



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/1997/98
10 de julio de 1997

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 1997
Ginebra, 30 de junio a 25 de julio de 1997
Tema 8 del programa

ASISTENCIA ECONOMICA ESPECIAL, ASISTENCIA HUMANITARIA Y
SOCORRO EN CASOS DE DESASTRES

Examen de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas
para prestar asistencia humanitaria

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 11	3
II. MARCO PARA LA COOPERACION DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE LAS NACIONES UNIDAS	12 - 34	5
III. LA CAPACIDAD DEL SISTEMA HUMANITARIO DE LAS NACIONES UNIDAS DE HACER FRENTE A CRISIS COMPLEJAS	35 - 79	10
A. La alerta temprana, la planificación ante imprevistos, la preparación, la información y la respuesta rápida	35 - 45	10
B. Las capacidades locales/las actividades de socorro y el desarrollo	46 - 49	13
C. La movilización de recursos y la capacidad de las Naciones Unidas para realizar actividades de asistencia humanitaria	50 - 60	14

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. (<u>continuación</u>)		
D. La rendición de cuentas, la supervisión y la evaluación de las actividades humanitarias . . .	61 - 65	17
E. La gestión de los recursos humanos y los problemas del desarrollo	46 - 71	18
F. La seguridad	72 - 79	19
IV. OBSERVACIONES FINALES	80 - 91	21

I. INTRODUCCION

1. La intensificación, durante el pasado decenio, de los despiadados conflictos internos y los fenómenos de implosión de las estructuras estatales han modificado profundamente el contexto en el que se realizan las actividades humanitarias.

2. El Consejo Económico y Social, mediante su resolución 1995/56, instó al sistema de las Naciones Unidas para la asistencia humanitaria a que examinara su capacidad de respuesta a las crisis y los desastres. Desde entonces, dicho sistema humanitario de las Naciones Unidas, en colaboración con organizaciones no gubernamentales, bilaterales e internacionales, ha evaluado su eficacia y ha estudiado las posibilidades de superar las limitaciones y de aumentar su capacidad para responder a las crisis.

3. Desde que se adoptó la resolución 1995/56 del Consejo, los órganos rectores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) han examinado, y en muchos casos adoptado, recomendaciones para fortalecer su capacidad orgánica y para alentar la cooperación con el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) de la Secretaría y con otras organizaciones a fin de asegurar un enfoque coherente de la asistencia humanitaria común a todo el sistema.

4. El Comité Permanente entre Organismos hizo un examen detallado de las cuestiones sistémicas de mayor interés para un enfoque de ese tipo. En esas consultas interinstitucionales se estudiaron las deliberaciones y decisiones de los órganos rectores de las organizaciones humanitarias del sistema de las Naciones Unidas. El principal objetivo del examen del Comité Permanente era adoptar un enfoque más estratégico de la asistencia humanitaria, que no sólo permitiera a sus miembros responder mejor a las crisis sino que también se centrara en la creación de capacidad y aumentara el apoyo y la vinculación a las actividades de recuperación y rehabilitación -enfoque estratégico que contribuiría a las actividades de las Naciones Unidas de establecimiento y consolidación de la paz. El proceso de examen del Consejo sirvió de por sí para crear un mejor ambiente de cooperación entre los miembros del Comité Permanente entre Organismos. En la preparación del presente informe se ha dado el debido peso a las deliberaciones, conclusiones y recomendaciones del Comité Permanente entre Organismos.

5. La naturaleza tan irregular de los conflictos actuales y las amenazas que de ellos se derivan para la paz y la seguridad regionales han realzado la función del Consejo de Seguridad. Sin embargo, en la comunidad internacional rara vez existe el consenso suficiente para abordar las causas fundamentales de esas crisis. Dado el contexto político, resulta apropiado que el Comité Permanente entre Organismos haya adoptado un enfoque de la coordinación que

reconoce la importancia de dar una respuesta integrada a las crisis siempre que sea posible. Sin embargo, hay que admitir que sin una acción política las actividades humanitarias no pasan de ser un paliativo.

6. Las actividades humanitarias tienen lugar en un entorno político, y se ven afectadas por ese entorno a la vez que influyen en él. Hay que velar por que la asistencia humanitaria sea eficaz y se preste de manera imparcial y apropiada, en respuesta a las distintas necesidades de los destinatarios. En las Naciones Unidas, el reto consiste en respetar los principios humanitarios y la peculiaridad de los distintos esfuerzos en ese campo asegurando al mismo tiempo un enfoque coherente entre los sectores de la política, la seguridad y la labor humanitaria.

7. La población civil está siendo objeto cada vez más de violaciones intencionales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Por razones de conveniencia política y militar, se niega el acceso a la asistencia humanitaria a las personas que la necesitan. Esas violaciones dan lugar a desplazamientos en masa de la población. Asegurar que las partes beligerantes respeten el derecho internacional humanitario se está convirtiendo en un problema cada vez más difícil. La comunidad humanitaria tropieza también con una ambivalencia en lo que se refiere a su función respecto de los derechos humanos. Algunos temen que la notificación de las violaciones de los derechos humanos ponga en peligro el acceso a las víctimas y que el enjuiciamiento de los responsables de tales violaciones entorpezca la capacidad de actuar con imparcialidad y neutralidad. Otros creen que la acción humanitaria no será creíble y eficaz si no se asegura la protección de los derechos humanos básicos. La cuestión específica de la protección de los derechos humanos de las mujeres en períodos de conflicto es otro elemento que no se ha abordado adecuadamente.

8. El abuso de la asistencia humanitaria y de sus recursos va en aumento, y los agentes de ayuda humanitaria están cada vez más expuestos al hostigamiento, a ser tomados como rehenes y al asesinato. Las agresiones a este personal tienen diversos objetivos: interrumpir negociaciones, impedir que se ayude al "enemigo" y eliminar a los posibles testigos de atrocidades. Este tipo de abusos y agresiones complican aún más la prestación de asistencia humanitaria.

9. La prestación eficaz de ayuda y el establecimiento de prioridades específicas dependen de un análisis y comprensión exhaustivos de las repercusiones de los conflictos en los diferentes sectores de la sociedad, de las relaciones entre los sexos y de la distribución del poder dentro de las comunidades. Gran parte de las críticas a la respuesta internacional a las crisis se ha centrado en la falta de atención a esas dimensiones y a sus repercusiones de política.

10. El desafío más importante que afronta la comunidad humanitaria sigue siendo la prestación de una asistencia coherente, eficaz y oportuna a las personas necesitadas. Es indispensable una mayor coordinación entre los órganos nacionales, las Naciones Unidas y la comunidad internacional, para poder atender mejor las necesidades. Con ese fin, las organizaciones

humanitarias, tanto del sistema de las Naciones Unidas como ajenas al mismo, celebraron intensos debates en 1995 y 1996. Los dos principales catalizadores de esos debates fueron la evaluación conjunta de la asistencia de urgencia a Rwanda y el examen a que dio pie la resolución 1995/56 del Consejo.

