada, integrado con personal del Departamento de Asuntos Humanitarios y representantes de organizaciones de las Naciones Unidas restableció la ayuda humanitaria del sistema de las Naciones Unidas en medio de una situación muy difícil y pudo sentar las bases para la ampliación de las actividades humanitarias a medida que la situación lo permitía. En Haití, se desplegó un equipo mixto del Departamento de Asuntos Humanitarios y el PNUD con objeto de apoyar al coordinador de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas inmediatamente después de la labor desplegada por la Organización en septiembre de 1994. El objetivo principal de este equipo fue proporcionar

mayores servicios de información, establecer enlaces con las organizaciones no gubernamentales y las fuerzas militares bilaterales y de la Misión de las Naciones Unidas en Haití, así como preparar la estrategia de la asistencia humanitaria y el llamamiento unificado para Haití. Durante la crisis de Chechenia (Federación de Rusia), el Departamento trabajó en estrecha colaboración con el ACNUR, centrándose en la creación de normas de funcionamiento y ayudó a poner en marcha las entregas de artículos de asistencia humanitaria por el PMA y el UNICEF.

58. Con objeto de asegurar la prestación de apoyo inmediato y eficaz para la coordinación dentro de los países, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha ampliado sus arreglos de cooperación con el Consejo Noruego para los Refugiados y el Consejo Danés para los Refugiados, así como con el Organismo Sueco de Servicios de Rescate a fin de utilizar, con carácter contingente sus capacidades de apoyo a la coordinación sobre el terreno en situaciones de emergencia complejas.

#### E. Proceso de llamamientos unificados

59. En 1994 se hicieron 14 llamamientos unificados interinstitucionales de asistencia humanitaria que reflejaban las necesidades de 15 países para una población de 39,5 millones de habitantes. De los 2.760 millones de dólares solicitados se hicieron promesas de contribuciones por 2.130 millones de dólares para las organizaciones que participaron en los llamamientos. Aunque en el plano global las contribuciones representaron el 77% de las necesidades, la tasa de respuesta varió del 14,8% para el llamamiento del Yemen al 105% para el llamamiento de la ex Yugoslavia. Aunque el número de llamamientos decreció de 21 en 1993 a 14 en 1994, la suma media requerida para un llamamiento aumentó aproximadamente el 35%. Aunque el promedio del 77% es alentador, es preciso obtener con urgencia fondos adicionales para numerosas situaciones críticas de emergencia. En el anexo III figura un análisis detallado de las respuestas a los llamamientos unificados.

60. El proceso de llamamientos unificados se creó como un mecanismo para fomentar la evaluación integrada de las necesidades, determinar con más precisión las prioridades y contribuir a movilizar apoyo financiero para los programas humanitarios. A fin de determinar las prioridades en relación con los fondos solicitados en los llamamientos, el Departamento de Asuntos Humanitarios trata de obtener un consenso de cada una de las organizaciones acerca de las prioridades para las emergencias, habida cuenta de que son las organizaciones las que mejor pueden evaluar la urgencia de sus actividades. En muchos casos, el proceso de llamamientos unificados ha sido útil para proporcionar a los donantes un panorama equilibrado de las necesidades humanitarias y de financiación. En 1995, en varios llamamientos se incluyeron los relacionados con proyectos de organizaciones no gubernamentales, lo que fortalece la coordinación y la complementariedad entre los programas de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales. Habida cuenta de la condición especial del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sus programas no están integrados en los documentos de los llamamientos unificados,

/...



aunque los datos relacionados con el CICR y la Federación Internacional pueden figurar en el anexo de los documentos pertinentes.

61. Cabe lamentar que la calidad de los llamamientos unificados siga variando. Un factor importante es la coordinación y el apoyo que hay sobre el terreno. La escasa cooperación dentro del país puede dar la idea de que el proceso de los llamamientos unificados es una carga y no una oportunidad. En esas situaciones, el llamamiento se limita casi a la presentación de los programas de las organizaciones sin indicar un orden de prioridad. En los casos en que existe un nivel efectivo de cooperación sobre el terreno, el desarrollo de un llamamiento unificado refleja la programación conjunta.

62. Asimismo, la experiencia ha demostrado que los llamamientos muy integrados no garantizan necesariamente una buena respuesta de los donantes. En las emergencias actuales, como la del Iraq, el mejoramiento de la coordinación sobre el terreno puede contribuir a un mejoramiento del llamamiento, el cual, sin embargo, tal vez sólo reciba poca financiación debido a la falta de interés político o de los medios de comunicación. A pesar del deterioro en la situación humanitaria, el llamamiento de 1994 para el Afganistán permitió obtener un poco más del 35% de la financiación, en tanto que el llamamiento de 1994 para los países de la ex Yugoslavia permitió obtener casi el 106%. La financiación para Rwanda fue apenas del 40% en 1993. Luego de que el éxodo masivo de julio de 1994 obtuviera la atención mundial, con el nuevo llamamiento se recibió casi el 96% de la financiación solicitada.

63. Además, los llamamientos con un alto grado de complementariedad geográfica o sectorial son financiados en forma selectiva, es decir existe una tendencia a proporcionar apoyo sostenido sólo a determinadas intervenciones de carácter vital y a determinadas organizaciones de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en relación con los llamamientos de 1994 para Angola, Burundi y Tayikistán (1993-1994), las respuestas a los componentes alimentarios fueron de por lo menos el 100% para cada llamamiento. Esto marcó una gran diferencia en comparación con la financiación prestada a los sectores no alimentarios, que fue de apenas el 52% para Angola, el 21% para Burundi y el 40% para Tayikistán. En forma similar, hay variaciones marcadas en la respuesta a diferentes organizaciones de las Naciones Unidas. En el caso del llamamiento de 1993 para Somalia, el ACNUR recibió el 78% de los recursos requeridos en comparación con un promedio del 24% para otras organizaciones.

64. Sin embargo, esta respuesta desigual se debe, en parte, a la eficacia de los propios esfuerzos para recaudar fondos de cada organización y a su trayectoria en las situaciones de emergencia. Para dar una respuesta coherente a las situaciones de emergencia es preciso disponer de la financiación necesaria para proporcionar una respuesta equilibrada a los sectores y a las actividades vitales. En consecuencia, es necesario contar con financiación adicional para las actividades de socorro que han sido descuidadas a pesar de su importancia como las de los sectores de la salud, la agricultura, el agua y el saneamiento, así como para las actividades de rehabilitación y recuperación inmediatas.

65. Como resultado de la creciente necesidad en materia de recursos y de una mayor competencia por los escasos fondos que se reciben, algunos donantes optan con frecuencia cada vez mayor por proporcionar más contribuciones con fines

específicos. Es preciso encontrar un equilibrio entre la necesidad de los donantes de rendir cuentas sobre la utilización de los fondos y la necesidad de las organizaciones de tener una flexibilidad que les permita dar una respuesta rápida.

66. Con el objeto de ampliar la base de donantes para los llamamientos unificados, se está examinando la posibilidad de establecer una acción coordinada entre las organizaciones a fin de establecer contacto con nuevos donantes para aumentar su familiaridad con el sistema humanitario multilateral. Habida cuenta de que los resultados obtenidos en la movilización de recursos para las situaciones de emergencia a menudo dependen de la cobertura de los medios de comunicación el Comité Permanente entre Organismos está examinando la manera en que las organizaciones humanitarias podrían, en forma colectiva, concentrar sus esfuerzos en las emergencias prolongadas muy evidentes como en las menos evidentes, mediante la acción conjunta de los funcionarios de enlace con los medios de comunicación y de relaciones públicas de las organizaciones interesadas.

67. Cuando se presenta una emergencia y se requiere por primera vez un llamamiento unificado, la tarea del Departamento de Asuntos Humanitarios es fomentar un proceso de llamamientos integrados sin demorar indebidamente la respuesta de las organizaciones. Se han lanzado llamamientos inmediatos por ejemplo en Rwanda y Chechenia (Federación de Rusia), a fin de facilitar una pronta respuesta; con posterioridad a esos llamamientos, se hicieron llamamientos unificados más elaborados. El Departamento reconoce la necesidad de acelerar el procesamiento y la difusión de los llamamientos unificados y de aumentar al máximo la colaboración interinstitucional para la planificación de los llamamientos inmediatos, incluidos los acuerdos iniciales relativos a la división de la responsabilidad.

#### F. Intercambio de información

68. El intercambio de información oportuna, pertinente y confiable es un elemento esencial para la evaluación de las situaciones de emergencia y la coordinación de los insumos destinados a impedir las, reducir sus efectos y darles una respuesta adecuada. La tecnología de comunicaciones que existe actualmente brinda a los agentes humanitarios la oportunidad de compartir la información en forma más eficiente y efectiva que nunca. Si bien existe un intercambio oficioso de información entre las organizaciones, es necesario aumentar este intercambio a fin de que haya coherencia en la evaluación de las situaciones cambiantes, se facilite la determinación de las prioridades y el progreso hacia la consecución de los objetivos.

69. En cooperación con los gobiernos interesados, las organizaciones de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, el Departamento de Asuntos Humanitarios está elaborando un sistema internacional de intercambio de información llamado "Reliefnet" (Red de Socorro). El objetivo principal de este sistema es difundir la información sobre las emergencias que será utilizada con fines operacionales por quienes responden a ellas. Otro objetivo es crear un sistema de información que tenga un alcance mundial, independientemente de la tecnología de información disponible en determinados lugares. Para la

/...

consecución de esos objetivos es indispensable que los asociados humanitarios compartan la información.

#### IV. CAPACIDAD DEL SISTEMA HUMANITARIO DE LAS NACIONES UNIDAS

70. Si bien la coordinación es fundamental para asegurar que el sistema reaccione eficazmente a emergencias humanitarias, en vista del número creciente de crisis de magnitud cada vez mayor, las organizaciones humanitarias han comprobado la necesidad de fortalecer también su capacidad de respuesta. Como resultado de ello en los últimos años la comunidad internacional ha sido testigo de un rápido aumento de la capacidad de esas organizaciones, que actualmente son capaces de responder rápidamente a la mayoría de las crisis.

71. Al mismo tiempo, las organizaciones humanitarias también han cobrado conciencia de que, para responder a crisis de la magnitud observada en los últimos años, deben cooperar estrechamente con otras organizaciones, organizaciones no gubernamentales y gobiernos interesados, y aprovechar los conocimientos especializados de éstos, para poder aumentar su propia capacidad. Es también importante que esas organizaciones puedan aprovechar la capacidad de reserva de los gobiernos interesados, y de otras fuentes, particularmente los recursos militares y de defensa civil.

72. Lo que es aún más importante, se ha venido reconociendo que es necesario fortalecer y aprovechar plenamente la capacidad local, para hacer frente a las crisis, ya que las comunidades y las autoridades afectadas son las que, en última instancia, deben satisfacer las necesidades de las víctimas. Este enfoque es particularmente importante para asegurar una transición oportuna y eficaz de las actividades de socorro a las actividades de recuperación y rehabilitación, tareas que deben ser asumidas primordialmente por la población del país afectado.

73. Al examinar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas convendría por lo tanto tener en cuenta la necesidad de que las organizaciones humanitarias internacionales apoyasen el fortalecimiento de la capacidad nacional. Semejante perspectiva permitiría a los Estados Miembros remediar posibles limitaciones, lagunas y desequilibrios del sistema, que ha evolucionado rápida y espontáneamente en los últimos años.

##### A. Capacidad operacional

74. Las organizaciones de las Naciones Unidas han adaptado su capacidad operacional a las crecientes exigencias, ya sea mediante una reorganización para definir mejor sus respuestas en casos de emergencia, ya sea mediante la elaboración de nuevas estructuras de gestión, dotación de personal y administración. Es claro que la flexibilidad y una delegación adecuada de autoridad son dos elementos fundamentales de una respuesta rápida.

/...

1. Estructuras de gestión para casos de emergencia

75. Las organizaciones de las Naciones Unidas muestran una gran diversidad en sus estructuras de gestión, delegación de autoridad, gestión de recursos humanos, centralización, y organización de su capacidad de respuesta en casos de emergencia, así como de su capacidad de desarrollo. Esta variedad hace que haya diferencias en cuanto a flexibilidad, rapidez de respuesta, rendición de cuentas e integración de las actividades de rehabilitación y recuperación. Aunque la descentralización y la delegación de autoridad pueden aumentar la flexibilidad y la rapidez de respuesta, y permitir que las organizaciones colaboren más estrechamente con las comunidades locales, pueden también suscitar problemas de rendición de cuentas y transparencia.

76. La rapidez con que surgen la mayoría de las crisis naturales y muchas crisis complejas hace necesario tener acceso a personal con las características apropiadas y poder desplegarlo con poco aviso de antemano. La mayoría de las organizaciones de socorro tienen una elevada tasa de movimiento de personal debido a las tensiones del trabajo y la corta duración y carácter temporal de la mayoría de los contratos. Ello significa que la organización empleadora pierde valiosas experiencias y lecciones. La elevada tasa de movimiento de personal a menudo redundante en que el personal no esté adecuadamente preparado para desempeñar sus funciones. Independientemente de la capacitación o experiencia del personal, su dedicación a los objetivos humanitarios es en general muy grande.

77. Aún quedan algunos desequilibrios que es necesario remediar para que el sistema en su conjunto pueda adaptarse a los rápidos cambios en la esfera de la asistencia humanitaria. En los párrafos 78 a 88 *infra* se proporciona una breve reseña de las estructuras de las organizaciones de las Naciones Unidas para hacer frente a las crisis.

