



Consejo Económico y Social

Provisional

6 de enero de 2004

Español

Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2002

Serie de sesiones de asuntos humanitarios

Acta resumida provisional de la 26ª sesión

Celebrada en la Sede, Nueva York, el martes 16 de julio de 2002 a las 15.00 horas

Presidente: Sr. Buallay (Vicepresidente) (Bahrein)

Sumario

Asistencia económica especial, asistencia humanitaria y socorro en casos de desastre
(continuación)

Las correcciones a la presente acta deberán redactarse en uno de los idiomas de trabajo y presentarse en forma de memorando. Además, deberán incorporarse en un ejemplar del acta. Las correcciones deberán enviarse, *dentro del plazo de una semana a contar de la fecha del presente documento*, a la Jefa de la Sección de Edición de Documentos Oficiales, oficina DC2-750, 2 United Nations Plaza.

02-48439 (S)



En ausencia del Sr. Simonovič (Croacia), ocupa la Presidencia el Sr. Buallay (Bahrein), Vicepresidente.

Se declara abierta la sesión a las 15.20 horas.

Asistencia económica especial, asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre (continuación)
(A/57/77-E/2002/63 y A/57/79-E/2002/76)

Mesa redonda sobre la transición del socorro al desarrollo en situaciones humanitarias complejas y desastres naturales

1. **El Sr. Brahimi** (Representante Especial del Secretario General para el Afganistán), como experto, dice que el Afganistán es un claro ejemplo de la lucha de un país por pasar de una situación de emergencia humanitaria al socorro y la reconstrucción. Cuando se firmó en Bonn el Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en el Afganistán, el país se encontraba en una situación muy problemática: 22 años de guerra habían devastado su economía y cuatro años de sequía habían agravado los efectos del conflicto en sus habitantes; hasta el 60% de la población dependía de la ayuda humanitaria; el Gobierno que había controlado el 90% del territorio no era un Gobierno internacionalmente reconocido y, como resultado, las Naciones Unidas y los donantes no habían tenido una contraparte nacional durante cinco años; existía preocupación por la persecución de las minorías étnicas. En aquel momento, el Afganistán era el mayor programa humanitario del mundo, con pocas posibilidades para acometer la recuperación y la reconstrucción. Frente a ese telón de fondo, las Naciones Unidas están elaborando actualmente varios nuevos enfoques e iniciativas con las que se trata de aprovechar las experiencias adquiridas en otros contextos.

2. La estrategia de las Naciones Unidas se centra en varios elementos clave. En primer lugar, al tiempo que trata de satisfacer las necesidades humanitarias más urgentes de los seis millones de habitantes del Afganistán, apoyará y alentará la transición del socorro a la programación de recuperación por parte de todos los agentes internacionales. Contribuirá también a trasladar el centro de atención de la comunidad internacional de la autorregulación a la creación de capacidad y la sensación de propiedad del Gobierno. Posteriormente prestará apoyo al desarrollo de la capacidad de las administraciones provinciales, combinada con la delegación de la autoridad y los recursos necesarios para la

programación, para permitir la ejecución de programas de recuperación flexibles y específicos en las zonas más afectadas. La programación de la recuperación y la reconstrucción se vinculará estrechamente con el proceso político para que todos los componentes de la actividad de las Naciones Unidas puedan complementarse entre sí. Es necesario que se adopte un enfoque firme de la protección de los derechos humanos centrado en el Afganistán y que se mejore sustancialmente la situación de las mujeres y las niñas mediante la incorporación de las perspectivas de género en toda la programación y el apoyo dirigido a las mujeres de las comunidades vulnerables.

3. Ya se han hecho progresos en relación con muchos de esos objetivos. Los refugiados y las personas desplazadas han regresado a sus hogares en un número importante, mucho más rápido de lo previsto. Más de tres millones de niños han vuelto a la escuela, en comparación con las expectativas iniciales que eran de 1,6 millones. Esos progresos han generado sus propios problemas: cómo ayudar a las comunidades rurales a recuperar su viabilidad para que los retornados no se sientan atraídos por las ciudades, y cómo velar por que los niños dispongan de escuelas dignas y maestros bien formados. El levantamiento de mapas y la remoción de minas y municiones sin explotar se está acelerando y se está llevando a cabo la transferencia de las actividades relacionadas con las minas de las Naciones Unidas a la administración del Afganistán. Continúa la campaña de inmunización contra la polio en todo el país y en varias ciudades se han iniciado programas de obras públicas. Pese a las enormes dificultades logísticas, se han pagado los sueldos de los funcionarios en la mayor parte del país. La Administración de Transición se enfrentará a problemas a medida que intente seguir pagando los sueldos. Han comenzado a aparecer de nuevo unos medios de comunicación propios e independientes.

4. La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) es ya operacional, pero todavía no está plenamente integrada y las distintas, y a veces contradictorias, normas, regulaciones y culturas de las instituciones políticas, de asistencia y de mantenimiento de la paz, no han servido precisamente de ayuda. El amplio proceso de revisión del Programa inmediato y transitorio de asistencia con las autoridades nacionales ha conducido a la adopción de un enfoque más coherente, y la integración del Programa en el presupuesto y en el marco de desarrollo nacionales significa que cada vez es mayor la coherencia de los objeti-

vos de la administración del Afganistán, las Naciones Unidas y los demás asociados. El mejoramiento de la gestión y la difusión de la información sigue suponiendo un importante reto.