11. El presente es un informe provisional que describe la situación y se centra en la capacidad de respuesta humanitaria del sistema de las Naciones Unidas a las crisis complejas. En esta fase no se abordan cuestiones institucionales ni se incluyen recomendaciones específicas. Esos asuntos se tratarán en primer lugar, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité Permanente entre Organismos en el informe sobre la reforma de las Naciones Unidas que se presentará a la Asamblea General el 16 de julio. Posteriormente podrán tratarse más a fondo en un informe al Consejo, si éste así lo solicita.

II. MARCO PARA LA COORDINACION DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE LAS NACIONES UNIDAS

12. Si bien incumbe a las autoridades nacionales atender las necesidades humanitarias de sus ciudadanos, el alcance y la naturaleza de las crisis exigen a menudo el apoyo de la comunidad internacional. En la presente sección se describen los mecanismos en los que se enmarca la respuesta de las Naciones Unidas.

13. En el campo de la asistencia humanitaria, las distintas organizaciones tienen mandatos específicos para determinados sectores o grupos beneficiarios que pueden dar lugar a cruzamientos y duplicaciones si no hay coordinación. Un examen de la experiencia más reciente en las emergencias complejas ha revelado ciertas deficiencias del sistema. Aunque se ha avanzado en lo que respecta a mejorar la complementariedad de las actividades, esas deficiencias siguen representando un problema crítico.

14. En el contexto de las crisis, el ACNUR y el UNICEF tienen los mandatos de proteger y ayudar a los refugiados y a los niños; el PMA, la FAO y la OMS tienen atribuciones sectoriales en los campos de la ayuda alimentaria, la alimentación y la agricultura, y la atención sanitaria, respectivamente. La función del PNUD es impulsar prácticas de desarrollo sostenible. La coordinación de la asistencia humanitaria incumbe al DAH. Las organizaciones operacionales del sistema de las Naciones Unidas participan por lo general en distinta medida en las tres fases de una emergencia: precrisis y prevención, crisis y recuperación. Incluso si los mandatos son muy claros, es evidente que pueden producirse duplicaciones. Las deficiencias más graves de esos mandatos se relacionan con los siguientes aspectos: a) la protección y asistencia a las personas internamente desplazadas; b) la desmovilización y reintegración de los ex combatientes; c) las actividades relacionadas con las minas; y d) la prestación de servicios comunes. Otras deficiencias atañen a la planificación conjunta para casos de emergencia, las evaluaciones y la capacitación. En tales

casos, las necesidades humanitarias se atienden según las circunstancias particulares, pero a veces sin la experiencia y la competencia más deseables.

15. Con miras a mejorar la coordinación y la eficacia de la respuesta, particularmente para evitar la duplicación y reducir al mínimo las deficiencias, las organizaciones humanitarias han concertado memorandos de entendimiento ¹ y otros acuerdos bilaterales con el fin de aclarar la división de responsabilidades. Tales acuerdos se basan en las reconocidas ventajas comparativas y conocimientos especializados de cada organización, y tienen por objeto dar coherencia y previsibilidad a las relaciones entre las organizaciones. Entre los aspectos que se han estudiado figuran la planificación conjunta para casos de emergencia, las evaluaciones conjuntas y la elaboración de normas y directrices. Esos acuerdos son importantes también para acelerar la respuesta en las situaciones de emergencia. El Comité Permanente entre Organismos debería examinar los memorandos de entendimiento y otros acuerdos análogos existentes e impulsar otros nuevos.

16. Se han hecho progresos en lo referente a aclarar y fomentar las relaciones entre las organizaciones humanitarias del sistema de las Naciones Unidas y las ajenas a él. Ya existen acuerdos bilaterales que rigen las relaciones entre distintas entidades de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, el Comité Internacional de la Cruz Roja ², la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Algunos de esos acuerdos tienen carácter mundial, otros son regionales. Además, varias instituciones están reforzando activamente su cooperación con las instituciones de Bretton Woods.

17. La Asamblea General, mediante su resolución 46/182, estableció que el Comité Permanente entre Organismos fuera el mecanismo principal para la coordinación entre organismos y se encargara de preparar y orientar respuestas prontas y coherentes de las Naciones Unidas ante las situaciones de emergencia. Incumbe al mencionado Comité elaborar políticas humanitarias para todo el sistema y asegurar un enfoque integrado y estratégico de las emergencias complejas. Asimismo determina las prioridades y asigna responsabilidades, incluida la selección de los coordinadores de actividades humanitarias.

¹Actualmente existen memorandos de entendimiento y otros acuerdos análogos entre el PMA y el UNICEF, y entre la FAO y el PMA; el ACNUR los tiene con el UNICEF, el PMA, el PNUD, y la OMS, por separado; y se están estableciendo vínculos de cooperación entre la OMS y el UNICEF.

²Desde la creación del Comité Permanente entre Organismos ha habido ciertas ambigüedades en cuanto a las responsabilidades y los compromisos precisos de instituciones que no son miembros de las Naciones Unidas pero que tienen invitación permanente para participar en él. El CICR ha dado siempre muestras de su voluntad de cooperar, subrayando al mismo tiempo su independencia respecto de las declaraciones de política emitidas por el Comité Permanente entre Organismos y sus órganos subsidiarios.

18. Los miembros del Comité Permanente entre Organismos son los jefes o los representantes designados de las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas (el PNUD, el ACNUR, el UNICEF, el PMA, la FAO y la OMS). Además, tienen invitación permanente para asistir la OIM, el CICR, la IFRC y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos así como consorcios de organizaciones no gubernamentales, el Consejo Internacional de Entidades Benéficas (ICVA), el Consejo Americano para la Acción Internacional Voluntaria y el Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR). El representante del Secretario General sobre los desplazados internos y las instituciones de Bretton Woods están invitados a participar según los casos, en función de los temas que se traten. La labor del Comité Permanente entre Organismos está apoyada por varios órganos subsidiarios, entre ellos su Grupo de Trabajo.

19. La eficacia del Comité Permanente entre Organismos como mecanismo principal de coordinación interinstitucional se basa en la premisa de que sus miembros se adhieren a las decisiones y procesos del Comité y responden ante ellos. El Coordinador del Socorro de Emergencia, en su calidad de presidente del Comité, tiene la responsabilidad especial de asegurar su cabal funcionamiento. Para poder desempeñar satisfactoriamente su cometido de foro central de formulación de políticas y de adopción de decisiones operacionales, el Comité permanente entre Organismos debe contar con un buen apoyo administrativo y sustantivo.

20. Las organizaciones no gubernamentales son parte integrante de las actividades de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. Sus agentes sobre el terreno son, en la mayoría de los casos, los que dispensan efectivamente los servicios, colaborando como brazo ejecutivo con las organizaciones de las Naciones Unidas. Tres consorcios de organizaciones no gubernamentales -el Consejo Americano para la Acción Internacional Voluntaria, el ICVA y el SCHR- contribuyen activamente a los debates del Comité Permanente entre Organismos, que enriquecen con sus conocimientos y experiencia. Los consorcios consideran fundamental mejorar la cooperación entre los miembros del Comité para que las víctimas de los desastres reciban la asistencia adecuada y para que los fondos de los donantes se empleen prudente y eficazmente. Esas organizaciones seguirán participando activamente en la labor del Comité.