78. El ACNUR ha establecido en los últimos tres años nuevos mecanismos para aumentar la eficiencia de su respuesta en casos de emergencia, incluidos grupos de despliegue rápido y acuerdos sobre capacidad de reserva con terceras partes para aumentar su capacidad en materia de personal y ejecución de programas. Además, el ACNUR goza de considerable flexibilidad estructural para responder a emergencias. Los representantes del ACNUR en los países están autorizados a reasignar hasta un 15% de sus presupuestos entre sectores sin consultar a la sede. Cuando se produce un desplazamiento súbito y masivo de población, un representante del ACNUR puede solicitar una asignación de créditos del Fondo de Emergencia del ACNUR y la autoridad de desembolsar fondos en virtud de una carta de instrucciones de emergencia. Una vez emitida la carta de instrucciones, el representante puede suscribir una carta de intención con una entidad asociada de ejecución para contraer compromisos de gastos, a la espera de la firma de un acuerdo más oficial.

79. Las actividades del PMA se basan en gran medida en su red de oficinas sobre el terreno, que ejecutan programas de socorro conjuntamente con los gobiernos receptores, las autoridades locales y organizaciones no gubernamentales, y que proporcionan una primera evaluación de las necesidades de socorro. Hasta hace poco el PMA recurría al personal dedicado a actividades de desarrollo para hacer frente a situaciones de emergencia. Sin embargo, el incremento de las

/...

operaciones de socorro en todo el mundo ha obligado a desplegar a personal dedicado exclusivamente a actividades de emergencia sobre el terreno y en la sede. El súbito aumento en las necesidades de emergencia ha llevado a la concesión de contratos por períodos breves, a la contratación a nivel local de cantidades considerables de funcionarios expatriados y de contratación local, y a un aumento en la necesidad de voluntarios, de las Naciones Unidas y de otro tipo. Como consecuencia, se ha aumentado la capacidad de formación del PMA en actividades de socorro en casos de emergencia.

80. El PMA ha creado un mecanismo de respuesta rápida con funcionarios dispuestos a emprender viaje de inmediato y con fondos disponibles inmediatamente para iniciar operaciones, inclusive comunicaciones, oficinas y otros servicios de apoyo. Los fondos para el grupo de respuesta rápida se incluyen en el presupuesto ordinario de apoyo del PMA. Además, el PMA ha delegado considerable autoridad a las oficinas de los países, tanto con respecto a la asignación de efectivo para la adquisición de alimentos a nivel local como con respecto al establecimiento de estructuras de respuesta.

81. Los trámites para obtener recursos son mínimos: los pedidos de alimentos y fondos se pueden presentar por conducto de las oficinas del PMA en los países o directamente a la sede, se tramitan de inmediato y están sujetos a una evaluación a nivel local o con la participación de la sede, frecuentemente en el marco de misiones interinstitucionales conjuntas.

82. El UNICEF es una organización muy descentralizada, donde la relación entre el personal en la sede y el personal sobre el terreno es de 20:80. En los dos últimos años el UNICEF ha reforzado sus estructuras para afrontar emergencias en Nueva York y Ginebra, así como en las oficinas regionales en África mediante el uso de personal contratado por períodos breves. La considerable presencia del UNICEF sobre el terreno, con actividades de relaciones exteriores, redes y mecanismos homólogos en la mayoría de los países, permite establecer un vínculo entre los preparativos, la respuesta y las actividades posteriores a la situación de emergencia, así como movilizar rápidamente los recursos locales.

83. Se ha realizado un estudio de las operaciones de emergencia del UNICEF con miras a mejorar su respuesta en casos de emergencia. En la sede, un grupo de trabajo de alto nivel que se reúne semanalmente examina todas las emergencias en curso y da cuenta directamente al Director Ejecutivo Adjunto. El grupo de respuesta rápida es el núcleo de la capacidad de respuesta rápida del UNICEF. Cada grupo está compuesto por cinco o seis funcionarios que participan a título de voluntarios y que se seleccionan por sus conocimientos y su experiencia en situaciones de emergencia. El objetivo del grupo de respuesta rápida es apoyar las actividades que ya esté realizando el UNICEF, iniciar operaciones (programación, abastecimiento, comunicaciones, seguridad y logística); realizar una evaluación rápida de la situación de las mujeres y de los niños, emprender la distribución inicial de asistencia, establecer los primeros contactos con el gobierno, y preparar un plan de acción.

84. La capacidad de emergencia del PNUD tiene tres aspectos: sus programas nacionales de desarrollo en la esfera de la prevención y la mitigación, su apoyo a la coordinación de las actividades de socorro y su apoyo a las actividades nacionales de recuperación y rehabilitación. La División de Respuesta a

/...

Situaciones de Emergencia es el centro de coordinación interna y externa en materia de directrices, financiación y capacitación en situaciones de emergencia. Las Direcciones Regionales, cada una de ellas dotada de un centro de coordinación para situaciones de emergencia, proporcionan asesoramiento y apoyo operacionales a las oficinas de los países. Las oficinas de los países tienen considerable autoridad en cuestiones programáticas, administrativas y financieras para reaccionar ante una crisis incipiente. Si se declara una emergencia, hay procedimientos simplificados para el desembolso de fondos, la contratación de personal y la adquisición de suministros a nivel local. El PNUD cuenta con una lista de personal experimentado disponible con poco aviso de antemano, y 15 puestos previstos en el presupuesto para fortalecer oficinas en países afectados por emergencias.

85. La Organización Mundial de la Salud (OMS) tiene una estructura de gestión de tres niveles. La sede, con una División de Operaciones de Emergencia y Acción Humanitaria, elabora directrices generales que son ejecutadas a nivel regional por las oficinas regionales, en colaboración con los representantes de la OMS en los países a nivel nacional. Las oficinas en los países tienen autoridad y libertad de acción limitadas para tomar decisiones administrativas y financieras importantes. La OMS está estudiando sus procedimientos a fin de ampliar la libertad de acción y las atribuciones operacionales de sus representantes, como ya se ha hecho en África, donde los representantes de la OMS pueden reasignar recursos ordinarios del país para financiar actividades de respuesta a casos de emergencia con el consentimiento del gobierno interesado.

86. Las oficinas de la OMS en los países se están reforzando con personal nacional e internacional adicional. Además, la OMS está tomando las medidas necesarias para poder movilizar rápidamente a su personal técnico en apoyo de sus representantes en los países. La OMS está estableciendo un sistema de grupos de evaluación sanitaria de emergencia y de coordinadores sanitarios de emergencia que estarán disponibles en el marco de la estructura de la OMS.

87. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) tiene un Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura (SMIA) para evaluar las necesidades de alimentos, incluidas las necesidades de ayuda alimentaria en situaciones de emergencia. La Oficina de Operaciones Especiales de Socorro está encargada de la evaluación de las necesidades inmediatas de emergencia, y de la movilización, la coordinación, el transporte y la distribución de asistencia de socorro en casos de emergencia. La plantilla de la Oficina en la sede es limitada debido al amplio uso de consultores externos y a los conocimientos técnicos con que cuenta la FAO. La Oficina también recibe apoyo esencial de los representantes de la FAO sobre el terreno.

88. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tiene una Dependencia de operaciones de emergencia que coordina la labor del organismo en las primeras etapas de una emergencia. Se designan coordinadores dentro de la secretaría de la UNESCO para determinadas operaciones. Tanto la Dependencia como los coordinadores dependen directamente del Director General o del Director General Adjunto encargado de la Dirección. También se han preparado procedimientos administrativos y financieros simplificados para situaciones de emergencia.

## 2. Necesidades técnicas y capacidad bilateral contingente

89. Un elemento importante del éxito de la respuesta a una emergencia de origen natural o causada por el hombre es el acceso a apoyo técnico, conocimientos especializados y los recursos mínimos necesarios para iniciar la evaluación de las necesidades de emergencia y responder a éstas. Las organizaciones de las Naciones Unidas han elaborado toda una serie de grupos de despliegue rápido, juegos de suministros de campaña, arreglos contingentes con gobiernos donantes, y reservas de equipo y suministros de socorro.

90. Para poder responder rápidamente a una crisis es necesario tomar recaudos en materia de logística, telecomunicaciones, equipo de oficina y vivienda. Es necesario poder desplegar rápidamente el personal y el equipo necesarios para emprender las operaciones sobre el terreno, en la mayoría de los casos sin contar con proveedores ni apoyo locales. Para atender las necesidades del personal sobre el terreno algunas organizaciones han preparado juegos de suministros de campaña con un surtido completo de artículos esenciales.

91. En colaboración con el Departamento de Asuntos Humanitarios, la OMS almacena en el Almacén de Suministros situado en Pisa, Italia, equipo esencial de logística y comunicaciones que puede enviarse rápidamente a los países afectados por emergencias. El PMA tiene existencias estratégicas similares de equipo en Nairobi. El UNICEF, además de sus conocidos botiquines médicos listos para usar, ha ideado y preparado otros juegos de suministros listos para usar para el apoyo de actividades sobre el terreno, y cuenta con equipo de comunicaciones y seguridad que se puede usar en la mayoría de las situaciones de emergencia.

92. Si bien la mayor parte de la asistencia humanitaria se suministra por conducto de la capacidad existente, las organizaciones no pueden mantener el nivel de preparación necesario para asegurar una movilización rápida de personal y equipo en el caso de una crisis extraordinaria. Varios gobiernos donantes han ofrecido instalaciones con personal, servicios "llave en mano" y equipo que en caso necesario estarían disponibles con poco aviso de antemano. La mayoría de las organizaciones están aumentando la rapidez con que pueden constituir y desplegar un equipo con poco aviso gracias a estos acuerdos bilaterales con gobiernos.

93. Un método innovador de reciente data para mejorar la capacidad operacional es el concepto de un "paquete de servicios" elaborado por el ACNUR, que consiste en instalaciones y servicios autosuficientes proporcionados por los gobiernos donantes cuando los mecanismos tradicionales de respuesta a emergencias son insuficientes. Este concepto de "paquete de servicios" se usó en Rwanda y actualmente se está perfeccionando para asegurar que sea verdaderamente autosuficiente y exija un mínimo de supervisión y coordinación.

94. Los recursos militares y de defensa civil de muchos Estados Miembros se encuentran en excelente situación para apoyar numerosos servicios de emergencia en casos de desastres naturales en esferas como las comunicaciones, el transporte, los servicios médicos y las actividades de búsqueda y salvamento. Además de prestar apoyo a las operaciones de emergencia sobre el terreno, los recursos de defensa podrían ocuparse de trabajos críticos de construcción y

reparación de infraestructura. Los recursos militares y de defensa civil están organizados para responder rápidamente, en forma autosuficiente y sumamente móvil. Del mismo modo, el proyecto de recursos militares y de defensa civil del Departamento de Asuntos Humanitarios se propone mejorar la gestión de los recursos militares en emergencias naturales y tecnológicas. Como parte de este proyecto se ha establecido una "red de redes" de instituciones internacionales y regionales pertinentes para mejorar la cooperación en la materia. Esta red incluye una estrecha cooperación con el Programa de Asociados para la Paz, así como el establecimiento de una base de datos especializada sobre capacidad nacional en la esfera de los recursos militares y de defensa civil.

95. En 1994 los recursos militares siguieron desempeñando un papel vital en el puente aéreo del ACNUR en Sarajevo y se movilizaron en gran escala en respuesta al éxodo masivo de rwandeses al Zaire oriental. Los conocimientos adquiridos en esta esfera se tuvieron en cuenta en las misiones sobre el terreno a la República de Moldova y Argelia en relación con las inundaciones que hubo en esos países. En vista de las posibilidades que ofrece el uso de recursos militares y de defensa civil, un grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos está elaborando directrices para emplearlas, según proceda, en apoyo de todo tipo de operaciones humanitarias.

96. La capacidad del PMA de transportar rápidamente grandes cantidades de material por mar, aire y tierra es bien conocida, y muchas organizaciones de socorro dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas solicitan su asistencia en esta esfera. Si bien el costo es sumamente competitivo, los costos de transporte son relativamente elevados en relación con el costo de los productos básicos transportados (por ejemplo, cereales). El PMA ha recurrido a menudo a flotas externas de camiones para aumentar la capacidad de transporte de los países receptores.

97. La OMS está estableciendo mecanismos contingentes para complementar sus recursos de personal con los servicios de emergencia sanitaria de varios países, así como con institutos de enseñanza de salud pública y otros centros especializados. En Rwanda, el UNICEF concertó un acuerdo con la Asociación Americana de Salud Pública y el Centro de Control de Enfermedades. Sobre la base de la experiencia recogida en Rwanda, el UNICEF ha emprendido negociaciones con gobiernos e instituciones para elaborar nuevos mecanismos contingentes de respuesta para hacer frente a las necesidades en materia de salud, nutrición, suministro de agua y saneamiento, logística, seguridad, niños no acompañados, educación, movilización social y publicidad.

98. El UNICEF está elaborando juegos con suministros básicos de asistencia para responder a casos de emergencia en las esferas antes indicadas. Además, el UNICEF ha elaborado y preparado juegos listos para usar destinados a usos médicos, docentes y de oficina. La UNESCO ha elaborado una carpeta de emergencia para maestros, con material de alfabetización y enseñanza de aritmética elemental, y un programa de capacitación sobre la base del método de "formación del instructor" en situaciones de emergencia.