5. Es posible extraer algunas conclusiones y experiencias iniciales de los primeros meses del trabajo de la UNAMA. Está previsto que las Naciones Unidas desempeñen un papel esencial en entornos posteriores a los conflictos y en lo relativo a la prestación de ayuda a los gobiernos para reafirmar sus funciones de elaboración de políticas y de coordinación. La Organización debe combinar su capacidad en los terrenos político, de derechos humanos, humanitario y de desarrollo en un todo coherente. Los intentos de llevar a cabo intervenciones integradas en un entorno posterior a un conflicto se ven fortalecidos por un mandato y un apoyo claros de los Estados Miembros. El fortalecimiento de las responsabilidades de gestión de la misión favorecerá la coordinación de las labores internacionales de recuperación y reconstrucción, y son ya evidentes las considerables ventajas que pueden derivarse del trabajo conjunto de los componentes político y de socorro y recuperación. Será necesario introducir nuevas reformas en los planos administrativo y de apoyo de las Naciones Unidas para que las misiones integradas cuenten con la flexibilidad necesaria para cumplir sus obligaciones. Los donantes desempeñan una función esencial en los entornos posteriores a los conflictos y deben adoptar una función más activa en lo que se refiere a la adopción de una estrategia, la prestación de apoyo al Gobierno, la decisión sobre los mecanismos de coordinación de los donantes y el impulso para que los organismos adopten un enfoque más coherente. Es necesario prestar mayor atención a la importancia de las organizaciones no gubernamentales en situaciones como la del Afganistán, y esas organizaciones deben participar más directamente en la planificación estratégica y operacional. Los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales deben elaborar nuevas relaciones en lo que se refiere a su actuación en situaciones posteriores a los conflictos.

6. **El Sr. Lubbers** (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)), en calidad de experto, dice que la transición del socorro al desarrollo es esencial para el trabajo de su Oficina. Desde el principio de su participación en una situación en la que hay presentes refugiados, se contempla ya la solución: la repatriación, la integración local o el reasentamiento. Su tarea en el Afganistán consiste en ayudar al

país a superar una transición difícil, y se necesita un enfoque simultáneo en los frentes humanitario y de desarrollo. La nueva iniciativa sobre los excombatientes comenzará con su desmilitarización y desmovilización y pasará después a la reinserción y la rehabilitación.

7. El enfoque general del problema de los refugiados puede denominarse como “las cuatro erres”: repatriación, reinserción, rehabilitación y reconstrucción. Recientemente se han conseguido algunos progresos en la integración local de los refugiados, puesto que la asistencia para el desarrollo centrada en zonas donde se asientan los refugiados puede beneficiar también a la población local. En Zambia, por ejemplo, no se percibe a los refugiados como una carga, sino como agentes potenciales del desarrollo.

8. Su Oficina trabaja en una cooperación cada vez más estrecha con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la satisfacción de las necesidades de los refugiados. La presencia del PNUD en el Afganistán ha sido especialmente valiosa. En la actualidad, cerca del 90% de la asistencia adopta la forma de socorro y el 10% la de desarrollo, pero el objetivo es invertir esos porcentajes en el futuro cercano. El Gobierno sigue necesitando apoyo y asistencia a medida que gana en fuerza, pero a la larga será el dueño del proceso de desarrollo. El compromiso de los donantes bilaterales, como el Grupo de los Ocho o la Unión Europea, es esencial.

9. La satisfacción de las necesidades de los refugiados es esencial para la paz, y sin su integración, no puede llegarse a una paz sostenible, puesto que los grupos sin esperanza son vulnerables al reclutamiento por los grupos que desean prolongar el conflicto. En lugar de percibirse como actividades separadas, la asistencia humanitaria y el desarrollo deben contemplarse como un conjunto.

10. **El Sr. Malloch Brown** (Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), como experto, dice que las Naciones Unidas se han visto sometidas a prueba en el Afganistán, con todo el mundo observando si podían funcionar como un sistema único. Los éxitos logrados allí en un plazo relativamente corto han demostrado que la Organización es capaz de unirse para comenzar a construir un Estado en las circunstancias menos prometedoras. El sistema de las Naciones Unidas está intentando determinar cuál es la forma institucional correcta para cerrar la brecha

entre el desarrollo y la reconstrucción, pero encuentra dificultades para adoptar la flexibilidad necesaria.

11. De la experiencia del Afganistán hasta ahora pueden extraerse algunas conclusiones preliminares. Para que las diversas partes del sistema: consolidación de la paz, acción humanitaria, desarrollo, derechos humanos y regreso de los refugiados, funcionen juntas es imprescindible un liderazgo coherente sobre el terreno, como el que detenta el Sr. Brahimi.