21. La magnitud y complejidad de las emergencias en los últimos cinco años ha demostrado claramente la función decisiva del Coordinador del Socorro de Emergencia en la coordinación de la asistencia humanitaria. El Coordinador rinde informes al Secretario General y sirve de enlace con el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como con el Consejo de Seguridad. La creciente necesidad de proporcionar asistencia humanitaria en conflictos internos y en otras situaciones de inseguridad ha puesto de relieve la importancia del Coordinador en lo que respecta a asesorar al Secretario General y al Consejo de Seguridad sobre la perspectiva humanitaria de la respuesta general de las Naciones Unidas a esas crisis. El Coordinador debe velar por que la respuesta del sistema a las situaciones de emergencia sea coordinada, eficaz y rápida, y asumir asimismo una función de promoción a escala mundial con

vistas a facilitar una respuesta de las Naciones Unidas que tenga en cuenta las dimensiones políticas, de seguridad y humanitarias de las crisis, manteniendo al mismo tiempo la neutralidad e imparcialidad de la asistencia humanitaria.

22. El DAH presta apoyo al Coordinador del Socorro de Emergencia en el desempeño de sus funciones de coordinación en las emergencias complejas y los desastres naturales; concretamente, asegura la coordinación de la respuesta de las Naciones Unidas a las emergencias complejas y los desastres naturales; vela por una división clara y oportuna del trabajo entre los organismos operacionales del sistema; apoya la promoción de las cuestiones y principios humanitarios; fomenta las prácticas óptimas en la prestación de la asistencia humanitaria; e identifica las deficiencias de la respuesta humanitaria, asignando las responsabilidades al respecto. Las funciones del DAH comprenden también la labor de prevención, mitigación y respuesta ante los desastres naturales, tecnológicos y ambientales.

23. El crecimiento exponencial de las necesidades de asistencia humanitaria y el carácter cada vez más complejo de las crisis, unidos al número real de organizaciones que responden, exigen una intensificación de las consultas, la cooperación y la coordinación sobre el terreno.

24. El Coordinador Residente ha asumido tradicionalmente la función de encauzar la asistencia humanitaria. Sin embargo, en situaciones complejas y de carácter manifiestamente político, como las de Camboya, el sur del Sudán, el norte del Iraq y la antigua Yugoslavia, se han aplicado mecanismos especiales según cada caso, como la designación de un organismo rector que coordinara la respuesta humanitaria internacional. En varias situaciones de emergencia recientes, como las de Angola y Liberia, se han nombrado coordinadores de actividades humanitarias distintos del Coordinador Residente. En otros casos ambas funciones han sido desempeñadas por la misma persona.

25. El Comité Permanente entre Organismos examinó varios mecanismos de coordinación, estableciéndose una distinción entre la coordinación estratégica y la operacional. Se consideró conveniente implantar un sistema de coordinación unitario basado en el sistema de los coordinadores residentes con miras a lograr una mejor vinculación entre la asistencia de socorro y la asistencia para el desarrollo, evitar las duplicaciones y simplificar las estructuras de coordinación. El Comité Permanente entre Organismos participaría plenamente en la selección y el nombramiento de esos coordinadores de actividades humanitarias. Se consideró, además, que el coordinador residente/de actividades humanitarias no debería tener responsabilidades operacionales y debería responder ante el Coordinador del Socorro de Emergencia. Asimismo, las responsabilidades del coordinador de actividades humanitarias deberían desvincularse de las del representante residente del PNUD. Sin embargo, determinadas circunstancias podrían exigir el nombramiento de un coordinador de actividades humanitarias distinto del coordinador residente.

26. El Comité Permanente entre Organismos subrayó la importancia de que, cuando hubiera un representante especial del Secretario General con responsabilidad global sobre las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el país, se definieran lo antes posible las relaciones entre dicho representante especial y el coordinador residente/de actividades humanitarias.

27. La asistencia internacional y la protección a decenas de millones de personas internamente desplazadas tropiezan con la falta de una respuesta coherente y organizada a sus necesidades. Aunque la protección de esas personas incumbe a los respectivos gobiernos, cuando las autoridades nacionales no pueden o no quieren prestar esa protección, las organizaciones humanitarias consideran necesario ofrecer ayuda a ese grupo sumamente vulnerable, en el marco de su asistencia humanitaria.

28. En los últimos años, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones asociadas han fortalecido su capacidad de atender las necesidades de las personas internamente desplazadas. Se ha prestado asistencia y protección a ese grupo, como población vulnerable, en el marco de los mandatos de los organismos de las Naciones Unidas o, en el caso del ACNUR, mediante una ampliación de sus atribuciones según las circunstancias concretas. Sin embargo, ningún organismo tiene un mandato mundial o general para la prestación de asistencia y protección a las personas internamente desplazadas, ni existen mecanismos satisfactorios, en la Sede o sobre el terreno, para coordinar esa asistencia.

29. En 1994 se asignó al DAH la función de coordinar, dentro del sistema de las Naciones Unidas, las actividades relacionadas con las minas terrestres. Entre sus cometidos figuran fomentar la prohibición mundial de su uso y apoyar las actividades de remoción, movilizar recursos, promover la creación de capacidad para los programas de remoción de minas y administrar el Fondo Fiduciario Voluntario para la Asistencia en Remoción de Minas.

30. Organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y un número creciente de organizaciones no gubernamentales participan en distintos aspectos de las actividades de remoción de minas y de información sobre el peligro que plantean. El CICR también participa activamente en la campaña de prohibición de las minas terrestres y en la prestación de asistencia a las víctimas. Por consiguiente, el objetivo del DAH sobre el terreno es asegurar la creación de todos los elementos del programa de remoción de minas de las Naciones Unidas, la negociación y el establecimiento de prioridades y la ejecución eficaz y eficiente del programa. En consulta con los gobiernos nacionales, con organismos del sistema de las Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales, el DAH establece la necesaria división de responsabilidades entre las organizaciones operacionales, teniendo en cuenta sus ventajas comparativas y su capacidad en los países.

31. Apresurar la terminación de un programa de asistencia humanitaria puede ser tan nocivo como prolongarlo excesivamente. Si no se han alcanzado condiciones que permitan la supervivencia ni existen garantías de seguridad para la población, la terminación precoz del programa puede desencadenar otro

conflicto, poner en peligro a la población y crear nuevas crisis humanitarias. Sin embargo, prolongar su duración puede tener consecuencias análogas y retrasar la adopción de las soluciones sostenibles a largo plazo si los beneficiarios se vuelven dependientes de la asistencia humanitaria y abrigan esperanzas que el gobierno no puede satisfacer.

32. Se necesita asimismo una estrategia que describa los criterios y procesos en virtud de los cuales los participantes en la asistencia humanitaria puedan dar por terminada su actuación en una emergencia compleja. Los requisitos previos para aplicar una estrategia de ese tipo son los siguientes: una considerable reducción de los civiles afectados por la situación de emergencia; un acuerdo de paz negociado y el fin de las hostilidades; la reanudación de las actividades sociales, políticas y económicas; el restablecimiento de los derechos humanos; y la existencia de capacidad gubernamental para alimentar y proteger a la población.