99. Otro importante componente de la capacidad contingente de respuesta rápida a emergencias de origen natural y humano es el actual sistema de reservas de suministros de emergencia administradas por las Naciones Unidas, los gobiernos y

/...



las organizaciones no gubernamentales. Estas reservas constituyen una fuente de suministros de socorro que pueden enviarse por vía aérea al lugar en que se haya producido una emergencia horas después de que se haya declarado el desastre.

100. Varias organizaciones tienen reservas de los artículos necesarios de asistencia: el UNICEF tiene un depósito establecido en Copenhague capaz de responder a situaciones en todo el mundo a un precio razonable. El PMA y la OMS se han sumado al Departamento de Asuntos Humanitarios para almacenar alimentos y suministros médicos en un almacén en Pisa (Italia). Ese almacén tiene por objeto hacer frente a situaciones que no puedan ser atendidas por otra organización de las Naciones Unidas ni por una nación donante.

101. Para mejorar la utilidad de las diversas reservas, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha establecido un registro de reservas de emergencia que indica las especificaciones y las cantidades disponibles y que proporciona información de fácil acceso sobre la posibilidad de un envío inmediato de suministros de socorro a las zonas afectadas. El registro es un instrumento importante para aumentar la percepción de la capacidad existente entre las organizaciones humanitarias y los países receptores. El Departamento también está colaborando con la Organización Mundial de Aduanas sobre un acuerdo modelo entre las Naciones Unidas y un Estado Miembro que agilizaría el envío de suministros humanitarios y grupos de socorro en casos de emergencia.

102. En el pasado los intentos de las organizaciones humanitarias de desplegar equipos de telecomunicaciones de apoyo tales como radios y equipo de comunicaciones por satélite se vieron demorados a veces en las fronteras debido a la falta de un despacho de aduana previo. En octubre de 1994 la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) aprobó la resolución 36, en la cual se insta a los Estados Miembros a que tomen todas las disposiciones prácticas necesarias para facilitar el rápido despliegue y el uso eficaz del equipo de telecomunicaciones con objeto de mitigar los efectos de las catástrofes y para las operaciones de socorro en caso de catástrofe, reduciendo y, cuando sea posible, suprimiendo las barreras reglamentarias e intensificando la cooperación transfronteriza entre Estados. Se espera que en 1995 el Consejo Económico y Social tome medidas en tal sentido. Se recomienda que el Consejo establezca un grupo intergubernamental especial de trabajo de expertos de composición abierta para examinar propuestas y redactar el texto básico de una convención sobre telecomunicaciones en casos de emergencia, para su consideración y aprobación.

### 3. Acuerdos de cooperación

103. La respuesta humanitaria a numerosas situaciones de emergencia constituye una operación multifacética que requiere las capacidades de numerosas organizaciones, nacionales e internacionales. En el sistema actual no existe ninguna organización que pueda atender por sí sola a todas las necesidades de una población afectada. Varias organizaciones de carácter humanitario de las Naciones Unidas han adoptado medidas para mejorar su respuesta conjunta mediante una coordinación sistemática con otras organizaciones de carácter humanitario, otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, así como con los acuerdos bilaterales mencionados.

/...

a) Memorandos de entendimiento entre organizaciones de las Naciones Unidas

104. La mayoría de las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas han reconocido la importancia de aprovechar mutuamente las ventajas comparativas y la experiencia y los conocimientos especializados de cada uno. Se han suscrito memorandos de entendimiento entre numerosas organizaciones de las Naciones Unidas a fin de dar orientación a la colaboración interinstitucional. El alcance de algunos memorandos de entendimiento trasciende una situación de emergencia concreta: casi todas las necesidades de alimentos de los refugiados se atienden por intermedio del PMA en virtud del memorándum de entendimiento suscrito entre el PMA y el ACNUR. Otros memorandos de entendimiento, como el suscrito entre el PNUD y el ACNUR, son acuerdos a nivel nacional en los que se definen los arreglos de colaboración entre esas organizaciones a fin de facilitar la prestación del apoyo de los programas a las poblaciones afectadas. Actualmente el UNICEF está procurando activamente suscribir memorandos de entendimiento con el PMA, el ACNUR y la OMS.

105. Además, algunas de las relaciones entre organismos, como la que existe entre el ACNUR y el UNICEF, están basadas en "cartas de entendimiento", que en su mayoría están orientadas hacia el terreno, y otros acuerdos especiales. La FAO y el PMA colaboran en la evaluación de las necesidades de alimentos y en actividades de alerta temprana sobre la base de su colaboración establecida hace mucho tiempo.

106. También se han elaborado arreglos de largo plazo entre organizaciones de las Naciones Unidas. El aumento de los accidentes industriales, cuya magnitud y posibles consecuencias exigen una respuesta internacional de emergencia, ha dado lugar al establecimiento de una dependencia conjunta de medio ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Departamento de Asuntos Humanitarios. El PNUMA sigue siendo el principal encargado de resolver los problemas relacionados con el medio ambiente en las situaciones de emergencia, incluidos los accidentes industriales, mientras que el Departamento de Asuntos Humanitarios se encarga de coordinar las operaciones.

107. La organización de ese sistema también ha permitido aumentar la cooperación con el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas para atender a algunas de sus necesidades de personal sobre el terreno.

b) Colaboración entre organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales

108. La comunidad de organizaciones de carácter humanitario no podría funcionar debidamente sin la colaboración de organizaciones no gubernamentales locales e internacionales. Su importante contribución supera la de un socio de ejecución. Se debe alentar la utilización de organizaciones no gubernamentales nacionales para movilizar recursos en el plano local y asegurar una transición adecuada del socorro a la rehabilitación y la recuperación.

109. Algunas organizaciones no gubernamentales se han convertido en importantes asociados en situaciones de emergencia. El ACNUR y el UNICEF colaboran estrechamente desde hace tiempo con esas organizaciones en situaciones de emergencia. Con miras a estrechar su colaboración con esas organizaciones, el

/...

ACNUR y el UNICEF han elaborado directrices destinadas a mejorar esa colaboración. Además, el UNICEF ha venido estudiando iniciativas destinadas a aumentar la colaboración sobre el terreno basada en la concertación de memorandos de entendimiento con organizaciones no gubernamentales y a fortalecer la capacidad de las organizaciones no gubernamentales nacionales y otros vínculos con ellas. El PMA y la FAO recurren sistemáticamente a las organizaciones no gubernamentales para que colaboren como socios de ejecución y presten asistencia en la distribución y la supervisión de la asistencia humanitaria, debido a su experiencia en la materia y su presencia en el terreno.

110. La OMS ha colaborado sistemáticamente con organizaciones no gubernamentales en varias regiones del mundo. En la actualidad la OMS está celebrando consultas con importantes organizaciones no gubernamentales que trabajan en la esfera de la medicina para definir la forma en que se puede seguir desarrollando esa colaboración. La UNESCO ha establecido cooperación con organismos nacionales e internacionales, tales como el Consejo Noruego para los Refugiados y el Servicio Jesuita para los Refugiados, a fin de proporcionar personal por períodos breves para situaciones de emergencia. En la actualidad el UNICEF se basa en los acuerdos para contingencias y de ejecución completa suscritos con Swedrelief y el Consejo Noruego para los Refugiados para prestar capacitación en materia de preparación para situaciones de emergencia y seguridad del personal.

c) Capacidad de los "cascos blancos"

111. La Asamblea General, en su resolución 49/139 B, de 20 de diciembre de 1994, prevé la participación de voluntarios o "cascos blancos" en las actividades de las Naciones Unidas en la esfera del socorro humanitario, la rehabilitación y la cooperación técnica para el desarrollo. La principal ventaja de la iniciativa de los "cascos blancos" para las Naciones Unidas estribaría en que aliviaría el problema de capacidad y recursos que afronta el sistema de las Naciones Unidas como consecuencia del alto grado de inestabilidad y fricción en el mundo. Además, la iniciativa de los "cascos blancos" podría fortalecer la colaboración Sur-Sur y mejorar las capacidades operacionales en el plano nacional.

112. El Departamento de Asuntos Humanitarios y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, en consulta con Estados Miembros y organizaciones intergubernamentales, han estudiado la viabilidad de esta propuesta y han examinado de qué modo los equipos nacionales de voluntarios podrían complementar los acuerdos existentes. La realización de la iniciativa de los "cascos blancos" dependerá de la voluntad de los gobiernos de destacar personal calificado para prestar ese tipo de servicios voluntarios bajo el auspicio de las Naciones Unidas y de que se disponga de los recursos necesarios. Un informe detallado sobre la iniciativa de los "cascos blancos", preparado de conformidad con la resolución 49/139 B de la Asamblea General, se publicará como adición al presente informe.

B. Capacidad financiera

113. En 1994, las organizaciones de las Naciones Unidas encauzaron unos 3.000 millones de dólares para asistencia humanitaria. Si a ese monto se añade la suma gastada por el resto de la comunidad de organismos humanitarios

/...

(copartícipes fuera del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el CICR y organismos de asistencia de los principales donantes con capacidad operacional), en 1994 se gastó mucho más de 5.000 millones de dólares en programas de asistencia humanitaria.

114. El número cada vez mayor de situaciones de crisis complejas ha impuesto una pesada carga sobre la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder a situaciones de emergencia. En algunas organizaciones, los Estados Miembros respondieron dando más flexibilidad financiera y aumentando el acceso a fondos de emergencia. Estos esfuerzos son encomiables y deberían continuar, aunque deberían facilitarse más fondos y más flexibilidad para que todo el sistema de las Naciones Unidas pueda adoptar un enfoque multifacético en la solución de las complejas consecuencias de las situaciones de crisis, así como en la eliminación de sus causas. La situación, organización por organización, se describe en los párrafos 115 a 127 *infra*. En el cuadro que figura en el anexo IV se indican los presupuestos, los gastos en situaciones de emergencia y las reservas para casos de emergencia de determinadas organizaciones.

115. En el ACNUR, en el marco del presupuesto para programas generales, que el Comité Ejecutivo del ACNUR aprueba anualmente, existen tres posibilidades para utilizar los fondos en respuesta a nuevas situaciones de carácter humanitario. Gracias a la flexibilidad proporcionada por el Comité Ejecutivo, en los últimos años se han elaborado o aumentado esos arreglos presupuestarios, que no están destinados a regiones ni productos concretos.

116. Estas asignaciones presupuestarias aseguran suficientes recursos y flexibilidad para responder en forma inmediata en situaciones de crisis. El Fondo de Emergencia asciende actualmente a 25 millones de dólares, de los cuales pueden asignarse hasta 8 millones de dólares a cualquier situación de emergencia que se presente durante el año. Si el Fondo se agota, el ACNUR puede girar provisionalmente hasta 8 millones de dólares con cargo a su Capital de Operaciones y Fondo de Garantía, que asciende a 50 millones de dólares. La reserva del programa, que asciende actualmente al 10% de las actividades anuales programadas (o unos 34 millones de dólares en 1995), también se puede utilizar para atender a necesidades derivadas de nuevas corrientes de refugiados en los casos existentes. Por último, el ACNUR está autorizado para utilizar una asignación general para la repatriación voluntaria, que actualmente es de 20 millones de dólares, para promover o emprender actividades de repatriación voluntaria cuando sea posible.

117. En el caso del PMA, los fondos para sus operaciones de socorro provienen principalmente de la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, cuya meta anual es de 500.000 toneladas. Esta meta, si bien se ha superado invariablemente, sigue siendo insuficiente para responder a todas las situaciones de emergencia. La segunda fuente de financiación, que es una subpartida del presupuesto ordinario del PMA, está destinada a operaciones de socorro prolongadas para refugiados y personas desplazadas. Ese mecanismo depende de promesas de contribuciones voluntarias para operaciones concretas y no ofrece ninguna garantía de continuidad a largo plazo.

118. La tercera fuente de financiación es la cuenta de respuesta inmediata, que tiene una meta anual de 30 millones de dólares y está destinada a intervenciones rápidas en situaciones de emergencia. Esa cuenta nunca se ha capitalizado plenamente, por lo que suele agotarse en los primeros meses del año. Otra fuente adicional de financiación de las operaciones de socorro son las promesas bilaterales, ya sea en respuesta a solicitudes del PMA para operaciones de emergencia concretas, o como resultado de decisiones de donantes de encauzar sus contribuciones bilaterales por intermedio del PMA. Ese tipo de financiación ha resultado sumamente útil para resolver muchas necesidades apremiantes de emergencia, como la reparación de carreteras y operaciones de transporte aéreo, y para financiar operaciones que no se inscriben en la clasificación clásica en situaciones de emergencia naturales y situaciones de emergencia provocadas por el hombre. No obstante, las promesas de contribución suelen destinarse a situaciones de emergencia concretas, por lo que la libertad de acción del PMA se ve considerablemente limitada.

119. Si bien las contribuciones destinadas a operaciones de socorro prolongadas son más seguras, algunas también están destinadas a intervenciones concretas y el PMA no puede reasignarlas a operaciones que las necesitan más cuando no hay suficientes fondos. El PMA puede solicitar en préstamo recursos financieros para la adquisición de alimentos, que estaban destinados originalmente a iniciativas de desarrollo, lo que le permite un rápido acceso a suministros básicos de alimentos. Sin embargo, esos préstamos están limitados por la reducción de las corrientes de recursos destinados a iniciativas de desarrollo; además, algunas operaciones de emergencia recientes se realizan en zonas donde se llevan a cabo pocas actividades de desarrollo. A fin de asegurar la disponibilidad de efectivo para la gestión de operaciones de emergencia, en los presupuestos del PMA para situaciones de emergencia se prevén actualmente créditos para sufragar gastos de ejecución y administración.