12. Una población que sale de un conflicto tiene una lista de prioridades y peticiones. En la lista del Afganistán figuraban la escolarización de los niños; la seguridad y la imposición del estado de derecho; las estructuras básicas de gobierno, como una judicatura capaz de funcionar y una fuerza nacional de policía; servicios públicos como la atención de la salud; y abundantes posibilidades de empleo tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Se ha decidido que sería más sensato a largo plazo ayudar al Gobierno a satisfacer esas necesidades fomentando su capacidad a nivel nacional y local que proporcionar una respuesta propia de los organismos, incluso aunque ésta última pudiera haber sido más rápida. El Gobierno se enfrenta también a problemas especiales en lo que se refiere a la reinserción de los combatientes y la repatriación de los refugiados, un ejercicio políticamente complicado, logísticamente problemático y potencialmente desestabilizador. Actualmente, la sensación es que la batuta ha pasado de los organismos humanitarios a los de desarrollo, como el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y por último, cuando comienza la etapa de los proyectos de reconstrucción de alto coste, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI).

13. En 2001, el ACNUR sobreestimó comprensiblemente el éxodo de refugiados del Afganistán; en 2002, infraestimó su retorno. Incluso con una planificación excelente, es imposible predecir con total acierto las situaciones de emergencia humanitaria y es inevitable, por tanto, una cierta modificación de las prioridades. A pesar de los llamamientos para una financiación flexible, y pese a los riesgos que supone el retraso de la desmovilización, el sistema no permite una agrupación de los recursos destinados al socorro y al desarrollo. A diferencia de su asociado, el Banco Mundial, las Naciones Unidas no cuentan con la capacidad financiera necesaria para adoptar la dirección en situaciones en que el tiempo es esencial, aunque normalmente posee la necesaria experiencia local. La financiación del sis-

tema se organiza con arreglo a las prioridades de los gobiernos asociados, y las poblaciones de refugiados no siempre ocupan un alto lugar en su lista de prioridades, como se ha expresado entre otros lugares, en los documentos de estrategia de reducción de la pobreza. Así pues, el orador desea reiterar el llamamiento para que se adopte una mayor flexibilidad y se aporten recursos adicionales.

14. **El Sr. Cherpitel** (Secretario General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), en calidad de experto, recuerda que el Informe Mundial sobre las Catástrofes correspondiente a 2001 se centró en la recuperación, que es un elemento importante de la transición del socorro al desarrollo. La Federación pretende ayudar a gestionar esa transición de la mejor forma para las víctimas de los desastres y propone el intercambio de experiencias a ese respecto.

15. Tan pronto como el primer terremoto golpeó El Salvador en 2001, la Cruz Roja Salvadoreña activó su plan de emergencia. Equipos de búsqueda y salvamento que contaban con unas 200 personas funcionaron en las zonas más gravemente afectadas, con el apoyo de más de mil voluntarios. En cuestión de horas se lanzó un llamamiento preliminar y en dos semanas se preparó un plan de acción, cuya prioridad era ayudar a responder a las necesidades inmediatas de la población afectada. No obstante, algunos objetivos incluían requisitos a largo plazo, como el apoyo psicosocial, la mejora de la atención sanitaria a nivel local y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante los desastres tanto de la Cruz Roja Salvadoreña como de las comunidades locales. Es importante señalar que esos objetivos se establecieron teniendo muy presente la aportación local y su objetivo era pasar de la respuesta inmediata a la creación de capacidad local.

16. Actualmente, el centro de interés de la Federación Internacional en El Salvador es el desarrollo, especialmente los programas para abordar las vulnerabilidades estructurales. También se presta atención a posibles calamidades futuras. Ese cambio de actitud hacia los intereses a largo plazo se ha visto facilitado por un enfoque de los desastres centrado en el desarrollo y la capacidad organizativa para traducir esa forma de pensar en planes, programas y objetivos concretos en una etapa inicial.

17. Con demasiada frecuencia, los desastres se gestionan como acontecimientos que se presentan por sorpre-

sa y requieren intervenciones especiales, grupos de tareas, partidas presupuestarias separadas y mecanismos de coordinación. En realidad, los desastres son a menudo predecibles y deben percibirse como acontecimientos incluidos en el proceso de desarrollo como tal.

18. Los problemas que rodean a la transición del socorro al desarrollo y la respuesta institucional ante la recuperación, están arraigados en la forma en que se conceptualiza la relación entre los desastres y el desarrollo. Así pues, es necesario diseñar estrategias globales para abordar simultáneamente las necesidades inmediatas de las víctimas de los desastres y las necesidades de desarrollo. Las soluciones humanitarias para las personas afectadas por los desastres no requieren, después de todo, una financiación masiva o unas soluciones sofisticadas sino que, sobre todo, deben estar dispuestas a situar a las personas en el centro de interés en lo que se refiere a la recuperación de los desastres.