33. Si se firma un acuerdo de paz, hay que revisar inmediatamente la estructura de coordinación de la asistencia humanitaria, teniendo en cuenta los nuevos objetivos, ámbitos de aplicación y repercusiones, y centrando la atención en la necesidad de enlazar los programas de asistencia humanitaria con los de rehabilitación y reconstrucción.

34. El coordinador residente/de actividades humanitarias debe ser el encargado de determinar, en consulta con el equipo en el país y con el gobierno, si se dan las condiciones para una salida total o parcial de los participantes en la labor humanitaria. La decisión última incumbirá al Comité Permanente entre Organismos.

III. LA CAPACIDAD DEL SISTEMA HUMANITARIO DE LAS NACIONES UNIDAS DE HACER FRENTE A CRISIS COMPLEJAS

A. La alerta temprana, la planificación ante imprevistos, la preparación, la información y la respuesta rápida

35. La capacidad de alerta temprana en el ámbito humanitario es un instrumento utilizado para mejorar la adopción de decisiones anticipándose a las crisis. Si está vinculada a mecanismos de respuesta a tiempo y decisiva, la alerta temprana puede ayudar a prepararse para situaciones de crisis e incluso a evitarlas.

36. Basándose en sus conocimientos especializados, varias organizaciones han elaborado sistemas de alerta temprana ante circunstancias críticas específicas. Así, por ejemplo, la vigilancia de la oferta y la demanda de alimentos (gracias al Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura (SMIA) de la FAO), de la sanidad (OMS) y de los movimientos y el número de refugiados (mediante bases de datos como la REFworld del ACNUR) ayuda a advertir a la comunidad humanitaria de la aparición de posibles crisis. El sistema de alerta temprana en asuntos humanitarios del Departamento de Asuntos Humanitarios se basa en la labor de mecanismos de alerta temprana que existen dentro y fuera del sistema de las

Naciones Unidas y conjuga informaciones sectoriales con informaciones socioeconómicas y políticas más específicas. El UNICEF y el PNUD buscan la prevención detectando y afrontando las vulnerabilidades subyacentes, y la presencia de varias organizaciones sobre el terreno desempeña un importante papel en su capacidad de alerta temprana.

37. La mejora de los procesos de información al servicio del sistema ha mejorado mucho, pero se puede perfeccionar aún más el intercambio de informaciones para reforzar la capacidad de alerta temprana. Para ello, hay que reanudar las consultas interinstitucionales sobre alerta temprana e incorporar sus conclusiones al proceso del Comité Permanente entre Organismos para facilitar la planificación y la preparación ante imprevistos.

38. La eficacia de la respuesta inicial a una emergencia depende en gran medida de las actividades de planificación y preparación ante imprevistos que se lleven a cabo en respuesta a las señales de alerta temprana. La planificación ante imprevistos comprende la identificación de las posibles variantes de la emergencia, sus diferentes consecuencias y las consiguientes necesidades humanitarias, la evaluación de las capacidades existentes y de las acciones necesarias para reforzarlas y la superación de los obstáculos que dificultan una respuesta eficaz. La planificación ante imprevistos debe ir seguida de acciones de preparación que correspondan a la situación de cada país.

39. En los dos últimos años ha aumentado la aceptación de la necesidad de una ejecución más sistemática de la planificación y la preparación sobre el terreno ante imprevistos. El sistema de las Naciones Unidas debe aumentar más el conocimiento de las autoridades locales y su apoyo a acciones concretas de preparación. Además, hay una necesidad crítica de elaborar una metodología interinstitucional común de la planificación ante imprevistos para disponer de una base común de parámetros de planificación. En estos esfuerzos debe participar el mayor número posible de asociados humanitarios, comprendidas organizaciones no gubernamentales.

40. Los funcionarios internacionales y nacionales de las Naciones Unidas en los países conducen normalmente la respuesta inmediata y en torno a ellos se produce la posterior respuesta de emergencia. Si es necesario aumentar rápidamente la capacidad del personal en el país, las organizaciones de las Naciones Unidas utilizan distintos mecanismos de despliegue rápido de personal, comprendidos equipos que están permanentemente de guardia, y en ocasiones lo completan con personal experimentado de fuera del sistema de las Naciones Unidas o con voluntarios de las Naciones Unidas. Por lo general, las organizaciones de las Naciones Unidas tienen capacidad suficiente para desplegar con rapidez el personal necesario y los materiales de socorro y apoyo logístico (vehículos, equipo de apoyo personal, etc.).

41. Los mecanismos especiales de la Sede para hacer frente a las emergencias de estallido rápido comprenden equipos de tareas de facto que integran actividades de la Sede y centros para situaciones de emergencia que coordinan el tratamiento de la información, los informes y la gestión de la respuesta de la organización. Distintas organizaciones han establecido además

procedimientos especiales administrativos, financieros, de adquisición y de otro tipo, para situaciones de emergencia a fin de acelerar su respuesta de emergencia. Ahora bien, dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, la mayoría de las normas y procedimientos aplicables no son propicios a una respuesta rápida. Se debe tratar de establecer procedimientos del sistema de las Naciones Unidas más racionales, con miras a un reclutamiento rápido, y procedimientos más flexibles en general.

42. Muchas organizaciones de las Naciones Unidas han descentralizado sus operaciones aumentando la delegación de facultades sobre el terreno, conjugada con la creación o un reforzamiento notable de oficinas regionales y subregionales. Las ventajas de la descentralización consisten en una mayor rapidez de respuesta a las necesidades sobre el terreno, una mayor sensibilidad y una mayor comprensión de la situación local, más una mayor capacidad del equipo en el país para adoptar decisiones a tiempo y eficaces, bajo la dirección del Coordinador Residente de Asuntos Humanitarios.

43. Aunque la planificación ante imprevistos y la ejecución de medidas de preparación ante situaciones concretas son actividades baratas y que pueden ser sumamente beneficiosas si se llega a producir una emergencia, la insuficiente financiación sigue siendo un importante problema para su desarrollo. Se deben alentar los esfuerzos encaminados a incluir la financiación de medidas de preparación en los llamamientos unificados en el contexto de una emergencia en curso. Ahora bien, esta manera de actuar no es viable en lo que se refiere a acciones necesarias ante una emergencia compleja y de gran magnitud. Las posibles alternativas consisten en crear fondos fiduciarios, utilizar el Fondo Rotatorio Central para Emergencias, ampliar las facultades de las organizaciones de las Naciones Unidas de utilizar fondos para emergencias de utilización inmediata y aumentar los fondos facilitados para esos fines.