120. El UNICEF moviliza recursos para actividades de emergencia mediante la utilización de fondos ya asignados al país, la reprogramación, el Fondo para Programas de Emergencia, fondos complementarios recibidos en respuesta a llamamientos y el Fondo Rotatorio Central para Emergencias. Se suele recurrir en primer lugar a la reasignación de fondos ya disponibles para el país. Para efectuar reasignaciones de hasta 50.000 dólares se solicita la aprobación del gobierno, aunque no es necesaria la aprobación de la sede del UNICEF. La reprogramación supone la reasignación de más de 50.000 dólares de los recursos para los programas por países, asignados anteriormente a programas de desarrollo. En el caso de la reprogramación y la reasignación, cuando no hay autoridades reconocidas con las que se pueda negociar, el representante está facultado para reasignar o desviar fondos siempre que cuente con la aprobación de la sede.

121. El UNICEF tiene un Fondo para Programas de Emergencia semestral de 30 millones de dólares. Los recursos con cargo al Fondo para Programas de Emergencia se utilizan para suministrar el dinero en efectivo necesario para la respuesta inicial en situaciones de emergencia complejas a fin de atender a las necesidades provisionales antes de que se emita un llamamiento interinstitucional unificado o hasta que se reciban las contribuciones de los donantes en respuesta al llamamiento. A veces, los recursos del Fondo se utilizarán para emprender intervenciones en la etapa inicial de una situación de

/...

emergencia cuando no se haya formulado un llamamiento y, en consecuencia, se asignan sin que se espere su reposición.

122. Gran parte de los fondos para la asistencia de socorro en situaciones de emergencia que presta el PNUD proviene de los Recursos Especiales del Programa, que la Junta Ejecutiva aprueba para un ciclo de planificación de cinco años para la mitigación de los efectos de los desastres. Todas las actividades propuestas para su financiación con cargo a los Recursos Especiales del Programa deben haber sido examinadas cabalmente en el país con el Equipo de las Naciones Unidas de gestión de actividades para casos de desastre. Las solicitudes de aprobación de fondos con cargo a los Recursos Especiales del Programa, para actividades concretas deben dirigirse a la sede del PNUD desde las oficinas en los países, con la excepción de algunos países considerados muy vulnerables a desastres naturales repentinos, en cuyo caso la autoridad para la aprobación de actividades en la etapa de emergencia se ha delegado al representante residente del PNUD.

123. Existen dos subcategorías de fondos de los Recursos Especiales del Programa para atender a necesidades inmediatas de asistencia humanitaria. Los fondos de la primera categoría están destinados a actividades en el período de emergencia y por lo general ascienden a la suma anual de 1 millón de dólares para asignaciones de hasta 50.000 dólares por caso de desastre y por país. Estos fondos pueden utilizarse para actividades de coordinación relacionadas con situaciones de emergencia, servicios de apoyo para la distribución de suministros de socorro y la prestación de asistencia directa de emergencia (siempre que los suministros de socorro que han de obtenerse no estén previstos en el mandato de otra organización de las Naciones Unidas y que no se utilicen para fines de rehabilitación o reconstrucción).

124. Los fondos de la segunda subcategoría, que están destinados a los refugiados, las personas desplazadas y los repatriados, ascienden a la suma media anual de 1,4 millones de dólares. También hay topes para el gasto de los fondos de esta categoría. Se dispone de una suma de hasta 50.000 dólares por situación de emergencia para prestar asistencia de emergencia a personas desplazadas dentro del país a fin de atender a necesidades importantes que no se han atendido con otros recursos del sistema de las Naciones Unidas y para actividades en materia de evaluación de necesidades y elaboración de proyectos relacionadas con los refugiados y repatriados. Los fondos para la coordinación de la asistencia que se presta a las personas desplazadas están limitados a 100.000 dólares por situación de desplazamiento.

125. La OMS tiene un fondo rotatorio para casos de emergencia que asciende a 900.000 dólares en recursos no asignados a fines especiales disponibles para respuestas inmediatas en situaciones de emergencia para cada bienio. El fondo comprende un componente renovable de 400.000 dólares y una asignación de 500.000 dólares. La OMS depende de los recursos que se movilizan mediante llamamientos unificados o de las reducidas sumas de que se dispone por intermedio de las oficinas regionales para responder a necesidades de carácter urgente en situaciones de emergencia.

126. Los proyectos de emergencia de la Oficina de Operaciones Especiales de Socorro de la FAO están financiados por el propio programa de cooperación

/...

técnica de ésta con cargo a contribuciones aportadas por organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y organismos de las Naciones Unidas. No hay flexibilidad en la utilización de los fondos asignados por los donantes para actividades concretas. La FAO ha reconocido la necesidad de establecer un fondo rotatorio para emergencias para atender a necesidades de carácter inmediato, entre otras, equipos encargados de evaluar las consecuencias del desastre en el sector agrícola y para elaborar intervenciones.

127. En 1993, la Conferencia General de la UNESCO aprobó un fondo de 2,4 millones de dólares para atender a necesidades de emergencia en 1994 y 1995. Existe un procedimiento acelerado para dar curso a solicitudes de asistencia de emergencia. Los gobiernos interesados deben dirigir sus solicitudes a la UNESCO. El Director General también ha financiado operaciones de emergencia de la UNESCO con cargo a economías en el presupuesto ordinario, es decir, reasignaciones de fondos previstos para actividades concretas. No obstante, en su mayoría, las operaciones de emergencia de la UNESCO se financian con fondos extrapresupuestarios. Se ha establecido un Fondo de Socorro para Casos de Emergencia con contribuciones voluntarias. La UNESCO solicita fondos para países que están superando situaciones de emergencia. En este contexto, se reciben fondos considerables para actividades del Programa de la Cultura de la Paz y la dependencia encargada de la educación de los refugiados.

128. Dado el reciente aumento del número y la complejidad de las situaciones de emergencia en las que se ha solicitado la respuesta del sistema de las Naciones Unidas, sería oportuno que los Estados Miembros volvieran a examinar la capacidad de las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas. En este proceso, los gobiernos tal vez deseen adoptar medidas adecuadas para fortalecer la capacidad operacional y financiera de esas organizaciones a fin de que el sistema en su conjunto pueda responder en forma rápida, eficaz y equitativa a las diversas necesidades críticas de corto y mediano plazo de las personas afectadas por desastres y situaciones de emergencia.

#### V. RECUPERACIÓN Y TRANSICIÓN

129. La capacidad de la comunidad humanitaria para prestar asistencia de modo eficaz a los países afectados por crisis a nivel del sistema o conflictos sociales en la transición de la asistencia de socorro a la reconstrucción de una sociedad civil depende de que la comunidad internacional tenga la determinación política para hacer frente en forma integral a los problemas de fondo de las situaciones de emergencia. Esta capacidad también se ve afectada por el complejo proceso de determinar las autoridades e instituciones comunitarias y locales, establecer colaboración con ellas y establecer sus responsabilidades. Sin esos compromisos, es poco lo que pueden hacer las organizaciones de carácter humanitario y los organismos de desarrollo, como el PNUD, el Banco Mundial y los organismos de asistencia bilateral para prestar asistencia a las sociedades en su transición de la dependencia de la asistencia de socorro a una participación positiva y activa en la reestructuración de su nación. En este contexto, a menudo resulta difícil definir la transición adecuada a partir de las operaciones humanitarias.

/...

130. Hasta hace poco se aceptaba generalmente que la responsabilidad por la convalecencia de una sociedad se transfería de los agentes humanitarios a los copartícipes en el desarrollo, siguiendo el proceso de la denominada transición del socorro al desarrollo. Se suponía que esa transición podía llevarse a cabo sin trabas y que el impulso o el interés de los donantes se mantendría constante durante todo el proceso. En realidad, en muchas situaciones, el éxito que logra la comunidad internacional en la estabilización de crisis de carácter humanitario no va acompañado de una estabilidad política de largo plazo. Una prolongada situación de inestabilidad política suele redundar en una reducción de la asistencia internacional, con la consiguiente reducción de recursos disponibles para apoyar una transición a la recuperación. Las experiencias de Rwanda, Somalia y el Sudán, así como las preocupantes perspectivas de operaciones en curso, como la de Angola, revelan una falla fundamental en el concepto tradicional de una transición del socorro al desarrollo.

131. Las experiencias recientes han puesto de relieve algunos problemas que han de afrontarse durante la recuperación y la transición, algunos de los cuales se presentan a continuación:

a) Se advierte una escasez de dirigentes locales con atribuciones para relacionarse con la comunidad internacional con miras a tomar las riendas del proceso de transición y darle orientación. Un ejemplo clásico es el de Somalia, donde sólo surgieron unos pocos dirigentes locales que estaban en condiciones de asumir la responsabilidad por el establecimiento de la paz, la negociación política y la rehabilitación;

b) Los donantes suelen cansarse cuando una prolongada situación de conflicto o emergencia parece no tener ningún desenlace posible. Tras largos años de guerra y crisis, la situación en el Sudán sólo ocasionalmente atrae la atención de la comunidad internacional;

c) Los donantes no proporcionan recursos suficientes para las etapas de rehabilitación y recuperación. La mayoría de los fondos suministrados por donantes se asignan a actividades de asistencia en casos de desastre o a actividades de desarrollo de largo plazo. En Burundi y Rwanda, se están desaprovechando valiosas oportunidades para romper el ciclo de impunidad y emprender el camino hacia la reconciliación debido a tardanzas en la entrega y a la falta de recursos destinados a los sistemas judiciales.

132. La buena voluntad que conlleva una operación internacional de emergencia que se realiza con éxito abre una oportunidad que la comunidad internacional debe aprovechar. La buena voluntad de una comunidad y su voluntad de que se llegue a un acuerdo entre sus propios miembros o con otros suelen desperdiciarse si no se facilitan oportunamente los recursos necesarios para la recuperación y el apoyo complementario.

133. Al abordar estos problemas, la comunidad internacional debe, desde el comienzo mismo de una situación de emergencia, concentrarse en lograr que el efecto de la asistencia humanitaria sea sostenible, sobre todo mediante la habilitación de las autoridades e instituciones locales. El apoyo a las instituciones locales en su esfuerzo por dirigir la labor humanitaria aumentará considerablemente la capacidad de la comunidad internacional para atacar la raíz



de la crisis y para determinar y apoyar las oportunidades de aliviar las tensiones. Un apoyo continuado a las estructuras locales representativas luego de la etapa de socorro de emergencia durante todo el proceso de recuperación puede contribuir al éxito de esfuerzos incipientes y frágiles por establecer la paz.

134. Hasta la fecha, el sistema de las Naciones Unidas, en sus esfuerzos por salvar la laguna de financiación de la recuperación, se ha centrado en algunos mecanismos, de los cuales el llamamiento unificado y las conversaciones de mesa redonda son los dos más destacados. Al reconocer el carácter prolongado y complejo de numerosas crisis, el PNUD ha ampliado el concepto de mesa redonda para prestar asistencia a Estados en prolongadas situaciones de inestabilidad; se celebró una reunión de mesa redonda para Rwanda. Las conversaciones de mesa redonda, al facilitar la relación entre los donantes y los gobiernos interesados, por su propio carácter, están centradas en un país concreto y requieren preparativos considerables. En situaciones como la de Somalia, donde aún no se han establecido las estructuras gubernamentales, la organización de las conversaciones de mesa redonda es sumamente complicada. El mecanismo del llamamiento unificado también se ha utilizado en algunos casos para atender a necesidades de recuperación inmediatas. Esos llamamientos tienen por objeto satisfacer todas las necesidades en una situación de emergencia y conceder suficiente tiempo para que otros asociados preparen las actividades complementarias. Al reconocer la posible duplicación de los mecanismos de las conversaciones de mesa redonda y del proceso de llamamientos unificados, el Departamento de Asuntos Humanitarios y el PNUD están examinando estos mecanismos para asegurar que se complementen.

135. Una importante limitación que afrontan las organizaciones del sistema en la etapa de transición está relacionada con la disponibilidad de recursos para atender a necesidades de recuperación inmediatas. En situaciones de conflicto, cuando acaba de restablecerse la paz, esas actividades podrían ser decisivas para estabilizar y mejorar la situación. No obstante, la oportunidad para realizar esas actividades suele ser limitada y debería aprovecharse plenamente. La experiencia ha demostrado que la respuesta de los donantes a necesidades de rehabilitación de largo plazo suele tomar tiempo. Habida cuenta de estas circunstancias, se propone crear un servicio adicional de 30 millones de dólares en el Fondo Rotatorio Central para Emergencias para responder rápidamente en apoyo a actividades de recuperación y transición de carácter inmediato que lleven a cabo las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Este nuevo mecanismo tendería un puente entre las operaciones de socorro de emergencia y el comienzo de la reconstrucción y la rehabilitación. El Departamento de Asuntos Humanitarios y el PNUD, en consulta con otros organismos asociados del sistema de las Naciones Unidas, elaborarán en forma conjunta modalidades para la utilización de este nuevo mecanismo.

## VI. EL PROBLEMA DE LA PREVENCIÓN Y LA PREPARACIÓN

136. Con respecto a los desastres naturales, la capacidad de respuesta que se ha analizado en la sección anterior (equipos de respuesta rápida, existencias de reserva y capacidad de reserva) proporciona apoyo de importancia crítica para salvar vidas al comienzo de un desastre natural. Sin embargo, el apoyo a la

/...

creación de capacidad nacional para hacer frente a los desastres naturales está bien reconocido como la asistencia continuada más eficaz que puede prestar la comunidad internacional. Este principio, enunciado en Yokohama en 1994, en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, debe plasmarse en acción mediante programas de alerta temprana, capacitación, cursos prácticos, educación y apoyo técnico.