19. En respuesta a los corrimientos de tierras que tuvieron lugar en Venezuela en 1999, la Federación hizo del abastecimiento de agua y el saneamiento una prioridad. La primera medida fue la distribución, la siguiente garantizar su disponibilidad continua. El enfoque estaba centrado en la población, y se puso el mayor interés en la participación de las comunidades afectadas al pedirles que diseñaran y supervisaran los horarios para recoger agua de los depósitos de emergencia. Se hizo hincapié en favorecer que las personas participaran en sus propias comunidades, en lugar de darles lecciones o tratar de organizarles.

20. Esos esfuerzos no ofrecieron soluciones completas, pero contribuyeron al restablecimiento de la normalidad al crear las condiciones en las que otros asociados, como el sistema de las Naciones Unidas, podían abordar en una etapa más temprana otros problemas importantes.

21. La experiencia del huracán Mitch hizo que la Federación volviera a plantearse sus mecanismos de respuesta, sus metodologías y su trabajo con las poblaciones afectadas después de los desastres. En particular, se estableció en Panamá una Unidad Panamericana de Respuesta en Caso de Desastre para fortalecer la capacidad regional de preparación y respuesta.

22. El valor de la planificación anterior a los desastres se dio a conocer en Cuba cuando el huracán Michelle, la tormenta más intensa desde 1944, atacó en 2001. Tan sólo cinco personas perdieron la vida gracias al éxito en la planificación de la protección civil, que aseguró la

evacuación a tiempo de unas 700.000 personas, evacuación en la que la Cruz Roja Cubana desempeñó un papel limitado, pero definido con anterioridad. También se activaron rápidamente los planes de búsqueda y salvamento y de atención de la salud de emergencia. Aunque la preparación no es una condición suficiente para la recuperación, puede sin duda aportar una importante contribución. La clave para la recuperación está en la participación directa de las comunidades locales en la determinación y ejecución tempranas de programas humanitarios después de las emergencias.

23. En la estela del huracán Keith, en 2000, la Cruz Roja de Belice comenzó a favorecer un enfoque más integrado de los desastres, lo que resultó en una mayor cooperación con las autoridades del Gobierno. Belice se encuentra ahora mejor preparada para hacer frente al próximo desastre.

24. Los problemas que supone abordar las necesidades de emergencia y las necesidades de desarrollo son muy complejos, de ahí la importancia de la cooperación entre los organismos y organizaciones sobre la base de sus ventajas comparativas. En particular, es necesario incorporar la reducción del riesgo en la planificación del desarrollo, puesto que no basta con abogar únicamente por el desarrollo. El desarrollo puede, de hecho, agravar los desastres al degradar el medio ambiente natural o trasladar a la población de sus viviendas marginales resistentes a los terremotos a otro tipo de viviendas más vulnerables. También es necesario invertir más recursos en la preparación para casos de desastre. Conseguir elaborar políticas de desarrollo resistentes al riesgo llevará años, pero los desastres llegan cada uno de esos años.

25. Las medidas prioritarias de preparación para casos de desastre deben incluir: la elaboración de mapas de riesgo y vulnerabilidad; la concienciación y educación acerca de los desastres; la elaboración de sistemas de alerta y evacuación; el almacenamiento de materiales de socorro; la capacitación en trabajos relacionados con los desastres; y la planificación a todos los niveles para asegurar la coordinación de la respuesta. También deben fortalecerse las capacidades locales para asegurar que las comunidades cuenten con los conocimientos y los instrumentos que necesitan para organizar sus necesidades y prioridades en la fase de recuperación. Por último, deben crearse mecanismos financieros apropiados. Los gobiernos donantes deben diseñar soluciones para cerrar la brecha en la financiación mediante la elaboración de mecanismos que permitan el desembol-

so rápido de recursos en la fase inmediatamente posterior a los desastres. El problema no es necesariamente el volumen, sino la flexibilidad y la predecibilidad de los recursos.

26. Los procesos de desarrollo deben planificarse de una forma que garantice que cuentan con la capacidad de absorber el impacto de los desastres.

27. **La Sra. McAskie** (Coordinadora Adjunta del Socorro de Emergencia, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), moderadora, invita a las delegaciones a plantear preguntas a los expertos.

28. **El Sr. Hojersholt** (Observador de Dinamarca) dice que su delegación ve con agrado que los expertos hayan hecho hincapié en las soluciones verdaderas, especialmente en relación con la reinserción y la repatriación de los refugiados en las situaciones posteriores a los conflictos. Dinamarca ha creado recientemente una nueva partida presupuestaria para apoyar los esfuerzos que se realicen a ese respecto y ha participado muy recientemente en las actividades del ACNUR en Zambia.

29. La estabilidad internacional y regional son la clave para la reinserción sostenible de los refugiados, como lo es una transición sin obstáculos entre el socorro y el desarrollo. Su delegación acoge con beneplácito el enfoque coordinado e integrado adoptado por la UNAMA, que debe repetirse en otras situaciones complejas de emergencia.