44. Ante una crisis, todas las organizaciones de las Naciones Unidas acopian y difunden informaciones y análisis sobre el sector que abarca su mandato y la ejecución de sus actividades humanitarias. Para que el Coordinador de Asuntos Humanitarios y el Coordinador del Socorro de Emergencia efectúen la planificación estratégica, la coordinación y la promoción de las actividades, deben disponer de informaciones y análisis a tiempo y fidedignos en los que puedan basar las decisiones que adopten. Además, se espera que el Coordinador de Asuntos Humanitarios recoja, analice y difunda información sobre la crisis.

45. Ante la laguna informativa que se produjo en las primeras fases de las crisis de la región de los Grandes Lagos de Africa, el Departamento de Asuntos Humanitarios formó la red regional integrada de información, con objeto de gestionar y actualizar el flujo de informaciones destinadas a los participantes humanitarios y procedentes de éstos que intervenían en la región de los Grandes Lagos. La red sintetiza y analiza informaciones de un amplio abanico de fuentes. Se está creando en la actualidad una red similar en Africa occidental. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha creado además ReliefWeb (Red de socorro) como plataforma de las informaciones sobre el terreno y de la Sede sobre preparación y respuesta ante crisis.

La ReliefWeb refunde y organiza las informaciones sobre las emergencias humanitarias y las catástrofes naturales conforme se producen y las difunde inmediatamente en Internet.

B. Las capacidades locales/las actividades de socorro y el desarrollo

46. Se ha reconocido que, para salvar vidas y sostener los medios de subsistencia, es crucial llevar a cabo actividades que se respalden mutuamente acerca de los aspectos de socorro y desarrollo de las situaciones de emergencia. Las actividades en colaboración en situaciones inestables contribuyen a evitar emergencias producidas por conflictos, mitigan el ulterior deterioro de los sistemas de apoyo y sientan tempranamente los cimientos de la recuperación. Las actividades de desarrollo pueden desenvolverse con eficacia junto con actividades de emergencia en muchas situaciones de crisis. Organizaciones como el UNICEF y el PMA, en cuyos mandatos se contemplan actividades de socorro y de desarrollo, se encuentran en condiciones excelentes para desplegar esfuerzos encaminados a vincular las actividades y el desarrollo.

47. Las poblaciones y las instituciones damnificadas por emergencias recurren a menudo a distintos mecanismos que, aunque insuficientes, proporcionan un medio de supervivencia. En análisis y evaluaciones recientes de programas, se ha hecho hincapié en las consecuencias negativas de la asistencia de socorro y en el riesgo que presentan de socavar las capacidades locales. Al mismo tiempo, se ha obtenido más experiencia en lo tocante a determinar la manera en que la asistencia de socorro puede reforzar las capacidades locales, comprendidas las de las mujeres y organizaciones femeninas, ayudando de ese modo a cimentar procesos de recuperación a largo plazo. Como se subrayó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, aunque a menudo es necesario facilitar socorros gratuitos para hacer frente a la amenaza de hambre inmediata, se debe abordar con más cautela esa distribución de socorros.

48. En los dos años últimos, el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operaciones (CCCPO) ha efectuado un examen a fondo de las funciones del sistema de las Naciones Unidas en las situaciones posteriores a los conflictos. En el examen se determinó la necesidad de elaborar un planteamiento global que: a) abarque la acción en las situaciones de crisis y con posterioridad a ellas; b) vincule los socorros con el desarrollo; y c) entrafne amplias asociaciones con otros participantes exteriores y con autoridades locales y nacionales. Al mismo tiempo, el Comité Permanente entre Organismos ha aprobado varios principios y acuerdos importantes encaminados a mejorar el estudio de los mecanismos y las capacidades de actuación del sistema de las Naciones Unidas en las operaciones de socorro. Se ha asegurado la plena complementariedad con el examen del Comité Permanente entre Organismos mediante una participación de ambos en los grupos de trabajo del CCCPO y del Comité Permanente entre Organismos.

49. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) ha apoyado la idea de que son necesarias acciones paralelas y complementarias. Está de acuerdo en que los programas de socorro y desarrollo deben superar las divisiones que refleja y refuerza la separación de planteamientos, presupuestos y funciones. El CAC ha suscrito también que es necesario elaborar los componentes generales de un marco estratégico, centrado en tres elementos esenciales: el análisis del entorno de los países, la fijación de parámetros normativos y la determinación de prioridades a los programas de respuesta. La formulación de este marco debe ser flexible y pragmática.

C. La movilización de recursos y la capacidad de las Naciones Unidas para realizar actividades de asistencia humanitaria

50. El éxito de una respuesta colectiva a las crisis humanitarias depende no sólo de que exista un plan de acción bien coordinado e integrado, sino también de la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para que se preste la asistencia en el momento debido. Al aumentar las demandas formuladas a los recursos de los donantes, se precisa administrar los recursos de manera tal que se atiendan las necesidades prioritarias en un marco más general, un marco que fije metas claras, ayude a resolver mejor las causas de la crisis de que se trate y establezca vínculos con la recuperación.

La capacidad financiera y los mecanismos de financiación de las actividades de emergencia

51. En los últimos años han aumentado considerablemente la variedad y el ámbito de aplicación de los mecanismos de financiación de los programas de asistencia humanitaria, en particular de respuesta rápida a las crisis. En la actualidad, las organizaciones de las Naciones Unidas recurren a fondos fiduciarios, al Fondo Rotatorio Central para Emergencias, a fondos de emergencia de las distintas organizaciones y a contribuciones voluntarias para financiar su respuesta a las crisis. El año pasado, las organizaciones han facilitado a sus órganos rectores información exhaustiva sobre sus capacidades financieras, subrayando las mejoras y los aspectos a propósito de los cuales se impone un mayor reforzamiento o una mayor flexibilidad.

52. Uno de los mecanismos fundamentales concebidos para asegurar la respuesta rápida de las organizaciones de las Naciones Unidas ante una emergencia es el Fondo Rotatorio Central para Emergencias, que gestiona el Coordinador del Socorro de Emergencia. Desde que se creó el Fondo en 1992, se han desembolsado 124 millones de dólares, de los que se han reembolsado 111 millones. El Fondo ha mantenido una posición financiera sólida y ha sido utilizado por las organizaciones operacionales del sistema de las Naciones Unidas en 48 ocasiones para atender necesidades de socorro urgentes.

53. Del total de desembolsos, 109 millones de dólares (el 88%) correspondieron al período de 1992 a 1994. En 1995 y 1996, las organizaciones operacionales de las Naciones Unidas solicitaron únicamente seis adelantos, por un total de 11,8 millones de dólares. Las peticiones

para recurrir al Fondo en los dos años últimos han disminuido drásticamente por varios motivos. El hecho de que no se hayan previsto condiciones especiales para los préstamos de alto riesgo (es decir, cuando no se tiene la seguridad de que un donante los reembolsará) ha hecho que las organizaciones sean reacias a endeudarse con el Fondo por temor a no poder devolver los fondos tomados a préstamo. Además, distintas organizaciones se han esforzado en aumentar sus propios recursos internos para emergencias y reducir al mínimo los procedimientos administrativos que hasta ahora impedían actuar antes de haber recibido los fondos. Por último, en este período ha habido menos emergencias de gran escala que en los tres primeros años de existencia del Fondo.