137. Durante los últimos 25 años no han dejado de aumentar los daños causados por los fenómenos naturales a los habitantes y a la infraestructura productiva de los países en desarrollo. Los daños económicos se han triplicado con creces, desde 40.000 millones de dólares en el decenio de 1960 hasta 140.000 millones de dólares en el decenio de 1980. Hay indicaciones pronunciadas de que esta tendencia va a continuar. Los desastres naturales, al igual que las emergencias de carácter completo, absorben cantidades cada vez mayores de recursos mundiales y retrasan los programas de desarrollo. Además de las pérdidas en vidas humanas y las económicas, también pueden desestabilizar la estructura social y política.

138. Los programas concebidos con buen éxito de preparación para casos de desastres y de mitigación de sus efectos pueden salvar miles de vidas. En 1977, cerca de 10.000 personas perecieron cuando un ciclón tropical asoló la costa de Andhra Pradesh en la India. Trece años después, una tormenta de intensidad análoga azotó la misma zona, pero se informó de menos de 1.000 muertes debido a que se había evacuado a 600.000 personas en los dos días anteriores. Naciones que en otro tiempo se destacaban por sus sequías devastadoras han establecido mecanismos de seguridad alimentaria que ahora las protegen casi por completo de los efectos de sequías de gran magnitud.

139. Sin embargo, persiste el problema. Los factores que hacen que los países sean vulnerables a los desastres aumentan en dimensión con mucho mayor rapidez que los medios de los gobiernos para hacerles frente. Los gobiernos interesados, las organizaciones internacionales de desarrollo y los donantes se percatan de que la vulnerabilidad ante los desastres se ha convertido en un importante obstáculo al desarrollo económico y social. Se estima que los efectos de los desastres naturales son 20 veces mayores en los países más pobres que en los países industrializados. Si bien muchos países en desarrollo expuestos a los desastres tienen que lidiar con demandas sobre sus escasos recursos que se sobreponen, se considera que los programas de reducción de la vulnerabilidad son parte importante e integral de sus estrategias de desarrollo.

A. Capacidad de alerta temprana y adopción de medidas frente a dicha alerta

140. Los sistemas de radar instalados en países que bordean la Bahía de Bengala, las estaciones de vigilancia de la precipitación en los Himalayas, los mecanismos de reunión de datos y evaluación en los países del Sahel que permiten descubrir la gestación de situaciones de sequía, junto con otros sistemas de alerta temprana, indudablemente han salvado muchas vidas. Nuevas tecnologías, particularmente en lo relativo a la reunión y la comunicación de datos, han hecho posibles muchos adelantos en la previsibilidad de fenómenos naturales potencialmente destructivos.

141. Aunque los avances tecnológicos han aumentado la capacidad de los sistemas de alerta temprana, también, en cierta medida, han ampliado el vacío que existe entre el mensaje de alerta y el receptor final en los países en desarrollo expuestos a desastres. La discrepancia estriba en el contenido de la propia alerta que suele ser sumamente técnico y la capacidad de las comunidades en las zonas expuestas a desastres para, en primer lugar, entender la alerta y, en segundo lugar, tomar medidas al respecto. Evidentemente esto reviste especial importancia en países con diferentes idiomas y dialectos locales. La cuestión que debe tenerse en cuenta y que requiere de atención permanente estriba en que la alerta temprana no es de por sí una medida de preparación para casos de desastre. Se necesita un sistema de preparación para casos de desastre en funcionamiento en los planos nacional y local para traducir las señales de alerta temprana a mensaje comprensible para los usuarios finales a nivel de la comunidad. Un ejemplo de un sistema de dicha índole es el proyecto para preparación en casos de ciclones en Bangladesh. Dicho proyecto recurre a los servicios de más de 20.000 voluntarios en las zonas ribereñas del país expuestas a ciclones que, cuando el servicio meteorológico da la alarma por conducto de líneas de comunicación establecidas de antemano, se dirigen con megáfonos hacia las aldeas y aseguran una respuesta rápida. Evidentemente esta es una esfera que se presta para la labor de mitigación de desastres en el plano local por parte de las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas en colaboración con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales a nivel de la comunidad.

142. Las Naciones Unidas actualmente están examinando los mecanismos existentes de alerta temprana de desastres naturales y en septiembre de 1995 se presentará un informe a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones.

143. Dentro del sistema de las Naciones Unidas hay distintos medios de alerta temprana centrados por sectores. Para nombrar sólo unos pocos, el Sistema Mundial de Información y Alerta (SMIA) de la FAO, en asociación con el PMA, cumple el cometido global de vigilancia de las cosechas y evaluación de las necesidades alimentarias, de la evaluación de las necesidades en casos de emergencia así como de la difusión rápida de sus evaluaciones. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) tiene la función y una gran capacidad de información de alerta temprana relativa a datos meteorológicos. Fuera del sistema de las Naciones Unidas, el Famine Early Warning System (FEWS), patrocinado por los Estados Unidos de América, y la labor relativa a mapas de evaluación de la vulnerabilidad, una actividad en colaboración de Save the Children del Reino Unido, el FEWS, la FAO y el PMA, y financiada por la Unión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos, son mecanismos que contribuyen a una mejor comprensión del desarrollo de emergencias de carácter complejo y causadas por la mano del hombre.

144. Como órgano coordinador de los asuntos humanitarios, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha intervenido en la elaboración de un mecanismo intersectorial para información sobre alerta temprana. Se está elaborando el Sistema de Alerta Temprana en asuntos humanitarios (HEWS) para proporcionar alertas actualizadas de situaciones por países mediante el análisis de su base de datos, que se basa en los diversos mecanismos de alerta temprana con que cuentan otras organizaciones de las Naciones Unidas, al igual que en fuentes de información ajenas a la Organización. El prototipo del HEWS se terminó en enero

/...

de 1995 y desde entonces se ha ampliado su cobertura por países. Entrará en funciones en muy breve plazo. El PNUD está elaborando un programa de análisis de riesgos e indicadores de vulnerabilidad para analizar los riesgos derivados de tensiones sociales, económicas y políticas.

145. En el caso de crisis de carácter complejo, aún con la presencia de mecanismos de alerta temprana, la comunidad internacional quizás sólo pueda apenas mitigar el sufrimiento. Sin embargo, incluso esta respuesta exige la adopción de medidas que a menudo no se pueden realizar, como ocurrió en Somalia. El Departamento de Asuntos Humanitarios está estudiando formas de alentar la adopción de medidas al recibirse una alerta temprana. Un reciente acontecimiento consiste en consultas conjuntas y especiales entre el Departamento de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos para asegurar una comprensión y una apreciación en común del carácter y los posibles efectos de las crisis inminentes. Cuando proceda, de estas reuniones dimanarán propuestas conjuntas de medidas preventivas para que las examine el grupo de tareas de funcionarios de categoría superior sobre operaciones de las Naciones Unidas.

#### B. Programas de capacitación

146. La escasez de recursos para la asistencia humanitaria hace que se ponga de relieve la importancia de las inversiones en promoción de los recursos humanos, especialmente en los planos local y nacional.

147. Los esfuerzos de la Organización por llevar a la práctica el concepto de mitigación de desastres como una disciplina multisectorial e interministerial dependen sobremanera de la capacitación. La mitigación de desastres en el sentido multisectorial es de origen reciente y, en consecuencia, exige una sensibilización intensiva entre los funcionarios gubernamentales en todos los niveles. Las actividades de capacitación especializada son un medio excelente para llegar a un gran número de funcionarios interesados al igual que representantes del sector no gubernamental.

148. El programa de capacitación en materia de gestión de actividades en casos de desastres del Departamento de Asuntos Humanitarios/PNUD facilita la creación de capacidad nacional para todas las etapas de la gestión de emergencias (desde la prevención hasta la reconstrucción). Un 50% de los participantes en actividades relacionadas con la capacitación en actividades en casos de desastres son nacionales de países en desarrollo y el programa de capacitación recientemente ha aumentado el grupo de sus destinatarios a 70 países expuestos a emergencias. En países en que se realizan cursos prácticos nacionales de capacitación en actividades en casos de desastres, el PNUD puede proponer la financiación de proyectos para fortalecer la capacidad nacional de prevención y mitigación de desastres y para hacerles frente con cargo a sus Recursos Especiales del Programa, por una suma de hasta 250.000 dólares.

149. Programas de capacitación para casos de emergencia especializados por sectores son la clave para una respuesta a casos de emergencia sectorialmente apropiada, y la mayoría de las organizaciones de carácter humanitario de las Naciones Unidas han elaborado y refinado programas de capacitación de dicha

/...

índole para su personal. Por ejemplo, el UNICEF tiene un programa de capacitación bastante adelantado en preparación en casos de desastre y actividades para hacerles frente, que incluye seguridad y gestión de solicitudes críticas. Ha capacitado a más de 300 funcionarios en todas las categorías, al igual que a funcionarios de otras organizaciones de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales. El programa de capacitación en materia de gestión de actividades en casos de desastres, y concebido como un programa de capacitación para casos de desastres naturales, aprovecha esta capacidad existente en capacitación y la amplía gracias a la atención que presta a la coordinación y la formación de equipos entre organizaciones de las Naciones Unidas, donantes, organizaciones no gubernamentales y gobiernos nacionales, en particular sobre el terreno, pero también en la sede. El programa de capacitación se está empeñando en mejorar la participación y la coordinación totales entre los organismos de las Naciones Unidas. El programa también se propone generar y difundir nuevas doctrinas y conceptos, al igual que las experiencias obtenidas de emergencias anteriores.

150. Sobre la base de la experiencia de la capacitación en actividades en casos de desastres en materia de desastres naturales, el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos ha convenido en que se establezca un grupo básico interinstitucional para que se ocupe de cuestiones de capacitación en materia humanitaria en la esfera de las situaciones de emergencia complejas, inclusive el establecimiento de vínculos entre la capacitación en materia humanitaria, los derechos humanos, el mantenimiento de la paz y el establecimiento de la paz.

#### C. Creación de capacidad nacional para enfrentar desastres naturales

151. La creación de capacidad nacional para mitigar y enfrentar desastres naturales adopta la forma de servicios de asesoramiento, capacitación en grupos, seminarios y cursos prácticos, becas, proyectos sobre el terreno y publicaciones. Numerosas organizaciones de las Naciones Unidas, trabajando en el marco de su mandato, promueven la asistencia a los países para que ejecuten programas de reducción de desastres y elaboren la capacidad institucional para hacer frente a los desastres. Esas organizaciones prestan mayores servicios a los países al hacer accesibles los conocimientos internacionales sobre experiencias, conceptos y enfoques en materia de reducción de desastres. Por ejemplo, la UNESCO fomenta investigaciones sobre las causas de los riesgos y sobre los medios técnicos y de ingeniería para mitigar sus esfuerzos y se empeña por fomentar la conciencia del público mediante educación, información y comunicaciones. Recientemente, en respuesta a los peligros de origen volcánico para la muy vasta población local y de refugiados en el Zaire oriental, el ACNUR, el UNICEF y la OMS, al igual que delegados y funcionarios oficiales del CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebraron una serie de reuniones coordinadas por el Departamento de Asuntos Humanitarios para contribuir con las perspectivas y los conocimientos de sus respectivas organizaciones en materia de reducción de desastres.

152. El Departamento de Asuntos Humanitarios a menudo orquesta y fomenta las actividades en materia de reducción de desastres. Se esfuerza por reducir el sufrimiento humano y los daños y la destrucción causados por los desastres

naturales mediante actividades que se abocan a los aspectos preventivos de la asistencia humanitaria y por crear conciencia y oportunidades para la reducción de desastres en un contexto de desarrollo. Por ejemplo, el Departamento trabajó en estrecha colaboración con el PNUD, el UNICEF, la FAO, la OMM, la UIT y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en la celebración de cursos prácticos subregionales en África a fin de fomentar y planificar actividades en materia de reducción de desastres.

153. En su papel de propiciador, las actividades del Departamento de Asuntos Humanitarios incluyen la prestación de servicios a órganos del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, actividades de enlace en el plano internacional, difusión de información y la elaboración de nuevas iniciativas que contribuyan al fomento de la capacidad nacional y regional en materia de reducción de desastres. Este enfoque se complementa con otras actividades de apoyo técnico, entre las que se cuentan servicios de asesoramiento, capacitación en grupos, seminarios y cursos prácticos, becas y proyectos sobre el terreno. La Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones y el Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1995 tendrán ante sí un informe completo sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

154. Las actividades en materia de reducción de desastres del Departamento de Asuntos Humanitarios tradicionalmente se han llevado a cabo en enlace con autoridades nacionales encargadas de hacer frente a los desastres. Si bien sigue siendo importante facilitar y apoyar la debida atención a las medidas previas a los desastres por parte de las autoridades encargadas de hacer frente a los desastres, se está poniendo en evidencia la necesidad de aumentar la participación de instituciones de desarrollo nacionales y del sistema de las Naciones Unidas. Esto obligará a una cooperación mucho más estrecha con las autoridades encargadas de la planificación del desarrollo, los gobiernos locales y los inversionistas públicos y privados. El Departamento y el PNUD están elaborando instrumentos que permitirán a los funcionarios encargados del desarrollo evaluar los posibles riesgos de desastre e integrar estas consideraciones en su labor diaria, y se prevé que el PNUD financie el proyecto del PNUD/Departamento de Asuntos Humanitarios sobre la evaluación de efectos de los desastres para proyectos de desarrollo.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

155. Las organizaciones de carácter humanitario hoy en día se hallan en la línea de vanguardia en lo que se refiere a satisfacer las necesidades inmediatas de las víctimas de desastres y en hacer frente a los problemas inherentes al entorno de la asistencia humanitaria, que ha sufrido cambios drásticos. Hay una mayor percepción de la dinámica que genera la marginación y la desintegración y de la intervención limitada, aunque importante, de la asistencia humanitaria en la mitigación del sufrimiento y en ayudar a la gente a sobrevivir. Las organizaciones humanitarias también se hallan en el primer plano de la concepción de estrategias innovadoras para fortalecer la capacidad básica que constituye el pilar de las operaciones de socorro y para determinar nuevos medios de responder a las necesidades sin precedentes. Sin embargo, de no contarse con medidas eficaces para abocarse a las causas radicales de los

conflictos, la asistencia humanitaria quedará reducida a un mero instrumento para contener las crisis y los aspectos más visibles de sus efectos destructivos.