30. **El Sr. Brazhnikov** (Federación de Rusia) encomia los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por ayudar a cerrar la transición entre el socorro y el desarrollo en el Afganistán y expresa su apoyo a un papel estabilizador a largo plazo de la UNAMA. El sector privado también tiene una importante función que desempeñar en empresas conjuntas con asociados en el desarrollo. La Federación de Rusia, por su parte, ha prometido aportar unas 50.000 toneladas de cereales y contribuye también en la esfera de la construcción de carreteras y en la formación de mecánicos, personal de salud y personal de lucha contra incendios. También se requiere apoyo a largo plazo en el sector de la energía, puesto que hay provincias enteras que todavía carecen de electricidad. Cuando está próximo a cumplirse un año desde la intervención humanitaria de la comunidad internacional en el Afganistán, es necesario hacer balance de los resultados antes de pasar a la siguiente fase.

31. **El Sr. Bishnoi** (India) pide una aclaración sobre el párrafo 69 del informe de Secretario General (A/57/77-E/2002/63) cuando dice que, sin un aumento considerable de la financiación humanitaria, las actividades de transición tendrán que financiarse con cargo a presupuestos para el desarrollo tradicionales, y que los donantes deben buscar mejores formas de obtener esos recursos, quizá mediante el proceso de llamamientos unificados.

32. **El Sr. Brahimi** (Representante Especial del Secretario General para el Afganistán), en calidad de experto, dice que todas las fases de la asistencia son esenciales en una situación compleja de emergencia del tipo de la que existe en el Afganistán, que está tratando poco a poco de consolidar una paz que se prevé seguirá siendo frágil durante algún tiempo. Veintitrés años de hostilidades han destruido prácticamente el Estado y han hecho que la población sea tremendamente vulnerable. El objetivo de la labor de emergencia es evitar que el país se deslice de nuevo hacia la guerra y, por tanto, debe continuar incluso cuando comience la reconstrucción. Durante la reconstrucción en tiempo de paz, la escolarización y la atención hospitalaria, que se mantienen como se puede durante las emergencias, pasan a ser en empresas a largo plazo.

33. Ciertamente, el programa de asistencia al Afganistán se beneficiará de las experiencias adquiridas durante los muchos años de actividades humanitarias de las Naciones Unidas durante y después de los conflictos. En el Afganistán se está tratando de aplicar un enfoque integrado. Gradualmente se ayudará al Gobierno a hacerse cargo de todos los programas, pero por el momento es el personal de las Naciones Unidas el que en realidad ejecuta los programas para el Gobierno. La remoción de minas es una tarea que el Gobierno podría asumir pronto, y se confía en que comenzará también a gestionar la comisión de derechos humanos que se ha establecido. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el UNICEF han hecho maravillas para conseguir que diera comienzo el año académico y las expectativas son que el año próximo será necesario un esfuerzo mucho menor y aún menor el siguiente.

34. **El Sr. Backstrom** (Finlandia) dice que, como las Naciones Unidas aparentemente pueden gestionar una sola situación compleja de emergencia en un momento determinado, se pregunta dónde se encontrará financiación para otras operaciones de consolidación de la paz que también necesitan ayuda desesperadamente. También

pregunta qué propone el ACNUR para poner en práctica la idea de la autoayuda por parte de los refugiados.

35. **El Sr. dos Santos** (Observador de Mozambique) dice que la experiencia de su propio país ha demostrado que la coordinación entre los organismos internacionales, el Gobierno anfitrión, los gobiernos donantes y las organizaciones no gubernamentales es esencial para que la asistencia humanitaria llegue a los necesitados. Mozambique es un ejemplo de coordinación por consenso, donde la utilización flexible de los fondos ha funcionado bien. La creación de capacidad a la que se refiere el Administrador del PNUD tiene que responder siempre a las expectativas y necesidades de la población para que sea sostenible y pueda evitarse el recrudecimiento de un conflicto.

36. **El Sr. Khalid** (Pakistán) pregunta cuán preparado se ha encontrado el ACNUR para el retorno masivo de refugiados del Pakistán al Afganistán. ¿Se han preparado planes de emergencia para esa y otras situaciones futuras?

37. **El Sr. Lubbers** (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), en respuesta al representante de la India, dice que en un proyecto de resolución que se está elaborando sobre el tema del fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia se incluye una disposición en la que se pide que se adopten medidas para velar por que el proceso de los llamamientos unificados contenga siempre planes adecuados para vincular los programas de socorro y de transición. Es habitual que los países donantes pregunten qué organismo cuenta con una ventaja comparativa en una actividad concreta pero, como el personal sobre el terreno sabe, todos los organismos participan de una u otra forma en la fase de socorro, cuandoquiera que es necesario adoptar medidas rápidas y conseguir materiales de forma inmediata. El programa de alojamientos rurales en el Afganistán, por ejemplo, se enfrenta tanto a un problema de socorro como a uno de vivienda. El orador sugiere que los donantes apoyen programas integrados que combinen componentes humanitarios, de reinserción y de reconstrucción. A ese respecto, se siente alentado al conocer la existencia de previsiones presupuestarias como las del Gobierno de Dinamarca.