54. En el actual proceso de examen, se han formulado recomendaciones para crear una "segunda ventanilla", que permitiría mejorar la capacidad de las organizaciones de atender las necesidades prioritarias, en particular en sectores críticamente subfinanciados y en situaciones menos llamativas en las que el apoyo de los donantes es menos probable. Ahora bien, entre los países donantes ha habido cierta renuencia a aceptar esa propuesta. Es necesario efectuar consultas para elaborar distintas opciones acerca de cómo se podría estructurar el Fondo a fin de asegurar su eficacia ininterrumpida. El Comité Permanente entre Organismos ha propuesto que puedan tener acceso al Fondo las organizaciones no gubernamentales que figuran como asociadas en la ejecución en el llamamiento unificado correspondientes.

En el curso de la emergencia

55. El Proceso de Llamamientos Unificados sigue siendo el mecanismo más importante de coordinación y facilitación de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de atender sus necesidades de recursos para emergencias. En el período de 1992 a 1996, se obtuvieron 10.400 millones de dólares gracias a 68 llamamientos hechos por el Departamento de Asuntos Humanitarios.

56. Se ha emprendido un análisis a fondo del Proceso de Llamamientos Unificados a fin de formular recomendaciones acerca de cómo impulsar de la mejor manera posible las iniciativas de cada organización en un marco común de colaboración, integración y determinación de prioridades. Un tema que se ha planteado repetidamente ha sido la importancia fundamental de elaborar un marco estratégico que fije metas claras al programa humanitario y facilite un enfoque global que incorpore el socorro y el desarrollo cuando convenga. El Proceso de Llamamientos Unificados -un proceso de programación basado en las actividades sobre el terreno- sirve de instrumento para movilizar recursos a fin de ejecutar el marco estratégico. El Comité Permanente entre Organismos ha determinado las responsabilidades de las organizaciones y del Coordinador Residente de Asuntos Humanitarios a fin de asegurar la determinación de prioridades, haciendo hincapié en la importancia de las consultas en el país para hacerlo. También se convino en que en el Proceso de Llamamientos Unificados deberían figurar las actividades pertinentes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

57. Al tiempo que han reafirmado las directrices sobre el Proceso de Llamamientos Unificados, las organizaciones del Comité Permanente entre Organismos coinciden en que hay una falta de coordinación entre la movilización de recursos y los procesos de planificación en la comunidad formada por quienes se dedican a actividades de socorro y desarrollo, lo cual da lugar a lagunas, demoras y/o duplicación de esfuerzos. Es esencial adoptar un planteamiento que permita que la ayuda de socorro y la ayuda orientada al desarrollo coexistan de manera tal que se refuercen recíprocamente. En lugar de crear mecanismos nuevos que puedan causar una mayor compartimentación de los planteamientos de la financiación, habría que ampliar el Proceso de Llamamientos Unificados a fin de que abarcara las necesidades de rehabilitación y recuperación. El Coordinador del Socorro de Emergencia y el Administrador del PNUD, en consulta con el Comité Permanente entre Organismos, deben estudiar cómo conseguir que este planteamiento sea operativo.

58. Las dicotomías ante las que se encuentran tradicionalmente los donantes de fondos pueden significar una traba para el suministro de recursos que simultáneamente atiendan las necesidades de socorro y de desarrollo y sirvan para abordar actividades de rehabilitación y recuperación. La obtención de recursos para actividades de transición constituye un problema más, pues se ha dado una tendencia a la baja de la financiación disponible para la cooperación para el desarrollo. Otro problema más es la lentitud en los procedimientos de desembolso de fondos de los donantes para actividades de rehabilitación y recuperación.

59. Al tiempo que hay que reforzar el planteamiento integrado de la programación del Proceso de Llamamientos Unificados, se debe reconocer que, cuando los recursos son insuficientes para determinados sectores o tipos de actividades, está en entredicho la eficacia del programa general humanitario. Si no se consigue prestar asistencia a medidas de rehabilitación, por ejemplo a la recuperación de la actividad agropecuaria, se corre el peligro de suscitar un síndrome de dependencia de las actividades de socorro entre las personas afectadas por la crisis, que posteriormente puede aumentar las necesidades de asistencia.

60. Reconociendo el hecho de que debe existir un mecanismo para movilizar con rapidez los recursos cada vez que se presente una nueva emergencia, se utilizará el mecanismo de los llamamientos de urgencia que coordina el Departamento de Asuntos Humanitarios en un plazo de diez días desde el estallido de la crisis, a fin de obtener financiación para la primera fase de la intervención. En caso necesario, seguirá a ello un marco estratégico plenamente desarrollado y un llamamiento unificado. Hay que aclarar las relaciones entre las necesidades de los programas y de financiación en el llamamiento de urgencia y el Proceso de Llamamientos Unificados.

D. La rendición de cuentas, la supervisión y la evaluación de las actividades humanitarias

61. La tarea principal de la supervisión consiste en averiguar el progreso de las actividades y los resultados respecto de los calendarios establecidos y los factores a partir de los cuales se puede decidir modificar el programa. Ante la mayor complejidad de los programas humanitarios actuales, la supervisión debe prestar especial atención a las interrelaciones de los proyectos y los componentes y a la efectividad de las disposiciones en materia de administración y de coordinación.

62. En los dos años últimos, ha habido múltiples iniciativas en el sistema de las Naciones Unidas, en las organizaciones intergubernamentales y en las comunidades de donantes y de organizaciones no gubernamentales, tendentes a aumentar la rendición de cuentas de quienes prestan asistencia humanitaria respecto de los donantes y los receptores de la asistencia. Los donantes y las organizaciones no gubernamentales están cada día más preocupados por la necesidad de regular las actividades humanitarias mediante las normas de capacitación, las prácticas de personal y los procedimientos de presentación de informes verificables.

63. El Comité Permanente entre Organismos ha convenido en que hay que establecer sistemas sencillos de supervisión sobre el terreno en todas las situaciones complejas de emergencia en las que interviene el sistema de las Naciones Unidas, a fin de facilitar la rendición de cuentas, optimizar la utilización de los recursos, evitar duplicaciones de esfuerzos y adaptarse a las circunstancias cambiantes. La implantación de estos sistemas deberá ser una actividad interinstitucional llevada a cabo bajo la dirección del Coordinador Residente de Asuntos Humanitarios y tienen por objeto reforzar las actividades de supervisión que llevan a cabo actualmente las organizaciones operacionales respecto de distintos sectores o grupos destinatarios. Hay que desplegar esfuerzos para obtener la plena participación de las organizaciones no gubernamentales y de los representantes de los donantes y de las entidades nacionales y locales de gobierno en el proceso de programación y examen. Es esencial que el Coordinador Residente de Asuntos Humanitarios, en colaboración con todos los participantes pertinentes, fije objetivos a la asistencia, con metas claras.