156. La capacidad de las organizaciones de carácter humanitario para responder a los desastres que acaban con las vidas y los medios de sustento se ve gravemente comprometida por la alarmante falta de respeto a las normas humanitarias fundamentales. Uno de los grandes retos en lo que se refiere a responder a las crisis es hallar formas de asegurar la observancia del derecho humanitario internacional.

157. Deben reconocerse y respetarse el bienestar y la integridad de las víctimas de los conflictos armados y su derecho a la asistencia humanitaria. La comunidad internacional tiene la obligación moral y jurídica de pedir cuentas a quienes violen las normas humanitarias internacionales. Se recomienda que, de conformidad con los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, los Estados Miembros recurran a su influencia ante las partes en un conflicto armado para fortalecer la observancia del derecho humanitario internacional y el respeto a las actividades emprendidas por organizaciones de carácter humanitario imparciales como el CICR. Por su parte, las Naciones Unidas y, en particular, quienes estén encargados de tareas de diplomacia preventiva y de establecimiento de la paz, se empeñarán por que en sus actividades se preste especial atención a la observancia del derecho humanitario.

158. En forma proporcionada a la protección de los civiles y la prestación de asistencia a éstos debe ser la seguridad que se ha de otorgar a quienes realizan actividades humanitarias. Los Estados Miembros deben tener mayor conciencia de la multiplicidad de los peligros y amenazas a la seguridad personal que afectan a los trabajadores en la esfera humanitaria y apoyar el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad existentes, como se reconoció en la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado. Concretamente, se recomienda que las Naciones Unidas cuenten con la capacidad para poner en práctica disposiciones adecuadas de seguridad desde el comienzo de cualquier crisis que tenga posibilidades de poner en peligro la vida de los encargados de asuntos humanitarios. Esto puede exigir la asignación rápida de uno o más funcionarios facilitados por la Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas al principio de la crisis para complementar los mecanismos de seguridad existentes o bien establecer una presencia cuando anteriormente no existía ninguna. Para desplegar rápidamente esta capacidad, se recomienda además que los intereses devengados por el Fondo Rotatorio Central para Emergencias se utilicen en apoyo de este despliegue para iniciar mecanismos de seguridad y que los donantes respondan positivamente a las solicitudes de financiación de mecanismos de seguridad que se incluyan en los llamamientos unificados a fin de reembolsar al Fondo.

159. Dentro de la comunidad que se ocupa de cuestiones humanitarias, es mucho lo que se ha logrado en definir objetivos y estrategias comunes orientados a lograr mayor complementariedad de los aportes y un empleo más efectivo de los limitados recursos. Sin embargo, se podrían lograr sinergias más efectivas si las recomendaciones y orientaciones brindadas por los Estados Miembros a los órganos rectores de los distintos órganos y programas estuviesen dirigidas a un enfoque más unificado dentro del sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, se

recomienda que los Estados Miembros tengan en cuenta el contexto más amplio en el cual se presta la asistencia humanitaria a fin de lograr una mayor coherencia en la orientación que se brinda a los órganos rectores de los organismos especializados y programas de las Naciones Unidas. Se recomienda además que los Estados Miembros presten adecuado apoyo a todas las organizaciones de las Naciones Unidas y tengan debidamente en cuenta la importancia de que se financien llamamientos unificados, en lugar de llamamientos separados, para asegurar una ejecución más coherente de los programas humanitarios.

160. El proceso de llamamientos unificados ha demostrado su valor, tanto en lo que se refiere a crear programas coherentes como a movilizar recursos en forma que facilite una respuesta equilibrada a las necesidades. Sin embargo, es algo que se comprende perfectamente que en algunos casos no se fijan como es debido las prioridades entre las necesidades en el marco de determinadas crisis y que hay posibilidades de una mayor racionalización, tanto en la organización como en la presentación de los llamamientos. El Departamento de Asuntos Humanitarios y sus socios colaboradores están totalmente empeñados en fortalecer el proceso de los llamamientos. Sin embargo, la eficacia del proceso de llamamientos unificados depende en gran medida de la respuesta de los Estados Miembros. Por ejemplo, se registra una discrepancia persistente en los recursos que se facilitan para las necesidades alimentarias y no alimentarias y los programas de rehabilitación suelen estar insuficientemente financiados en comparación con otras actividades. La disponibilidad de contribuciones adicionales no destinadas a fines determinados para una crisis particular ayudaría a asegurar que se satisficiesen todas las necesidades vitales y fortalecería la capacidad de los organismos para colaborar en la elaboración de un programa unificado. Se recomienda que los Estados Miembros tengan debidamente en cuenta la posibilidad de brindar dicho apoyo cuando respondan a llamamientos futuros.

161. Una de las deficiencias más patentes en la respuesta global de la comunidad internacional es la falta generalizada de apoyo al fortalecimiento de la capacidad autóctona y a los mecanismos locales para hacer frente a las crisis durante todo el desarrollo de éstas. Sin embargo, la capacidad de estos mecanismos locales es un factor determinante importante en la lucha de las comunidades afectadas por recuperarse. Se recomienda que las organizaciones de carácter humanitario de las Naciones Unidas al igual que las organizaciones no gubernamentales internacionales consideren la posibilidad de recurrir más a los conocimientos de las organizaciones no gubernamentales locales y otros conocimientos autóctonos en la planificación y ejecución de las actividades de socorro y rehabilitación.

162. A pesar de que se reconoce la importancia de las medidas de rehabilitación y de fomento de la confianza, dichas actividades están notablemente mal financiadas. Aun cuando se cuente con el apoyo de los donantes para los programas de rehabilitación, los mecanismos de financiación suelen actuar con demasiada lentitud para mantener el ímpetu necesario para romper el ciclo de violencia o hacer frente a las condiciones que perpetúan la inestabilidad. Es importante que los fondos de fácil acceso se destinen a actividades de rehabilitación inmediatas. A este respecto, se recomienda que se abra una ventanilla separada en el marco del Fondo Rotatorio Central para Emergencias con 30 millones de dólares adicionales para que funcione como catalizador para actividades de dicha índole.



163. El Fondo Rotatorio Central para Emergencias ha demostrado su valor en lo que se refiere a facilitar una respuesta rápida y conjunta de las organizaciones de las Naciones Unidas a emergencias de desarrollo rápido. Sin embargo, el hecho de que el Fondo sea rotatorio exige que se repongan rápidamente sus recursos para asegurar que sea plenamente útil. Excepto en tres ocasiones, las organizaciones de las Naciones Unidas han podido amortizar los fondos que se les han otorgado. A fin de mantener el Fondo en el mínimo de 50 millones de dólares como lo estipula la Asamblea General en su resolución 48/186, se recomienda que los Estados Miembros respondan favorablemente a la propuesta de reposición del Fondo para sufragar anticipos que han estado pendientes por más de un año por la cuantía de 6,12 millones. Se recomienda también que se amplíe el ámbito del Fondo para facilitar la prestación de asistencia de emergencia en casos de emergencias de larga duración. En dichas circunstancias sólo se recurriría al Fondo en forma juiciosa.

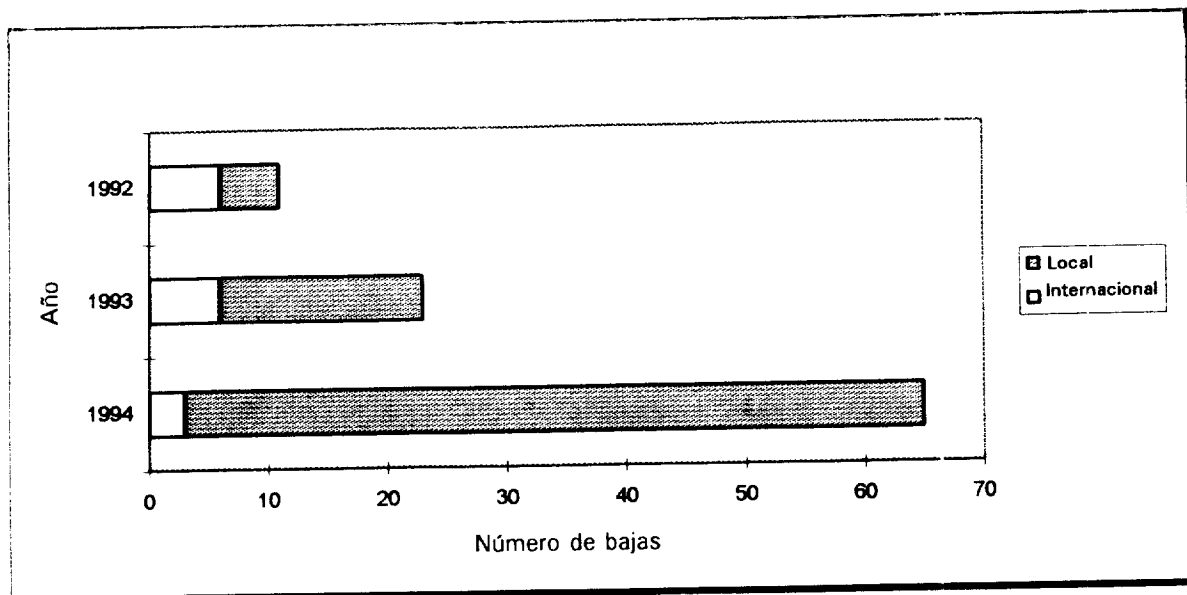
164. La experiencia reciente ha demostrado la necesidad y el valor de la coordinación de las actividades humanitarias internacionales en la gestión de la respuesta a las crisis. El asegurar una interacción adecuada, el intercambio de información y la coherencia en políticas y enfoques entre todos los agentes en los diversos niveles en situaciones de crisis complejas de rápido desarrollo exigen una estructura que cuente con recursos suficientes y pueda funcionar de manera oportuna y eficaz. Si bien es mucho lo que se ha logrado, como lo demuestra la rápida respuesta a nivel de todo el sistema a las crisis recientes, la coordinación del sistema humanitario de las Naciones Unidas sigue siendo un problema persistente. La limitada financiación con cargo al presupuesto ordinario de que dispone el Departamento de Asuntos Humanitarios debido a las restricciones globales de recursos de la Organización plantea limitaciones a su capacidad frente a la incidencia acelerada de emergencias de carácter humanitario. Reviste cierta importancia que los Estados Miembros consideren formas de facilitar el apoyo extrapresupuestario necesario al Departamento en forma sostenible. Esto ayudará a asegurar la continuidad y el fortalecimiento de la función decisiva de coordinación del Departamento de Asuntos Humanitarios en el marco del sistema humanitario internacional. En este contexto, la propuesta de que los donantes destinen un porcentaje de sus contribuciones a los llamamientos unificados para las actividades de coordinación del Departamento de Asuntos Humanitarios merece que se la tenga seriamente en cuenta.

#### Notas

<sup>1</sup> ST/SGB/251.

Anexo I

BAJAS DEL PERSONAL CIVIL DE LAS NACIONES UNIDAS



Fuente: Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas.

Nota: Para más información sobre esos incidentes, consúltese el informe anual del Secretario General a la Asamblea General sobre los privilegios e inmunidades de los funcionarios de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica.