38. La autoayuda por parte de los refugiados significa, en el contexto de los programas de repatriación, que los retornados comenzarán inmediatamente, en el marco de proyectos de las Naciones Unidas, a reconstruir

sus hogares, reparar los sistemas de irrigación, etc. En los proyectos ejecutados en países de primer asilo, las Naciones Unidas proponen la integración local de los refugiados en zonas remotas, e insta a los gobiernos a que les permita realizar labores agrícolas o les concedan los permisos necesarios para participar de alguna otra manera en la vida económica de la zona. A los gobiernos no les gusta ese tipo de proyectos, aunque si los ministerios asignaran los fondos necesarios a zonas remotas percibirían un doble rendimiento de su inversión y se convencerían de las posibilidades que presenta la autoayuda.

39. El ACNUR trata siempre de repetir el enorme éxito que tuvo en Mozambique, donde llevó a cabo una de las mayores operaciones de repatriación nunca realizadas. En el caso del Afganistán, el ACNUR conocía el número de retornados que cabía esperar procedentes de Pakistán, pero no la rapidez con que comenzarían a volver a casa. Por otra parte, le había sorprendido que fuesen tan pocos los que regresaban del Irán. En cualquier caso, la corriente de repatriación no constituye un programa dramático: hasta ahora se han absorbido dentro del presupuesto 1,2 millones de retornados desde el Pakistán, aunque tal vez sean necesarios más fondos para el alojamiento rural.

40. **El Sr. Cherpitel** (Secretario General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), como experto, señala que las observaciones de Mozambique acerca de la creación de capacidad se aplican por igual a las actividades de la sociedad civil. En Somalia, por ejemplo, se han establecido, con financiación del Banco Mundial, 47 clínicas de la Media Luna Roja por todo el país que son el único ejemplo de asistencia de esas características en todo el territorio nacional. Ese proyecto cuesta dinero, pero no necesariamente una suma enorme.

41. En cuanto a los desastres naturales, dice que en Bangladesh, por ejemplo, un sistema de la Media Luna Roja de alerta sobre ciclones e inundaciones viene funcionando desde hace 15 años y es un proyecto muy eficaz, de bajo costo, gestionado por la sociedad civil y de base comunitaria que ha salvado muchas vidas.

42. **El Sr. Morikawa** (Japón) pregunta si los organismos competentes están realizando algún esfuerzo concertado por establecer proyectos de preparación en países propensos a los desastres naturales, donde esos proyectos serían muy importantes en lo que se refiere

al pronóstico o a la mitigación y facilitarían la transición del socorro al desarrollo.

43. En las situaciones complejas de emergencia no es raro que la lucha continúe en algunos lugares mientras que podrían ponerse en marcha los esfuerzos de desarrollo en otros. Se pregunta qué es exactamente lo que pone en marcha un esfuerzo de transición. Tal vez sea necesaria una mayor coordinación de los departamentos políticos de las Naciones Unidas.

44. **El Sr. Olin** (Suecia) señala que la propiedad de los donantes que se propone requeriría un cambio conceptual en las capitales que controlan los presupuestos de los programas de transición en los países en crisis. En muchos casos, los proyectos de transición tienen que financiarse con cargo a los presupuestos de cooperación para el desarrollo; e incluso en Suecia, donde los presupuestos de cooperación humanitaria y para el desarrollo ya se han unificado, ha sido necesario establecer un equipo de tareas especial para ocuparse de las situaciones de transición. Es necesario organizar reuniones de coordinación de los donantes en las que se reúna el personal humanitario y de desarrollo en las primeras etapas del proceso. Además, el debate sobre la transición puede llevarse al escenario operacional de los propios asociados en el desarrollo. Ese tema podría incluirse, por ejemplo en la serie de sesiones de coordinación del período de sesiones sustantivo del Consejo en 2003.

45. **El Sr. Schillings** (Países Bajos) pregunta si las experiencias adquiridas en el Afganistán harán que ese programa sea un modelo para otros programas futuros en situaciones posteriores a conflictos.

46. **La Sra. Larusdottir** (Organización Mundial de la Salud (OMS)) dice que los representantes de los asociados en el desarrollo con los que se ha reunido recientemente en Kabul han afirmado todos que el hecho singular más importante que la comunidad internacional puede hacer por el Afganistán en el sector de la salud es garantizar que lleguen los fondos y comenzar a crear capacidad, incluso mientras se prestan servicios de salud, para que los afganos puedan absorber los recursos. Se le ha dicho que es necesario acelerar los esfuerzos de reconstrucción y recuperación y que es esencial la descentralización tanto en el aspecto de los presupuestos de salud como en el apoyo a la gestión. La comunidad internacional debe dejar de centrarse en Kabul y comenzar a invertir no en hospitales, sino en instituciones de nivel medio en todo el país. Todos han

acordado que la asistencia sanitaria es todavía muy necesaria, pero que también es mucho lo que ya se ha conseguido.

47. Como es habitual en situaciones posteriores a conflictos, la debilidad institucional del Afganistán limita la capacidad del Ministerio de Salud para influir en la formulación de las políticas de rehabilitación. Como resultado, los donantes y las instituciones financieras internacionales tienen un gran margen de manobra, pero hay un problema de rendición de cuentas. Las elecciones que se han hecho acerca del volumen de ayuda, la forma de canalizarla y sus objetivos conformarán el futuro sistema sanitario, aunque el funcionamiento del sistema recaerá en última instancia sobre los hombros del Gobierno. Es esencial crear un sistema que el Gobierno pueda sufragar en el futuro.