64. Se debe considerar que la supervisión forma parte integrante del ciclo de programación -pues sus resultados son esenciales para programar y evaluar de nuevo las prioridades cada vez que sea menester. Las directrices para la preparación de los llamamientos unificados, si se aplican en su totalidad, constituyen un marco coherente y una estructura de programación con respecto de la cual se pueden medir los progresos y los límites. Por consiguiente, el proceso de supervisión debe figurar claramente en el llamamiento unificado en favor de un país y en el Proceso de Llamamientos Unificados deben figurar los recursos necesarios para la supervisión. De igual modo, el sistema de supervisión debe ir aunado al seguimiento por el Departamento de Asuntos Humanitarios de la financiación de los llamamientos unificados, a fin de constituir la base de un sistema unificado de presentación de informes sobre la orientación y los resultados del programa humanitario.

65. Una de las ventajas de disponer de una capacidad conjunta de supervisión es que facilitará una base sólida para extraer más lecciones y efectuar más ejercicios de evaluación. En el caso ideal, esa supervisión conducirá automáticamente a una evaluación sistemática de los programas humanitarios. El Comité Permanente entre Organismos tiene previsto dedicar uno de sus próximos períodos de sesiones a la cuestión de las lecciones extraídas y de la evaluación y a la posibilidad de mantenimiento de un mecanismo interinstitucional.

E. La gestión de los recursos humanos y los problemas del desarrollo

66. El sistema de las Naciones Unidas para la respuesta humanitaria no puede tener más eficacia que la que posean las personas asignadas a su ejecución. Así pues, es esencial que contrate, forme, apoye y mantenga a los mejores elementos disponibles para trabajar en situaciones de crisis.

67. Consciente de lo difícil que es obtener con rapidez suficiente personal calificado para desplegarlo en situaciones de crisis, el Comité Permanente entre Organismos ha aprobado varias recomendaciones tendentes a acrecer la flexibilidad y la profesionalidad de la respuesta humanitaria. Esas recomendaciones abarcan la manera de simplificar los procedimientos de contratación, y en ellas se insta a mejorar aún más los equipos de respuesta rápida, a efectuar evaluaciones normalizadas y a que las condiciones de servicio sean satisfactorias.

68. Gracias a la importancia cada vez mayor que le conceden las organizaciones, en los últimos años han mejorado tanto la cantidad como la calidad de la formación. Cada una de las organizaciones se encarga de dar la importancia necesaria a la formación de su personal en cuestiones técnicas y sectoriales de emergencia e imparte la capacitación adecuada. En todas las actividades de capacitación sigue siendo prioritaria la formación acerca de la mejora del análisis contextual de las situaciones de emergencia y la sensibilización respecto de la discriminación sexual.

69. Todas las organizaciones participan activamente en talleres para facilitar la creación de capacidad nacional y reforzar la coordinación en los países, que se realizan por conducto del programa de capacitación en materia de gestión de actividades en casos de desastre y son organizados y patrocinados conjuntamente por el PNUD y el Departamento de Asuntos Humanitarios. Las organizaciones de las Naciones Unidas participan en el comité de dirección del programa de capacitación en materia de gestión de los casos de desastre, de reciente creación, y contribuyen a la concepción de módulos de programas. El proyecto de Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas imparte capacitación adicional al servicio del sistema de las Naciones Unidas, en la que intervienen además homólogos de los países, mediante su programa de capacitación en apoyo de una respuesta coordinada a los países que experimentan crisis.

70. A nivel de todo el sistema, la iniciativa de capacitación para situaciones complejas de emergencia es el principal foro interinstitucional en el que se debate la capacitación sobre los aspectos generales de la asistencia humanitaria; las cuestiones normativas que se plantean son comunicadas al Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos. La iniciativa se centra en impulsar el trabajo en equipo y una cultura de cooperación y coordinación. El Comité Permanente entre Organismos ha detectado varias cuestiones a propósito de las cuales la iniciativa debe seguir elaborando materiales pedagógicos y determinar recursos de capacitación adicionales destinados al personal sobre el terreno.

71. Las condiciones en que se desenvuelve buena parte de la asistencia humanitaria -aislamiento del personal de sus familias, peligros de enfermedad y lesiones y una inseguridad cada vez mayor- aumentan cada vez más las tensiones y los problemas de salud. El Comité Permanente entre Organismos ha recomendado la concesión de un seguro suficientemente amplio y que se tenga en cuenta el hecho de que el personal local es sumamente vulnerable, a pesar de lo cual sus contratos y las disposiciones en materia de seguridad en que trabaja son considerablemente menos favorables que los del personal internacional.

F. La seguridad

72. En el cumplimiento de las responsabilidades que le han confiado los Estados Miembros, cada vez es más frecuente que el personal de las Naciones Unidas desempeñe sus funciones en condiciones sumamente peligrosas, que normalmente no se daban antes. Esto sucede en particular en zonas en las que la autoridad oficial no se ejerce adecuadamente o es inexistente. Así como hasta ahora el personal gozaba de protección en virtud de su vinculación a las Naciones Unidas, hoy día cada vez se halla más en peligro justamente por ello. Además, las actividades de las Naciones Unidas en una parte del planeta pueden dar lugar a amenazas a funcionarios de las Naciones Unidas en otra parte.

73. Por todo lo dicho, han aumentado las bajas. En 1992, cada mes resultaba muerto un funcionario; en 1993, cada dos semanas y, en 1994, más de uno por semana. En 1995 y 1996, las cifras bajaron a un funcionario muerto al mes. Al 1º de marzo de 1997, ha habido nueve fallecimientos, es decir, más de cuatro al mes. De 1992 a la fecha, más de 131 funcionarios han perdido la vida y 119 han sido tomados rehenes.

74. La Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas y las organizaciones correspondientes de las Naciones Unidas han actuado, por consiguiente, para reforzar el sistema de seguridad de las Naciones Unidas. Así, por ejemplo, ha aumentado el número de oficiales superiores de seguridad sobre el terreno que trabajan bajo la supervisión directa del oficial designado (un oficial superior, normalmente el coordinador residente de las Naciones Unidas, encargado de la seguridad del personal de las Naciones Unidas y de los bienes del lugar de destino) y del Equipo de Gestión de Seguridad de las Naciones Unidas. La financiación de estos oficiales de

seguridad se puede efectuar mediante un mecanismo de participación en la financiación de los gastos, o bien haciendo que los emplee directamente una de las organizaciones de las Naciones Unidas.

75. Basándose en la recomendación de la reunión especial entre organismos sobre aspectos de seguridad, el Comité Administrativo de Coordinación aprobó diversas medidas elaboradas por la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas (en colaboración con las entidades de las Naciones Unidas participantes), como la racionalización de la contratación de los oficiales de seguridad sobre el terreno, el compartir los datos relativos a seguridad y la elaboración de un programa normalizado de formación en seguridad para todo el sistema.