Anexo II

FONDO ROTATORIO CENTRAL PARA EMERGENCIAS

A. Pagos anticipados y reembolsos

(Al 31 de mayo de 1995)

Año	Organización operacional	Zona del proyecto	Fecha del pago anticipado	Monto del pago anticipado	Fecha del reembolso	Monto del reembolso	Cantidad pendiente
1992	UNICEF	Kenya	24 de agosto de 1992	2 000 000	31 de diciembre de 1992 y 22 de octubre de 1993	2 000 000	—
	UNICEF	Somalia	24 de agosto de 1992	5 000 000	22 de diciembre de 1992	5 000 000	—
	Coordinador de las Naciones Unidas de la Asistencia Humanitaria a Somalia	Somalia	10 de septiembre de 1992	500 000	29 de enero de 1993	500 000	—
	FAO	Somalia	30 de septiembre de 1992	1 600 000	24 de junio de 1993	1 600 000	—
	OMS	Somalia	24 de octubre de 1992	2 000 000	29 de marzo de 1993	2 000 000	—
	UNICEF	Iraq	11 de noviembre de 1992	5 000 000	15 de abril de 1993	5 000 000	—
	ACNUR	Afganistán	24 de noviembre de 1992	5 000 000	6 de enero de 1993	5 000 000	—
	1993	UNICEF	Mozambique	22 de enero de 1993	2 000 000	2 de febrero y 1º de agosto de 1994	2 000 000
PMA		Tayikistán	25 de marzo de 1993	4 500 000	3 de mayo y 10 de junio de 1994	2 036 121	2 463 879
OMS		ex Yugoslavia	26 de marzo de 1993	2 500 000	5 de mayo de 1994	2 500 000	—
ACNUR		Georgia	22 de abril de 1993	2 000 000	16 de septiembre de 1993	2 000 000	—
UNICEF		Iraq	14 de junio de 1993	5 000 000	21 de octubre de 1993	5 000 000	—
ACNUR		Tayikistán	18 de junio de 1993	5 000 000	29 de diciembre de 1993 y mayo de 1994	5 000 000	—
PMA		Iraq	21 de junio de 1993	4 000 000	3 de mayo y 9 de agosto de 1994	4 000 000	—
UNICEF		Haití	23 de julio de 1993	1 000 000	25 de abril y 1º de agosto de 1994	1 000 000	—
PMA		Líbano	3 de septiembre de 1993	560 000	3 de enero de 1994	560 000	—
Hábitat		Líbano	9 de septiembre de 1993	5 000 000	21 de marzo y 17 de junio de 1994	1 693 276	3 306 724
UNICEF		Iraq	27 de octubre de 1993	7 000 000	1º de febrero de 1994	7 000 000	—
ACNUR		Burundi	19 de noviembre de 1993	5 000 000	1º de junio de 1994	5 000 000	—
PMA	Burundi	22 de diciembre de 1993	5 000 000	3 de mayo de 1994	5 000 000	—	

/...

Año	Organización operacional	Zona del proyecto	Fecha del pago anticipado	Monto del pago anticipado	Fecha del reembolso	Monto del reembolso	Cantidad pendiente
1994	UNICEF	Angola	6 de enero de 1994	1 500 000	19 de mayo de 1994	1 500 000	—
	OIM	Zaire	6 de enero de 1994	1 000 000	8 de julio de 1994	649 846	350 154
	UNICEF	Sudán	17 de febrero de 1994	1 000 000	20 de junio de 1994	1 000 000	—
	FAO	Sudán	23 de febrero de 1994	200 000	16 de mayo de 1994	200 000	—
	UNICEF	ex Yugoslavia	16 de marzo de 1994	1 000 000	31 de agosto de 1994	1 000 000	—
	PNUD	Kenya	18 de marzo de 1994	500 000	13 de abril de 1995	500 000	—
	OMS	ex Yugoslavia	29 de marzo de 1994	2 500 000	31 de octubre de 1994	2 500 000	—
	UNICEF	Somalia	28 de abril de 1994	4 870 000	22 de julio y 24 de octubre de 1994	4 870 000	—
	Oficina de Emergencia de las Naciones Unidas para Rwanda	Rwanda	28 de abril de 1994	200 000	8 de septiembre de 1994	200 000	—
	ACNUR	Tayikistán	20 de mayo de 1994	3 000 000	21 de diciembre de 1994	3 000 000	—
	ACNUR	Rwanda	1º de junio de 1994	10 000 000	29 de septiembre y 21 de noviembre de 1994	10 000 000	—
	UNICEF	Rwanda	21 de julio de 1994	3 000 000	30 de diciembre de 1994	3 000 000	—
	PMA	Rwanda	22 de julio de 1994	5 000 000	30 de diciembre de 1994	5 000 000	—
	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/ Derechos humanos	Rwanda	7 de octubre de 1994	3 000 000		—	3 000 000
UNICEF	Sudán	28 de diciembre de 1994	3 000 000	24 de mayo de 1995	1 684 721	1 315 279	
1995	UNICEF	Norte del Iraq	4 de enero de 1995	930 000	26 de abril de 1995	930 000	—
	Dependencia de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria	Angola	27 de enero de 1995	480 600		—	480 600
	PMA	Rwanda	7 de marzo de 1995	5 000 000		—	5 000 000
Total				115 840 600		99 923 964	15 916 636

**B. Estado de las contribuciones**

(Al 26 de junio de 1995)

	Promesas de contribuciones (en dólares EE.UU.)	Sumas recaudadas (en dólares EE.UU.)	Fecha de pago
Alemania	5 000 000	5 000 000	30 de junio de 1992
Argelia	20 000	20 000	7 de diciembre de 1994
Australia	800 000	743 600	27 de julio de 1992
Austria	500 000	500 000	30 de marzo de 1992
Bélgica	330 000	327 327	17 de septiembre de 1992
Canadá	2 300 000	2 195 321	16 y 22 de junio de 1992
Colombia	10 000	10 000	4 de febrero de 1993
Dinamarca	2 000 000	1 999 985	31 de agosto de 1992
España	750 000	671 544	7 de junio de 1993
		88 453	4 de marzo de 1994
Estados Unidos	6 200 000	2 500 000	15 de abril de 1992
		3 700 000	23 de febrero y 19 de julio de 1993
		250 000	23 de mayo de 1995
Federación de Rusia			
Finlandia	1 500 000	1 533 804	18 de junio de 1992
Francia	5 600 000	934 579	16 de noviembre de 1992
		4 545 455	8 y 27 de enero de 1993
		100 000	18 de junio de 1992
Irlanda	100 000	100 000	6 de julio de 1992
Islandia	10 000	10 000	10 de diciembre de 1992
Italia	5 000 000	4 284 184	10 de diciembre de 1992
Jamahiriya Árabe Libia	5 000	5 000	6 de octubre de 1993
Japón	5 000 000	5 000 000	27 de julio de 1992
Liechtenstein	7 000	6 641	10 de abril de 1992
Luxemburgo	100 000	100 000	13 de agosto de 1992
Malasia	20 000	20 000	15 de junio de 1993
Mauricio	10 000	10 000	1º de julio de 1992
Mónaco	40 111,73	20 000	19 de julio de 1994
		22 260	4 de mayo de 1995
Noruega	1 850 000	1 849 970	5 de mayo y 10 de junio de 1992
Nueva Zelandia	140 000	136 825	23 de marzo de 1992
Países Bajos	3 000 000	3 083 590	12 de junio de 1992
Reino Unido	5 000 000	5 000 000	24 de abril de 1992
República de Corea	50 000	50 000	11 de junio de 1992
Santa Sede	50 000	50 000	22 de mayo de 1992
	20 000	20 000	20 de diciembre de 1994
Suecia	2 750 000	2 408 744	25 de noviembre de 1992
Suiza	2 000 000	999 985	25 de agosto de 1992
		999 985	13 de enero de 1993
Organizaciones no gubernamentales	1 000	1 000	17 de junio de 1992
<b>Total</b>	<b>50 163 111</b>	<b>49 198 252</b>	

/...

C. Estado de utilización del Fondo

	<u>Dólares EE.UU.</u>
Contribuciones recibidas:	49 198 252
Menos: Pagos anticipados	(115 840 600)
Más: Reembolsos	99 923 964
Más: Intereses devengados (al 30 de abril de 1995)	<u>2 560 789</u>
Saldo del Fondo (al 31 de mayo de 1995)	<u>35 842 405</u>

	1992	1993	1994	1995 (hasta el 31 de mayo de 1995)
Número total de pagos anticipados	7	13	15	3
Número total de reembolsos	2	9	30	3

Anexo III

ANÁLISIS DE LOS LLAMAMIENTOS HUMANITARIOS INTERINSTITUCIONALES UNIFICADOS DE LAS NACIONES UNIDAS

A. Lista de llamamientos que se han hecho o que siguen vigentes

(Mediados de 1992 a mediados de 1995)

(Compilado por el Departamento de Asuntos Humanitarios con arreglo a la información facilitada por las organizaciones que han hecho los llamamientos)

Llamamiento	Fecha del llamamiento	Necesidades revisadas (en dólares EE.UU.)	Ingresos (contribuciones/promesas de contribuciones y fondos arrastrados del ejercicio anterior) (en dólares EE.UU.)		Porcentaje de necesidades cubiertas	Beneficiarios
<b>1992</b>						
Afganistán <sup>a</sup>	Junio a diciembre de 1992	179 700 000	85 167 562		47,4	2 500 000
Situación de emergencia debida a la sequía	Junio de 1992 a mayo de 1993	950 621 543	724 236 155		76,2	25 876 775
Iraq (fase IV) <sup>b</sup>	Enero a junio de 1992	145 000 000	120 000 000		82,8	2 775 000
Iraq (fase V) <sup>b</sup>	Julio de 1992 a marzo de 1993	265 000 000	217 000 000		81,9	2 775 000
Liberia <sup>c</sup>	Julio de 1991 a septiembre de 1993	149 958 000	102 012 000		68,0	1 400 000
Programa Especial de Emergencia para el Cuerno de África	Enero a diciembre de 1992	1 145 765 086	913 298 762		79,7	19 000 000
Total correspondiente a los llamamientos hechos en 1992:		2 836 044 629	2 161 714 479		76,2	54 326 775
Número de llamamientos: 6						
Número de países: 18						
<b>1993</b>						
Afganistán <sup>a</sup>	Octubre de 1993 a marzo de 1994	59 828 000	29 440 638		49,2	2 000 000
Afganistán <sup>a</sup>	Enero a septiembre de 1993	112 600 000	47 231 026		41,9	1 300 000
Angola	Mayo de 1993 a abril de 1994	226 054 100	104 054 450		46,0	1 963 000
Armenia	Julio de 1993 a marzo de 1994	26 204 201	14 380 584		54,9	1 820 000
Azerbaiyán	Julio de 1993 a marzo de 1994	25 592 203	18 203 471		71,1	1 000 000
Burundi	Noviembre de 1993 a febrero de 1994	7 949 722	4 781 286		60,1	1 827 000
Eritrea	Enero a diciembre de 1993	80 511 855	43 475 434		54,0	1 560 000
Etiopía	Enero a diciembre de 1993	300 965 048	146 322 469		48,6	8 261 500
Ex Yugoslavia	Enero a diciembre de 1993	993 856 315	989 423 702		99,6	3 820 000
Georgia	Marzo de 1993 a mayo de 1994	27 454 025	14 351 743		52,2	250 000
Haití <sup>c</sup>	Marzo a septiembre de 1993	62 727 000	11 907 336		19,0	6 500 000
Iraq (fase VI) <sup>b</sup>	Abril de 1993 a marzo de 1994	467 067 650	122 962 593		26,3	2 775 000
Kenya	Enero a diciembre de 1993	185 651 470	124 322 507		67,0	2 373 000
Liberia	Noviembre de 1993 a diciembre de 1994	168 435 179	85 398 363		50,7	3 000 000
Mozambique <sup>d</sup>	Mayo de 1993 a abril de 1994	616 170 254	542 205 545		88,0	8 250 000
Rwanda	Abril a diciembre de 1993	78 533 519	30 816 105		39,2	1 192 000
Somalia	Marzo a diciembre de 1993	148 086 950	36 086 950		24,4	4 447 000
Sur del Líbano/Bekaa occidental	Agosto de 1993 a enero de 1994	28 745 200	3 447 462		12,0	350 000
Sudán	Enero a diciembre de 1993	194 536 780	124 228 363		63,9	3 270 000
Tayikistán	Enero de 1993 a marzo de 1994	32 517 840	17 523 474		53,9	400 000
Zaire	Octubre de 1993 a junio de 1994	76 222 520	10 085 989		13,2	2 247 000
Total correspondiente a los llamamientos hechos en 1993:		3 919 709 831	2 520 649 490		64,3	58 605 500
Número de llamamientos: 21						
Número de países: 24						
<b>1994</b>						
Afganistán <sup>a</sup>	Octubre de 1994 a septiembre de 1995	106 393 000	6 904 982		6,5	1 700 000
Afganistán <sup>a</sup>	Abril a septiembre de 1994	62 067 000	21 372 934		34,4	1 000 000
Angola	Febrero a diciembre de 1994	181 229 482	158 253 592		87,3	3 284 300
Burundi	Marzo a agosto de 1994	59 189 827	36 816 029		62,2	1 368 000
Cáucaso	Abril de 1994 a marzo de 1995	123 900 905	77 261 624		62,4	3 077 000
Ex Yugoslavia	Enero a diciembre de 1994	721 169 025	761 215 468		105,6	4 259 000
Haití	Diciembre de 1994 a mayo de 1995	78 005 000	40 316 066		51,7	2 220 000
Iraq (fase VII) <sup>b</sup>	Abril de 1994 a marzo de 1995	288 514 237	92 499 621		32,1	1 300 000

/...