48. **El Sr. Graisse** (Director Ejecutivo Adjunto, Programa Mundial de Alimentos (PMA)) recuerda que a mediados del decenio de 1990 el Programa había contado con suficiente financiación para emergencias y operaciones prolongadas de socorro, pero no para operaciones de desarrollo. En 1998, la Junta Ejecutiva decidió dividir sus operaciones en tres categorías: emergencia, socorro y recuperación, y desarrollo. La categoría de socorro y recuperación, después de un lento inicio, es la que cuenta actualmente con mayor financiación y realiza operaciones importantes, por ejemplo en Camboya, Mozambique y Afganistán. El Programa ha estado presente en el Afganistán durante más de 15 años realizando actividades de socorro y recuperación y de desarrollo adaptadas a una cambiante situación. Los programas válidos y bien concebidos en cualquiera de las tres categorías tienen generalmente buena aceptación y cuentan con financiación suficiente.

49. **El Sr. Cherpitel** (Secretario General de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), como experto, responde al representante del Japón que ha preguntado acerca de los proyectos de preparación y hace hincapié en la importancia que tiene recabar la participación de la sociedad civil en la planificación y dice que en muchos países se han elaborado planes de preparación para casos de desastres en coordinación con el PNUD, que trabaja en estrecha cooperación con los gobiernos, en tanto que la Federación Internacional trabaja cerca de las autoridades locales. Destaca que tanto los gobiernos como las organizaciones no gubernamentales deben ser más activos en lo que se refiere a la planificación de la preparación en caso de desastre.

50. En respuesta al representante de Suecia, hace hincapié en la importancia de fomentar la capacidad de las sociedades locales de la Federación Internacional. En cinco países, incluida Suecia, se ha creado un grupo consultivo tripartito en el que están representados el Gobierno, la Federación Internacional y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, con el fin de centrar los esfuerzos en la creación de capacidad local. En cuanto a la disponibilidad de financiación suficiente, dice que la Federación Internacional ha creado dos fondos: el Fondo de Socorro de Emergencia para Desastres, un fondo rotatorio que se repone mediante llamamientos y que puede proporcionar rápidamente hasta cinco millones de francos suizos; y un Fondo de Creación de Capacidad para pequeños proyectos que puede proporcionar unos 100.000 francos suizos para inversiones en países durante un período de tres a cuatro años.

51. **El Sr. Brown** (Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), en calidad de experto, dice, en relación con las situaciones posteriores a los conflictos, que la experiencia más importante extraída del éxito obtenido en Mozambique ha sido el papel esencial desempeñado por el gobierno local, que ha mostrado la voluntad política de centrarse en las prioridades y asegurar la creación de capacidad, la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos, a pesar de la limitada capacidad, como parte de una estrategia organizada. Ha mostrado la determinación necesaria para superar obstáculos, por ejemplo con respecto a la reinserción de antiguos combatientes.

52. Volviendo a la esfera de la financiación dice que, aunque actualmente se dispone de más recursos en la esfera del socorro, es esencial también la flexibilidad en la utilización de esos fondos para que puedan utilizarse en el fomento del desarrollo. En lugar de limitarse a reaccionar ante los acontecimientos es necesario adoptar una actitud más activa y emprender actividades con un alto efecto político en zonas críticas que sirvan para fomentar la paz y evitar la guerra. Los donantes deben estar dispuestos a proporcionar financiación primero y preguntar después.

53. **El Sr. Lubbers** (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), como experto, contesta al representante del Japón diciendo que el proceso de transición se inicia con la decisión de comenzar la repatriación de los refugiados una vez que se han resuelto los problemas de seguridad y parece que se instala la paz. A medida que aumenta el número de refugiados que retornan, la repatriación va acompañada de

la reinserción, a lo que siguen la rehabilitación y la reconstrucción. Los esfuerzos de repatriación deben coordinarse con el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entre cuyas responsabilidades figura la prestación de asistencia a los refugiados repatriados para que desempeñen un papel en la reconstrucción de la sociedad y contribuyan a una paz sostenible.

54. El Banco Mundial ha mostrado su capacidad de liderazgo en los últimos años adoptando una actitud más activa en las situaciones posteriores a los conflictos en un momento en que los gobiernos de los países receptores asumen cada vez más la propiedad de los esfuerzos de recuperación. En ese contexto, expresa sus dudas acerca de la condicionalidad que imponen los donantes en relación con la buena administración de los asuntos públicos, la promoción de la democracia y aspectos similares que, aunque bien intencionados, esperan demasiado de gobiernos que se esfuerzan por reconstruir su país. El Banco Mundial adopta una visión de futuro al mostrar su disposición a proporcionar créditos y subvenciones que sirven como un semillero de recursos para la paz.