76. No cabe considerar que el costo de la seguridad y de las tensiones conexas sea una partida facultativa de los presupuestos de las organizaciones a cuyo personal se pide que arriesgue la vida por las Naciones Unidas. Estos gastos relacionados con la seguridad son aún relativamente pequeños respecto de los costos totales de las actividades de socorro de las Naciones Unidas. Ahora bien, demasiado a menudo se ponen en entredicho o están subfinanciados, tanto si solicita los fondos la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas como si lo hace una de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se pide a los Estados Miembros que faciliten los recursos necesarios para cuestiones prioritarias como: contratar a un número suficiente de oficiales superiores de seguridad sobre el terreno, adquirir ordenadores y equipo de telecomunicaciones, equipo de protección y locales de seguridad, formar a todo el personal y establecer sistemas adecuados que ayuden al personal a superar las tensiones que producen los incidentes críticos.

77. Los Estados Miembros también pueden prestar ayuda con actividades de promoción dirigidas a fomentar la seguridad del personal de las Naciones Unidas y proporcionando recursos.

78. A veces, se acusa a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de grave falta de imparcialidad y de que los funcionarios locales intervienen activamente en asuntos locales. Estas acusaciones son agravadas a menudo por críticas innecesarias formuladas por las autoridades centrales. Los Estados Miembros deben intervenir en esas circunstancias, recordando a los gobiernos el principio de neutralidad de las Naciones Unidas y la adhesión al mismo de todas sus organizaciones.

79. Se debe condenar firmemente la militarización de todos los campamentos de refugiados y de las personas internamente desplazadas y se debe pedir a los gobiernos que actúen en tales circunstancias con carácter urgente. La comunidad internacional debe estar dispuesta a facilitar la asistencia y los conocimientos necesarios para hacerlo en caso de que se le pida. Con ello probablemente se ahorrará buen número de vidas y recursos y se conseguirá un regreso más rápido de los refugiados a sus países de origen.

IV. OBSERVACIONES FINALES

80. A punto ya de concluir el siglo XX, se recuerda a la comunidad internacional que existen la creatividad y la capacidad necesarias para alcanzar progresos extraordinarios en los terrenos de la ciencia y la tecnología, pero que aún están por demostrar el empeño y la comunidad de propósitos que habrán de poner fin a la guerra, a la marginación cada vez mayor y a la vulnerabilidad de millones de personas.

81. Estamos en una época de cambios drásticos, pero una de las características permanentes del período posterior a la guerra fría es la manera en que las crisis y los conflictos siguen perturbando y destruyendo las vidas y los medios de subsistencia de los civiles. La prestación de asistencia humanitaria en las zonas de crisis actuales no sólo exige un sistema eficiente de prestación de socorro, sino además la capacidad de proteger a poblaciones vulnerables para que puedan sobrevivir en un entorno hostil y además la capacidad para evitar convertirse en un sustituto de la acción necesaria para eliminar las raíces de los conflictos.

82. En el mundo actual, en que se multiplican los conflictos internos, se pone en entredicho la autoridad, los sistemas estatales se desintegran y se produce una ruptura de las estructuras sociales, a menudo no es fácil determinar los programas políticos de las partes enfrentadas. La injusticia, la opresión política, las violaciones de derechos humanos, las desigualdades sociales y económicas y la inexistencia de libertad democrática y de posibilidades de desarrollo forman parte a menudo de una mezcla compleja de factores subyacentes que contribuyen a los conflictos. En muchos casos, la guerra es desencadenada y sostenida por la manipulación de temores y animosidades que pueden tener poco que ver con quejas reales o supuestas; la identidad de grupo conforme a patrones étnicos o comunes se ha convertido en motivo de intolerancia, racismo, odio y conceptos tan repugnantes como la "purificación étnica".

83. En zonas de guerra en las que no hay líneas del frente, cuando comunidades y grupos de población enteros se han convertido en "el enemigo" y la finalidad del combate es destruirlos y desplazarlos, es vital replantear la noción de las amenazas a la paz y la función de la acción humanitaria en la mitigación del sufrimiento.

84. En una época en la que la acción humanitaria se halla, como nunca lo ha estado, ante abusos, distorsión y cinismo de nivel nunca alcanzado anteriormente, la decisión del Consejo de solicitar un estudio del sistema de socorro de las Naciones Unidas es oportuna y sensata. No hay que pensar que el resultado de ese ejercicio sea un fin en sí mismo, sino una importante aportación a la tarea más amplia de reforzar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de abordar tanto las causas como las consecuencias de las crisis.

85. Mejorar la capacidad de responder a las necesidades humanitarias depende no sólo de la eficiencia del sistema de socorro de las Naciones Unidas para ayudar a quienes necesitan asistencia a hacer frente a crisis, sino también

del compromiso de los Estados Miembros de hacer frente a los problemas a que dan lugar las agitaciones y los trastornos políticos.

86. Tanto el fenómeno de los desplazamientos prolongados y cada vez mayores como las guerras que toman por blanco a los civiles y destruyen las comunidades, y la desintegración de las estructuras políticas, institucionales y económicas de los países en crisis, apuntan a la necesidad de una mejor comprensión de las crisis y de sus consecuencias negativas en comunidades vulnerables. Es importante prestar más atención a la cuestión de la discriminación sexual dentro de los conflictos y las crisis. Es asimismo necesario entender las consecuencias de las intervenciones para salvar vidas y sostener vidas orientadas a mitigar y deshacer los daños que caracterizan las crisis contemporáneas.

87. Este examen y varios estudios recientes más, entre ellos la evaluación conjunta de múltiples donantes de la asistencia de emergencia prestada en Rwanda, ponen de manifiesto la importancia de una mayor rendición de cuentas de todos quienes intervienen en las gestiones de las crisis. Suscitan preocupación general los planteamientos actuales, que se consideran insuficientes, y es menester una mayor eficacia tocante a atender las necesidades inmediatas y a más largo plazo que las crisis generan.

88. La comunidad humanitaria ya ha adoptado medidas para elaborar normas e indicadores comunes, esenciales para determinar las consecuencias generales de las intervenciones multisectoriales en los beneficiarios, haciendo especial hincapié en la manera en que la acción de socorro refuerza o socava las capacidades autóctonas y los procesos de recuperación.

89. En el escenario de la acción humanitaria, es preciso reforzar la capacidad de supervisar la orientación general y la eficacia de las operaciones humanitarias, comprendida la manera en que las decisiones sobre financiación y asignación de recursos influyen en la realización de una respuesta coherente.

90. En consonancia con la reforma más general del sistema de las Naciones Unidas, hay que dedicar más atención y recursos al fomento de una mejor comprensión de las crisis, incluida la manera en que la política dimanante de los distintos foros repercute en el comportamiento humanitario. El compromiso de mejorar la rendición de cuentas exige medidas concretas para aprovechar las lecciones y las informaciones obtenidas de distintas experiencias de manera tal que mejore la política y nuestra capacidad colectiva de hacer frente con eficacia a las crisis.

91. Este informe no estaría completo si en él no se rindiese un homenaje especial al personal de las Naciones Unidas y a otras personas dedicadas a cuestiones humanitarias que han perdido la vida en el cumplimiento del deber al prestar socorro para atender los padecimientos de seres humanos. Las Naciones Unidas están en deuda con los miles de personas que siguen esforzándose en socorrer a las víctimas de catástrofes en entornos cada vez más inseguros en todo el mundo, y están muy orgullosas de ellas.