Llamamiento	Fecha del llamamiento	Necesidades revisadas (en dólares EE.UU.)	Ingresos (contribuciones/promesas de contribuciones y fondos arrastrados de ejercicio anterior) (en dólares EE.UU.)	Porcentaje de necesidades cubiertas	Beneficiarios
Kenya	Enero a diciembre de 1994	96 413 997	54 860 331	56,9	1 620 000
Mozambique <sup>d</sup>	Mayo a diciembre de 1994	205 979 833	128 155 138	62,2	8 250 000
Rwanda	Julio a diciembre de 1994	589 403 829	562 127 171	95,4	3 900 000
Sudán	Enero a diciembre de 1994	185 936 129	157 892 856	84,9	6 500 000
Tayikistán	Abril a diciembre de 1994	42 539 510	25 706 905	60,4	605 000
Yemen	Agosto de 1994 a febrero de 1995	21 715 240	3 205 018	14,8	375 000
Total correspondiente a los llamamientos hechos en 1994:		2 762 457 014	2 126 587 735	77,0	39 458 300
Número de llamamientos: 14					
Número de países: 19					
<b>1995</b>					
Angola	Enero a diciembre de 1995	212 766 409	1 962 002	0,9	3 226 543
Cáucaso	Abril de 1995 a marzo de 1996	118 004 581	5 236 592	4,4	3 170 737
Chechenia	Enero a junio de 1995	25 053 660	8 079 802	32,2	220 000
Ex Yugoslavia	Enero a junio de 1995	241 731 697	171 859 982	71,1	2 244 400
Iraq (fase VIII)	Abril de 1995 a marzo de 1996	183 311 662	Actualización pendiente	0,0	1 300 000
Liberia	Enero a junio de 1995	65 348 947	26 931 723	41,2	1 500 000
Rwanda/subregión	Enero a diciembre de 1995	766 512 672	309 672 947	40,4	3 700 000
Sierra Leona/Guinea	Marzo a diciembre de 1995	14 672 958	Actualización pendiente	0,0	500 000
Somalia	Enero a junio de 1995	70 310 235	6 693 339	9,5	1 550 000
Sudán	Enero a diciembre de 1995	101 082 462	3 196 336	3,2	5 866 816
Tayikistán	Enero a diciembre de 1995	37 289 923	9 965 221	26,7	600 000
Total correspondiente a los llamamientos hechos en 1995:		1 836 085 206	543 597 944	29,6	23 878 496
Número de llamamientos: 11					
Número de países: 17					

- <sup>a</sup> Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria al Afganistán.
- <sup>b</sup> Según datos del programa especial de emergencia para el Iraq.
- <sup>c</sup> Según datos del Departamento de Asuntos Humanitarios, Nueva York.
- <sup>d</sup> Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria, Mozambique.

**B. Resumen de las necesidades, las contribuciones y el número de beneficiarios**

(Mediados de 1992 a mediados de 1995)

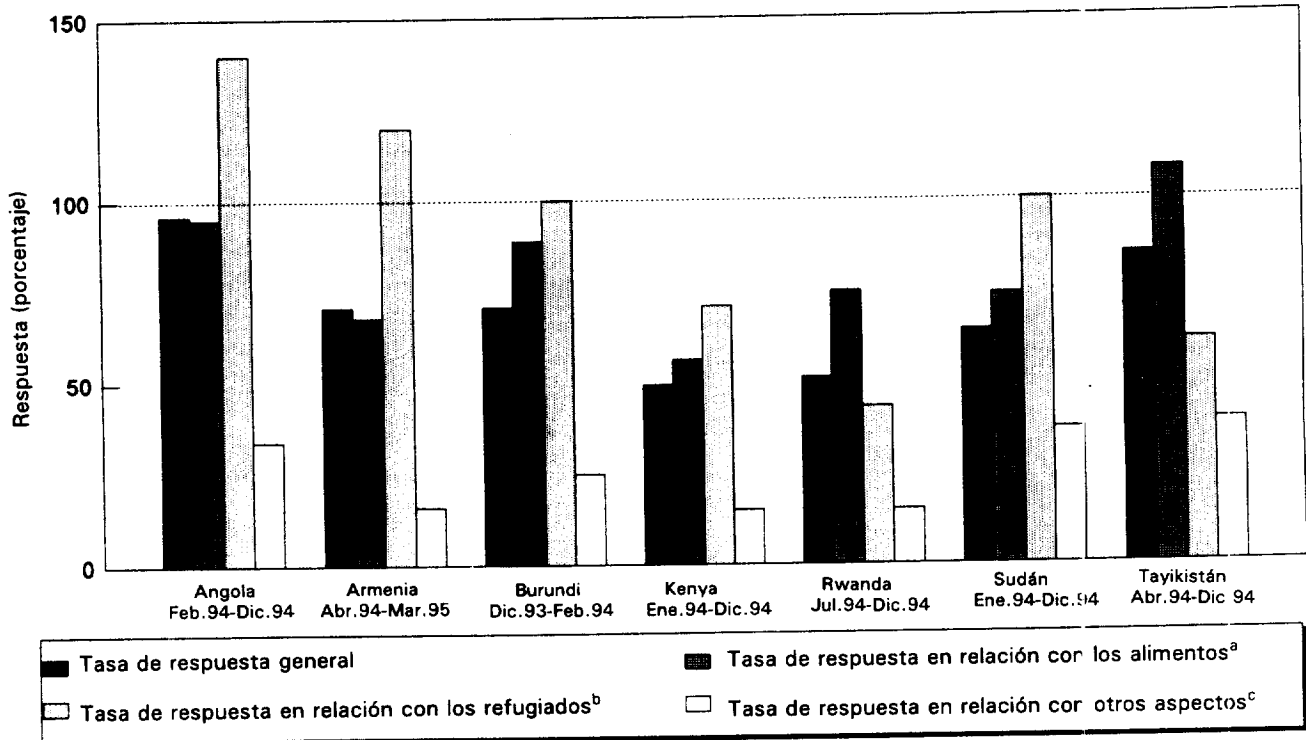
Año	Número de llamamientos	Número de países en cuyo favor se han hecho llamamientos	Necesidades (en dólares EE.UU.)	Financiación, según datos de la organización que ha hecho el llamamiento (contribuciones/promesas de contribuciones) (en dólares EE.UU.)	Número de beneficiarios	Porcentaje de necesidades cubiertas
Junio a diciembre de 1992	6	18	2 836 044 629	2 161 714 479	34 326 775	76,22
1993	21	24	3 919 709 831	2 520 649 490	38 605 500	64,31
1994	14	19	2 762 457 014	2 126 587 735	39 458 300	76,98
Enero a mayo de 1995	11	17	1 836 085 206	543 597 944	23 878 496	29,61

/...



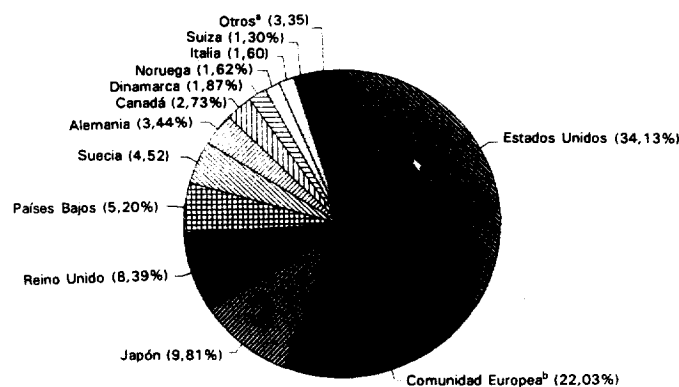
**C. Respuestas a los llamamientos unificados por sectores**

(Ejemplos)



- <sup>a</sup> Respuestas a las secciones del llamamiento relacionadas con los alimentos (que se reflejan en la tasa de respuesta al PMA).
- <sup>b</sup> Respuestas a las secciones del llamamiento relacionadas con los refugiados (que se reflejan en la tasa de respuesta al ACNUR).
- <sup>c</sup> Respuestas a las secciones del llamamiento relacionadas con otros asuntos (que se reflejan en la tasa de respuesta a los organismos de los que procede el llamamiento).

**D. Análisis de la respuesta de los donantes en 1994**

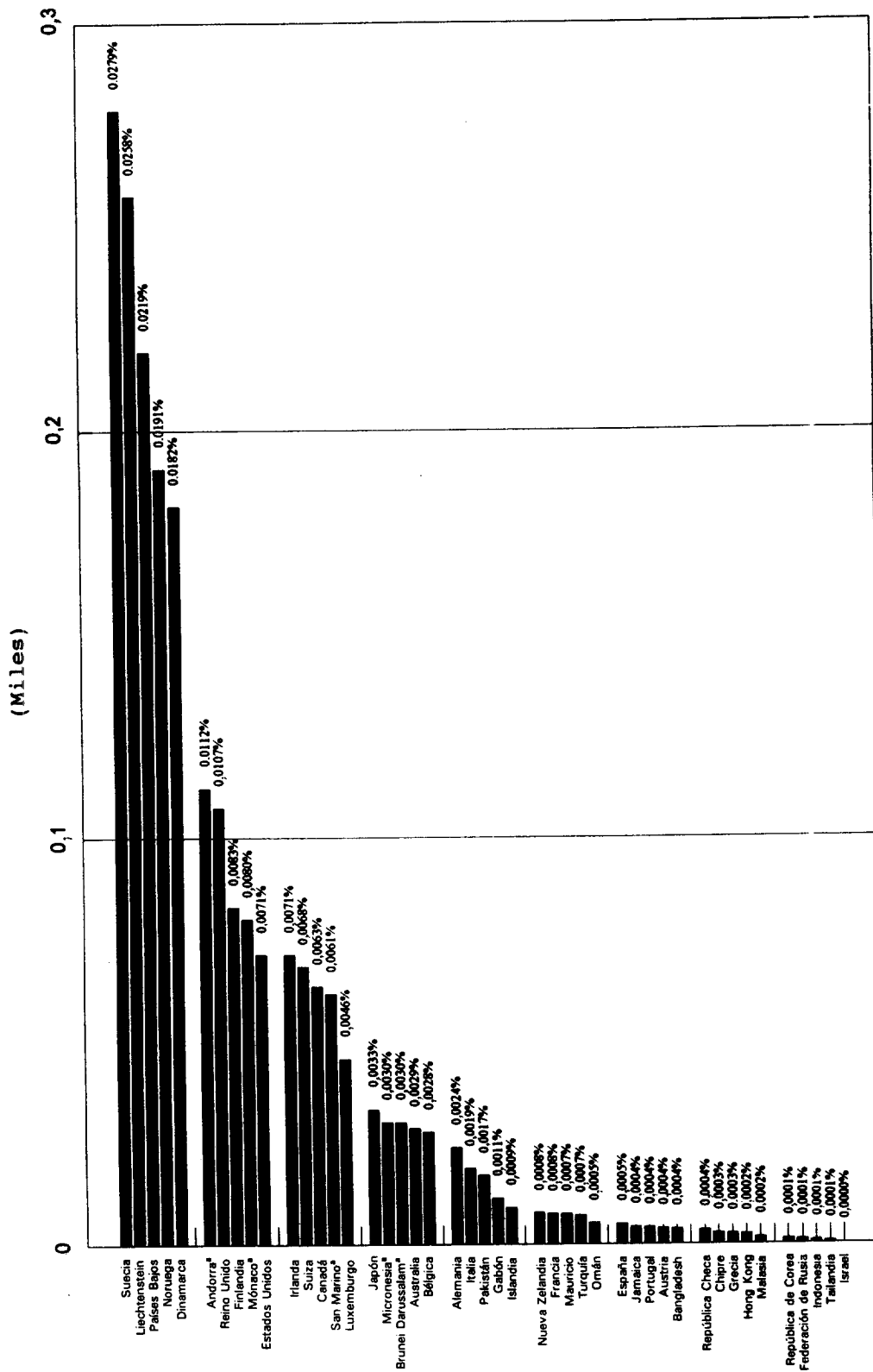


<sup>a</sup> Comprende a: Andorra, Australia, Bangladesh, Bélgica, Brunei Darussalam, Chipre, España, Federación de Rusia, Gabón, Grecia, Hong Kong, Indonesia, Irlanda, Islandia, Israel, Jamaica, Liechtenstein, Luxemburgo, Malasia, Micronesia, Mónaco, Nueva Zelandia, Omán, Pakistán, Portugal, República Checa, República de Corea, San Marino, Tailandia y Turquía.

<sup>b</sup> El total de la Comunidad Europea no incluye la ayuda proporcionada por sus Estados miembros (que asciende aproximadamente a 365,3 millones de dólares de los EE.UU.).

/...

E. Resumen de las contribuciones de los donantes en 1994 como porcentaje del producto nacional bruto



Fuente: World Bank World Atlas, 1995, págs. 18 y 19, excepto donde se indique otra cosa.

\* Estos datos provienen de: World Data Book, 2ª edición, Guinness Publishing Ltd. (págs. 54 a 59).  
(Las fechas del PNB son las siguientes: Andorra (1992), Brunei (1989), Micronesia (1989), Mónaco (1992), San Marino (1992).)

Anexo IV

PRESUPUESTOS, GASTOS DE EMERGENCIA Y RESERVAS DE EMERGENCIA  
 DE ALGUNAS ORGANIZACIONES EN 1994

(En dólares EE.UU.)

	Presupuesto	Monto/porcentaje de los gastos de emergencia	Reserva de emergencia (de haberla)
FAO	673 114 000 <sup>a</sup>	5 603 600 <sup>b</sup>	No se dispone de datos
ACNUR	1 200 000 000	No se dispone de datos	25 000 000
UNICEF	801 000 000	216 000 000 27%	9 000 000
PMA	1 400 000 000	980 000 000 70%	<sup>c</sup>
OMS	1 000 000 000	34 000 000 3,4%	900 000 <sup>d</sup>

<sup>a</sup> Bienio 1994/1995.

<sup>b</sup> Programa de cooperación técnica; los gastos con cargo a fondos fiduciarios ascienden a 30.868.514 dólares.

<sup>c</sup> Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia.

<sup>d</sup> Comprende 500.000 dólares por bienio (no reponibles) asignados a la División de Operaciones de Emergencia y Acción Humanitaria con cargo al Programa de desarrollo, y 400.000 dólares transferidos del Fondo de Donativos para el Fomento de la Salud de la OMS a la Cuenta Especial para Desastres y Catástrofes Naturales.

-----