55. Los esfuerzos de la comunidad internacional no siempre tienen éxito. En Eritrea, por ejemplo, a pesar de un apoyo generoso, los esfuerzos se han concentrado en la reinserción de antiguos combatientes, más que en todos los refugiados. El proceso de llamamientos unificados para el Afganistán tampoco ha sido fácil. A menudo es difícil saber presentar la relación entre una repatriación temprana y la reconstrucción. La mayoría de los donantes establecen una estricta separación entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo, con lo que la comunidad internacional tiene que tratar con dos burocracias diferentes de los donantes cuando presenta programas conjuntos. A menudo es difícil saber a qué burocracia de un donante debe dirigirse una petición concreta. Los donantes también parecen a veces confusos acerca de a qué organizaciones deben dirigirse cuando proporcionan financiación. El orador propone que apoyen los esfuerzos de transición determinando qué organizaciones cuentan con una ventaja comparativa, en otras palabras, qué organizaciones tienen mayores oportunidades de ejecutar sus programas con éxito. En una situación relacionada con los refugiados, la financiación podría dirigirse primero al ACNUR y canalizarse después a otras organizaciones y programas con miras a velar por una transición sin sobresaltos a la reinserción y la reconstrucción.

56. **La Sra. McAskie** (Coordinadora Adjunta del Socorro de Emergencia, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), moderadora, dice, en relación con la financiación, que al igual que las instituciones y organizaciones han tenido que volver a organizar sus programas y estructuras para asegurar la transición de la asistencia humanitaria a la recuperación y el desarrollo, los mecanismos de financiación tendrán que reorganizarse también. La propuesta que figura en el informe del Secretario General de obtener la financiación de transición de los presupuestos de desarrollo a través del proceso de los llamamientos unificados no es sino una opción.

57. En respuesta al representante de los Países Bajos acerca de las experiencias adquiridas del Programa inmediato y transitorio de asistencia al pueblo del Afganistán, dice que se ha experimentado un choque de culturas y el PNUD y la OCAH trabajan juntos para examinar esa experiencia y proponer soluciones. En cuanto a la preparación para casos de desastre, dice que resulta casi imposible predecir con precisión todos los desastres o evitarlos. Sin embargo, pueden hacerse preparativos para las consecuencias humanas de esos desastres y la tarea del sistema internacional es prestar apoyo a los gobiernos para reducir los efectos de esos desastres. El papel de su Oficina es asegurar una respuesta inicial ante situaciones de emergencia en cooperación con los gobiernos y, posteriormente, establecer una coordinación con el PNUD, que se centra más en la creación de capacidad.

58. En cuanto a qué es lo que pone en marcha la transición hacia el desarrollo, afirma que la paz y la estabilidad, aunque sean frágiles, son esenciales. El nivel de integración de las misiones viene determinado por el grado de estabilidad. La misión más integrada hasta la fecha es la del Afganistán, seguida por la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) donde ha habido una buena integración en la cumbre junto con una coordinación plenamente integrada, aunque aún flexible, de la asistencia humanitaria, como se requiere en situaciones de emergencia. Ha habido una estrecha cooperación con la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), pero no se ha producido la plena integración porque aún no se ha restaurado la paz.

59. Haciendo un resumen de los debates de la mesa redonda, la moderadora dice que las Naciones Unidas deben reformarse para poder desempeñar el papel que esperan de ellas los Estados Miembros. A lo largo de

los últimos diez años el énfasis ha pasado de la respuesta a las situaciones de crisis humanitaria a la prestación combinada de asistencia humanitaria y para el desarrollo, lo que muestra una nueva madurez en los esfuerzos de la Organización por hacer frente a situaciones problemáticas, incluidas las situaciones de transición. Se están ampliando los instrumentos tradicionales de coordinación humanitaria y del desarrollo de forma que abarquen todas las esferas de actividades de las Naciones Unidas y es esencial que pueda mantenerse una dirección coherente sobre el terreno.

60. La principal responsabilidad por los esfuerzos de desarrollo recae sobre los gobiernos, que requieren apoyo para la creación de capacidad y en situaciones de transición. Los gobiernos tratan de dar respuesta a las situaciones de crisis y reconstruir sus países al mismo tiempo y, por tanto, es esencial que la comunidad internacional ponga en práctica programas bien diseñados que entrañen una planificación a largo plazo, incluida la mitigación de los desastres, tenga en cuenta las preocupaciones ambientales y no interfiera con los mecanismos locales de solución de las crisis. Los donantes no sólo deben proporcionar financiación, sino que deben permitir la utilización flexible de esos fondos en el contexto de marcos de política coordinados destinados a llevar adelante el programa de transición. Además de los donantes y los gobiernos, la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales, y el sector privado deben participar plenamente en las actividades humanitarias y de desarrollo. En el caso de los desastres, por ejemplo, los representantes de las sociedades locales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja son siempre los primeros en llegar. También es necesario que todos los interesados elaboren nuevos modelos de actuación. En la Sede de las Naciones Unidas, la fuerza impulsora de un enfoque integrado de las actividades políticas, humanitarias y de mantenimiento de la paz, tanto en las situaciones de crisis como en las situaciones de transición, es el propio Secretario General.

Se levanta la sesión a las 17.55 horas.